

Lagrådsremiss

Lätt byte – enklare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 17 oktober 2013

Anna-Karin Hatt

Dan Sandberg
(Näringsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Förslagen syftar till att göra det enklare för konsumenter att säga upp abonnemang på elektroniska kommunikationstjänster och att friare kunna använda mobiltelefoner och annan utrustning som de har köpt i samband med sådana abonnemang.

Det föreslås att uppsägningstiden i avtal mellan en konsument och den som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster ska få vara längst en månad. Avtal med bindningstid ska kunna sägas upp en månad före bindningstidens utgång.

Vidare föreslås att konsumenter ska ha rätt att efter den inledande bindningstiden få operatörslös borttagna kostnadsfritt och utan dröjsmål. Med operatörslös avses sådana begränsningar när det gäller användningen av terminalutrustning som en leverantör har infört eller låtit införa för att hindra att utrustningen används för nyttjande av andra leverantörers elektroniska kommunikationstjänster.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2014.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Allmän bakgrund	6
4.1	Uppsägningstid.....	6
4.2	Sampaketering och operatörlåst terminalutrustning.....	7
5	Rättsliga utgångspunkter.....	8
5.1	Lagen om elektronisk kommunikation	8
5.2	Lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden	9
5.3	Allmänna reklamationsnämnden	10
5.4	Förslag till EU-förordning om åtgärder för att fullborda den europeiska inre marknaden för elektronisk kommunikation	11
5.5	Förslag till lag om konsumenters rätt att hindra förlängning av avtal.....	11
6	Det bör bli lättare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster	12
7	Uppsägningstidens längd	13
8	Operatörlåst terminalutrustning.....	16
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	19
10	Konsekvenser.....	19
11	Författningskommentar	21
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Lätt byte – enklare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster (Ds 2013:9).....	23
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	27
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	29

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 5 kap. 15 b och 15 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

15 b §

Den som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster får i avtal med en konsument inte ställa upp villkor som innebär att uppsägningstiden för konsumenten är längre än en månad. I fråga om avtal med bindningstid får villkoren inte innebära att konsumenten måste säga upp avtalet tidigare än en månad före bindningstidens utgång för att avtalet ska upphöra att gälla vid den tidpunkten.

15 c §

Den som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster och som har träffat avtal med en konsument om abonnemang med bindningstid, i kombination med tillhandahållande av terminalutrustning, ska efter den inledande bindningstiden på begäran av konsumenten ta bort operatörlås kostnadsfritt och utan dröjsmål.

Med operatörlås avses sådana begränsningar när det gäller användningen av terminalutrustning som en tjänsteleverantör har infört eller låtit införa för att

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EGT L 204, 21.7.1998, s. 37, Celex 398L0034), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1025/2012 (EUT L 316, 14.11.2012, s. 12, Celex 32012R1025).

hindra att utrustningen används för nyttjande av andra leverantörers elektroniska kommunikationstjänster.

Tjänsteleverantören ska omedelbart efter den inledande bindningstidens utgång på ett tydligt sätt underrätta konsumenten om dennes rätt enligt första stycket. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om på vilket sätt underrättelsen ska lämnas.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2014.

3 Ärendet och dess beredning

I Post- och telestyrelsens rapporter *Möjligheten att byta – En kartläggning och analys av villkor i konsumentavtal som påverkar kundrörligheten på marknaden för elektronisk kommunikation (PTS-ER-2010:22)* och *Transparenta internetaccessor – får konsumenterna tillräcklig information om begränsningar i tjänsterna och om möjligheten att byta operatör (PTS-ER-2011:29)* och i Konsumentverkets rapport *Konsumenters möjlighet att byta bredbandsleverantör – En granskning av avtalsvillkor och marknadsföring avseende uppsägningstid och bindningstid för bredbandstjänster (Rapport 2012:9)* lämnas förslag på åtgärder för att underlätta för konsumenter att byta leverantör av elektroniska kommunikationstjänster.

Inom Näringsdepartementet har promemorian *Lätt byte – enklare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster (Ds 2013:9)* utarbetats. I promemorian lämnas förslag om att reglera uppsägningstidens längd i konsumentabonnemang avseende elektroniska kommunikationstjänster och användningen av s.k. operatörslås som begränsar användningen av terminalutrustning.

En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en sammanställning över dessa finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2013/1563/ITP).

Regeringskansliet har denna dag uppdragit åt Kommerskollegium att anmäla förslagen i lagrådsremissen till Europeiska kommissionen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

4 Allmän bakgrund

4.1 Uppsägningstid

I princip alla erbjudanden om konsumentavtal inom området elektronisk kommunikation har i dagsläget uppsägningstid. Det är vanligt förekommande att avtalen är förenade med en inledande bindningstid. Bindningstid är den tid som abonnenten förbinder sig att köpa en viss tjänst från en och samma leverantör. Konsumenten kan inte ensidigt avbryta abonnemang under löpande bindningstid. När det gäller avtal med bindningstid övergår normalt avtalet till ett tillsvidareavtal med uppsägningstid, om konsumenten inte har sagt upp avtalet till bindningstidens utgång.

Det saknas fullständiga data om uppsägningstider inom området sett över tid. Som redovisas i promemorian är det dock numera praxis med tre månaders uppsägningstid i konsumentavtal med inledande bindningstid. Det har även funnits abonnemang som marknadsförts som ”utan bindningstid”, men som samtidigt haft en uppsägningstid på tre månader.

4.2 Sampaketering och operatörslåst terminalutrustning

Med sampaketering avses i det här sammanhanget att två eller fler tjänster erbjuds inom ramen för ett och samma avtal.

Sampaketering har under lång tid förekommit inom området elektronisk kommunikation. Det är vanligt att mobiltelefoni, fast telefoni, bredband och tv-tjänster erbjuds som delar i olika typer av tjänstepaket. Ju fler tjänster som konsumenten inkluderar i ett paket, desto större blir ofta den relativa rabatten. Sampaketerade avtal kan alltså erbjuda konsumenten relativt stora kostnadsbesparingar.

Sampaketering kan också ske genom att en tjänsteleverantör erbjuder konsumenter elektroniska kommunikationstjänster i kombination med subventionerad terminalutrustning, som mobiltelefoner eller bredbandsmodem. De allmänna villkoren kompletteras i sådana fall ofta med s.k. operatörslås.

Operatörslås är både ett avtalsvillkor och ett tekniskt lås. Avtalsvillkoret innebär att terminalutrustning som säljs i kombination med ett abonnemang under viss tid endast får användas med den operatör som utrustningen har knutits till. Terminalutrustningen har också låsts tekniskt så att det inte går att använda den med en annan operatörs tjänster. Låsningen möjliggörs genom att terminalutrustningen är försedd med mjukvara som kan kontrolleras av tjänsteleverantören.

Tiden som t.ex. en mobiltelefon är låst till den specifika operatören sammanfaller ofta med en avtalad inledande bindningstid. Därigenom ökar sannolikheten att en tjänst används av konsumenten samtidigt som tjänsteleverantören får ytterligare en försäkran om att subventionerad terminalutrustning inte används för en konkurrerande leverantörs tjänster. När den inledande bindningstiden har gått ut kan konsumenten få terminalutrustningen upplåst mot en avgift. Detta görs genom ändring av utrustningens mjukvara. Det krävs därmed inte någon fysisk justering av utrustningen.

