

Promemoria

Bättre prisreglering enligt lagen om elektronisk kommunikation

Innehållsförteckning

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation	4
3	Ärendet.....	9
4	Gällande rätt.....	9
4.1	Allmänt om regleringen av elektronisk kommunikation	9
4.2	Mål i EU-direktiven	10
4.3	Lagen om elektronisk kommunikation	10
5	Närmare om prisreglering	14
6	Tidigare åtgärder.....	18
7	Behovet av reformer	19
8	Prisreglering.....	22
8.1	En särskild skyldighet om att tillämpa visst pris	22
8.2	Föreskrifter om kostnadsorienterade priser	24
8.3	Metoder för beräkning av kostnadsorienterad prissättning 26	
9	Tillsyn.....	28
10	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	31
11	Konsekvenser.....	32
12	Författningskommentar	34

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian, som har utarbetats inom Näringsdepartementet, lämnas förslag till ändringar av lagen om elektronisk kommunikation som syftar till att prisregleringssystemet enligt lagen ska få ett mer effektivt genomslag.

Det föreslås att den som har ålagts en skyldighet att iaktta kostnads-täckning eller tillämpa kostnadsorienterad eller annan prissättning ska kunna förpliktas att, i fråga om tjänster som omfattas av skyldigheten, tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris. Dessutom föreslås att lagens bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om den metod som ska tillämpas för beräkning av kostnadsorienterade priser, om vilka faktorer som ska läggas till grund för beräkningen och på vilket sätt detta ska ske, ska upphävas.

Det lämnas också förslag som gör det möjligt för tillsynsmyndigheten enligt lagen om elektronisk kommunikation att utöva tillsyn över efterlevnaden av genomförandeåtgärder som Europeiska kommissionen antar i form av förordningar och att pröva tvister som har samband med skyldigheter i sådana genomförandeåtgärder.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2014.

2 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 4 kap. 11 och 12 §§, 5 kap. 13 § och 7 kap. 1, 3–4 och 10 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 4 kap. 11 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

11 §¹

En operatör som avses i 4 § får förpliktats att iaktta kostnadstäckning eller tillämpa kostnadsorienterad eller annan prissättning för specificerade typer av samtrafik och andra former av tillträde. Detta får ske om en marknadsanalys enligt 8 kap. 6 § visar att en brist på effektiv konkurrens innebär att operatören kan ta ut överpriser eller använda prispress på ett sätt som missgynnar slutanvändarna.

En förpliktelse enligt första stycket kan även avse skyldighet för operatören att tillämpa en viss kostnadsredovisningsmetod. En sådan förpliktelse *skall* förenas med skyldighet att göra en beskrivning av metoden tillgänglig för allmänheten. Kostnadernas huvudkategorier och reglerna för kostnadsfördelningen *skall* framgå av beskrivningen.

Den som har förpliktats att kostnadsorientera sin prissättning *skall* visa att priserna är rättvisa och skäliga med hänsyn till kostnaderna och får åläggas skyldighet att justera sina priser.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om den metod som skall tillämpas för beräkning av kostnadsorienterade priser, om vilka faktorer som skall läggas till grund för beräkningen och på vilket sätt detta skall ske.

En förpliktelse enligt första stycket kan även avse skyldighet för operatören att tillämpa en viss kostnadsredovisningsmetod. En sådan förpliktelse *ska* förenas med skyldighet att göra en beskrivning av metoden tillgänglig för allmänheten. Kostnadernas huvudkategorier och reglerna för kostnadsfördelningen *ska* framgå av beskrivningen.

Den som har förpliktats att kostnadsorientera sin prissättning *ska* visa att priserna är rättvisa och skäliga med hänsyn till kostnaderna och får åläggas skyldighet att justera sina priser.

¹ Senaste lydelse 2006:26.

11 a §

En operatör som har ålagts en skyldighet enligt 11 § första stycket får, i fråga om samtrafik eller andra former av tillträde som omfattas av denna skyldighet, förpliktas att tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris.

12 §

Vid tillämpning av 11 § *skall* hänsyn tas till den investering som gjorts av operatören. *En sådan skyldighet* som avses i 11 § *skall* utformas så att operatören får en rimlig avkastning på kapitalinvesteringen.

Vid tillämpning av 11 och 11 a §§ *ska* hänsyn tas till den investering som gjorts av operatören. *Sådana skyldigheter* som avses i 11 och 11 a §§ *ska* utformas så att operatören får en rimlig avkastning på kapitalinvesteringen.

5 kap.

13 §

Den som enligt 8 kap. 7 § har ett betydande inflytande på en viss slutkundsmarknad får, om *skyldighet enligt 12 § eller* skyldigheter som kan åläggas enligt 4 kap. 3 och 4 §§ är otillräckliga, i enlighet med 8 kap. 6 § förpliktas att vidta en lämplig åtgärd. En sådan förpliktelse kan avse att

Den som enligt 8 kap. 7 § har ett betydande inflytande på en viss slutkundsmarknad får, om skyldigheter som kan åläggas enligt 4 kap. 3 och 4 §§ är otillräckliga, i enlighet med 8 kap. 6 § förpliktas att vidta en lämplig åtgärd. En sådan förpliktelse kan avse att

1. tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris,
2. inte vidta konkurrenshindrande åtgärder, eller
3. inte göra en tjänst som kan tillhandahållas fristående beroende av att även någon annan tjänst tillhandahålls.

7 kap.

1 §

Tillsynsmyndigheten *skall* ha tillsyn över efterlevnaden av lagen och de beslut om skyldigheter eller villkor samt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Tillsynsmyndigheten *ska* ha tillsyn över efterlevnaden av lagen och de beslut om skyldigheter eller villkor samt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Tillsynsmyndigheten ska också ha tillsyn över efterlevnaden av genomförandeakter som har meddelats med stöd av

1. artikel 13a.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät

och kommunikationstjänster (ramdirektiv)², senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG³,

2. artikel 26.7 och 27a.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)⁴, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG⁵, och

3. artikel 4.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation)⁶, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG⁷.

3 §

Tillsynsmyndigheten får förelägga den som bedriver verksamhet som omfattas av lagen att tillhandahålla myndigheten upplysningar och handlingar som behövs för kontroll av

1. betalning av avgift,
2. efterlevnaden av de allmänna skyldigheter som gäller enligt denna lag,
3. efterlevnaden av villkor som meddelats med stöd av lagen, *och*
4. efterlevnaden av de skyldigheter som ålagts enligt 4 och 5 kap.

3. efterlevnaden av villkor som meddelats med stöd av lagen,

4. efterlevnaden av de skyldigheter som ålagts enligt 4 och 5 kap., *och*

5. efterlevnaden av en genomförandeakt som avses i 1 § andra stycket eller 3 a §.

Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite.

Information som *skall* hållas allmänt tillgänglig enligt denna lag, Information som *ska* hållas allmänt tillgänglig enligt denna lag,

² EGT L 108, 24.4.2002, s. 33, Celex 32002L0021.

³ EUT L 337, 18.12.2009, s. 37, Celex 32009L0140.

⁴ EGT L 108, 24.4.2002, s. 51, Celex 32002L0022.

⁵ EUT L 337, 18.12.2009, s. 11, Celex 32009L0136.

⁶ EGT L 201, 31.7.2002, s. 37, Celex 32002L0058.

⁷ EUT L 337, 18.12.2009, s. 11, Celex 3002L0136.

eller enligt de skyldigheter eller villkor eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, *skall* utan anmodan tillställas tillsynsmyndigheten.

eller enligt de skyldigheter eller villkor eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, *ska* utan anmodan tillställas tillsynsmyndigheten.

3 a §⁸

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att de skyldigheter som anges i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 531/2012 av den 13 juni 2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen ska följas. Förelägganden och förbud får förenas med vite.

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att de skyldigheter som anges i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 531/2012 av den 13 juni 2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen⁹ och i genomförandeakter som har meddelats med stöd av artikel 5.2 i samma förordning ska följas. Förelägganden och förbud får förenas med vite.

