

Att: Rebecka Frisk di Meo
Enheten för elektroniska kommunikationstjänster
Post och Telestyrelsen

2016-06-13

Ang: Avreglering av det Fasta Nätet
Dnr: 15-4799 samt 15-4800

Inledning

Unicorn Telecom AB (Unicorn), Viatel Sweden AB (Viatel) och Götalandsnätet AB (Götalandsnätet) har starka invändningar mot PTS förslag till beslut om avreglering av fasta telefonitjänster (f.d. marknaderna för fast tillträde respektive fast samtalsoriginering) varvid Telia Companys (Telia) samtliga hittillsvarande skyldigheter föreslås helt tas bort.

Föreslagen avreglering innefattar att även Telias nuvarande skyldigheter avseende originering och fakturering av betalsamtal ("transport and billing") i det fasta nätet tas bort. Detta riskerar i sin tur få långtgående negativa konsekvenser för slutanvändarnas tillgång till och möjligheter att fortsätta att erhålla effektiva och prisvärda betalsamtalstjänster och för betalsamtalsmarknadens överlevnad. I avsnitt 1 nedan ges en översiktlig beskrivning av betalsamtalsmarknaden, exempel på olika tjänster som slutanvändarna får tillgång till och några av de aktörer, bl.a. undertecknade, som tillhandahåller tjänsterna och vars existens förutsätter att nuvarande reglering bibehålls, alternativt ersätts med en motsvarande reglering (se avsnitt 4). Vidare återges i avsnitt 1 PTS nuvarande, sedan år 2013, gällande reglering av Telias skyldigheter på betaltelemarknaden samt de skäl som PTS då anförde och lade till grund för sitt beslut.

I avsnitt 2 återges PTS beslutsförslag och de skäl - i den mån några skäl går att urskilja i förslaget - och som PTS menar skulle motivera att nuvarande reglering av originering och fakturering av betalsamtal ("transport and billing") plötsligt ska tas bort. Avsnitt 3 beskriver de långtgående negativa konsekvenserna för slutanvändarnas tillgång till och möjligheter att fortsätta att erhålla effektiva och prisvärda betalsamtalstjänster som den föreslagna avregleringen skulle medföra om den genomförs. I avsnitt 4 framför undertecknade några olika regleringsalternativ som skulle kunna ersätta nuvarande reglering på betalsamtalsmarknaden med bibehållna positiva effekter för slutanvändarna och marknadens fortlevnad. I avsnitt 5 ges en sammanfattning.

1. Betalsamtalsmarknaden och nuvarande reglering

1.1 Allmänt

Slutanvändare kan ringa nummer i den svenska telefonnummerplanen som är avsedda för att i samband med telefonikommunikationen mellan två parter även låta slutanvändaren bli debiterad en förhöjd avgift via det redan ingångna avtalet som slutanvändaren har med sin operatör. På betalsamtalsmarknaden finns i huvudsak följande verksamhetsområden; nummerupplysningstjänster (prefix 118), massanrop (prefix 099) och betalteletjänster (prefix 0900, 0939 och 0944).

När slutanvändaren ringer ett betalsamtal är det vanligt att slutanvändaren kopplas till ett call center där slutanvändaren får prata med en person som är behjälplig inom olika områden.

Vanliga branscher där innehållsleverantörer verkar är:

- Nummerupplysning, t.ex. Eniro 118 118 AB, Teleinfo 118 800 AB
- Omröstning och tävling i TV, t.ex. Melodifestivalen, Idol, Bingolotto (099-315 70)
- Teknisk support, t.ex. D-Link AB (0900-100 77 00)
- Djur/Veterinär, t.ex. Agria Djurförsäkringar (0900-100 51 61), Hundar utan hem (0939-111 90 01)
- Juridisk rådgivning, t.ex. Advokatfirman Wilensky & Partners HB (0900-7125)
- Tolkverksamhet, t.ex. Wiki4U (0939-20 00 444)
- Flygindustri, t.ex. Ryanair (0900-100 06 50)
- Underhållning, t.ex. korsordsinlämning, informationsguide via telefon (0939-111 90 13)

Som ett resultat av PTS nu gällande SMP-beslut och den konkurrens som har etablerats, har det funnits ett intresse av produktutveckling vilket medfört att slutanvändare fått en mer ändamålsenligt produkt. Exempel på det är när slutanvändare inte längre behöver bli debiterad i kötid (t.ex. Ryanair) eller att slutanvändare endast blir debiterad för den tid som en slutanvändare talar med en rådgivare och i det fall som rådgivaren kan avhjälpa slutanvändarens tekniska problem (t.ex. D-Link). Om nuvarande reglering med tillhörande skyldigheter tas bort finns risk att Telia upphör att debitera sina slutanvändare för betalsamtalleverantörernas trafik, varvid slutanvändarna inte längre kommer att erbjudas dessa tjänster och nya produktfördelar. Regleringen är sålunda en förutsättning för möjligheterna att tillhandahålla och garantera slutanvändare innehållstjänster via betalsamtal från leverantörer som inte samtidigt är stora nätägare och därmed i kraft av sin ställning, kan monopolisera innehållstjänstmarknaden och utestänga betalsamtalsleverantörer som saknar egna rikstäckande telefoninät och breda baser i form av telefoniabonnemangskunder.

1.2 Debiteringsförfarande ("billing")

När slutanvändaren ringer ett betalsamtalsnummer skickar operatören (Telia), med vilken slutanvändaren har sitt telefonabonnemang, betalnummertrafik till betalsamtalsleverantörens nät. Betalsamtalsleverantören läser upp prisinformation för slutanvändaren och sen kopplas slutanvändaren till innehållsleverantören. När samtalet avslutats blir det känt hur mycket slutanvändaren ska debiteras och då skickar betalsamtalsleverantören en debiteringspost till Telias dotterbolag Sergel, som i sin tur skickar debiteringsposten vidare till slutanvändarens operatör (Telia), som inkluderar debiteringsposten på den vanliga telefoniabonnemangsfakturan ("telefonräkningen") till slutanvändaren.