I dagsläget är s.k. SIM-kortslås den teknik som används för att spärra användningen av mobil terminalutrustning. Området för elektroniska kommunikationer präglas dock av en snabb teknikutveckling. Det är inte självklart att SIM-kort även i framtiden kommer att användas i mobil terminalutrustning eller inom mobila kommunikationer. I mobiltelefoner som använt nätverk med den tekniska standarden CDMA, bl.a. i USA, har exempelvis separata SIM-kort saknats. Motsvarande eller liknande funktionalitet har i stället varit inbyggd i mobiltelefonen. Det är även möjligt att på liknande sätt som med SIM-kort låsa terminalutrustning i fasta kommunikationsnät, såsom bredbandsmodem eller utrustning för mottagning av digital-tv, till en särskild leverantör.

5 Rättsliga utgångspunkter

5.1 Lagen om elektronisk kommunikation

Allmänt om lagen om elektronisk kommunikation

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, förkortad LEK, syftar till att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte när det gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Syftet ska uppnås främst genom att konkurrensen och den internationella harmoniseringen främjas. Samhällsomfattande tjänster ska dock alltid finnas tillgängliga på för alla likvärdiga villkor i hela landet till överkomliga priser. Vid lagens tillämpning ska särskilt beaktas elektroniska kommunikationers betydelse för yttrandefrihet och informationsfrihet.

Genom LEK har i huvudsak det EU-rättsliga regelverket för elektronisk kommunikation genomförts. Det EU-rättsliga regelverket består av fem harmoniseringsdirektiv, varav ett ramdirektiv och fyra särdirektiv, ett beslut om radiospektrumpolitik och en förordning om roaming i allmänna mobilnät inom EU.

Åtgärder som vidtas med stöd av LEK får inte vara mer ingripande än som framstår som rimligt och ska vara proportionella med hänsyn till lagens syfte och de övriga intressen som lagen ska skydda.

Lagen gäller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning.

Med elektroniska kommunikationstjänster avses tjänster som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät. Lagen omfattar sålunda den tekniska infrastrukturen, men inte själva innehållet i tjänsterna.

Post- och telestyrelsen (PTS) är den myndighet som tar emot anmälningar, prövar ansökningar, handlägger ärenden samt utövar tillsyn enligt lagen och enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen m.m.

Bestämmelser om tjänster till bl.a. konsumenter finns i 5 kap. LEK.

Bestämmelser om avtalsinnehåll

I 5 kap. 15 § LEK finns bestämmelser om vad ett avtal mellan en konsument och den som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster ska innehålla. Avtalet ska bl.a. innehålla tydliga, heltäckande och lättillgängliga uppgifter om begränsningar när det gäller användningen av terminalutrustning, såsom användning av operatörlås (första stycket 9) och om villkoren för förlängning och uppsägning av avtalet (första stycket 15).

Enligt 5 kap. 15 a § i lagen ska den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster erbjuda slutanvändare att ingå avtal med en längsta giltighetstid om 12 månader. Ett avtal mellan en konsument och den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster får inte ha en längre inledande bindningstid än 24 månader.

Till grund för bestämmelserna i 5 kap. 15 a § ligger artikel 30.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster)¹, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG². Syftet med regleringen är att undvika långa bindningstider som verkar hämmande på konsumentens möjlighet att byta leverantör. En maximal tidsgräns för bindningstider anses också bidra till att användare lättare kan växla mellan olika tjänsteleverantörer och därigenom ta del av olika erbjudanden (se prop. 2010/11:115 s. 97).

Enligt 5 kap. 16 § gäller att en tjänsteleverantör som vill ändra förutsättningarna för ett avtal till nackdel för en konsument är skyldig att uppmärksamma konsumenten om ändringen senast en månad innan den träder i kraft. En konsument som inte vill godta de nya villkoren har rätt att säga upp avtalet utan att därvid drabbas av någon kostnad, avgift eller annan förpliktelse. Leverantören ska också upplysa konsumenten om dennes rätt att säga upp avtalet. Genom dessa bestämmelser genomförs artikel 20.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster.

Enligt artikel 30.6 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ska medlemsstaterna se till att villkor och förfaranden vid uppsägning av avtal om elektroniska kommunikationstjänster inte hämmar byte av tjänsteleverantör.

Vid överträdelser av bestämmelserna i 5 kap. 15–16 §§ LEK kan PTS ingripa genom att meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att rättelse ska ske. Förelägganden och förbud får förenas med vite.

5.2 Lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden

I lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden finns bestämmelser om avtalsvillkor som näringsidkare använder när de erbjuder varor, tjänster eller andra nyttigheter till konsumenter. För att skydda konsumenter mot oskäliga avtalsvillkor kan Marknadsdomstolen på ansökan av Konsumentombudsmannen (KO) förbjuda näringsidkare att använda avtalsvillkor som med hänsyn till pris och övriga omständigheter är oskäliga mot konsumenten. Förbudet ska också vara påkallat från allmän synpunkt eller annars ligga i konsumenternas eller konkurrenternas intresse. En sammanslutning av näringsidkare som använder eller rekommenderar användning av ett oskäligt avtalsvillkor får förbjudas att i framtiden använda eller rekommendera villkoret. Ett förbud ska normalt förenas med vite.

En fråga om förbud får i fall som inte är av större vikt prövas av KO genom att den som antas ha använt ett oskäligt avtalsvillkor meddelas ett förbuds föreläggande.

Ett förbud som meddelas enligt lagen är framåtsyftande, och innebär att näringsidkaren inte får använda villkoret eller ett liknande villkor för

¹ EGT L 108, 24.4.2002, s. 51, (Celex 32002L0022).

² EUT L 337, 18.12.2009, s. 11, (Celex 32009L0136).

framtiden. Förbudet skyddar därmed konsumenterna som kollektivt mot att näringsidkaren använder det oskäligen avtalsvillkoret igen. När det gäller avtal som redan slutits kan ett oskäligt avtalsvillkor i stället angripas på civilrättslig väg, med stöd av 36 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

Av förarbetena till lagen (prop. 1994/95:17 s. 64 f och 89 f) och rättspraxis (t.ex. MD 2011:21) framgår att ett avtalsvillkor typiskt sett anses oskäligt mot konsumenten, om det med avvikelse från dispositiva rättsregler ger näringsidkaren en förmån eller berövar konsumenten en rättighet och därigenom åstadkommer en sådan snedbelastning i fråga om parternas rättigheter och skyldigheter enligt avtalet, att en genomsnittligt sett rimlig balans mellan parterna inte längre är för handen. Frågan om ett avtalsvillkor är att anse som oskäligt avgörs på grundval av en samlad bedömning av parternas rättigheter och skyldigheter. Vid skälighetsbedömningen spelar också villkorens förhållande till tvingande lagstiftning stor roll. Ett avtalsvillkor som strider mot tvingande lag anses regelmässigt vara oskäligt. Avtalsvillkor som strider mot tvingande allmänna rättsprinciper, utan att dessa framgår av lag, kan också förbjudas. Även sådana villkor som presenterats eller utformats på ett vilseledande eller oklart sätt, så att konsumenten inte kan förutse vilka konsekvenser villkoret får för honom eller henne är normalt oskäligen enligt lagen.