4 §¹⁰

Finner tillsynsmyndigheten skäl att misstänka att den som bedriver verksamhet enligt denna lag inte efterlever lagen eller de beslut om skyldigheter eller villkor eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, eller inte använder en radiosändare i den utsträckning som villkoren medger, ska myndigheten underrätta den som bedriver verksamheten om detta förhållande och ge denne möjlighet att yttra sig inom skälig tid.

Finner tillsynsmyndigheten skäl att misstänka att den som bedriver verksamhet enligt denna lag inte efterlever lagen eller de beslut om skyldigheter eller villkor eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, *inte efterlever en genomförandeakt som avses i 1 § andra stycket* eller inte använder en radiosändare i den utsträckning som villkoren medger, ska myndigheten underrätta den som bedriver verksamheten om detta förhållande och ge denne möjlighet att yttra sig inom skälig tid.

10 §¹¹

Uppkommer det en tvist mellan dem som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster eller tillhörande tjänster, eller mellan en sådan aktör och ett företag som drar nytta av en skyldighet i fråga om samtrafik eller andra former av tillträde, får en part hänskjuta tvisten för avgörande av tillsynsmyndigheten, om

1. tvisten har samband med skyldigheter som följer av denna lag eller av föreskrifter, tillstånds-

1. tvisten har samband med skyldigheter som följer av denna lag eller av föreskrifter, tillstånds-

⁸ Senaste lydelse 2013:47.

⁹ EUT L 172, 30.6.2012, s. 10, Celex 32012R0531.

¹⁰ Senaste lydelse 2011:590.

¹¹ Senaste lydelse 2013:47.

villkor eller beslut om förpliktelser som meddelats med stöd av lagen eller som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 531/2012, eller

villkor eller beslut om förpliktelser som meddelats med stöd av lagen eller som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 531/2012 *eller av en genomförandeakt som avses i 1 § andra stycket eller 3 a §, eller*

2. tvisten i övrigt rör villkor för samtrafik eller andra former av tillträde.

Myndigheten ska så snart som möjligt besluta i de frågor som tvisten gäller. Beslutet ska meddelas senast fyra månader från det att begäran kom in till myndigheten, om längre tid inte är nödvändig med hänsyn till tvistens omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2014.

3 Ärendet

Bakgrunden till denna promemoria, som har utarbetats inom Näringsdepartementet, är debatten om s.k. regleringsosäkerhet på marknaderna för elektronisk kommunikation.

Uttrycket regleringsosäkerhet har ingen fast definierad betydelse. I dagsläget används det i allmänhet för att beteckna den situation med bristande genomslag för den prisreglering som Post- och telestyrelsen (PTS) beslutar om med stöd av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, förkortad LEK, som blir följden när PTS tillsyns- och tvistlösningsbeslut ofta överklagas och sedan i hög utsträckning ändras eller upphävs av förvaltningsdomstolarna. Utvecklingen har skapat oro på marknaden för elektronisk kommunikation, inte minst hos mindre operatörer som har drabbats av stora oförutsedda kostnader. Även större operatörer har uttryckt att investeringsviljan på den svenska marknaden kan påverkas av att lönsamhetskalkyler i efterhand måste rivas upp.

Näringsdepartementet anordnade den 28 mars 2012 en hearing om den upplevda regleringsosäkerheten på marknaderna för elektronisk kommunikation. Vid hearingen deltog bl.a. företrädare för operatörer, branschorganisationer, myndigheter och domstolar. Efter hearingen hade deltagarna möjlighet att ge in skriftliga yttranden. Inkomna yttranden finns tillgängliga hos Näringsdepartementet (dnr N2012/1656/ITP).

Syftet med promemorian är att beskriva de problem som har identifierats och lämna förslag för att komma till rätta med dessa.

Uttrycket regleringsosäkerhet används i vissa fall också för att uttrycka kritik mot utformningen av och övervägandena i vissa av PTS beslut. Det används också ibland för att mer allmänt kritisera olika aspekter på det materiella regelverket i LEK samt de bakomliggande EU-direktiv som LEK grundas på. Dessa frågor tas dock inte upp i denna promemoria.

4 Gällande rätt

4.1 Allmänt om regleringen av elektronisk kommunikation

I LEK finns bestämmelser om elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster och om annan radioanvändning. Genom LEK har i huvudsak EU:s regelverk för elektronisk kommunikation genomförts. Regelverkets centrala delar består av fem direktiv:

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv),

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektiv),

– Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv),

– 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), och

– Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation).

Till det EU-rättsliga regelverket hör också ett antal rättsakter som har antagits av Europeiska kommissionen, bl.a. riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande samt en rekommendation om de relevanta produkt- och tjänstemarknader på vilka det kan vara motiverat att införa särskilda regleringsskyldigheter.

4.2 Mål i EU-direktiven

I artikel 8 i ramdirektivet anges de syften som EU:s regelverk för elektroniska kommunikationer ska uppnå. Där framgår bl.a. att de nationella regleringsmyndigheterna ska främja konkurrens vid tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster samt tillhörande faciliteter och tjänster. Därvid ska de bl.a. säkerställa att konkurrensen inom sektorn för elektronisk kommunikation inte snedvrids eller begränsas. De nationella regleringsmyndigheterna ska samarbeta med varandra, med kommissionen och med organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (Berec) för att säkerställa att en enhetlig regleringspraxis utarbetas och att direktiven tillämpas på ett konsekvent sätt.

De nationella regleringsmyndigheterna ska tillämpa objektiva, öppna, icke-diskriminerande och proportionella regleringsprinciper, bl.a. genom att säkerställa att företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster inte behandlas olika under lika omständigheter. De nationella regleringsmyndigheterna ska skydda konkurrensen till förmån för konsumenterna och när så är möjligt främja infrastrukturbaserad konkurrens.

4.3 Lagen om elektronisk kommunikation

Allmänt om lagen

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 (1 kap. 1 §). 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.

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 (1 kap. 2 §).

LEK gäller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning (1 kap. 4 §). 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.

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.

SMP-reglering

I PTS uppgifter ingår att analysera ett antal relevanta produkt- och tjänstemarknader på området för elektronisk kommunikation och för varje marknad ta ställning till om det råder effektiv konkurrens (8 kap. 6 §). Om det kan konstateras att det inte råder effektiv konkurrens på en fastställd marknad ska PTS identifiera företag med betydande marknadsinflytande (*Significant Market Power*, SMP-operatör). PTS ska ålägga SMP-operatören särskilda skyldigheter för att främja konkurrensen (SMP-beslut).

SMP-regleringen innebär att regleringsmyndigheten får besluta om särskilda skyldigheter på förhand (*ex ante*) för att komma till rätta med befintliga eller potentiella konkurrensproblem på marknaden. Detta står i kontrast till den allmänna konkurrensrätten där konkurrensmyndigheten i allmänhet får ingripa endast när en överträdelse av gällande konkurrensregler har konstaterats (*ex post*). Möjligheterna till förhandsreglering på marknaderna för elektronisk kommunikation motiveras med att många av marknaderna har avmonopoliserats och att det finns höga inträdesbarriärer. På sådana marknader kan företag med betydande inflytande utnyttja sin marknadsmakt på sådant sätt att framväxten av effektiv konkurrens hämmas.

Marknadsanalyser

Avgränsningen av delmarknaderna görs med konkurrensrättslig metodik. Europeiska kommissionens rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation och kommissionens riktlinjer för marknadsanalyser spelar också stor roll för marknadsavgränsningen.

Vid bedömningen av vad som ska anses utgöra effektiv konkurrens hämtas vägledning från den allmänna konkurrensrätten. Effektiv konkurrens kan i princip anses råda på en marknad där antalet säljare inte är för begränsat, de utbudna produkterna inte är för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga väsentliga hinder finns för nyetablering av företag.

Identifiering av SMP-operatör

Om det kan konstateras att det inte råder effektiv konkurrens på en fastställd marknad ska företag med betydande marknadsinflytande identifieras. Ett företag ska anses ha ett betydande inflytande på marknaden om det, antingen enskilt eller tillsammans med andra, har en ställning som är likvärdig med dominans, dvs. en ställning av sådan ekonomisk styrka att det i betydande omfattning kan uppträda oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och i sista hand av konsumenterna (8 kap. 7 §).