Telia betalar slutkundsposten till sitt dotterbolag Sergel som i sin tur betalar till betalsamtalsleverantören så att innehållsleverantören kan erhålla ersättningen för den tjänst som levererats till slutkunden. Telia (dotterbolaget Sergel) är genom PTS nuvarande reglering (från 2013) skyldigt att ombesörja denna tjänst ("transport and billing") åt betalsamtals- och innehållsleverantörerna och fyller därvid en helt avgörande nyckelroll för att göra det möjligt att erbjuda slutanvändare betalsamtal till en rimlig kostnad. Denna debitering ska, enligt

regleringen, ske utan påslag från Telia, vilket också är avgörande för möjligheterna för att erbjuda konkurrenskraftiga betalsamtalstjänster.

1.3 Telias betalsamtalsskyldigheter från PTS-beslutet 2013

Följande skyldigheter enligt nuvarande reglering åvilar Telia:

”5. Ersättnings- och debiteringsskyldighet för betalsamtalstjänster

1. TeliaSonera AB och dess berörda dotterbolag (TeliaSonera) ska tillgodose varje rimlig begäran från annan operatör om ersättning för de betalsamtal som TeliaSoneras slutanvändare ringt till en sådan leverantör av betalteletjänster, massanropstjänster eller nationella nummerupplysningstjänster som är ansluten i den begärande operatörens kommunikationsnät.

2. När TeliaSonera debiterar sina slutanvändare för betalteletjänster, massanropstjänster och nationella nummerupplysningstjänster som annan operatör har begärt ersättning för, ska TeliaSonera fakturera slutanvändarna med endast det belopp som tjänsteleverantörens operatör har begärt.

3. TeliaSonera ska tillämpa reciproka villkor vid avtal med annan operatör om ersättning för betalteletjänster, massanropstjänster och nationell nummerupplysningstjänster. När villkor saknas för en typ av tjänst ska villkoren för betalteletjänster tillämpas. En annan operatörs begäran om ersättning och debitering ska tillgodoses så länge de tjänster som ersättningen avser följer vad som är objektivt godtagbart att kräva ur affäretisk synvinkel.”

1.4 Skälen för skyldigheterna enligt PTS beslut 2013

Nedan återges de skäl som enligt PTS i beslutet 2013 Dnr: 13-10016, 13- 10033, 13-10100 motiverade att de ovan angivna skyldigheter skulle åläggas Telia:

”7.4.2 Betalsamtalstjänster används som samlingsbeteckning för flera olika tjänster

I avsnitt 7.4 används begreppet betalsamtal som en samlingsbeteckning för betalteletjänster, massanropstjänster och nationella nummerupplysningstjänster. Med betalteletjänster avses elektroniska kommunikationstjänster vars taxor är högre än de taxor som tillämpas i normalfallet. Betalteletjänster som nås via 0900-, 0944- och 0939-serierna är oftast en form av innehållstjänster. För att den uppringande slutanvändaren ska kunna identifiera att dessa nummerserier är belagda med högre taxor än i normalfallet, och även kunna spärra användningen av vissa kategorier av tjänster, är dessa nummerserier klart avskiljbara från andra telefonitjänster. Nationella nummerupplysningstjänster som nås via nummer i 118-serien, är också belagda med högre taxor än vad som tillämpas i normalfallet. Med massanropstjänster avses tjänster som är anpassade för stora anropsvolymerna under korta tidsperioder. Massanropstjänster kan innebära att en mängd anrop selekteras bort innan de når mottagaren. För massanrop används nummer i 099-serien. Massanropstjänster tillhandahålls av en operatör exempelvis vid tävlingar eller omröstningar i TV-program.

7.4.3 Telefonnumren ska vara öppna och kunna nås av alla

Det finns två grundläggande principer för den svenska telefonnummerplanens struktur och hantering: (1) att alla nummerserier ska vara öppna och kunna nås från alla elektroniska kommunikationsnät, och (2) att det i nummerhänseende ska vara möjligt att nå kommunikationsnät och tjänster hos olika tjänsteleverantörer på ett likvärdigt sätt. Dessa nummerserier är idag allokerade för betalteletjänster enligt telefonnummerplanen. Principerna omfattar även de nummerserier som används för betalteletjänster och massanropstjänster samt nationella nummerupplysningstjänster.

7.4.4 Direkt fakturering av betalsamtalsleverantören skulle bli för dyrt

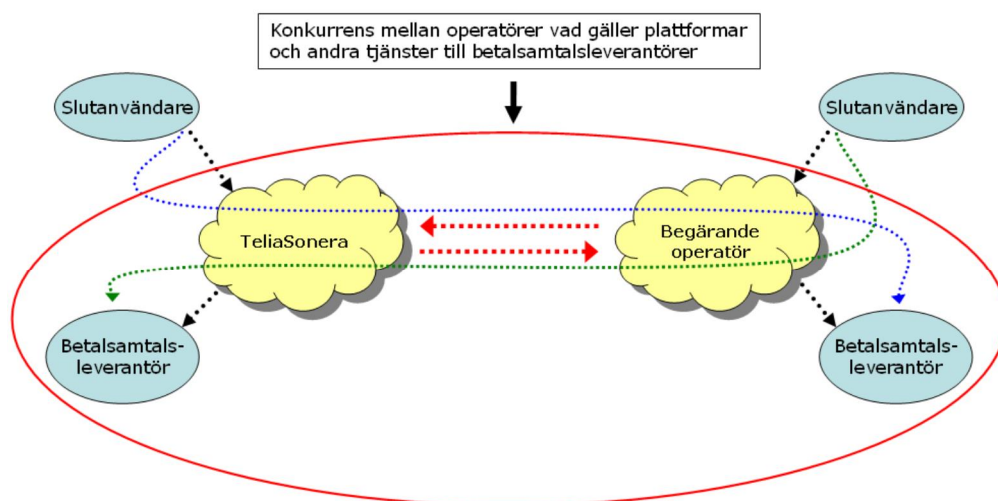
Ett betalsamtal genererar för varje betalsamtalsleverantör en förhållandevis liten intäkt för leverantören. Om varje enskild uppringande slutanvändare faktureras direkt av betalsamtalsleverantören för samtalet skulle det medföra att faktureringskostnaden i många fall blir högre än intäkten från den sålda betalsamtalstjänsten. Därför är det inte affärsmässigt möjligt att direkt fakturera den uppringande slutanvändaren. I stället är praxis att den operatör som har leverantören av betalsamtal ansluten får sin ersättning för betalsamtalet från den operatör som den uppringande slutanvändaren har abonnemang med, varpå den uppringande slutanvändaren faktureras via sin telefonräkning.