Marknadsdomstolen har inte med stöd av lagen prövat sådana villkor i avtal om elektroniska kommunikationstjänster som rör uppsägningstiden eller att t.ex. en mobiltelefon är försedd med ett operatörlås som endast kan låsas upp mot en avgift.

5.3 Allmänna reklamationsnämnden

Allmänna reklamationsnämnden (ARN) är en statlig myndighet som bl.a. prövar tvister som rör köp av varor och tjänster av olika slag. Enligt 1 § förordningen (2007:1041) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden ska ARN bl.a. pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare som rör en vara, tjänst eller annan nytting som näringsidkaren har tillhandahållit konsumenten (konsumenttvister) och rekommendera en lösning av tvisten.

Av ARN:s föreskrifter (KOVFS 2009:1) om konsumenttvister som inte prövas av nämnden framgår vilka krav som ställs för att nämnden ska ta upp en tvist till prövning. Enligt föreskrifterna prövas inte nämnden konsumenttvister där värdet av vad som yrkas understiger vissa belopp. För hemelektronik gäller att värdet ska vara minst 1 000 kr. I beloppen räknas inte in yrkanden om ersättning för annan skada än ekonomisk skada.

Avsikten med ARN:s prövning av tvister är att få ett snabbt och enkelt, men ändå rättssäkert alternativ till domstol. Tvisten prövas utifrån de uppgifter och den bevisning som parterna ger in. Nämnden gör alltså ingen egen utredning av vad som hänt, utan det är upp till parterna att presentera det underlag som nämnden ska ta ställning till. Vid bedömning av en tvist utgår nämnden från gällande rätt. Nämndens beslut är

rekommendationer, men följs enligt nämndens egna uppgifter i 70–75 procent av fallen. ARN:s beslut går inte att överklaga.

ARN har inte prövat någon tvist som rör längden på uppsägningstid beträffande avtal om elektroniska kommunikationstjänster eller villkor om operatörlås i terminalutrustning.

5.4 Förslag till EU-förordning om åtgärder för att fullborda den europeiska inre marknaden för elektronisk kommunikation

Europeiska kommissionen lämnade den 11 september 2013 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att fullborda den inre marknaden för elektronisk kommunikation och upprätta en uppkopplad kontinent, och om ändring av direktiven 2002/20/EG, 2002/21/EG och 2002/22/EG samt förordningarna (EG) nr 1211/2009 och (EU) nr 531/2012 (KOM[2013] 627 slutlig).

I förslaget anges bl.a. att konsumenter, och andra slutanvändare om inte något annat har avtalats, ska ha rätt att säga upp avtal med en månads uppsägningstid när minst sex månader har förflutit sedan avtalet ingicks. Ingen ersättning ska utgå för detta, förutom återstående kostnader för eventuell subventionerad utrustning eller andra kampanjer som är knutna till avtalet vid tidpunkten för uppsägningen samt ersättning beräknat i förhållande till tidsperioden för eventuella andra kampanj-fördelar som anges som sådana vid den tidpunkt då avtalet ingicks. Eventuella begränsningar i användningen av terminalutrustning på andra nät ska hävas kostnadsfritt av leverantören senast vid betalning av sådan ersättning. Om det i avtalet anges att avtalsperioderna förlängs genom tyst medgivande ska leverantören informera slutanvändaren i så god tid att denne har minst en månad på sig att motsätta sig en förlängning. Om slutanvändaren inte motsätter sig förlängningen ska avtalet anses utgöra ett permanent avtal som kan sägas upp utan kostnad av slutanvändaren när som helst inom en uppsägningstid på en månad.

Lagstiftningsförfarandet pågår för närvarande och det är i dagsläget oklart när förordningen kan antas och vilket slutligt innehåll den kommer att få.

5.5 Förslag till lag om konsumenters rätt att hindra förlängning av avtal

I promemorian App to date – konsumenternas rättsliga ställning när varor eller tjänster betalas via telefonräkningen, m.m. (Ds 2012:31) lämnas förslag till en ny lag om konsumenters rätt att hindra förlängning av avtal. Lagen föreslås gälla när en näringsidkare har avtalat med en konsument att ett avtal på viss tid förlängs för en ny bestämd tidsperiod, eller tills vidare med en uppsägningstid som är längre än tre månader, om inte konsumenten säger upp avtalet. Förslaget ger konsumenten rätt att säga upp ett sådant avtal inom tre veckor från det att konsumenten fått en

betalningsanmaning för en ny period, såvida inte näringsidkaren högst två månader före avtalstidens utgång lämnat konsumenten viss information om avtalets fortsatta giltighet. Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

6 Det bör bli lättare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster

Regeringens bedömning: För att konsumenterna ska få största möjliga nytta av den snabba teknik- och marknadsutvecklingen behöver det bli lättare och gå snabbare att välja och byta abonnemang för mobiltelefoni, bredband och tv. Åtgärder bör vidtas för att främja själva bytet.

Skälen för regeringens bedömning: Som angetts ovan framgår av artikel 30.6 i direktivet om samhällsomfattande tjänster att medlemsstaterna ska se till att villkor och förfaranden vid uppsägning av avtal inte hämmar byte av tjänsteleverantör. De aktuella undersökningar som gjorts, och som redovisas i promemorian (Ds 2013:9), visar på att många konsumenter upplever problem i samband med själva bytet av elektronisk kommunikationsleverantör. Särskilt handlar det om att det är krångligt, tar lång tid och att man förlorar pengar till den första leverantören. Erbjudanden och avtalsvillkor upplevs av kunder som svårgenomträngliga, vilket gör att konsumenterna riskerar att låsas in i långa avtalsperioder och hindras att fritt använda terminalutrustning som erhållits i samband med tecknandet av ett abonnemang.

Konsumenterna upplever i många fall att de tjänster som levereras inte svarar mot deras förväntningar utifrån hur de uppfattat tjänsten innan de ingick avtalet. Denna problematik bör i första hand åtgärdas genom bättre och tydligare information om tjänsters innehåll. På det området vidtar regleringsmyndigheten PTS nu åtgärder. Konsumentverket har också nyligen ändrat sina föreskrifter om prisinformation så att de bl.a. omfattar särskilda krav på prisuppgifter vid försäljning av mobiltelefoner med tillhörande abonnemang. Samtidigt behövs regler som gör det lättare för konsumenter att byta leverantör av elektroniska kommunikationstjänster, när de väl bestämt sig för att göra det.

Bristen i transparens och svårigheter förknippade med att byta leverantör är två viktiga bakomliggande skäl till att kundnöjdheten inom den elektroniska kommunikationssektorn ligger omkring eller under genomsnittet i de undersökningar som jämför marknader inom olika sektorer. Även om de flesta kunder uppger att de är nöjda finns det ett betydande antal kunder som inte är det. Det är också vanligt att konsumenter som upplever olika sorters problem samtidigt är missnöjda med sina erfarenheter av leverantörbyten när de väl har bestämt sig för att byta leverantör. Om det blir lättare för den enskilda konsumenten att korrigera eventuella misstag genom att byta till en annan leverantör eller

att få ett annat erbjudande från samma leverantör, kan konsumenterna som helhet bli nöjdare.

