

## INLÄGG Är mobiltelemarknaden mogen för avreglering?

JOHAN STENNEK OCH  
THOMAS TANGERÅS

*Johan Stennek* är docent i nationalekonomi vid Institutet för Näringslivsforskning och arbetar med frågor rörande företagsförvärv, marknader med få säljare och köpare, samt teleregleringar. Han är medlem i Centre for Economic Policy Research och Konkurrensverkets råd för konkurrensfrågor. [johan.stennek@ifn.se](mailto:johan.stennek@ifn.se)

*Thomas Tangerås* är fil.dr i nationalekonomi och verksam vid Institutet för Näringslivsforskning. Hans forskning är inriktad på industriell ekonomi och politisk ekonomi. [thomas.tangeras@ifn.se](mailto:thomas.tangeras@ifn.se)

I dag måste TeliaSonera slåss om mobilkunderna med tre andra nätverk, Comviq, Telenor och Tre; för något decennium sedan hade man monopol. Konkurrensen på mobiltelemarknaden synes ha ökat på ungefär samma sätt i hela OECD-området (se tabell 1). Tio år efter att telemarknaderna började liberaliseras hade samtliga monopol försvunnit och i dag finns det minst tre mobilföretag i de flesta OECD-länder.

Det blir också allt enklare för oss konsumenter att byta nätverk. Vi kan i dag jämföra mobiloperatörernas priser på Post och Telestyrelsens (PTS) hem-

sida, och de som vill byta har rätt att behålla sitt telefonnummer. Alla som har en mobiltelefon kan ringa till vem som helst oavsett vilket nätverk man tillhör, eftersom operatörerna är tvungna att bedriva s k samtrafik. Nätverkens åtaganden att täcka stora delar av landet bidrar till att minska skillnaderna mellan nätverken och borde innebära att pris-konkurrensen stärks.

Under övergången från monopol till konkurrens har OECD-länderna även infört olika former av regleringar. I Sverige regleras mobilmarknaden bl a genom ett tak på det pris – samtrafikavgift – som operatörerna får ta ut av varandra när de skickar samtal mellan de olika nätverken. Detta tak har PTS successivt sänkt över tiden.<sup>1</sup>

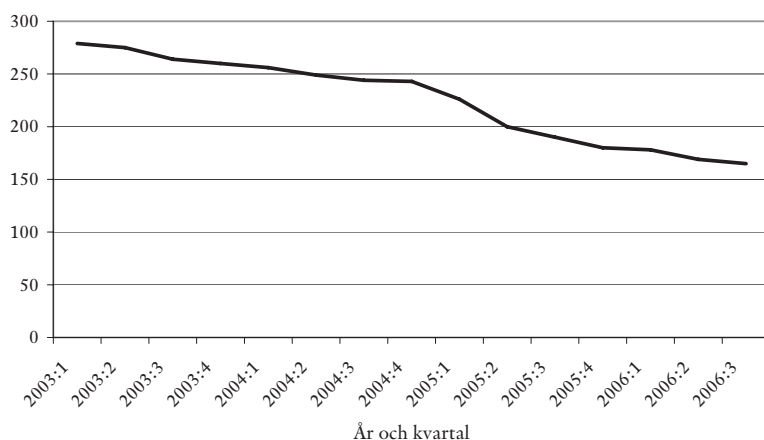
Samtidigt faller priserna på mobiltelefoni. Genomsnittssvensken betalar i dag ett 40 procent lägre pris än för fyra

<sup>1</sup> Denna reglering är en del av ett gemensamt europeiskt regelverk. Regelverket omfattar två direktiv (Framework Directive och Access and Interconnection Directive) samt EU-kommissionens rekommendationer. I Sverige implementeras dessa regler genom Lagen om elektronisk kommunikation (LEK).

År	Monopol	Duopol	Triopol	Fyra eller fler
1989	24	6	0	0
1990	23	7	0	0
1991	23	7	0	0
1992	18	11	1	0
1993	15	12	3	0
1994	11	14	4	1
1995	11	13	4	2
1996	6	16	5	3
1997	3	18	4	5
1998	0	14	8	8
1999	0	9	13	8
2000	0	5	15	10
2001	0	4	14	12
2002	0	4	10	16
2003	0	4	12	14
2004	0	4	13	13

Tabell 1  
Infrastrukturkonkurrens på mobiltelemarknaden i 30 OECD-länder, 1989–2004

Källa: OECD (2005).



Figur 1  
Prisutvecklingen på mobiltelefoni i Sverige, 2003–06. Kr per månad för en genomsnittlig kund med genomsnittligt abonnemang

Källa: PTS.