7.4.5 Betalsamtalsleverantörer behöver tillgång till TeliaSoneras kundbas

TeliaSonera har ett betydande inflytande på marknaden Fast tillträde. Därför är det nödvändigt för en betalsamtalsleverantör att kunna nå av TeliaSoneras abonnenter för att uppnå en tillräcklig kundbas som gör det lönsamt att bedriva betalsamtalsverksamhet. Om TeliaSonera vägrar att fakturera sina slutanvändare och vägrar betala ersättning till samtrafikerande operatörer för de betalsamtal som dess anslutna slutanvändare ringer till betalsamtalsleverantörer i samtrafikerande operatörers kommunikationsnät, finns det sannolikt inte några praktiska förutsättningar för andra operatörer att tillhandahålla betalsamtal på den svenska marknaden. En sådan vägran skulle hindra framväxandet av en betalsamtalsmarknad, vilket hämmar slutanvändarnas utbud. TeliaSonera kan genom att vägra att fakturera sina slutanvändare och vägra ersätta betalsamtalsleverantörens operatör skapa ett de facto monopol vad gäller tillhandahållande av betalsamtal. Ett sådant monopol är till skada för såväl andra operatörer, som slutanvändare i form av dels betalsamtalsleverantörer, dels slutanvändare. PTS finner att det finns behov av att säkerställa möjligheter för en effektiv konkurrens mellan operatörerna vad gäller plattformar och andra tjänster till betalsamtalsleverantörer på en framväxande betalsamtalsmarknad.

För att en effektiv konkurrens på en betalsamtalsmarknad ska kunna uppkomma behöver betalsamtalsleverantörerna få tillgång till de slutanvändare som är anslutna via TeliaSonera. Det finns således ett behov av att ålägga TeliaSonera en skyldighet att vid varje rimlig begäran ersätta den begärande operatören för de betalsamtal som dess slutanvändare ringer till betalsamtalsleverantör i den begärande operatörens kommunikationsnät.

Figur 7 Konkurrens om plattformar och tjänster till betalsamtalsleverantörer



7.4.6 Slut användarna ska endast debiteras med det belopp betal samtalsleverantörens operatör begärt

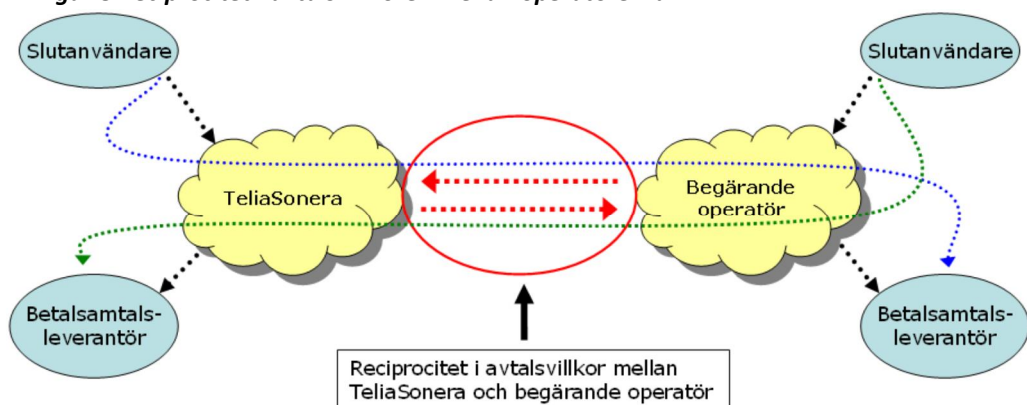
Om en skyldighet för TeliaSonera att ersätta den begärande operatören för de betal samtal som dess slut användare ringer till betal samtalsleverantörer i denna operatörs kommunikationsnät inte kompletteras med en skyldighet som medför att den ersättning som debiteras slut användaren ska vara det pris som den operatören begärt för respektive betal samtals tjänst, finns en risk för att TeliaSonera genom sin prissättning mot slut användaren motverkar det konkurrensfrämjande syftet med skyldigheten. Exempelvis kan TeliaSonera utan en reglering av priset göra ett oskäligt prispåslag då slut användaren faktureras, vilket leder till att den begärande operatörens tjänster till betal samtalsleverantörer blir oattraktiva för slut användarna och betal samtalsleverantörerna. Den begärande operatörens möjlighet att konkurrera om tjänster till betal samtalsleverantörer hämmas då väsentligt. PTS finner därför att TeliaSonera ska åläggas att endast debitera slut användaren med det belopp som betal samtalsleverantörens operatör har begärt för samtalet.