Särskilda skyldigheter

En SMP-operatör ska åläggas en eller flera av de särskilda skyldigheter som anges i 4 kap. 5–12 §§. Syftet med att ålägga en SMP-operatör särskilda skyldigheter är att skapa effektiv konkurrens på den fastställda marknaden.

Särskilda skyldigheter kan avse att i ett referenserbjudande eller på annat sätt offentliggöra specificerade uppgifter om redovisning, tekniska egenskaper, nätegenskaper, villkor för tillhandahållande och användning, prissättning eller andra förhållanden som behövs för insyn i fråga om samtrafik och andra former av tillträde (4 kap. 5 §). De kan också gälla att tillämpa icke-diskriminerande villkor i verksamheten (4 kap. 6 §), eller att särredovisa och rapportera specificerad verksamhet med anknytning till samtrafik och andra former av tillträde (4 kap. 7 §). SMP-operatören kan också åläggas att uppfylla rimliga krav på tillträde till och användning av nät och tillhörande installationer i syfte att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster (4 kap. 8–10 §§). Sådana skyldigheter kan bl.a. omfatta att SMP-operatören ska ge tillträde på skäliga villkor till anläggningar och utrustning eller innebära att SMP-operatören ska bedriva samtrafik med andra operatörer som begär det.

En SMP-operatör får vidare förpliktas att iaktta kostnadstäckning eller tillämpa kostnadsorienterad eller annan prissättning för specificerade typer av samtrafik och andra former av tillträde (4 kap. 11 §).

Prisreglering

En skyldighet enligt 4 kap. 11 § att iaktta kostnadstäckning eller att tillämpa kostnadsorienterad eller annan prissättning kan bl.a. innebära att operatören inte får underprissätta sina tjänster eller att priset ska vara rimligt eller kostnadsorienterat. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att det råder sådan brist på effektiv konkurrens att operatören kan ta ut överpriser eller använda prispress på ett sätt som missgynnar slutanvändarna. Det krävs inte att överpriser faktiskt tas ut eller att prispress faktiskt tillämpas, utan redan risken för att så kan ske är tillräcklig för att ett skyldighetsbeslut ska kunna meddelas.

Skyldigheten kan även avse att operatören ska tillämpa en viss kostnadsredovisningsmetod. En beskrivning av metoden ska finnas tillgänglig för allmänheten. Kostnadernas huvudkategori och reglerna för kostnadsfördelningen ska framgå av beskrivningen. Olika slags kalkylmodeller kan användas för att beräkna kostnadsorienterade priser.

Den som har förpliktats att kostnadsorientera sin prissättning ska visa att priserna är rättvisa och skäliga med hänsyn till kostnaderna och får åläggas skyldighet att justera sina priser.

I 4 kap. 11 § fjärde stycket finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om den metod som ska tillämpas för beräkning av kostnadsorienterade priser, om vilka faktorer som ska läggas till grund för beräkningen och på vilket sätt detta ska ske. Ett bemyndigande att meddela sådana föreskrifter har förts in i 28 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation. Med stöd av bemyndigandet har PTS meddelat föreskrifter (PTSFS 2004:5) om LRIC-metoden för beräkning av kostnadsorienterad prissättning, förkortade LRIC-föreskrifterna.

Tillsyn

Om PTS misstänker att en operatör inte följer LEK eller beslut om skyldigheter eller villkor som har meddelats i skyldighetsbeslut, ska myndigheten underrätta operatören om detta förhållande och ge denne möjlighet att yttra sig inom skälig tid (7 kap. 4 §).

PTS får i samband med underrättelsen eller senare meddela de förelägganden och förbud som behövs för att en sådan överträdelse ska rättas omedelbart eller inom skälig tid (7 kap. 5 §). Dessa förelägganden och förbud får förenas med vite. Beslut om förelägganden gäller omedelbart om inte annat anges.

Om ett föreläggande inte följs kan PTS antingen återkalla ett tillstånd, ändra tillståndsvillkor eller besluta att den som åsidosatt en skyldighet helt eller delvis ska upphöra med verksamheten, om inte överträdelsen är av mindre betydelse, eller meddela de ytterligare förelägganden eller förbud som behövs för efterlevnaden av lagen eller av de beslut om skyldigheter eller villkor eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Twistlösning

På begäran av en operatör kan PTS även avgöra tvister som denne har med exempelvis en konkurrent om skyldigheter enligt LEK (7 kap. 10 §). Ofta har sådana tvister en koppling till tidigare meddelade skyldigheter i SMP-beslut. Tvisten kan även gälla sådana frågor som härrör ur skyldigheter som följer av lagen eller av föreskrifter eller tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen.

PTS ska så snart som möjligt, normalt inom fyra månader, besluta i de frågor som tvisten gäller. Om PTS bedömer att det är lämpligare att den frågeställning som tvisten har aktualiserat avgörs genom en åtgärd inom ramen för den allmänna tillsynen får myndigheten besluta att inte ta upp tvisten för avgörande (7 kap. 10 b §). PTS kan också, i stället för att ta upp en tvist till prövning eller vidta en åtgärd inom ramen för den allmänna tillsynen, hänskjuta tvisten för medling (7 kap. 11 §).

Skadestånd

Om en SMP-operatör uppsåtligen eller av oaktsamhet vidtar en åtgärd som strider mot en skyldighet i ett SMP-beslut, ska operatören ersätta den skada som därigenom uppkommer (8 kap. 13 a §). Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att vidta en åtgärd som är nödvändig för att efterkomma en sådan skyldighet. Det ställs

alltså ett skadeståndssanktionerat krav på SMP-operatörer att vara aktiva för att följa SMP-beslut.

Överklagande

PTS beslut enligt lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol, dvs. Förvaltningsrätten i Stockholm och Kammarrätten i Stockholm. Vid överklagande av förvaltningsrättens beslut krävs prövningstillstånd i kammarrätten. Kammarrättens beslut kan inte överklagas (8 kap. 19 §).

PTS beslut får överklagas inte bara av den som är part i ärendet, om beslutet har gått parten emot, utan även av annan vars rättigheter påverkas negativt av beslutet (8 kap. 19 a §). Operatörer som är verksamma på de olika delmarknaderna för elektronisk kommunikation har alltså en i viss mening mer vidsträckt rätt att överklaga beslut till domstol jämfört med vad som allmänt gäller enligt förvaltningslagen (1986:223).

I mål som gäller överklagande av PTS beslut i fråga om identifiering av SMP-operatör, fastställande av särskilda skyldigheter för dessa operatörer samt beslut om tillsyn och tvistlösning som grundar sig på sådana särskilda skyldigheter finns det särskilda bestämmelser om handläggning i domstol och om domstolarnas sammansättning. Sådana mål ska handläggas skyndsamt (8 kap. 23 §). I förvaltningsrätten får en part åberopa en ny omständighet eller ett nytt bevis efter det att fyra månader gått från det att tiden för överklagande gått ut, endast om parten gör sannolikt att parten inte kunnat åberopa omständigheten eller bevisat tidigare eller annars haft giltig ursäkt att inte göra det. I kammarrätten får en ny omständighet eller nytt bevis åberopas endast om det finns synnerliga skäl (8 kap. 24 §). Förvaltningsrätten ska avgöra målen med två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter (8 kap. 25 §). Kammarrätten ska som huvudregel avgöra målen med tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter (8 kap. 26 §).

5 Närmare om prisreglering

Metoder för prisreglering på marknaderna för elektronisk kommunikation

Prisregleringsbestämmelserna i LEK syftar ytterst till att en SMP-operatör inte ska kunna använda sin marknadsmakt genom att ta ut överpriser eller använda prispress på ett sätt som missgynnar konkurrensen, och därmed slutanvändarna. Av 4 kap. 11 och 12 §§ LEK följer att en SMP-operatör kan åläggas skyldighet att tillämpa kostnadsorienterad prissättning, dvs. att priset inte får sättas högre än en viss nivå som utgår från kostnaderna jämte en skälig avkastning på investerat kapital. I syfte att hindra prisdumpning kan en SMP-operatör också åläggas en skyldighet att iaktta kostnadstäckning, dvs. att priset inte får sättas lägre än kostnaderna. Även andra metoder för prissättning kan förekomma.