år sedan. Det framgår av nya data från PTS som redovisas i figur 1.

Enligt en studie av EU-kommissionen så är mobiltelefonin nu större än den fasta telefonin (EU-kommissionen 2006). Nästan ett av fem hushåll i Europa avstår t o m helt från att ha en fast telefon i hemmet.

Regleringen av telemarknaden orsa-

kar i sig allvarliga problem. En statlig utredning beskriver omfattande byråkratiskt krångel, osäkerhet och risk för minskad investeringsvilja (SOU 2006:88). En utredning beställd av EU-kommissionen visar att byråkratiskt krångel är ett viktigt hinder för investeringsviljan (London Economics 2006). Eftersom telemarknaden har mycket stor betydelse

för tillväxten – en tredjedel av tillväxten i OECD-området under en 20-årsperiod kan hänföras till direkta eller indirekta effekter av förbättrade telekommunikationer (Röller och Waverman 2001) – så finns det all anledning att ta det byråkratiska krånglet på stort allvar.

När konkurrensen nu synes ha ökat och priserna faller är det frestande att avskaffa regelverket. Marknaden skulle ändå inte lämnas utan tillsyn eftersom Konkurrensverket kan agera om någon visar sig missbruka sin marknadsmyndighet. Bland annat EU-kommissionen (2005, s 1, vår översättning) har uttryckt en mycket tydlig ambition att avskaffa det gemensamma europeiska regelverket:

Reglering betraktas som ett i huvudsak tidsbegränsat fenomen, nödvändigt för övergången från den tidigare monopolistiska telemarknaden till ett fullt fungerande marknadssystem. ... [A]llt eftersom sektorn utvecklas, kommer operatörerna i större utsträckning att bygga sina egna infrastrukturer och konkurrera mer effektivt. ... [R]egleringen kan dras tillbaka, och konkurrenslagstiftningen ... kommer att ersätta de sektorspecifika insatserna.

I denna artikel visar vi att det är tveksamt om priskonkurrensen på mobiltelemarknaden skulle fungera utan ett stöttande regelverk. Utan en reglering skulle priserna förmodligen inte ha fallit som de nu har gjort. Vi menar även att regleringen kan utformas på ett betydligt bättre sätt än i dag.

#### *Samtrafiken komplicerar konkurrensförhållandena på telemarknaden*

Telemarknaden skiljer sig från de flesta andra marknader eftersom företagen måste konkurrera och samarbeta med varandra på samma gång. Företagen konkurrerar om att sälja abonnemang till kunderna. Samtidigt ökar värdet

av ett abonnemang ju fler abonnenter man kan samtala med. Det är därför till stor nytta för kunderna om de kan ringa varandra mellan nätverken. Sådan samtrafik är företagen t o m skyldiga att erbjuda enligt lag.

Även om samtrafiken har ett stort värde för konsumenterna skapar den också problem. Operatörerna är inte endast konkurrenter, utan även varandras underleverantörer. Telia måste till exempel betala en avgift för samtal som skickas till Telenor, och vice versa. Dessa samtrafikavgifter innebär att operatörerna delar på intäkterna från samtliga kunder och därför är mindre intresserade av att stjåla varandras kunder genom sänkta priser. På grund av denna samtrafik går det inte att använda traditionella ekonomiska oligopolmodeller för att analysera regleringsbehovet på telemarknaden.

I tre numera klassiska teoretiska studier från 1998 visade Mark Armstrong respektive Jean-Jacques Laffont, Patrick Rey och Jean Tirole att samtrafiken mellan teleoperatörer kan innebära att konkurrensen på en oreglerad marknad i vissa fall inte fungerar alls (Armstrong 1998; Laffont m fl 1998a, 1998b). Priset kan bli lika högt som om en monopolist hade satt det.

Förklaringen är att operatörerna kan öka sina kostnader för att skicka samtal till varandras nätverk på ett artificiellt sätt, genom att komma överens om höga samtrafikavgifter.

Ökade kostnader slår igenom som ökade priser för kunderna, precis som på vilken annan marknad som helst.

Dessa arbeten studerar endast marknader med två konkurrerande operatörer. Det är mycket vanligt att man fokuserar på duopol i teoretiska studier eftersom analysen blir mycket enklare, samtidigt som marknader med två företag normalt rymmer de aspekter som är viktiga även på marknader med fler företag. Ett annat skäl är att de flesta

mobiltelemarknader fortfarande var monopol eller duopol när dessa studier genomfördes.