7.4.7 Avtalsvillkoren mellan operatörerna ska vara reciproka

Även om TeliaSonera erlägger ersättning för betal samtalet till den begärande operatören och fakturerar slut användaren det ursprungliga priset för betal samtalet, återstår ett konkurrensproblem, dvs. att TeliaSonera kan försämma den begärande operatörens konkurrenskraft genom att tillämpa oskäliga eller försvårande avtalsvillkor i fråga om bland annat betalningsperiod, kreditrisk och vilken ersättning som ska utgå till TeliaSonera. PTS finner det därför nödvändigt för att andan röja risken för oskäliga eller försvårande avtalsvillkor mellan TeliaSonera och betal samtalsleverantörens operatör att ålägga TeliaSonera en skyldighet att tillämpa samma avtalsvillkor som de som TeliaSonera själv påförts genom avtalet i egenskap av operatör till betal samtalsleverantörer. Det vill säga avtalsvillkoren mellan TeliaSonera och operatören ska vara reciproka.

För att TeliaSonera ska kunna tillämpa reciproka villkor är det en förutsättning att det finns avtal som kan tillämpas reciprokt. När någon av de typer av tjänster som omfattas av denna skyldighet (betalteletjänster, massanropstjänster och nationella nummerupplysningstjänster) saknar sådant underlag som kan läggas till grund för en reciprok tillämpning, ska de villkor som TeliaSonera tillämpar i sina avtal om betalteletjänster användas och vara utgångspunkten för bedömningen av avtalsvillkoren.

Figur 8 Reciprocitet i avtalsvillkoren mellan operatörerna



TeliaSonera ska dock å sin sida inte behöva acceptera att en begärande operatör påför TeliaSonera avtalsvillkor som skiljer sig från de som TeliaSonera påfört denna operatör. Vid en bedömning av vad som är objektivt sett godtagbart för TeliaSonera att kräva i etiskt hänseende kan en utgångspunkt exempelvis vara de riktlinjer som branschorganisationen Etiska Rådet för

Betalteletjänster har tagit fram eller branschöverenskommelser mellan nummerupplysningsföretag och operatörer.

7.4.8 Slutsats och proportionalitetsbedömning

Syftet med att ålägga TeliaSonera skyldigheten, dvs. en ersättnings- och debiteringsskyldighet för betal samtals tjänster, är att företaget genom sitt betydande inflytande på marknaden, inte ska kunna hindra betal samtalsleverantörer från att bedriva betal samtals verksamhet så länge begäran är rimlig och det är affärsetiskt godtagbart. Genom den aktuella skyldigheten kan betal samtalsleverantörers etablering på marknaden underlättas, vilket TeliaSoneras allmänna tillträdeskyldighet syftar till. Beslutet att ålägga TeliaSonera den aktuella skyldigheten är således ägnad att tillgodose ändamålet samt även det allmänna syftet med LEK. I och med förutsättningarna att begäran ska vara rimlig och betal samtalen ska uppfylla etiska normer, anser PTS att det intrång i TeliaSoneras verksamhet som en sådan ersättningskyldighet ger upphov till uppvägs av det intresse för andra operatörers möjlighet att erbjuda betal samtals som tillgodoses genom skyldigheten. PTS kan inte finna någon annan mindre ingripande skyldighet som på motsvarande sätt tillgodoser dessa intressen. TeliaSoneras ersättnings- och debiteringsskyldighet för betal samtals tjänster syftar till att nya betal samtalsleverantörer ska kunna etablera sig på marknaden för betal samtals tjänster med skäliga avtalsvillkor. TeliaSonera har anfört att den aktuella skyldigheten lett till att företaget slutit avtal med endast två operatörer och att de månatligt förmedlade beloppen är av begränsad omfattning.¹

PTS finner att antalet aktörer som slutit avtal med TeliaSonera visserligen är ett begränsat antal men att skyldigheten ändå medfört att nya operatörer etablerat sig på marknaden. PTS finner således att det fortsatt finns ett behov av skyldigheten. Det intrång i TeliaSoneras verksamhet som den aktuella skyldigheten medför, uppvägs således av betal samtalsleverantörernas behov av att kunna etablera sig på marknaden. På så vis kan deras konkurrenskraft ökas. PTS finner därför att fördelarna för betal samtalsleverantörerna uppväger det intrång i TeliaSoneras verksamhet som skyldigheten medför.

- 1.5 Fastställande av marknader skall enligt EU kommissionen rekommendation 2014 göras ur ett framtidsorienterat perspektiv, men vilket ändå leder till slutsatsen i rekommendationen, att man svårligen inom överskådlig tid kan se att förhandsreglering inte skulle behövas. Detta har ju också konfirmerats i PTS förslag från december 2015.
- 1.6 Alla betal samtals tjänster har idag s.k. "Mervärde" för att fylla FIs (Finansinspektionens) krav på undantag för betaltjänster på betal samtalsnummer. Undertecknade menar att PTS Marknadsavgränsning inte gäller för betal samtals eftersom betal samtals är undantagen FIs beslut, se bilaga PM systemoperatörer och betaltjänster. Detta undantag bekräftar att "Marknadsavgränsning med faktisk substitutionsersättning" inte kan användas för just betalsamtalsstrafik.

2. PTS föreslår avreglering – trots att marknadsförutsättningarna ej har ändrats

- 2.1 Undertecknade har, trots noggrann genomgång av PTS beslutsförslag, inte kunnat finna att PTS på något ställe angivit och utvecklat skäl för att avreglera betal samtalsmarknaden (de i Nummerplanen prefixen 0900, 0939, 0944, 099 samt 118), d.v.s. ta bort de skyldigheter som hittills gällt och som PTS så entydigt klargjort i sitt beslut från 2013 är en förutsättning för att slutanvändarna ska kunna erhålla betal samtals tjänster. Det framgår ingenstans i PTS förslag

¹ Sedan 2013 har ytterligare två företag anslutit sig till Sergel pga. nuvarande reglering

vilka närmare omständigheter som inträffat och som skulle motivera att betalsamtalsmarknaden plötsligt skulle kunna fungera utan nuvarande reglering, vilket ter sig än mer svårförståeligt med hänsyn till PTS slutsatser i sitt förslag från december 2015, beskrivet nedan i punkt 2.2. Notera dessutom att i EU-kommissionens rekommendation från 2014 p.19 görs en presumtion, vilken alltjämt är relevant, att marknaden för fast samtalsterminering uppfyller de tre kriterierna som motiverar ett behov av förhandsreglering! Såsom beskrivits av PTS har man att utgå ifrån EU kommissionens presumtion och PTS måste motbevisa att den svenska marknaden skulle visa på effektiv konkurrens utan reglering. Någon sådan argumentation eller analys har inte presenterats.