Om det reglerade priset för en tjänst, exempelvis tillträde till ledningar, sätts för högt kan det leda till samhällsekonomiska förluster. Sådana förluster kan vara att slutkundpriserna höjs, att befintlig infrastruktur

underutnyttjas eller att konkurrerande operatörer ges drivkrafter att bygga ny och icke samhällsekonomiskt effektiv parallell infrastruktur. Om det reglerade priset å andra sidan sätts för lågt är risken att befintlig infrastruktur överutnyttjas och att konkurrerande operatörers investeringar i ny egen infrastruktur bromsas eller inte genomförs.

Begreppet kostnadsorienterad prissättning är inte entydigt. Hur den reglerade prisnivån bestäms beror bl.a. på vilken kostnadsberäkningsmetod som används och vilka kostnader som den reglerade operatören ska få täckta. Ett exempel på en metod för kostnadsorienterad prissättning är fullt fördelade kostnader, FDC (Fully Distributed Costs). FDC-metoden är en efterhandskalkyl av självkostnaden för reglerade produkter och tjänster. Beräkningarna baserar sig i huvudsak på historiska bokförda kostnader. En annan metod för kostnadsorienterad prissättning är LRIC-metoden (Long Run Incremental Cost, långsiktig särkostnad).

LRIC-metoden

LRIC-metoden bygger på att kostnadsorienterade priser ska beräknas med ledning av kostnaderna för en framtida tillkommande produktionsökning, snarare än de historiska kostnaderna för befintlig produktion. LRIC-metoden innebär att man mäter kostnaden för att tillhandahålla ett inkrement, dvs. en ökning av verksamheten genom t.ex. en volymökning eller en tillkommande produkt eller tjänst. Kostnadsberäkningarna baserar sig på nukostnader eller återanskaffningsvärden för insatsvaror eller anläggningstillgångar, i stället för de historiskt bokförda värdena.

Sammanfattningsvis innebär LRIC-metoden att kostnadsorienterade priser för tjänster och produkter bestäms utifrån de kostnader som en effektiv operatör skulle ha. Med en effektiv operatör avses en operatör med modern teknik som antas bygga ut sitt nät omgående med dagens kostnader för personal, insatsvaror och tillgångar m.m. I metoden ingår en beräkning av skäligen avkastning på investerat kapital genom tillämpning av en kalkylränta.

I förarbetena till LEK förespråkas att LRIC-metoden som regel kan användas vid avgörandet av vad som ska anses utgöra kostnadsorienterad prissättning (prop. 2002/03:110 s. 198 och 380).

I Kommissionens rekommendation av den 7 maj 2009 om regleringen av termineringstaxor i fasta och mobila nät inom EU (2009/396/EG) rekommenderas medlemsstaterna att använda LRIC-metoden för beräkning av kostnadsorienterad prissättning på fast och mobil samtrafik.

Beräkningen av LRIC-prissättning

Beräkningen av kostnadsorienterade priser enligt LRIC-metoden förutsätter någon form av modell av en modern och effektiv operatörs kostnader. Modellen beskriver kostnaderna för det eller de nät i vilket de prisreglerade produkterna och tjänsterna produceras. Två olika slags modeller har i praktiken använts: dels en s.k. top down-modell, dels en s.k. bottom up-modell.

En top down-modell utgår från en operatörs befintliga nätstruktur och verksamhet, men justerar tillgångarna till nyanskaffningsvärden för modern och effektiv utrustning. Modellen baseras på faktiska kostnader från en operatör som verkar på den aktuella marknaden. En bottom up-modell

utgår däremot från hur en tänkt effektiv operatör med modern teknik skulle bygga ut sitt nät i dag.

För att få ut det bästa av båda slagen av modeller kan de kombineras. En sådan kombinerad modell består av en sammanvägning av en top down- och en bottom up-modell där modellernas kostnadsnivåer och nyckeltal analyseras. Syftet med analysen är att bestämma de slutliga ingångsvärdena i den sammanvägda modellen.

PTS tillämpning av LRIC-metoden

Beräkningen av kostnadsorienterad prissättning enligt LRIC-metoden baserar sig på en långsiktig särkostnad för en effektiv operatör som använder sig av modern teknik. Beräkningen kan inkludera ett påslag för fördelade samkostnader som en effektiv operatör har under konkurrens-mässiga förhållanden. Med samkostnader menas kostnader som är gemensamma för flera produkter eller tjänster.

För beräkning av relevanta kostnader i TeliaSonera AB:s fasta nät tar PTS enligt LRIC-föreskrifterna fram en modell som grundas på en sammanvägning av dels de kostnader som beräknas i en top down-modell och som utgår från TeliaSoneras fasta nät, dels de kostnader som beräknas i en bottom up-modell. TeliaSonera tar fram top down-modellen, som ska baseras på den faktiska nätstrukturen och kostnaderna för TeliaSoneras eget nät. PTS tar fram bottom up-modellen, som utgår från ett effektivt nät med modern teknik.

PTS väger samman kostnaderna och utformar en hybridmodell för beräkning av kostnadsorienterade priser. Sammanvägningen innefattar en analys av skillnader mellan bottom up-modellen och top down-modellen i fråga om exempelvis kostnadsnivåer, nyckeltal och nätlängder. Ett utkast till hybridmodell samråds med marknads aktörer.

Beräkningen av relevanta kostnader i mobilnät grundar sig huvudsakligen på en bottom up-modell som har tagits fram av PTS. Modellen beskriver en generisk operatör med ett rikstäckande mobilnät. PTS väger samman bottom up-modellen med kostnadsdata som har inhämtats från svenska SMP-operatörers mobilnät.

De sammanvägda modellerna benämns hybridmodeller. PTS ska årligen pröva behovet av att uppdatera modellerna med bl.a. priser för utrustning och kostnader för personal. Minst vart tredje år ska PTS pröva behovet av att revidera modellerna med beaktande av bl.a. ekonomiska livslängder, avkastningskrav och tillämpningen av ny teknik. Hybridmodellernas närmare utformning framgår av dokument som inte har föreskriftsform. Dokumenten publiceras på PTS webbplats.

PTS sammanställer de slutliga hybridmodellerna som datorprogram. Indata i programmen är de kostnadsvärden som analyserats i sammanvägningsprocesserna. Programmet beräknar som utdata kostnadsresultaten. Kostnaderna i hybridmodellerna kan på olika sätt omvandlas till kostnadsorienterade priser.

PTS modeller enligt LRIC-metoden utgår från antaganden om en modern och effektiv operatörs kostnader snarare än en verklig operatörs kostnader. Modellernas antaganden kan alltså avvika från de kostnader en SMP-operatör har. Modellerna kan innehålla antaganden om lägre kostnader än de verkliga, t.ex. om PTS bedömer att en effektiv operatör

inte skulle ha vissa kostnader eller att dessa kostnader skulle vara lägre än de verkliga. Modellen kan också innehålla antaganden om högre kostnader än de verkliga. Det är fallet främst när kostnaden för utrustning och anläggningar beräknas utifrån antagandet att utrustningen och anläggningarna är nyanskaffade. I verkligheten kan en operatörs anläggningar vara sedan länge avskrivna i bokföringen.

Av det sagda följer att kostnadsorienterad prissättning inte nödvändigtvis innebär att en operatör får ersättning för sina ”verkliga” kostnader. Avgörande för prisregleringens utfall är i stället de antaganden som PTS gör vid utformningen av modellerna.

PTS tillsyn över prissättning m.m.

PTS ska varje år pröva behovet av att fastställa uppdaterade eller reviderade hybridmodeller. Utkast till modeller remitteras till marknaden innan de slutliga modellerna antas. Modellerna används för att beräkna kostnadsresultat för reglerade tjänster. De kostnadsresultat eller priser som PTS beräknar publiceras i allmänhet. Några formella beslut om vilka kostnadsorienterade priser som SMP-operatörer ska tillämpa fattas däremot inte.