I en färsk teoretisk studie visar vi dock att konkurrensen på mobiltelemarknaden förändras till sin karaktär när det finns tre företag eller fler (Stennek och Tangerås 2006). Etableringen av nya nätverk medför att det tillkommer *konkurrens i samtrafikavgifter*. Operatörerna bestämmer samtrafikavgifterna genom parvisa förhandlingar. Om två operatörer kommer överens om att sänka avgifterna sinsemellan kommer deras kostnader för att skicka iväg samtal att sjunka. De får därigenom en konkurrensfördel gentemot andra operatörer ("tredje part"). Tack vare sina sänkta kostnader kommer de att sänka sina samtalspriser och därigenom locka till sig nya kunder från tredje part. Det finns alltså en form av konkurrens på mobiltelemarknader med tre företag som saknas på duopolmarknader.

Studien visar dock att det även uppstår en konkurrensbegränsande effekt när antalet företag ökar. Med fler konkurrenter kommer en allt större del av varje nätverks samtalsvolym att bestå av samtal till andra nätverk – operatörernas upplevda samtalskostnader ökar. Om företagen är lika stora kommer grovt räknat 50 procent av samtalen att skickas till konkurrenten om det finns två nätverk. Med tre nätverk är motsvarande siffra 67 procent och med fyra nätverk kommer 75 procent av samtalen att påföras en samtrafikavgift. Alla operatörer får naturligtvis även intäkter från samtrafikavgifterna, men poängen är att de får ökade kostnader för de samtal som deras egna kunder ringer.

Ökade kostnader för samtal ökar priserna och undanröjer den prispress som uppstår tack vare konkurrensen. Man kan visa att prisökningen till följd av kostnadsökningen precis motsvarar prissänkningen till följd av den ökade konkurrensen

i den analyserade modellen. Orsaken är att båda effekterna är proportionella mot företagets marknadsandelar.

Slutsatsen i Stennek och Tangerås (2006) är att etablering av nya mobila nätverk inte har några effekter på samtalspriserna på en oreglerad marknad. Trots att kunderna kan välja mellan flera olika nätverk kommer prisen att vara densamma som om en ensam monopolist haft hela marknaden. Detta resultat talar för att priserna inte skulle ha sjunkit till följd av nyetableringen, i frånvaro av en reglering. En reglering av mobiltelemarknaden behövs även på lång sikt.

#### *Nuvarande metod: detaljreglering*

Det finns vissa belägg för att regleringar har positiva effekter. År 2001 fanns det stor variation i regelverken mellan olika länder. Storbritannien och USA hade omfattande specialregler för telemarknaden, till skillnad från Nya Zeeland som helt förlitade sig på allmänna konkurrenspolitiska medel. Australien och Chile hade vid samma tidpunkt en modell som låg mitt emellan de två extremerna. Prisnivån i Nya Zeeland var dubbelt så hög som i Storbritannien och USA. I Australien och Chile låg prisnivån i ett mellanläge (Kerf m fl 2005). Dessa belägg får dock betraktas som indikativa eftersom man med så få observationer inte kan rensa bort exempelvis inverkan av olika lönekostnader mellan länder.

Men även om prisreglering kan ha vissa önskvärda effekter vad gäller prisnivån, gör sig de klassiska regleringsproblemen gällande även på telemarknaden. Dagens detaljerade reglering är resurskrävande. PTS måste utreda konkurrensförhållandena på den svenska marknaden. Om man finner konkurrensen bristfällig måste man besluta om lämpliga motmedel. När man kräver att operatörerna ska sätta kostnadsoriente-

rade samtrafikavgifter måste man arbeta fram kostnadsmodeller. Ska nätverken värderas till inköpspris eller till återanskaffningsvärde? Hur ska samkostnader fördelas? I nästa skede måste myndigheten samla in kostnadsdata från alla operatörer för att kunna utföra sina uppgifter. Operatörerna åläggs omfattande arbete med att tillhandahålla den nödvändiga informationen. Enligt den statliga utredningen på området (SOU 2006:88) är det mycket vanligt att operatörerna och PTS har olika uppfattningar i samtliga frågor och att besluten överklagas. Det är inte heller ovanligt att domstolsprocesserna tar flera år.

Till detta kommer att regleringsbesluten är svåra att förutsäga för företagen. Utredningen menade att denna osäkerhet minskar företagets investeringsvilja och därmed utbudet av tjänster till konsumenterna.