Det har visat sig att leverantörerna inte har incitament att konkurrera med sådana avtalsvillkor som underlättar byten. Det är således osannolikt att marknadsaktörerna själva skulle vidta sådana åtgärder. Att genom regeländringar förenkla byten blir därför ett viktigt sätt att öka nöjdheten bland dessa konsumenter. För att konsumenterna ska få största möjliga nytta av den snabba teknik- och marknadsutvecklingen behöver det bli lättare och gå snabbare att välja och byta abonnemang för mobiltelefoni, bredband och tv. Det bör därför vidtas åtgärder för att främja själva bytet.

7 Uppsägningstidens längd

Regeringens förslag: Den som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster ska i avtal med en konsument inte få ställa upp villkor som innebär att uppsägningstiden för konsumenten är längre än en månad. I fråga om avtal med bindningstid ska villkoren inte få innebära att konsumenten måste säga upp avtalet tidigare än en månad före bindningstidens utgång för att avtalet ska upphöra att gälla vid den tidpunkten.

Promemorians förslag: överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Promemorians förslag omfattar dock alla elektroniska kommunikationstjänster.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *Post- och telestyrelsen (PTS)*, *Konsumentverket*, *Konkurrensverket*, *IT&Telekomföretagen*, *Com Hem AB*, *Hi3g Access AB*, *Tele2 Sverige AB* och *TeliaSonera AB* tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. PTS anser dock att regleringen dels bör omfatta samtliga slutanvändare, dels bör utformas som en rättighet för slutanvändaren. *Telenor Sverige AB* ifrågasätter proportionaliteten av förslaget och anser att ett eventuellt behov av reglering på området bör tillgodoses genom egenåtgärder. *Modern Times Group MTG AB* ifrågasätter behovet av förslaget och anför att det avgörande för konsumenterna torde vara att vid avtalsingåendet ha tillgång till tydlig information om vad som gäller. *Halmstads tingsrätt* efterfrågar ett klagörande när det gäller skälen till att förslaget omfattar alla elektroniska kommunikationstjänster medan förslaget avseende operatörslös endast omfattar allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster.

Skälen för regeringens förslag: Som har angetts i avsnitt 4.1 är det för närvarande praxis med tre månaders uppsägningstid i konsumentavtal inom området för elektronisk kommunikation. Uppsägningstidens längd för en konsument bestäms av innehållet i de standardavtal som tjänstleverantörerna tillhandahåller. Det saknas lagbestämmelser som direkt reglerar uppsägningstidens längd.

Som har redovisats i avsnitt 6 och som framgår av promemorian (Ds 2013:9) visar den sammantagna bilden av olika konsumentundersökningar på delmarknaderna för elektronisk kommunikation att de flesta

konsumenter är ganska nöjda med sina leverantörer. Studierna visar dock också att konsumenterna är mycket mindre nöjda med sina erfarenheter när de vill ändra sina avtal eller byta leverantör. I det läget ser troligen konsumenterna en så pass lång uppsägningstid som tre månader som ett sätt att obstruera bytet eller att få ut så mycket pengar som möjligt från kunden innan bytet sker. Det tenderar att skapa ytterligare missnöje hos kunderna och ge negativ uppmärksamhet åt såväl den enskilda leverantören som branschen som helhet.

Som påpekas i promemorian ökar antalet konsumentklagomål som gäller uppsägningstider. Ärendena handlar exempelvis om att konsumenten menar att en muntlig uppsägning har gjorts men att den inte finns noterad hos leverantören, att uppsägningstiden är för lång eller att konsumenten inte har förstått skillnaden mellan bindningstid och uppsägningstid. Det förekommer även situationer där en konsument har flyttat sitt nummer till en ny leverantör, men behöver betala både till sin nya och föregående leverantör under uppsägningstiden.

Enligt 5 kap. 16 § LEK gäller att en tjänsteleverantör som vill ändra förutsättningarna för ett avtal till nackdel för en konsument är skyldig att uppmärksamma konsumenten om ändringen senast en månad innan den träder i kraft. En konsument som inte vill godta de nya villkoren har rätt att säga upp avtalet utan att därvid drabbas av någon kostnad, avgift eller annan förpliktelse. I och med att den normala uppsägningstiden för en konsument för närvarande är tre månader medför regleringen i 5 kap. 16 § LEK att en konsument som med stöd av paragrafen säger upp ett avtal som huvudregel ändå blir bunden av de nya villkoren i upp till tre månader. Detta är otillfredsställande.

Marknaderna för elektronisk kommunikation präglas av snabb teknisk utveckling där tjänsteleverantörerna ständigt kommer med nya tidsbegränsade erbjudanden. På sådana marknader utgör avtalsvillkor som ställer krav på tre månaders framförhållning ett reellt hinder för konsumenters möjligheter att byta tjänsteleverantör. Som framgår av promemorian rör många konsumentklagomål på skäligheten i avtalsvillkor just tillämpningen av uppsägningstid i samband med byte av tjänsteleverantör. Vidare har det framgått att många konsumenter utgår från att ett abonnemang upphör automatiskt vid bindingsperiodens slut. Det är dock mycket vanligt att abonnemanget i stället automatiskt övergår till ett tillsvidareavtal med tre månaders uppsägningstid. En sådan missuppfattning kan således leda till fortsatt bindning i tre månader till, räknat från avtalsperiodens utgång.

Tillämpningen av tre månaders uppsägningstid kan också komplicera processen för portering av nummer. Just nummerportabilitet, dvs. möjligheten att behålla sitt nummer när man byter leverantör, har varit en viktig reform i den bakomliggande EU-regleringen för att underlätta konsumentrörlighet. En kortare uppsägningstid ökar även möjligheten för konsumenten att kunna anta tidsbegränsade erbjudanden i form av kampanjer och liknande från konkurrerande leverantörer.

Konsumenter fokuserar i allmänhet på de grundläggande villkoren i ett erbjudande och uppmärksammar andra villkor relativt lite. Leverantörerna, som får antas vara medvetna om detta, fokuserar därför ofta sina konkurrensstrategier på de centrala villkoren. Mot denna bakgrund finns det begränsade incitament för leverantörerna att konkurrera med andra

delar av avtalsvillkoren än de mest centrala. Vid avtalstecknandet ligger dessutom en uppsägning av avtalet ofta två år fram i tiden, vilket troligen ännu mer minskar intresset från konsumenten för avtalsvillkoren om detta. Sammantaget är det för närvarande mindre troligt att marknadens aktörer själva genom konkurrens kommer att börja tillämpa kortare uppsägningstider i konsumentavtal.

Mot denna bakgrund instämmer inte regeringen i de bedömningar som *Telenor Sverige AB* och *Modern Times Group MTG AB* har gjort om att befintlig reglering av avtalsinformation är tillräcklig eller att de problem som har identifierats kan tillgodoses genom egenåtgärder.

Det tycks saknas praktiska skäl till att konsumenter ska ha en längre uppsägningstid än en månad. En månads uppsägningstid ger fortfarande tillräcklig tid för leverantörerna att hantera den senaste månads faktureringar, och på de marknader det är tillämpligt genomföra nummerportering.

För en enskild kund kan två månaders kortare avtalstid resultera i upp till ca 1 000 kr mindre i betalning till den gamla leverantören. Om kunden annars tvingas betala för två abonnemang under den tiden, är det en ren besparing.