PTS begär med stöd av 8 kap. 1 § LEK in uppgifter om vilka priser som SMP-operatörer tillämpar. Det förekommer också att en SMP-operatör redan när kostnadsresultat eller prisrekommendationer publiceras meddelar PTS att den inte avser att tillämpa den prissättningen. Om priserna är högre än vad som enligt myndighetens beräkningar är kostnadsorienterat skickar PTS en underrättelse enligt 7 kap. 4 § LEK till operatören.

Om inte SMP-operatören vidtar rättelse i enlighet med PTS underrättelse fattar PTS ett beslut om föreläggande enligt 7 kap. 5 § LEK. Föreläggandet formuleras i allmänhet så, att SMP-operatören ska sänka sina priser från och med ett visst datum efter beslutet om föreläggande. Även om det reglerade priset ska gälla från exempelvis ett årsskifte kan ett föreläggande i allmänhet utfärdas först en tid in på året. Beslut om förelägganden kan överklagas till förvaltningsrätten.

Det är vanligt att en operatör, mot vilken PTS har riktat ett föreläggande om reglerade priser, överklagar PTS beslut. Överklagandeprocesserna har i många fall kommit att röra PTS beräkningar av kostnadsorienterade priser enligt LRIC-metoden och modellerna för fasta och mobila nät. Operatörer har gjort gällande att de antaganden och kostnadsbelopp som PTS har byggt modellerna på inte motsvarar de kostnader som en effektiv operatör skulle ha. Förvaltningsdomstolarna har i flera avgöranden ändrat de priser som PTS har beräknat. Av rättspraxis följer att PTS förelägganden kan justeras av domstolen upp till det pris som operatören tillämpar. Om domstolen däremot finner att det beräknade kostnadsorienterade priset överstiger det av SMP-operatören tillämpade priset så ska föreläggandet upphävas, eftersom PTS då inte har haft grund för att meddela beslutet (se RK 2010:3). Av rättspraxis följer också att, om PTS beslut om föreläggande upphävs, så kan inte ett nytt föreläggande avse förfluten tid (se RK 2011:1).

Twistlösning

I twistlösningsbeslut enligt 7 kap. 10 § LEK kan PTS fatta beslut om vilka priser eller villkor som ska gälla för vissa reglerade tjänster mellan operatörer. I praktiken har bestämmelsen ofta utnyttjats så att en operatör som exempelvis bedriver samtrafik med TeliaSonera AB begär att PTS ska besluta att de reglerade termineringsavgifter som PTS har beräknat ska gälla mellan parterna under en viss tidsperiod. Ett sådant beslut får i princip verkan som ett avtal mellan parterna. Därmed kan operatören uppnå rättslig säkerhet om vilken prissättning som ska gälla under den tidsperioden. Enligt rättspraxis kan twistlösningsbeslut avse förfluten tid. En förutsättning för detta är dock att den part som begär twistlösning kan visa att twist uppkommit före den tidpunkt då ansökan om twistlösning lämnades in till PTS (se Kammarrätten i Stockholms dom den 11 december 2012 i mål nr 2003-11).

Vid överklagande av twistlösningsbeslut har förvaltningsdomstolarna i allmänhet inte upphävt PTS beslut när det beräknade priset avviker från det pris som angetts i beslutet, utan ändrat priserna i beslutet under den giltighetstid som anges i detta. När rätten inte har ansett sig kunna göra en ny beräkning av priserna har dock beslutet upphävts och ärendet återförvisats till PTS för ny prövning. Ett sådant nytt beslut avser den tidigare bestämda tidsperioden och kan alltså få retroaktiv verkan.

6 Tidigare åtgärder

Från och med den 1 januari 2008 gäller särskilda bestämmelser för processen i allmän förvaltningsdomstol när PTS konkurrensfrämjande beslut har överklagats (se 8 kap. 19 § andra stycket och 23–28 §§ LEK). Huvudsyftet med denna reform var att förkorta handläggningstiden och åstadkomma mer effektiva domstolsprocesser (prop. 2006/07:119 s 14 f). De konkurrensfrämjande besluten skulle därmed vinna laga kraft snabbare.

Reglerna har nu gällt i drygt fem år. Det går numera snabbare från det att PTS fattar beslut till dess att det finns ett lagakraftvunnet avgörande. Det är framför allt sloandet av Högsta förvaltningsdomstolen i instanskedjan som har medfört denna effekt (8 kap. 19 § andra stycket LEK). Före 2008 var Högsta förvaltningsdomstolens genomsnittliga handläggningstid för ett mål enligt LEK ca 1,5 år.

Målen handläggs numera med förtur i förvaltningsdomstolarna (8 kap. 23 § LEK). Dessa mål tillhör dock de mer arbets- och tidskrävande målgrupperna i förvaltningsdomstolarna. Tidsutdräkten för att nå ett slutligt avgörande kan därför fortfarande vara förhållandevis lång, särskilt om förvaltningsrättens avgörande överklagas och kammarrätten beviljar prövningstillstånd.

Vidare har möjligheten att i förvaltningsdomstolarna åberopa nya omständigheter eller bevis begränsats (8 kap. 24 § LEK). Dessa bestämmelser har visat sig vara relativt komplexa att tillämpa i praktiken. Den praxis som numera finns bör dock bidra till att göra det lättare för såväl PTS som operatörerna att förutse den framtida tillämpningen av bestäm-

melserna (se RK 2011:1 och 2012:1). Bestämmelserna bör därmed framöver kunna bidra till en mer koncentrerad och effektiv processföring.

Bestämmelserna om att ekonomiska experter ska delta i avgörandet får antas ha stärkt förvaltningsdomstolarnas kompetens vid prövning av mål enligt LEK (8 kap. 25–27 §§ LEK).

Sammanfattningsvis är bedömningen att 2008 års lagändringar har lett till vissa förbättringar när det gäller att nå slutliga domstolsavgöranden inom kortare tid. Det står dock klart att debatten om bristande genomslag för PTS beslut om reglering inte har upphört.

7 Behovet av reformer

Politiska mål för elektroniska kommunikationer m.m.

Det övergripande målet för politiken för informationssamhället är säkra, robusta och tillgängliga elektroniska kommunikationer som i första hand tillhandahålls genom effektivt fungerande marknader. Det ska finnas ett stort utbud av tjänster som underlättar vardagen för hushåll och företag i hela landet (prop. 2008/09:100, bet. 2008/09:TU1, rskr. 2008/09:154).

Målet för sektorn för elektronisk kommunikation är att enskilda, företag och myndigheter ska få tillgång till effektiva och säkra elektroniska kommunikationer (prop. 2002/03:110, bet. 2002/03:TU6, rskr. 2002/03:228). De elektroniska kommunikationerna ska ge största möjliga utbyte när det gäller urvalet av överföringstjänster samt deras pris och kvalitet. Sverige ska i ett internationellt perspektiv ligga i framkant i dessa avseenden. De elektroniska kommunikationerna ska vara hållbara, användbara och tillgodose framtidens behov. De främsta medlen för att uppnå detta ska vara att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens utan snedvridningar och begränsningar samt att främja internationell harmonisering. Staten ska ha ett ansvar på områden där allmänna intressen inte enbart kan tillgodoses av marknaden.

Riksdagen beslutade 2011 ett nytt mål för it-politiken (prop. 2011/2012:1 [utg.omr. 22], bet. 2011/2012:TU1, rskr. 2011/2012:87). Målet är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringsens möjligheter. Ett delmål är att Sverige ska ha bredband i världsklass. Alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband (prop. 2009/2010:193, bet. 2009/10:TU18, rskr. 2009/10:297).

Regeringen beslutade i november 2009 en bredbandsstrategi för Sverige (dnr N2009/831/ITP). I strategin anges att 2020 bör 90 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s. År 2015 bör 40 procent ha tillgång till bredband med den hastigheten. PTS bredbandskartläggning 2011 visar att 49 procent av alla hushåll och företag i Sverige har tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s. Delmålet för 2015 i regeringens bredbandsstrategi är således uppnått.