Svårare att mäta, men möjligen lika viktigt, är att en kostnadsbaserad prisreglering kan minska företagets intresse att hålla sina kostnader på en låg nivå. Om man har säker täckning för sina kostnader finns det ingen vinst i att hålla låga kostnader. Det innebär ett slöseri med samhällets resurser och kan även leda till ökade priser för konsumenterna.

#### *Alternativ metod: strukturell reglering*

Kombinationen av marknadsmisslyckande och regleringsmisslyckande framkallar frågan om det finns något tredje alternativ. Är det möjligt att konstruera mer strukturella regler för operatörernas marknadsuppträdande – regler som är enkla och inte kräver omfattande information, men som ändå kan undanröja monopolhotet?

I Stennek och Tangerås (2006) studeras ett alternativt regelverk som skulle kunna förbättra konkurrensen utan att vara alltför informationskrävande. Detta regelverk innebär att myndigheterna även fortsättningsvis skulle sätta en övre

gräns för samtrafikavgifterna. Innovationen är att denna gräns kan sättas oberoende av operatörernas kostnader, och att PTS därför inte behöver samla in någon information.

För att detta ska fungera krävs dock att priskonkurrensen samtidigt stärks på två sätt. För det första måste priskonkurrensen stärkas genom att det blir enklare för kunderna att byta operatör. Om det är billigt att locka över kunder, blir det frestande för operatörerna att stjåla varandras abonnenter. För att motverka konkurrensen måste operatörerna komma överens om mycket höga samtrafikavgifter. Även ett väl tilltaget tak undanröjer denna möjlighet. Att taket kan vara väl tilltaget innebär att det kan sättas oberoende av operatörernas kostnader. PTS behöver inte samla in någon information om företagets kostnader.

För det andra behöver man införa två nya regler, nämligen att operatörerna måste sätta samma priser på samtal till andra nätverk som på samtal inom det egna nätverket, och att två operatörer måste ha samma samtrafikavgift gentemot varandra. En viktig poäng med dessa regler är att de riktar in sig på prisstrukturen snarare än direkt på prisnivån. PTS kan upprätthålla dem utan omfattande informationsinsamling. Prisenivån påverkas indirekt.

#### *Policy slutsatser*

Som alltid bör man vara mycket försiktig med att dra policy slutsatser på basis av ett fåtal studier. Eftersom både det europeiska och det svenska regelverket är under utredning är det ändå av intresse att redogöra för de slutsatser som existerande forskning pekar mot. Vi vill peka på flera policy slutsatser.

- *Låga priser kräver en kombination av konkurrens och offentligt ingripande*  
Vår forskning (Stennek och Tangerås 2006) visar att priset på en helt oreg-

lerad mobilmarknad skulle kunna hamna på en monopolnivå oberoende av hur många mobilnät som kunderna kan välja mellan och oberoende av hur lätt det är för kunderna att byta nätverk. På en reglerad marknad kommer priserna att sjunka om konkurrensen ökar till följd av nyetabletering eller att det blir lättare att byta nätverk.

Det behövs ett regelverk för att konkurrensen ska få en effekt på priserna.

- *Reglering är bättre än konkurrenspolitik*  
Ett offentligt ingripande kan ta formen av en förhandsreglering eller den generella konkurrenspolitiken. Vi menar att en förhandsreglering är att föredra.

Avtal om samtrafikavgifter måste betraktas som normala kommersiella avtal med underleverantörer. De kan inte betraktas som kartellavtal som per definition är förbjudna enligt konkurrenslagen. Ett avtal om en *hög* samtrafikavgift skulle kanske kunna betraktas som konkurrensbegränsande, och därmed kunna beivras av Konkurrensverket. Men då är vi tillbaka i ett slags prisreglering. Och att reglera samtrafikavgifterna i efterhand skulle tvinga operatörerna att gissa sig till vilka priser som Konkurrensverket kan tänkas tolerera. Eftersom konkurrensproblemen på mobiltelemarknaden alltid är närvarande skulle företagen alltid behöva ägna sig åt sådana gissningar.

En förhandsreglering är att föredra eftersom den är mer transparent.

- *Enklare regler*  
Vi menar att förhandsregleringen kan förenklas på två sätt; dels genom att skyldigheterna blir allmängiltiga, dels genom att skyldigheterna får en mer strukturell karaktär.