Vidare är konsumenten den enda avtalspart som helt blir bunden av ett villkor om tre månaders uppsägningstid. Det är därmed svårare för konsumenten att säga upp sin avtalsrelation med tjänsteleverantören, med tre månaders uppsägningstid, än för tjänsteleverantören att åstadkomma en motsvarande förändring genom ändrat avtalsinnehåll med en månads framförhållning enligt 5 kap. 16 § LEK. Även av detta skäl finns det anledning att begränsa uppsägningstidens längd, för att få rätt balans mellan parterna.

Med en förkortad uppsägningstid kan konkurrensen ytterligare öka något. Detta kan i sin tur leda till bättre villkor för konsumenterna. Det bör också kunna leda till en ökad spridning av ny teknik genom att konsumenterna får lättare att anta nya erbjudanden som kan inkludera ny terminalutrustning med förbättrade egenskaper.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att den svenska marknaden för elektroniska kommunikationstjänster som helhet skulle gynnas av en kortare maximal uppsägningstid i konsumentabonnemang än den som för närvarande i allmänhet tillämpas. Den längsta tillåtna uppsägningstiden för konsumenter bör begränsas till en månad. Det bör därför i LEK införas en bestämmelse om att den som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster i avtal med en konsument inte ska få ställa upp villkor som innebär att uppsägningstiden för konsumenten är längre än en månad. I fråga om avtal med bindningstid bör det införas en bestämmelse om att konsumenten ska kunna säga upp avtalet senast en månad före bindningstidens utgång för att avtalet ska upphöra att gälla vid den tidpunkten. Härigenom tillgodoses de synpunkter som *PTS* har lämnat på utformningen av regleringen.

Det saknas i detta ärende underlag för att bedöma behovet av kortare uppsägningstider även för andra slutanvändare än konsumenter. Det är därför inte möjligt att, som *PTS* har föreslagit, utvidga tillämpningsområdet till andra kategorier av slutanvändare.

I promemorian föreslås att bestämmelsen om längsta tillåtna uppsägningstid placeras i 5 kap. 15 a § LEK, som gäller för alla elektroniska

kommunikationstjänster. *Halmstads tingsrätt* har efterlyst ett klagörande till skälen varför tillämpningsområdet för den bestämmelsen skiljer sig från tillämpningsområdet för förslaget rörande operatörlåst terminalutrustning, se avsnitt 8, vilket endast omfattar allmänt tillgängliga sådana tjänster.

Tillämpningsområdet för 5 kap. 15 a § LEK är bestämt utifrån EU-rättsliga bestämmelser i artikel 30.5 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Flertalet bestämmelser i LEK som gäller elektroniska kommunikationstjänster gäller dock endast allmänt tillgängliga sådana tjänster. En tjänst kan sägas vara allmänt tillgänglig om den tillhandahålls öppet på marknaden och inte enbart till en på förhand avgränsad användargrupp. Tjänsten ska alltså stå öppen för en vid krets av användare att ansluta sig till. Det är främst när det gäller sådana tjänster som det finns skäl att ta särskild hänsyn till konsumenters behov. Mot denna bakgrund bör de nya bestämmelsernas tillämpningsområde, till skillnad mot vad som föreslås i promemorian, avgränsas till allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster. Bestämmelserna bör därför placeras i en ny paragraf.

8 Operatörlåst terminalutrustning

Regeringens förslag: Den som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster och som har träffat avtal med en konsument om abonnemang med viss bindningstid, i kombination med tillhandahållande av terminalutrustning, ska efter den inledande bindningstiden på begäran av konsumenten kostnadsfritt och utan dröjsmål ta bort operatörlås. Med operatörlås avses sådana begränsningar när det gäller användningen av terminalutrustning som leverantören har infört i syfte att hindra att den används med andra leverantörers elektroniska kommunikationstjänster.

Tjänsteleverantören ska omedelbart efter bindningstidens utgång på ett tydligt sätt underrätta konsumenten om dennes rätt att begära att ett operatörlås ska tas bort kostnadsfritt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om på vilket sätt underrättelsen ska lämnas.

Promemorians förslag: överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås dock att begränsningar när det gäller användningen av terminalutrustning inte ska vara tillåtna efter den inledande bindningstiden.

Remissinstanserna: *Post- och telestyrelsen (PTS), Konkurrensverket, Konsumentverket, Tele2 Sverige AB, Halmstads tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Hovrätten för övre Norrland, Marknadsdomstolen och Kommerskollegium* tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. *TeliaSonera AB* har inget att invända mot att SIM-kortslås och liknande begränsningar endast ska få användas under bindningstid. Bolaget menar dock att det inte finns tekniska lösningar för automatisk upplåsning tillgängliga på marknaden.

Eftersom befintlig terminalutrustning på marknaden inte medger automatisk upplåsning, menar bolaget att skyldigheten att låsa upp terminalutrustning måste förutsätta en begäran från användaren. *Hi3g Access AB* är positivt till förslaget. Bolaget anser dock att begränsningar ska få förekomma efter bindningstidens utgång om inte konsumenten kontaktat respektive tillhandahållare för kostnadsfri upplåsning, eftersom det skulle krävas omfattande tekniska och kostnadskrävande åtgärder för tjänsteleverantörerna att införa automatiserade förfaranden för detta. *Tele 2 Sverige AB* och *IT&Telekomföretagen* menar att det är oklart vad som avses med begränsningar när det gäller användningen av terminalutrustning och framhåller att begränsningar i vissa fall kan vara nödvändiga för att säkerställa det elektroniska kommunikationsnätets funktion och integritet eller avse utrustning som är framtagen för att fungera med en särskild tjänst. De ifrågasätter också om förslaget innebär att SIM-kortslås ska vara förbjudna när det inte finns någon inledande bindningstid, t.ex. i kontantkortstelefoner. *Modern Times Group MTG AB* anför att i fråga om tv-sändningar med krypterade signaler som är kopplade till en mottagningsutrustning så måste krypteringen kunna vara kvar även efter bindningstidens utgång. *Com Hem AB* avstyrker förslaget med hänvisning till att det är otydligt vad som avses med begränsningar när det gäller användningen av terminalutrustning. Bolaget menar att ett generellt förbud mot operatörsspecifik terminalutrustning skulle få stora, svåröverskådliga och negativa konsekvenser för såväl teknik- och tjänsteutvecklingen som kundernas upplevelse och användning av elektroniska kommunikationstjänster. Bolaget anser att det bör förklaras mer i detalj vilken typ av begränsningar som anses omotiverade och bör undvikas.

Skälen för regeringens förslag: Som anføres i avsnitt 4.2 använder leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster operatörslås som ett sätt att begränsa användningen av mobiltelefoner eller annan terminalutrustning till ett visst abonnemang eller till leverantörens egen elektroniska kommunikationstjänst. Det gäller sådan terminalutrustning som har sålts, ofta till subventionerat pris, i kombination med ett abonnemang på en elektronisk kommunikationstjänst, exempelvis ett mobiltelefonabonnemang. Efter bindningstidens utgång kan konsumenten få terminalutrustningen upplåst mot en avgift.