Det behövs ytterligare åtgärder för att åstadkomma bättre genomslag för prisregleringen enligt LEK

LEK har varit i kraft sedan år 2003. Under den tiden har PTS fattat ett stort antal SMP-beslut. Besluten har i sin tur medfört tillsynsinsatser från PTS sida. PTS verktyg för att åstadkomma genomslag för de reglerade priser som har beräknats är i huvudsak att besluta om förelägganden. Myndigheten har meddelat många sådana förelägganden. PTS har också i flera fall på begäran av operatörer fattat beslut om tvistlösning enligt 7 kap. 10 § LEK. En stor del av alla dessa beslut har överklagats till förvaltningsdomstol. Processen i domstol har i många fall tagit lång tid. Vidare har domstolarna i förhållandevis många fall ändrat PTS beslut, i större eller mindre omfattning. Det har också förekommit att PTS förelägganden har upphävts utan att andra beslut har satts i stället, samtidigt som domstolarna inte ansett sig ha möjlighet att återförvisa sådana ärenden till PTS för beräkning av ett nytt pris.

När ett tillsynsföreläggande upphävs kan det på marknaden uppstå en besvärlig situation i form av ett s.k. regulatoriskt vakuum, där en SMP-operatör som otvivelaktigt borde tillämpa reglerade priser undkommer denna skyldighet. Det har lett till farhågor att operatörer inte kan förlita sig på att PTS beslut står sig efter överprövning, och att regleringen därmed inte får fullt genomslag. Den osäkerhet som detta medför på marknaden ökar ju längre tid det tar från det att skyldighetsbeslutet meddelas tills det finns ett lagakraftvunnet avgörande om vilket pris som gäller.

Till detta kommer att operatörer som har förlitat sig på den reglerade prissättningen har köpt tjänster av SMP-operatören, i form av samtrafik och tillträde på grossistmarknaden, och sålt vidare tjänster till slutkunder. Dessa operatörer kan drabbas av oförutsedda krav på retroaktiv betalning av betydande belopp, två till tre år efter det att tjänsterna levererats.

Regleringen syftar till att skapa en jämn spelplan där konkurrens-möjligheterna i största möjliga utsträckning ska vara desamma för samtliga operatörer. Särskilda skyldigheter avseende prissättning införs i de fall det finns risk för att SMP-operatören överprissätter tjänster eller utövar prispress på ett sådant sätt att andra operatörer inte ges realistiska möjligheter att överleva på marknaden. Detta påverkar i sin tur utbud och prissättning på slutkundsmarknaden.

Konkurrensen försvagas när de av PTS publicerade kostnadsresultaten som ska ligga till grund för operatörernas prissättning inte längre är giltiga. Operatörernas prissättning liksom investeringsbeslut har baserats på premisser som inte längre gäller. Minskad tillit till regleringsbesluten skapar osäkerhet om framtida investeringsbeslut. Det riskerar också att operatörerna kompenserar sig för osäkerheten genom minskade investeringar eller högre priser.

När beslut upphävs så att reglerade nivåer inte längre gäller och nya priser inte fastställs kan operatörer inbördes framställa nya finansiella krav. Detta kan få betydande ekonomiska följder på marknaden. År 2010 upphävde exempelvis kammarrätten ett föreläggande från 2007 som avsåg TeliaSonera AB:s prissättning när det gäller kvartalsavgifter för tillträde till accessnätet (LLUB). TeliaSonera har därefter fakturerat retroaktiva prishöjningar på ca 25 procent. Enbart för 2007 kan en sådan prishöjning uppgå till ca 66 miljoner kr. Avgörandet kan även få verkan för

2008 och 2009. TeliaSonera kan då fakturera prishöjningar i motsvarande storleksordning i efterhand. Totalt kan de tillkommande kostnaderna för grossistkunderna för 2007–2009 uppskattas till ca 189 miljoner kr.

Andra exempel är följderna av kammarrättens beslut 2011 att upphäva dels två beslut om förelägganden från 2008 och 2009, vilka avsåg TeliaSonera AB:s prissättning på samtrafik i fasta nät, dels ett beslut om föreläggande som avsåg Tele2 Sverige AB:s prissättning på samtrafik i mobila nät. Eftersom TeliaSonera AB bedriver samtrafik med praktiskt taget alla svenska operatörer som tillhandahåller telefonitjänst drabbas ett stort antal operatörer av retroaktiva krav. När det gäller det fasta nätet kan de ökade kostnaderna för 2008 och 2009 komma att uppgå till ca 444 miljoner kr. När det gäller det mobila nätet har Tele2 Sverige AB begärt en retroaktiv prishöjning för perioden 1 juli 2009–30 juni 2010 på 81 procent. Om detta pris skulle tillämpas av samtliga mobilnätoperatörer under denna period innebär det totalt ökade bruttointäkter för dessa operatörer om ca 2,4 miljarder kr. Detta belopp tar dock inte hänsyn till att mobilnätoperatörerna också skulle få betala högre termineringsavgifter till varandra inbördes. Den slutliga betalningsskyldighet som blir följden av dessa retroaktiva krav är nu en fråga för parterna och ytterst för domstolarna.

De extra kostnader som retroaktiva betalningskrav kan medföra ställer krav på att företagen har gjort reservationer i bokföringen (avsättningar) för att minska negativa ekonomiska konsekvenser. Ingångna avtal undermineras när spelreglerna förändras och krav ställs i efterhand. Det leder till ökade kostnader för vissa operatörer, minskar slutkundernas valmöjligheter och försämrar förutsättningarna för lägre slutkundspriser.

De operatörer som drabbas av krav i efterhand kan vidta motåtgärder. En möjlig åtgärd är att begära att PTS ska fatta beslut om vad som ska gälla mellan parterna för förfluten tid enligt 7 kap. 10 § LEK. Enligt rättspraxis är dock möjligheterna till detta begränsade.

En annan möjlig åtgärd är att bestrida betalningskraven. Det företag som framställer krav skulle då vara hänvisad till stämning i allmän domstol för att framtvinga betalning. Kostnaderna för en sådan process kan dock bli betydande för den förlorande parten.

Det är också möjligt att väcka en skadeståndstalan enligt 8 kap. 13 a § LEK. Det är dock mycket osäkert om en SMP-operatör skulle kunna åläggas att betala skadestånd på den grunden att operatören tillämpat sina egna priser, när det finns lagakraftvunna avgöranden som upphäver PTS förelägganden om reglerade priser.

För operatörer som drabbas av retroaktiva betalningskrav kan alltså motåtgärder vara kostsamma. Det kan förutses att en slutlig reglering av kraven kan uppnås först efter lång tidsutdräkt, kanske flera år. Vid sådana förhållanden kan det ifrågasättas om PTS prisreglerande beslut får det effektiva genomslag på marknaden som eftersträvas.

För att målen med regelverket, dvs. största möjliga utbyte när det gäller urval av tjänster och dessas pris och kvalitet, ska uppnås är det viktigt att SMP-besluten utan dröjsmål får genomslag på marknaden. I avsaknad av reglering kan en SMP-operatör snabbt utnyttja situationen genom att sätta priser som inte nödvändigtvis är kostnadsorienterade. Köpande företag på grossistmarknaden drabbas därigenom av högre kostnader och

deras lönsamhet och konkurrenskraft försämrats. SMP-operatören kan därmed förstärka sin position på marknaden.

Marknaderna för elektronisk kommunikation präglas av stora kostnader för att bygga en kundbas och kräver betydande investeringar. Ett osäkert läge på marknaden är särskilt besvärligt att hantera för mindre och nyetablerade företag medan stora aktörer som har kapacitet att expandera sin verksamhet gynnas. Marknaden präglas av snabb teknikförändring och ett växande behov hos kunderna. Detta kräver dels investeringar i infrastrukturer med allt högre kapacitet, dels snabb utveckling av nya affärsmodeller. I och med samhällets ökande krav på tillgång till snabba elektroniska kommunikationstjänster växer behovet av investeringar i infrastruktur så att risken för ett digitalt utanförskap minimeras. Det kan vara ett problem särskilt utanför stadskärnor och i glest bebyggda områden.

En fungerande marknad kräver alltså att förutsättningarna när det gäller prissättning och investeringsmöjligheter är förutsägbara. Dagens system för prisreglering är i flera avseenden långsamt, komplext och otydligt. Osäkra villkor leder till att aktörer på en marknad kompenserar sig för högre risk genom minskade investeringar eller högre priser. Oklara spelregler försämrar således möjligheterna att uppnå målen med LEK.