Det förhållande att PTS valt att bredda definitionen av den relevanta marknaden till att numera omfatta alternativ för slutanvändarna när det gäller vanlig telefoni från fast anslutningspunkt, t.ex. IP-telefoni, innebär ju inte att slutanvändarna plötsligt skulle ha fått fler eller förbättrade alternativ att ringa och tillhandahållas tjänster via betaltelesamtal. Detta säger sig självt då det utan reglering av betaltelemarknaden på grossistnivå är det uppenbart att de övergripande telepolitiska målen om *slutanvändarnas tillgång* till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet (1 § LEK), d.v.s. på den egentliga slutkundsmarknaden i förevarande fall, riskerar bli helt illusorisk.

Betalsamtalsmarknaden består av ett ekosystem av teleoperatörer, betalsamtalsleverantörer och tjänstetillhandahållare som tillsammans omsätter uppskattningsvis ca 1,3 miljarder kronor per år. Eftersom det inte framgått av PTS förslag till beslut, så skulle undertecknade vilja höra PTS resonemang och motivering till varför myndigheten anser att betaltelemarknaden idag jämfört med förhållandena så sent som bara för några få år sedan numera ska anses harmoniserad och kunna avregleras.

- 2.2 I sammanhanget ska framhållas att PTS i sitt förslag i december 2015 tvärtom föreslog att inte avreglera betalsamtal (se <http://www.pts.se/upload/Remisser/2015/Samtalsterminering-dec%202015/15-4801-Utkast-fast-terminering-TS-151217.pdf>), dvs. att betalsamtal *inte* skulle omfattas av den fortsatta analysen av marknaden för fast samtalsterminering:

”2.3.4 Telefonnummer avsedda för fasta telefontjänster omfattar geografiska telefonnummer,

De telefonnummer i svensk telefonnummerplan som i första hand förknippas med fast telefoni är geografiska telefonnummer inom riktnummerområdena. Från den uppringande slutanvändarens perspektiv ger det geografiska telefonnumret möjlighet att nå en viss annan slutanvändare. För numren tillämpas betalningsmodellen CPP. Telefonnummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster och för personliga telefontjänster har inte någon geografisk anknytning, men identifierar precis som geografiska telefonnummer en viss slutanvändare. I likhet med vad som gäller för geografiska telefonnummer tillämpas också betalningsmodellen CPP och den uppringande slutanvändaren är den som belastas av termineringskostnaden, medan den uppringda slutanvändaren inte kan påverka nivån på samtalsavgiften.

PTS anser därför att den fortsatta analysen av marknaden för fast samtalsterminering bör omfatta samtal till såväl geografiska telefonnummer som till nummer avsedda för geografiskt oberoende tjänster och för personliga telefontjänster.

När det gäller övriga icke-geografiska telefonnummer, som inte heller är avsedda för mobila telefonitjänster, konstaterar PTS följande. Telefonnummer avsedda för frisamtal, samtal med delad kostnad, betalteletjänster, massanrop och tjänster för telematik används för sådana samtal som erbjuder den uppringande slutanvändaren en innehållstjänst eller annat mervärde. Ur slutkundsperspektiv fyller således dessa telefonnummer ett annat syfte och en annan funktion än de fasta telefonnummer som beskrivits ovan. Dessutom gäller inte principen att den uppringda slutanvändaren får anses likgiltig inför nivån på samtalsavgiften.

De uppringda slutanvändarna, som oftast är en tjänsteleverantör, har i stället ett intresse av att termineringsavgiften är så låg som möjligt eftersom det kan påverka deras kostnader, men också deras intäkter till följd av att termineringsavgiften kan påverka andra slutanvändares incitament att ringa till dem. I likhet med tidigare beslut anser därför PTS att samtal till nummer avsedda för frisamtal, samtal med delad kostnad, betalteletjänster, massanrop och tjänster för telematik inte ska omfattas av den fortsatta analysen av marknaden för fast samtalsterminering.

Nummerserien 010 är avsedd för geografiskt oberoende tjänster, se Sammanställning av svensk nummerplan för telefoni daterad 2014-09-15, avsnitt 4.7. Nummerserien 075 är avsedd för personliga telefontjänster, se Sammanställning av svensk nummerplan för telefoni daterad 2014-09-15, avsnitt 4.5. Nummerserien 020 är avsedd för frisamtalstjänster, se Sammanställning av svensk nummerplan för telefoni daterad 2014-09-15, avsnitt 4.3. 49 Nummerserien 077 är avsedd för tjänster med delad kostnad, se Sammanställning av svensk nummerplan för telefoni daterad 2014-09-15, avsnitt 4.6. Nummerserierna 0900, 0944 och 0939 är avsedda för betalteletjänster, se Sammanställning av svensk nummerplan för telefoni daterad 2014-09-15, avsnitt 4.4”