Så länge terminalutrustning i någon mening ägs av leverantören, dvs. innan den är fullt betald av konsumenten, är det rimligt att leverantören har rätt att vidta nödvändiga åtgärder, såsom att tillämpa SIM-kortslås eller någon annan typ av operatörslås, för att säkerställa att terminalutrustningen används på det sätt som avses enligt abonnemangsavtalet. Det är samtidigt rimligt att den begränsning i användningen som ett operatörslås innebär kan tas bort utan dröjsmål eller merkostnader för konsumenten när bindningstiden har löpt ut och terminalutrustningen ägs av konsumenten. Det gäller oavsett vilken teknik som har använts i syfte att begränsa användningen.

Mot denna bakgrund föreslås i promemorian en teknikneutral bestämmelse om att begränsningar i användningen av terminalutrustning inte ska vara tillåtna efter det att den inledande bindningstiden av ett abonnemang löpt ut, utan avlägsnas automatiskt och kostnadsfritt. Regeringen instämmer i promemorians bedömning att sådana begränsningar

bör tas bort kostnadsfritt. Som *Hi3g Access AB* har påpekat kan det dock krävas omfattande tekniska och kostnadskrävande åtgärder för tjänsteleverantörerna att införa automatiserade förfaranden för detta. Vidare har *TeliaSonera AB* påpekat att befintlig terminalutrustning på marknaden inte alltid medger automatisk upplåsning.

Borttagandet av begränsningar i form av operatörlås bidrar till att göra det så enkelt som möjligt för konsumenterna att efter bindningstidens utgång använda sin terminalutrustning som de vill. Samtidigt innebär den nuvarande snabba utvecklingen att ersättningstakten för sådana produkter, särskilt mobil terminalutrustning, är hög. Konsumenter har vid bindningstidens utgång, i samband med tecknandet av ett nytt abonnemangsavtal, möjlighet att skaffa ny, ofta subventionerad, terminalutrustning med väsentligt förbättrade egenskaper. Det kan därför ifrågasättas om det i dagsläget är motiverat att kräva av tjänsteleverantörerna att göra stora investeringar för att ta bort begränsningar automatiskt. Eftersom befintlig terminalutrustning inte alltid är utformad på ett sätt som ens gör det möjligt att låsa upp operatörlås automatiskt, skulle en sådan reglering dessutom behöva förses med flera undantag vilket riskerar att ge upphov till gränsdragningsproblem.

Regeringen bedömer därför att operatörlås inte bör tas bort automatiskt av tjänsteleverantören. Det är dock viktigt att konsumenten på ett enkelt sätt kan se till att ett operatörlås tas bort när den inledande bindningstiden löpt ut. Tjänsteleverantören bör i samband med att bindningstiden löper ut på ett tydligt sätt underrätta konsumenten om möjligheten att ta bort ett operatörlås, och efter bindningstidens utgång på begäran av konsumenten ta bort operatörlåset kostnadsfritt och utan dröjsmål. Bestämmelser om detta bör föras in i LEK. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om på vilket sätt underrättelsen till konsumenten ska lämnas.

Regleringen bör endast omfatta begränsningar som tjänsteleverantören har infört eller låtit införa för att hindra att terminalutrustningen används med någon annan leverantörs tjänster, oavsett om SIM-kortslås eller någon annan teknik har använts för ändamålet. I enlighet med vad *Modern Times Group MTG AB* och *Com Hem AB* har anfört bör däremot begränsningar som inte har ett sådant syfte, t.ex. operatörsspecifika anpassningar av bredbandsmodem eller digital-tv-utrustning, vilka behövs för att terminalutrustningen ska kunna användas för att ta del av leverantörens tjänster enligt det tecknade abonnemanget, falla utanför regleringen. Hit hör även sådana begränsningar när det gäller användningen av terminalutrustning som behövs med hänsyn till funktioner eller egenskaper hos den elektroniska kommunikationstjänsten eller med hänsyn till säkerheten i det elektroniska kommunikationsnätet.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 maj 2014.

Regeringens bedömning: Det saknas behov av övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning: överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: *Tele2 Sverige AB* anser att det bör förtydligas att förslagen endast gäller för abonnemang som tecknas efter ikraftträdandet. Även *IT&Telekomföretagen* framför att det bör förtydligas att ändringarna inte har retroaktiv verkan.

Skälen för regeringens förslag: Det är angeläget att underlätta för konsumenter att byta leverantör av elektroniska kommunikationstjänster. De nya bestämmelserna bör träda i kraft den 1 maj 2014.

Förslagen i lagrådsremissen bör endast tillämpas på avtal som har ingåtts efter ikraftträdandet. Detta följer av allmänna principer. Några övergångsbestämmelser behöver därför inte införas.

10 Konsekvenser

Förslagen i denna lagrådsremiss berör de företag inom den elektroniska kommunikationssektorn som omfattas av LEK och de konsumenter som använder sig av elektroniska kommunikationstjänster. Förslaget berör därmed nästan alla invånare i Sverige i större eller mindre utsträckning.

Sammantaget är bedömningen att de samhällsekonomiska effekterna av förslagen blir positiva. De nya reglerna kompletterar de åtgärder för bättre och tydligare information om tjänsters innehåll som PTS arbetar med och de åtgärder för tydligare prisinformation som Konsumentverket nyligen har vidtagit, och som har beskrivits i avsnitt 6. Åtgärderna väntas sammantagna leda till en bättre fungerande konsumentmarknad inom området elektroniska kommunikationer.

Grossistprodukter är insatsvaror till slutkundsprodukter, och det finns en nära koppling mellan grossist- och slutkundsmarknaderna inom området elektronisk kommunikation. Det är därför viktigt att eventuella ingripanden på slutkundsmarknaden inte skapar orimliga förutsättningar på grossistmarknaden. Ett krav på begränsade uppsägningstider måste motsvaras av möjligheter för leverantörer att i sin tur säga upp tjänsten på grossistmarknaden, åtminstone när det är fråga om leverans till specifika fysiska adresser. Eftersom leveranser på grossistnivå hos leverantörer med s.k. betydande marknadsinflytande, vilka har tillträdeskyldigheter i grossistledet, även behöver anpassas till behovet hos den egna vertikalt integrerade detaljistleverantören att kunna avsluta tjänsten med en månads varsel, torde detta inte bli ett praktiskt problem. Det kan däremot inte uteslutas att avtalsvillkor om leveranser av elektroniska

kommunikationstjänster i grossistledet kan behöva justeras eller förtydligas med hänsyn till de nya reglerna för konsumentmarknaden. Det gäller även grossisttjänster som tillhandahålls av SMP-operatörer inom ramen för deras tillträdesskyldigheter.

De företag som berörs måste göra mindre anpassningar av standardvillkoren i sina konsumentavtal och kan tvingas ändra sina processer eller rutiner när det gäller att ta bort operatörlås. Dessa åtgärder medför således en viss ökad administrativ börda för de berörda företagen. Kostnaderna för detta bedöms dock vara tillfälliga och begränsade. De uppvägs också av att konsumenterna lättare kan göra mer rationella val, vilket som helhet leder till en effektivare resursallokering i ekonomin.

Eftersom bestämmelserna är nya och kompletterar befintliga konsumentskyddsbestämmelser i LEK innebär de ett ökat åtagande för PTS, som är tillsynsmyndighet enligt lagen. Antalet tillsynsärenden bedöms dock bli mycket litet. Hanteringen av dessa ska därför hanteras inom befintliga ekonomiska ramar för myndigheten.

Beslut i tillsynsärenden enligt LEK överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I och med att antalet tillsynsärenden antas bli mycket litet torde det bli sällsynt med överklagade tillsynsbeslut. Handläggningen av sådana mål ska därför rymmas inom befintliga anslag för domstolarna.