Sammantaget blir slutsatsen att den ovan beskrivna osäkerheten om prisregleringens effektiva genomslag har försämrat förutsättningarna för konkurrens, särskilt på marknaderna för bredbandsaccess och för fast och mobil telefoni. Detta går emot det uttalade målet för sektorn elektronisk kommunikation, nämligen att konkurrensen ska främjas i syfte att slutanvändarna ska få tillgång till ett stort utbud av användbara, effektiva och säkra elektroniska kommunikationstjänster. Den minskade tilliten till att regleringen får effektivt genomslag kan föra med sig en minskad investeringsvilja från operatörer. Nya investeringar behövs dock för att de politiska målen för sektorn elektronisk kommunikation, i synnerhet bredbandsmålen, ska uppnås. Mot denna bakgrund är det angeläget att snarast vidta åtgärder för att förbättra prisregleringssystemet enligt LEK.

8 Prisreglering

8.1 En särskild skyldighet om att tillämpa visst pris

<p>Förslag: En operatör som har ålagts en skyldighet att iaktta kostnads-täckning eller tillämpa kostnadsorienterad eller annan prissättning får, i fråga om samtrafik eller andra former av tillträde som omfattas av denna skyldighet, förpliktas att tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris.</p>

Skälen för förslaget: Dagens system för prisreglering enligt LEK bygger på en granskning av SMP-operatörens prissättning i efterhand. PTS främsta verktyg för att åstadkomma genomslag för de av myndigheten beräknade, reglerade priserna blir därmed i huvudsak att besluta

om tillsynsförelägganden. En följd av detta är att det offentligrättsligt fastställda priset på marknaden ofta blir ofta känt först efter årliga tillsynsprocesser.

PTS tillsynsbeslut överklagas ofta, vilket gör att förfarandet drar ut på tiden. Från det att PTS meddelar ett skyldighetsbeslut tills myndigheten beslutar om tillsynsförelägganden är det osäkert vilket pris som offentligrättsligt ska gälla på marknaden. Pristillsyn sker i dagsläget årligen, i allmänhet mot bakgrund av en uppdaterad eller reviderad hybridmodell. SMP-operatörens invändningar mot PTS beräkningar blir kända först på ett sent stadium, vilket leder till en utdragen och resurskrävande tillsynsprocess.

För att få ett bättre genomslag för PTS prisregleringsarbete bör det införas en möjlighet för PTS att vid behov tydligare kunna reglera vilka priser som SMP-operatören har rätt att ta ut. Detta bör ske på ett sådant sätt att det tidigare än i dag klargörs vilka priser som ska gälla på den marknad som regleras.

Bestämmelserna om prisreglering i 4 kap. 11 § LEK bygger på artikel 13 i tillträdesdirektivet. Av direktivsartikeln följer att det är tillåtet att införa särskilda skyldigheter som rör priskontroller.

Den mest uttalade formen av priskontroll är att PTS direkt ålägger operatören att tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris under en viss period eller tills vidare. Sådana bestämmelser finns i viss utsträckning redan i dag i LEK. Enligt 5 kap. 4 § första stycket 1 i lagen får den som har ålagts att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst åläggas att tillämpa ett visst högsta pris och enligt 5 kap. 13 § får den som har betydande inflytande på en viss slutkundsmarknad under vissa förutsättningar förpliktas att tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris.

Ett system för priskontroll där PTS, i stället för att kontrollera pris-sättningen i efterhand, har möjlighet att i förväg besluta om en skyldighet att tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris skulle innebära att spelreglerna på marknaden tydliggörs snabbare. Med ett fastställt pris att basera tillsynen på skulle dessutom tillsynsprocessen kunna förkortas och förenklas avsevärt. Marknadsaktörerna skulle tidigare under SMP-perioden ha ett pris att förhålla sig till och operatörerna skulle på ett tidigare stadium kunna avgöra om det finns anledning att ansöka om tvistlösning. Ett uttryckligt beslut om en skyldighet att tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris gör också att såväl marknaden som Europeiska kommissionen får kännedom på förhand om prisregleringen, vid de samråd som ska ske inför skyldighetsbeslut enligt 8 kap. 10–12 §§ LEK. Samrådsförfarandet skulle därmed förenklas och PTS skulle i ett tidigare skede få kännedom om eventuella invändningar från Europeiska kommissionen när det gäller skyldigheterna.

En prissättning på förhand skulle också kunna mildra flera av de effekter som har uppstått till följd av att PTS tillsynsförelägganden ofta överklagas. SMP-operatörer framställer i dagsläget inte nödvändigtvis be-loppsmässiga ändringsyrkanden vid överklagande av tillsynsförelägganden. Det kan därför vara svårt för övriga operatörer på marknaden att under processens gång avgöra vilket pris de i värsta fall kan komma att behöva betala. Detta påverkar i sin tur deras möjligheter att göra såväl tillförlitliga avsättningar i bokföring som strategiska val och investeringar.

Även beslut om en skyldighet att tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris måste kunna överklagas. Processen vid överklagande av ett sådant beslut skulle dock vara mer inriktad på vilket pris som ska bestämmas. SMP-operatören skulle redan i sitt överklagande behöva ange vilken ändring av beslutet som yrkas. Jämfört med dagens system medför detta att samtliga berörda operatörer på ett tidigare stadium kan bilda sig en tydligare uppfattning om vad som blir sämsta tänkbara utfall. Det skapar också möjlighet för de operatörer som utnyttjar de reglerade tjänsterna att vidta olika civilrättsliga åtgärder för att minska exponeringen för oväntade framtida betalningskrav. Operatörer som utnyttjar reglerade tjänster kan exempelvis göra reserveringar i sin bokföring, som löses upp om PTS beslut slutligen vinner laga kraft.

Mot den nu angivna bakgrunden bör LEK ändras så att en operatör får förpliktas att tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris. Förpliktelsen bör kunna åläggas när operatören har ålagts en skyldighet enligt 4 kap. 11 § LEK att iaktta kostnadstäckning eller tillämpa kostnadsorienterad eller annan prissättning och kunna avse de specificerade typer av samtrafik eller andra former av tillträde som anges i det beslutet.

Ett beslut om förpliktelse att tillämpa vissa angivna priser innebär att en marknadsreglerande förhandsskyldighet enligt 8 kap. 6 § andra stycket LEK införs. Av 8 kap. 10 § första stycket 2 LEK följer att åläggandet av en sådan förpliktelse ska föregås av ett samrådsförfarande där berörda parter ges tillfälle att yttra sig inom skälig tid över ett förslag till beslut. Hur samrådet utformas kan variera i det enskilda fallet. Det kan tänkas att PTS redan har samrått med berörda parter när metoder och modeller för prisreglering har utformats. I sådana fall bör det vara möjligt att begränsa tiden för yttrande över ett förslag till beslut som innehåller en prisberäkning grundad på dessa metoder och modeller.

Av 8 kap. 11 § LEK följer vidare att beslut om åläggande av skyldigheter enligt 8 kap. 6 § andra stycket, vilka skulle kunna påverka handeln inom EU eller EES, inte får fattas utan att samråd har skett även på EU-nivå.

8.2 Föreskrifter om kostnadsorienterade priser

Förslag: Upplysningsbestämmelsen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om den metod som ska tillämpas för beräkning av kostnadsorienterade priser, om vilka faktorer som ska läggas till grund för beräkningen och på vilket sätt detta ska ske, ska upphävas.

Bedömning: Det saknas behov av föreskrifter om beräkning av kostnadsorienterade priser, om vilka faktorer som ska läggas till grund för beräkningen och på vilket sätt detta ska ske.

Skälen för förslaget och bedömningen: I 4 kap. 11 § fjärde stycket LEK finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om den metod som ska tillämpas för beräkning av kostnadsorienterade priser, om vilka faktorer som ska läggas till grund för beräkningen och på vilket sätt detta

ska ske, ska upphävas. Ett bemyndigande för PTS att meddela sådana föreskrifter finns i 28 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation. PTS har med stöd av bemyndigandet meddelat föreskrifter (PTSFS 2004:5) om LRIC-metoden för beräkning av kostnadsorienterad prissättning, förkortat LRIC-föreskrifterna.