- 2.3 PTS föreslår avreglering i sitt senaste förslag men utvecklar inget som helst resonemang eller skäl i sitt förslag till varför myndigheten vill ta bort betalsamtalskyldigheterna. Undertecknade anser att betalteletjänster alltsedan år 1989 utgör en egen **”relevant marknad”** med dess särdrag, stora omsättning, hundratals aktörer, brist på fungerande konkurrens och utbytbarhet i grossistledet. Samtidigt bör noteras att marknaden har haft, och kommer ha fortsatt en stor betydelse för tillväxt av nya tjänster, skapa nya arbetstillfällen och mervärde för slutanvändarna.
- Betaltelemarknadens aktörer har vid flera tillfällen framfört synpunkter till PTS om bristande reglering för just betalteletjänster och marknadens behov av och att det är motiverat att införa **s.k. sektorsspecifik reglering**.
- 2.4 Telia driver i egen regi den konkurrerande betalteletjänsten Telia 900. Som kund har de bl.a. Blocket som är den i särklass största innehållsleverantören på betalnummer. Dessutom försäljer de Telia Megacall som är en produkt som är inriktad på större event, t.ex. Melodifestivalen och Let’s dance. Omsättningsmässigt har Telia således en synnerligen klart dominerande ställning med ca 90% av omsättningen på betalsamtalstjänster.
- 2.5 Undertecknade aktörer och branschförespråkare för betalsamtalsmarknaden har tidigare i olika sammanhang försökt verka för att utvidga Telias hittillsvarande betalteleskyldigheter i det fasta nätet på så sätt att de nätägande mobiloperatörerna åläggs motsvarande betalteleskyldigheter när det gäller originering (transport and billing) i de mobila näten och därmed ge mindre operatörer rimlig chans till tillsyn, medling och tvistlösning hos PTS eller annan insats som jämnar ut oddsen mellan små och stora operatörer även i dessa nät. Avsaknad av reglering för betalning via telefonräkningen har tidigare fått allvarliga

konsekvenser och skadat konsumenter, betal-smsaktörer, som t.ex. då de fyra dominerande oligopolaktörerna på mobilsidan Telia Mobile, Telenor, 3 och Tele2 samägda bolag 4T Sverige AB år 2013 lanserade WyWallet.

Konkurrensen på betalsamtalsmarknaden har inte förändrats alls jämfört med situationen som rådde när nuvarande reglering infördes 2013, d.v.s. skälen för bibehållen reglering är lika starka idag som de var när regleringen infördes – marknaden har alltså starka särdrag och måste ex ante (förhands-) regleras enligt LEK, det räcker inte med "vanlig konkurrensrätt". Det finns heller ingen anledning att tro att någon dramatisk förändring i denna bild kommer att ske inom överskådlig tid.

Samtliga konkurrenshinder finns fortfarande kvar på betaltelemarknaden och som även beskrivs i skriften "Konkurrenshinder på betaltelemarknaden" vilken inlämnades till PTS den 20 december 2013, se [Bilaga 1](#).

Denna skift ledde till PTS Tillsyn (D14-8071) inom endast ett begränsat område, dvs. access till kontantkortskunderna. Tillsynen lades dock ner av PTS den 19 december 2014, se [Bilaga 2](#).

3. Effekterna på betalsamtalsmarknaden om Telias skyldigheter tas bort

3.1 Slut användarnas access till betalsamtal är avgörande för att de ska kunna nå tjänsterna. Telefakturan är en unik betalmetod för de tjänster som beskrivs i punkt 1.1. Försvinner Telias betalsamtalskyldighet finns inget konkurrensskydd kvar, vilket ofrånkomligen minskar mängden innovativa tjänster på marknaden. Telia kan då obehindrat konkurrera ut existerande och framtida tjänster som kunder idag och i framtiden använder och är beredda att betala för men som måste använda Telias faktura som betalalternativ.

Telia har en dominerande ställning vad gäller access till betalsamtalskunder i det fasta nätet, vilket i sig räcker för att en aktör idag ska våga investera i tjänsteutveckling och marknadsföring, givet att nuvarande reglering bibehålls.

Förutom beskrivningen ovan i avsnitt 1.3 – 1.4 av nuvarande reglering där kostnadseffektiviteten och accessen framhålls, är det viktigt att jämföra just konsumenters möjligheter att använda andra betalmetoder för att förstå telefakturans unika position för betaltjänster av alla de slag.

Konsumenter har idag;

- ca 13 miljoner fast och mobila abonnemang som kan nå betalsamtalsprefixen (099, 0900, 0939 och 0944)
- Ytterligare ca 4 miljoner kontantkortskonsumenter kan nå 099
- Både abonnenter och kontantkort kan nå 118-segmentet.
- 6 miljoner i Sverige kan betala med Klarna.
- 4,3 miljoner i Sverige kan betala med SWISH.
- 8 miljoner i Sverige kan betala med Bankkort (som VISA och Master Card).

Betalsamtal debiteras per minut och utan krav på att slutanvändaren gör ett s.k. förköp då mervärde erbjuds. Betalmetoden är unik och utgör som sagts ovan basen för ett ekosystem av tjänstetillhandahållare och som slutanvändarna har använt i mer än 27 år.

Bank- och kortbetalningar kan i dagsläget inte ersätta debitering per minut. Minutbetalningar måste köpas innan samtalet påbörjas eller faktureras i efterskott, vilket är oekonomiskt när det som oftast handlar om små summor. En uppladdning av pengar i förskott skulle innebära en sämre produkt för slutanvändare; mer omständlig och framförallt att man låser slutanvändares kapital i en plånbokslösning; en lösning som även skulle omfattas av t.ex. e-money-direktivet.

3.2 Tidigare konsekvenser för betalsamtal vid utebliven reglering

Telia, Tele2, Hi3G och Telenor sa hösten 2011 upp alla avtal med sina betalningsaktörer och krävde att alla enablers och tjänstetillhandahållare skulle avtala med bolaget 4T Sverige AB som ägde tjänsten WyWallet.

Enligt Finansinspektionen fanns det inga hinder för respektive teleoperatör att söka egna tillstånd för betaltjänster som systemoperatör. Som betalaktörerna förväntade sig blev bortfallet av transaktioner stort och betalteleomsättningen sjönk med minst 1 miljard 2013 och har inte återhämtat sig sedan dess.