Förslagen har sammanfattningsvis inte några effekter för statsbudgeten. De har inte heller några effekter för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen eller från miljösynpunkt.

11 Författningskommentar

5 kap. 15 b §

Paragrafen är ny. Den behandlas i avsnitt 7.

I *första meningen* anges att den som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster i avtal med en konsument inte får ställa upp villkor som innebär att uppsägningstiden för konsumenten är längre än en månad. I avtal med bindningstid kan dock abonnenten inte ensidigt avbryta abonnemanget under bindningstiden. Ett sådant avtal kan tidigast sägas upp till bindningstidens utgång. I *andra meningen* föreskrivs därför att villkoren i sådana avtal inte får innebära att konsumenten måste säga upp avtalet tidigare än en månad före bindningstidens utgång för att avtalet ska upphöra att gälla vid den tidpunkten.

Efterlevnaden av bestämmelserna övervakas av tillsynsmyndigheten i enlighet med 7 kap.

5 kap. 15 c §

Paragrafen är ny. Den behandlas i avsnitt 8.

I *första stycket* har det förts införts en skyldighet för den som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster att kostnadsfritt ta bort operatörlås. Användningen av operatörlås är en sådan begränsning i användningen av terminalutrustning som ska framgå av avtalsvillkoren och av information som ges till konsumenten innan avtalet ingås, se 15 § första stycket 9 och 17 §.

Paragrafen gäller när en konsument har tecknat abonnemang på en elektronisk kommunikationstjänst i kombination med att tjänsteleverantören tillhandahållit konsumenten viss terminalutrustning (s.k. sampaketering). Det kan t.ex. röra sig om ett mobiltelefonabonnemang i kombination med en mobiltelefon, ett bredbandsabonnemang med tillhörande modem eller ett tv-abonnemang med tillhörande digital-tv-box.

Paragrafen omfattar endast abonnemang. Köp av förbetalda kontantkort faller därmed utanför tillämpningsområdet. Vidare krävs att abonnemanget är förenat med bindningstid.

Efter den inledande bindningstidens utgång har konsumenten rätt att begära att operatörlås i terminalutrustningen tas bort kostnadsfritt och utan dröjsmål.

I *andra stycket* finns en definition av operatörlås. Ett exempel på operatörlås är s.k. SIM-kortslås. Även andra åtgärder som syftar till att begränsa användningen av terminalutrustning till en viss leverantörs tjänster omfattas dock av bestämmelsen, oberoende av vilken teknik som används. Bestämmelsen omfattar inte bara operatörlås som leverantören själv infört utan också sådana lås som leverantören har låtit någon annan införa. Begränsningar som inte har det angivna syftet faller utanför regleringen. Hit hör t.ex. sådana operatörsspecifika anpassningar av bredbandsmodem eller digital-tv-utrustning som är en förutsättning för att terminalutrustningen ska kunna användas för att ta del av leverantörens

tjänster enligt det tecknade abonnemanget. Hit hör även andra begränsningar som krävs med hänsyn till funktioner eller egenskaper hos den elektroniska kommunikationstjänsten eller med hänsyn till säkerheten i det elektroniska kommunikationsnätet.

När den inledande bindningstiden har gått ut ska konsumenten enligt *tredje stycket* omedelbart på ett tydligt sätt underrättas om sin rätt att begära att ett operatörlås ska tas bort kostnadsfritt och utan dröjsmål.

Sammanfattning av promemorian Lätt byte – enklare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster (Ds 2013:9)

Bakgrund

Post- och telestyrelsen, PTS, har i ett par rapporter konstaterat att det finns starka skäl att begränsa längden på uppsägningstid i konsumentabonnemang och att SIM-kortlås kostnadsfritt bör upphöra att gälla efter bindningstidens slut. PTS har också dragit slutsatsen att det bör övervägas att lagstifta om en maximal bindningstid för konsumentabonnemang som är kortare än nuvarande 24 månader. Samtidigt har myndigheten konstaterat att det saknas underlag för att bedöma vilken effekt det får på kundörligheten på marknaden.

Även Konsumentverket menar i rapporter att den maximala bindningstiden, liksom en uppsägningstid om tre månader, är för lång. Konsumentverket anser därför att lagen borde ses över.

Finns det problem och i så fall, vilka är de?

Kundnöjdheten inom telekomsektorn har enligt Svenskt Kvalitetsindex (SKI) kontinuerligt förbättrats sedan 1996 och privatkunder inom samtliga delmarknader är i dag sammantaget nöjda. Dock har den positiva utvecklingen stannat av eller försämrats något de senaste två åren.

Prisbilden har sannolikt en viss betydelse. Enligt OECD-statistik ligger svenska priser för elektronisk kommunikation allmänt sett i den lägsta kvartilen bland medlemsstaterna. Priserna i Sverige har också sjunkit betydligt över tid.

Vid en jämförelse mellan konsumentundersökningar kan man konstatera att en majoritet av kunderna anger att de är nöjda. I undersökningar som jämför marknader inom olika sektorer ligger kundnöjdheten inom just elektronisk kommunikation dock runt eller under genomsnittet av alla marknader. Även om de flesta kunder anger att de är nöjda finns ändå ett betydande antal kunder som inte är det, vilket framkommer både i konsumentundersökningarna och av det faktum att det inkommer klagomål till olika instanser. De problem som framförallt kommer fram är följande.

- Många konsumenter upplever problem i samband med själva bytet av leverantör, särskilt att det är krångligt, tar lång tid och att man förlorar pengar till den första leverantören.

- Erbjudanden och avtalsvillkor upplevs av kunder som svårgenomträngliga, vilket gör att konsumenterna utan full insikt om konsekvenserna riskerar att låsas in i långa avtalsperioder och genom SIM-kortlås.

- Leverantörerna har inte lyckats infria löften i fråga om upplevelse av täckning och datakapacitet.

- Många konsumenter upplever en osäkerhet om vad det är man köper respektive vad man får och har svårt att jämföra olika erbjudanden.

Möjliga lösningar

Ett antal åtgärder för att underlätta möjligheten att byta leverantör av elektroniska kommunikationstjänster har föreslagits av PTS eller Konsumentverket som lösningar på de problem som nämns ovan. Till det kommer transparenskapande åtgärder som hjälper konsumenterna att välja bättre. En del av dessa är redan under genomförande men har inte hunnit få genomslag. Nedan sammanfattas den bedömning som görs i promemorian av åtgärderna, och där det är relevant ges rekommendationer och lagförslag.

Åtgärder för att öka rörligheten

Uppsägningstidens längd

Åtgärd

PTS och Konsumentverket menar att uppsägningstiden bör vara kortare än de tre månader som för närvarande är vanligt på stora delar av marknaden.

Bedömning

Även om de flesta konsumenter är ganska nöjda med sina leverantörer har de betydligt sämre erfarenheter av leverantörsbyten.

Konsumenterna fokuserar när de väljer leverantör på de grundläggande villkoren i ett erbjudande och fäster mindre uppmärksamhet vid andra villkor. Som ett resultat av det finns det begränsade incitament för företagen att konkurrera med andra delar av avtalsvillkoren än de mest centrala. Uppsägning av avtal ligger dessutom ofta två år fram i tiden. Det är sammantaget mindre troligt att problemet skulle lösas av marknadens aktörer själva genom konkurrens.