Vår forskning (Stennek och Tang-

erås 2006) visar att konkurrensproblemen på en oreglerad mobiltelemarknad kvarstår oberoende av antalet företag och oberoende av hur utbytbara konsumenterna anser att företagets tjänster är. Två av de faktorer som normalt skapar konkurrens på en marknad är alltså verkningslösa på en oreglerad mobiltelemarknad. Ett marknadsmisslyckande synes ofrånkomligt. Detta resultat indikerar att man bör bygga en reglering på den juridiska presumtionen att konkurrensen på mobiltelemarknaden inte fungerar, utan att detta behöver fastställas av PTS.

Man bör överväga att låta skyldigheterna omfatta samtliga företag, utan att behovet i varje fall behöver fastställas genom en särskild utredning av PTS. För att uttala sig mer definitivt om denna fråga behöver vi dock ytterligare forskning som uttryckligen studerar hur skillnader i reglering mellan olika företag påverkar konkurrensen.

Vår forskning pekar vidare på att operatörerna bör påföras fyra strukturella skyldigheter, nämligen att bedriva samtrafik, att ta ut reciproka samtrafikavgifter och att sätta samma pris oberoende av vilket nätverk mottagaren av ett samtal finns i. Slutligen ska samtrafikavgifterna understiga ett tak, som bör vara oberoende av kostnadsnivån.

Vårt förslag att företagen ska tvingas ta ut samma pris av sina kunder oberoende av om ett samtal skickas inom det egna nätverket eller till ett annat nätverk innebär att samtalspriserna utsätts för en direkt reglering. I dag kontrolleras de endast indirekt genom samtrafikavgifterna. Vårt förslag skulle sannolikt därför uppfattas som en förhållandevis radikal förändring av rådande synsätt. Vi menar att EU-kommissionen bör överväga

en sådan förändring i samband med den nu pågående översynen av det gemensamma regelverket.

- *Det måste bli ännu enklare att byta nätverk*

Konkurrens kan skapas genom att fler nätverk konkurrerar om kunderna eller genom att det blir lättare för kunderna att byta mellan olika nätverk. Våra resultat visar att effekten av minskad koncentration kan vara förhållandevis blygsam även i närvaro av en reglering. Eftersom det dessutom är mycket dyrt att bygga ut flera nätverk menar vi att diskussionen bör fokusera på hur man ska öka kundernas möjligheter att byta mellan olika nätverk. Man skulle t ex kunna ålägga operatörerna förenklade prislistor som ökar jämförbarheten. En annan möjlighet vore att minska bindningstiderna i abonnemangen.

Till stor del bestäms priskonkurrensen av vilka åtaganden om geografisk täckning och kvalitet som nätverken gör i samband med licensieringen. Man bör undersöka möjligheterna att utforma detta auktionsliknande förfarande så att nätverken inte endast utlovar hög kvalitet utan även likartad kvalitet för att öka kundernas rörlighet och därigenom priskonkurrensen.

Med fasta spelregler kommer vinstnivån sedan att regleras genom att fler eller färre nätverk väljer att etablera sig på mobiltelemarknaden. PTS slipper att på skakiga grunder fastställa priser som ska ge nätverken

en skälig avkastning i beslut efter beslut.

Med rätt stöd skulle mobiltelemarknaden kunna fungera som en vanlig marknad.

## REFERENSER

Armstrong, M (1998), "Network Interconnection in Telecommunications", *Economic Journal*, vol 108, s 545-564.

EU-kommissionen (2005), "Electronic Communications: New Regulatory Framework - Principles", Fact Sheet 13, September 2005, Bryssel.

EU-kommissionen (2006), "Eurobarometer: E-Communications Household Survey", Bryssel.

Kerf, M, I Neto och D Gérardin (2005), "How Antitrust and Sector Regulation Affect Telecom Competition", *Public Policy for the Private Sector*, Note 296, World Bank, Washington.

Laffont, J-J, P Rey och J Tirole (1998a), "Network Competition: Overview and Nondiscriminatory Pricing", *RAND Journal of Economics*, vol 29, s 1-37.

Laffont, J-J, P Rey och J Tirole (1998b), "Network Competition: Price Discrimination", *RAND Journal of Economics*, vol 29, s 38-56.

London Economics (2006), "An Assessment of the Regulatory Framework for Electronic Communications - Growth and Investment in the EU e-Communications Sector", London.

OECD (2005), *Communications Outlook 2005*, OECD, Paris.

Röller, L-H och L Waverman (2001), "Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach", *American Economic Review*, vol 91, s 909-923.

SOU 2006:88, *Effektivare LEK*, Näringsdepartementet, Stockholm.

Stennek, J och T Tangerås (2006), "Competition vs Regulation in Mobile Telecommunications", Working Paper 685, Institutet för Näringslivsforskning, Stockholm.