4T Sverige AB där Telia var delägare, sålde 2015 sin betaltelesatsning WyWallet till PayEx Sverige AB.

Teleoperatörernas WyWallet satsning debatterades i media, kortnummer saknade reglering i LEK och resulterade i att flera servicebyråer/enablers lämnade verksamheten och hundratals anställda sades upp.

Framför allt fick slutanvändarna lida för att möjligheterna till att köpa en parkeringsbiljett eller kliva ombord bussen där resenär inte kunde handla eller fylla på sin reskassa i butik. Undertecknade vill förhindra att samma sak nu kan hända med betalsamtal.

3.3 Exempel på konsumentproblem som konsekvens av oreglerad betaltele.

Ett exempel på att betaltele-tjänster är svåra att ersätta för slutanvändare med andra betalmetoder är att deras användarmönster påverkas, är följande.

Stockholms Lokaltrafik (SL) sålde tidigare sms-biljetter på s.k. 72 kortnummer, d.v.s. en samhällsnyttig tjänst som försvann i och med att 72 XXX inte reglerades efter aktörernas eller resenärernas behov. SL har inte lyckats uppnå samma försäljningsnivåer med kort och fakturalösningar som smsbiljetter på 72 XXX nummer, vilket därmed påvisar nyttan för konsument med enkla köp via telefakturan.

- SL sålde i augusti 2012 ca en miljon smsbiljetter via 72 XXX nummer. Värde ca 3,6 milj kr/mån.
- Den 1 februari 2013 upphörde SLs oregistrerade smsbiljettförsäljning och krav infördes av SL att resenär måste identifiera sig innan köp.
- Oktober 2014 hade försäljningen för smsbiljetter via beställning via app och sms och debitering med kort eller faktura nått 400,000 per månad.
- Maj 2016 har försäljningen nått ca 500-600,000 biljetter/mån via app och sms.

Försäljningen har inte ökat i motsvarande mängd för andra typer av biljetter, som t.ex. reskassa. En känd konsekvens är att många s.k. sällanresenärer är smsbiljettköpare och vid för mycket krångel hellre tar bilen. Något som strider mot regeringens fördubblingsmål för kollektivtrafiken 2020. Källa: SL.

3.4 Användarmönster och diskriminering och av den mer analoga målgruppen

I december 2015 hade knappt 61 procent av hushållen fortfarande fast telefoni, samtidigt som de allra flesta har tillgång till mobil telefoni. Det innebär att en stor andel slutanvändare fortfarande har både fast och mobil telefoni. En betydande andel hushåll har således inte avstått från att ha fast telefoni även om man har tillgång mobil telefoni, som har likartade egenskaper.

Till detta kan läggas att enligt PTS statistikrapport "Svensk Telekommarknad 2015" var det i åldersklassen 61-75 år endast 22 procent av de svarande som uppgav att de avstått från fast telefoni.

Man kan anta att det är den mer analoga och äldre målgruppen som fortfarande har abonnemang i det fasta nätet.

Ovan fakta är viktig för äldre målgrupper som också vill fortsätta att ringa betalsamtal och köpa tjänster. Det är värt att notera samhällets mer "analog" målgrupp, d.v.s. båda könen 45-75 år, fortfarande läser papperstidningar, ringer 118-tjänster och tittar på linjär-TV och är vana att ringa samtal. Målgruppen utgör ca 1-1,5 miljoner konsumenter. Utgångspunkt för beräkningarna av statistik är ett antal rapporter från aktörer inom kollektivtrafiken.

3.5 Framtida tänkbara konkurrenshinder

Telia har nu beslutat att göra en strategisk översyn i syfte att sälja sitt helägda dotterbolag Sergel. Carnegie har bekräftat att transaktionen troligen blir klar inom ett par veckor. Telia erbjuder för närvarande inte någon annan liknande clearing-lösning för betalteleoperatörer. Det är inte heller säkert att en köpare vill fortsätta driva affärsområdet clearinghouse.

<http://www.bolagsfakta.se/nyheter/telia-sonera-har-startat-fsg-process-sergel-kredit-rtrs>

<http://www.di.se/artiklar/2016/5/22/tre-gor-upp-om-telias-inkassobolag/>

Anledningen till Telias strategiska översyn av försäljningen av Sergel skulle kunna grunda sig på att Telia har för avsikt att göra sig av med clearingverksamheten och därmed bli ensamma om att erbjuda debitering via telefonfakturan. En sådan effekt skulle få långtgående konsekvenser för slutanvändare och betalsamtalsbranschen som helhet.

4. Regleringsalternativ för betalsamtalsmarknaden

- 4.1 Undertecknade anser att betaltelemarknaden utgör en egen relevant marknad med tydliga "särdrag" och är en grossistmarknad som är i starkt behov av fortsatt reglering för att den slutanvändarmarknad som den betjäna överhuvudtaget ska kunna fortleva och framåt

vidareutvecklas i enlighet med de telepolitiska målen. En reglering av Telia som dominerande aktör är en förutsättning för att någorlunda konkurrens ska finnas på marknaden.

Undertecknade föreslår att PTS tillsammans med främst Telia och undertecknade, hittar en regleringsform som tryggar samtliga aktörer för fortsatt utveckling av betalteletjänster.