Uppsägningstiden bör därför genom lagstiftning begränsas till en månad.

Avtalstidens längd

Åtgärd

Konsumentverket har föreslagit att den maximala tillåtna avtalstiden för konsumenter, i dag 24 månader, sänks till 12 eller 6 månader.

Bedömning

Konsumenterna som grupp är heterogent sammansatt och har sinsemellan olika efterfrågan på elektroniska kommunikationstjänster. Den genomsnittliga svenska konsumenten som vill ha en smart telefon föredrar ett 24-månaders kontrakt, eftersom det allmänt bedöms vara det ekonomiskt mest fördelaktiga. Andelen sådana abonnemang har ökat kraftigt främst på grund av prisnivån på smarta telefoner. Svenska leverantörer erbjuder för närvarande rabatt på telefonen i utbyte mot 24-månadersavtal jämfört med att köpa telefon och teckna abonnemang separat. Att begränsa den maximala avtalslängden till 12 månader eller kortare skulle minska valmöjligheterna för konsumenterna som helhet.

Det finns indikationer på att leverantörsrabatterna påtagligt skulle minska eller tas bort om den maximala bindningstiden förkortades.

En kortare bindningstid riskerar också att få negativa effekter på investeringar och genomslag för ny teknik. I jämförelse med Danmark, som har sex månaders maximal bindningstid, har Sverige större spridning av smarta telefoner, 400 procent mer mobil datatrafik per användare under 2012 och har infört och rullat ut 4G-nät tidigare och snabbare än i Danmark.

Mot bakgrund av det ovanstående överväger skälen mot att ytterligare förkorta den maximala inledande bindningstiden för ett avtal mellan en konsument och leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster.

Leverantörslåsta telefoner ("SIM-kortlås")

Åtgärd

PTS rekommenderar att SIM-kortlås, som innebär att telefonen bara kan användas med ett abonnemang från en viss leverantör, endast bör tillåtas under viss tid och under förutsättning att låset kostnadsfritt upphör att gälla efter bindningstidens slut.

Bedömning

Så länge terminalen i någon mening ägs av leverantören, dvs. innan den är avbetald av konsumenten, är det rimligt att leverantören har rätt att vidta åtgärder för att säkerställa att terminalen används på det sätt som avses enligt abonnemangsavtalet. Det förutsätter att det såväl i marknadsföring och annan information innan avtalet ingås som i själva avtalet tydligt framgår vilka begränsningar SIM-kortlåset medför i fråga om användningen av terminalen. Det är samtidigt rimligt att sådana begränsningar tas bort utan dröjsmål eller ytterligare kostnader för konsumenten när den ursprungliga avtalstiden löpt ut och terminalen ägs av konsumenten. SIM-kortlås bör därför bara vara tillåtet under den inledande bindningstiden, och under förutsättning att det tydligt framgår av marknadsföring och avtal vilka begränsningar det medför när det gäller användningen av terminalen.

Åtgärder för att öka transparensen

Lagförslagen i denna promemoria ska ses i ett sammanhang tillsammans med de transparensåtgärder som presenteras nedan. Båda typerna av åtgärder behövs för att lösa de problem som identifierats, genom att göra det lättare att välja och byta leverantör av elektroniska kommunikationstjänster. Konkurrens är avgörande för att konsumenterna får ett bra tjänsteutbud. Samtidigt måste erbjudanden och annan information vara så tydliga att konsumenterna utifrån informationen enkelt kan byta tjänstleverantör.

Informationskrav vid marknadsföring och avtal

Åtgärder

PTS har remitterat utkast till verkställighetsföreskrifter och allmänna råd till bestämmelsen i lagen om elektronisk kommunikation om vad ett konsumentavtal ska innehålla. Utkasten rör bl.a. vilken information som ska finnas i avtal kring priser, tjänsters kvalitet och eventuella begränsningar i tjänsterna samt i vilken form informationen bör ges.

Konsumentverket har den 1 mars 2012 ändrat sina föreskrifter om prisinformation så att de bl.a. omfattar särskilda krav på prisuppgifter vid försäljning av mobiltelefoner med tillhörande abonnemang. Konsumentverket har angett att man tänker följa upp effekten av föreskrifterna efter två år.

Bedömning

Tydlighet och transparens i avtalsvillkor och annan information är nödvändigt för att skapa förutsättningar för konsumenterna att skaffa sig överblick och kunna göra jämförelser mellan olika alternativ på marknaden. Det är troligen också den åtgärd som har störst direkt verkan och för med sig den minsta risken för negativa externa effekter. De åtgärder som myndigheterna nu vidtar är en viktig del av arbetet för att öka konsumenternas möjligheter att byta leverantör av elektroniska kommunikationstjänster.

Tjänst för att kunna följa kostnader för konsumtion i realtid

Åtgärd

Konsumentverket har föreslagit att regeringen initierar en analys av förutsättningarna för att visa kostnader för konsumtion av elektroniska kommunikationstjänster i realtid.

Bedömning

Sedan Konsumentverket publicerade sin rapport har den typen av tjänster som myndigheten efterfrågar utvecklats. För mobila terminaler finns t.ex. applikationer som mäter och kontinuerligt visar överförda datamängder och som hämtar sin information från tjänster motsvarande "Mina sidor". Det är däremot osäkert hur väl kända dessa tjänster är i dag. De bör lyftas fram av leverantörer och myndigheter genom existerande kanaler.

Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

dels att 5 kap. 15 a § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 5 kap. 15 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.15 §¹

Den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster ska erbjuda slutanvändare att ingå avtal med en längsta giltighetstid om 12 månader. *Ett avtal mellan en konsument och den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster får inte ha en längre inledande bindningstid än 24 månader.*

Första stycket andra meningen ska också gälla för andra slutanvändare som begär det.

Den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster ska erbjuda slutanvändare att ingå avtal med en längsta giltighetstid om 12 månader.

Ett avtal mellan en konsument och den som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster får inte ha

1. en längre inledande bindningstid än 24 månader, eller

2. en längre uppsägningstid än en månad.

Andra stycket 1 ska också gälla för andra slutanvändare som begär det.

¹ Senaste lydelse 2011:590.

Ett avtal mellan en konsument och den som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster får endast under en inledande bindningstid innehålla begränsningar när det gäller användningen av terminalutrustning.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2014.

Halmstads tingsrätt, Kammarätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Hovrätten för övre Norrland, Marknadsdomstolen, Kommerskollegium, Kungliga Tekniska Högskolan (Centrum för Trådlösa System), Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket, Verket för innovationssystem, Tillväxtverket, Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden, Myndigheten för Radio och TV, C More Entertainment AB, Com Hem AB, Hi3G Access AB, IT&Telekomföretagen, Branschorganisationen MORGAN, Net 1 AB, Näringslivets regelnämnd, Näringslivets Telekomförening, Regelrådet, SES Sirius AB, Skype Sweden AB, Stockholms Handelskammare, Svenska Stadsnätsföreningen, Sveriges Konsumenter, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB, TDC Sverige AB, Tele2 Sverige AB, Telenor Sverige AB, Telefonaktiebolaget LM Ericsson, TeliaSonera AB, Teracom AB, Viasat AB.