Exempel på reglering;

- a) Telias nuvarande skyldigheter för betalsamtal i det fasta nätet fortsätter att gälla och på samma grunder som finns beskrivet i 7.4 Ersättnings- och debiteringsskyldighet för betalsamtalstjänster.
- b) Om möjligt att utöka Telias skyldighet ovan till att även omfatta "mobil originering". Se synpunkter ovan och i tidigare nämnda "Konkurrenshinder för betaltelemarknaden".
- c) Alternativt skapa en SMP-marknad för betalteletjänster för SMP-teleoperatörer där telefonfakturan, d.v.s. "fakturerings och billing", utgör grunden för reglering och inte som idag d.v.s. vilket trafikslag eller prefix som bär tjänsten.
- d) Att betalteletrafik återigen räknas som samtrafik och därmed på ett naturligt sätt regleras och harmoniseras med alla trafikslag som ingår i samtrafik, samt ingår i de kostnadsberäkningar som PTS normalt arbetar med, t.ex. LIRC modellen.
- e) Reglera efter den engelska modellen kan vara önskvärt, d.v.s. där myndigheten OFCOM är gemensamt ansvarig tillsammans med den självreglerande organisationen (i Sverige Etiska Rådet för Betalteletjänster). Se; <http://www.phonepayplus.org.uk>

4.2 PTS har historik och kompetens för att reglera betalteletjänster

Telia hade mellan åren 2001 till 2009 en skyldighet för betalsamtal som orutinerade i Telias mobila nät. Värt att notera är att betalsamtal då ansågs vara samtrafik och inte enligt PTS s.k. avtalad trafik.

2001 - Call Media får rätt att ta betalt via Telia Mobiles telefakturer
<http://www.pts.se/upload/Documents/SE/Yttrande%20enligt%2058%20%C2%A7%20telelag%20i%20samtrafiktivist%20mellan%20CallMedia%20och%20Telia.pdf>

När ovan skyldighet för TeliaSonera försvann 2003 i och med införlivandet av EUs direktiv om SMP och Marknader, kompromissade Telia med PTS om hur regleringen skulle kunna fungera för konkurrerande teleoperatörer som vill erbjuda betalsamtalstjänster till då Telias kunder. Lösningen resulterade i att betalteleoperatörer idag kan avtala med Telias helägda dotterbolag Sergel Kreditjänster AB och därmed ta ut betalsamtalsnummer ur PTS nummerplan och erbjuda betalteletjänster på prefixen 0900, 0939, 0944, 099 och 118.

5. Sammanfattning

5.1 Telia startade med stor entusiasm och resurser 071-branschen och tillsammans med många aktörer och har sedan 1989 dominerat och utvecklat betalsamtal och betalteletjänster. Tusentals tjänster har utvecklats, där **0900, 0939, 099 och 118 är välkända varumärken som konsument vet kostar pengar att ringa till och som har ett väl utvecklat konsumentskydd**. Telia har som ovan nämnt en väl etablerad, unik position och funktion för konsumenters små enkla köp på telefakturan eller via kontantkortet. Telia 900 samt övriga Telia-företag har en unik access till tjänstemarknaden och som gör att Telia i framtiden kan komma att bli ensam om att kunna erbjuda betalnummer.

5.2 PTS förslag att ta bort Telias skyldigheter innebär en övervägande risk till att Telia blir ensam om att kunna erbjuda betalnummer så som det var innan 2002. Då var betaltelemarknaden helt oreglerad från myndigheternas sida med konsekvensen att det då fanns färre, dyrare och inte lika ändamålsenliga betalsamtalstjänster för konsument att nyttja.

Politiska mål som fler arbetstillfällen, integration och framför allt kollektivtrafikens fördubblingsmål av kollektivt resande är mycket viktiga för samhället.

PTS har, som ovan redovisats i Telias skyldigheter, själv behäftat att betaltelemarknaden endast delvis blivit reglerad och gjorts tillgänglig och relevant för svenska konsumenter.

PTS har också över 20 års samlad kompetens; reglerat betalteletjänster och samlat aktörerna under ett stort antal arbetsgrupper och utredningar. Man har även tillgodosett konsumenter med information och rådgivning om betatele. PTS kan göra skillnad och använda den kunskap och verktyg för reglering som myndigheten redan har och bli en vagga där en ny reglering föds.

5.3 För att fortsätta vara en **åtkomlig och relevant tjänstemarknad för svenska konsumenter krävs att PTS står fast vid reglering av access och debitering på konsumentens telefaktura.**

Ett helhetsgrepp och reglering är direkt nödvändigt om man har för avsikt att fullfölja sitt uppdrag och värna om och upprätthålla en konkurrensutsatt marknad som är trygg för konsument och erbjuder en mångfald av digitala tjänster och varor.

5.4 Telefakturan är idag **den enda betalmetod som har räckvidden med ca 13 miljoner kundaccesser, kostnadseffektiva, enkla oregistrerade betalningar, för bl.a. minutdebiteringar** vilket utgör de särdrag som PTS kräver för att reglera betalsamtal och i bästa fall hela betaltelemarknaden. Kunder ringer för ca 1,3 miljarder kronor per år och med rätt reglering kan konsumenter nå ännu fler tjänster.

5.5 Marknaden är inte avreglerad enligt EUs intentioner. Inte heller har någon medlemsstat i EU en liknande situation som betalteleaktörer och konsumenter upplever i Sverige. Kostnaderna att etablera till mer än 13 miljoner fysiska nätaccesser för att nå konsumenter är inte realistiska för betalteleaktörer. Slutanvändarna gynnas av lättillgängliga betalteletjänster i sin vardag såväl som i yrkeslivet.

VD Helena Åsberg

Unicorn Telecom AB

Box 7059

103 86 Stockholm

Tel: +46 8 440 41 00

Fax: +46 8 790 00 01

Mob: +46 70 715 4444

www.unicorn.se

VD Roberth Nilsson

Viatel Sweden AB

Telefon: 08-50 60 10 20 | Mobil: 0707-10 77 90

Besöksadress: Ostmästargränd 8A, Årsta

Postadress: Box 90227, 120 23 Stockholm

E-post: roberth.nilsson@viatel.se |

Webb: viatel.se

VD Per Frykner

GÖTALANDSNÄTET AB

Mob: +46 701 809 528 ▪ Office: [+46 520 300 00](tel:+4652030000)

per.frykner@gotanet.se ▪ www.gotanet.se