Som framgår av avsnitt 5 används en relativt komplicerad ordning för att ålägga en SMP-operatör skyldigheter att hålla ett visst pris för reglerade tjänster. Översiktligt kan processen beskrivas enligt följande.

PTS fastställer relevant marknad, identifierar SMP-operatör och ålägger en skyldighet att iaktta kostnadsorienterad prissättning (SMP-beslutet). SMP-beslutet hänvisar till LRIC-föreskrifterna. I dokument som inte har föreskriftsform beskrivs den tillämpade modellen för beräkning av kostnadsorienterad prissättning (MRP). Kostnadsresultaten beräknas genom en hybridmodell som har tagits fram av PTS. Modellen är i grunden ett datorprogram som förses med en mycket stor mängd indata. Programmet uppdateras och revideras i huvudsak varje år. En sådan revision förutsätter alltså inte ändringar i vare sig LRIC-föreskrifterna eller MRP. Ingångsvärdena i programmet tas fram av PTS och anges inte uttryckligen i några andra dokument. Slutligen kan kostnadsresultaten göras om till priser genom en prismetod som upprättas av PTS.

Den beskrivna ordningen har i huvudsak godtagits i rättspraxis. Systemet framstår dock som svåröverskådligt och torde vara besvärligt att sätta sig in i för den som inte redan är förtrogen med LEK och lagens tillämpning.

I rättstillämpningen har det ansetts att prisregleringsskyldigheter inte åläggs SMP-operatörer med stöd av LRIC-föreskrifterna utan uteslutande med stöd av skyldighetsbeslutet enligt 4 kap. 11 § LEK (se t.ex. Kamrarrätten i Stockholms dom den 5 november 2007 i mål nr 7782-06). Det är alltså SMP-beslutet som innehåller bindande åligganden för SMP-operatören. LRIC-föreskrifterna tillför inte i sig några skyldigheter eller rättigheter.

LRIC-föreskrifterna har således en relativt blygsam funktion. De beskriver i huvudsak det förfarande som PTS själv ska tillämpa vid framtagandet av de modeller som används vid kostnadsberäkningar enligt LRIC-metoden. Att utarbeta föreskrifter är en tidskrävande procedur. Eftersom föreskrifterna gäller för hybridmodellerna för såväl det fasta nätet som de mobila näten, och därmed också omfattar flera olika marknader, är föreskriftsarbetet dessutom svårt att anpassa till det övriga SMP-arbetet. Förändringar i något av skyldighetsbesluten kräver motsvarande justering i föreskrifterna. Samtidigt måste PTS ändra hybridmodellerna i motsvarande mån. Alla dessa olika dokument är således beroende av varandra och att ändra i dokumenten kräver, även var för sig, iakttagande av tidskrävande procedurer som är svåra att synkronisera.

Procedurerna kring föreskriftsarbetet skapar onödiga risker för formella misstag och är samtidigt svåröverskådliga för marknadsaktörerna. Detta kan vara en bidragande orsak till känslan av bristande förutsägbarhet på marknaden.

Utfärdandet av föreskrifter rörande beräkningsmetoden för kostnadsorienterad prissättning har knappast lett till att handläggningstiden för

skyldighetsbesluten har påskyndats på det sätt som förutsågs i förarbetena till lagen och har inte heller minskat risken för utdragna domstolsprocesser (se prop. 2002/03:110 s. 198). Föreskrifterna gör en teknik med hänvisningar i flera led nödvändig vid utformningen av prisregleringsskyldigheter i SMP-beslut. Det har visat sig i rättstillämpningen att den komplicerade hänvisningstekniken också utgör en potentiell felkälla (jfr RK 2011:1). Av rättspraxis framgår vidare att föreskrifterna inte självständigt tillför några materiella skyldigheter för SMP-operatörer, utöver vad som framgår av SMP-beslutet. Att avskaffa LRIC-föreskrifterna skulle således innebära en praktisk förenkling och ett förtydligande av prisregleringssystemet som inte innebär någon egentlig ändring i sak av rättsläget.

Sammanfattningsvis talar övervägande skäl för att upphäva upplysningsbestämmelsen i 4 kap. 11 § fjärde stycket LEK och motsvarande bemyndigande i 28 § förordningen om elektronisk kommunikation. Vidare bör regeringen upphäva föreskriftsbemyndigandet i 28 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation och PTS upphäva LRIC-föreskrifterna, som har meddelats med stöd av det bemyndigandet.

8.3 Metoder för beräkning av kostnadsorienterad prissättning

Bedömning: Det finns inget behov av författningsändringar när det gäller val eller utformning av metod för beräkning av kostnadsorienterad prissättning.

Skälen för bedömningen: Som framgår av 5 finns det olika modeller för beräkning av vad som ska anses vara kostnadsorienterad prissättning. PTS har i olika sammanhang anfört att det finns anledning att överväga om inte rättsläget i fråga om valet av metod för kostnadsorienterad prissättning när 4 kap. 11 § LEK tillämpas kan äventyra en enhetlig tillämpning av unionsrätten i Sverige.

Med stöd av artikel 19 i ramdirektivet kan Europeiska kommissionen utfärda rekommendationer om harmoniserad tillämpning av bl.a. bestämmelserna om kostnadsorienterad prissättning i artikel 13 i tillträdesdirektivet. Enligt 5 § förordningen (2007:1091) med instruktion för Post- och telestyrelsen, som motsvaras av artikel 19.2 i ramdirektivet, ska myndigheten beakta de rekommendationer som Europeiska kommissionen utfärdar om harmonisering av genomförandet av bestämmelser på området för elektronisk kommunikation. Om PTS inte följer en sådan rekommendation, ska myndigheten meddela kommissionen detta och motivera sin ståndpunkt.

Vid tillkomsten av LEK gällde kommissionens meddelanden av den 8 maj 1998 om samtrafik på en avreglerad telekommunikationsmarknad och av den 25 maj 2000 om tillträde till accessnät. I meddelandena rekommenderas medlemsstaterna att använda en modell som är baserad på LRIC-metoden. Enligt 1998 års rekommendation kunde dock operatören även få tillgodoräkna sig berättigade påslag för att täcka en del av en

effektiv operatörs uppskattade samkostnader som uppstår under konkurrensmässiga förhållanden.

Mot bakgrund av 1998 och 2000 års rekommendationer uttalades i förarbetena till 4 kap. 11 § LEK att LRIC-metoden vid den tidpunkten som regel kunde användas vid avgörandet av vad som ska anses utgöra kostnadsorienterad prissättning och att SMP-operatören, förutom kostnader beräknade enligt LRIC-metoden, borde ha rätt att erhålla ersättning även för samkostnader som en effektiv operatör har under konkurrensmässiga förhållanden. Vidare angavs att det vid val och närmare utformning av beräkningsmetod måste tas särskilda hänsyn till en harmoniserad tillämpning av det nya EU-rättsliga regelverket (prop. 2002/03:110 s. 196 f och 380).

Rekommendationerna från 1998 och 2000 har numera spelat ut sin roll. Kommissionen har den 7 maj 2009 utfärdat en rekommendation om regleringen av termineringstaxor i fasta och mobila nät inom EU (2009/396/EG). Enligt rekommendationen bör medlemsstaterna för beräkning av termineringsavgifter tillämpa en s.k. ren LRIC-metod. Med detta avses att det kostnadsorienterade priset för en samtalstermineringstjänst på grossistnivå bara ska omfatta s.k. påverkbara kostnader.

Kommissionens nu gällande rekommendation innebär att samkostnader inte bör beaktas vid beräkning av kostnadsorienterade priser enligt LRIC-metoden för terminering i fasta och mobila nät. Det avviker alltså från vad som anges i de ursprungliga förarbetena till LEK.

Av EU-domstolens praxis¹² följer att rekommendationer, även om de inte har till syfte att skapa tvingande verkningar och inte kan skapa rättigheter som de enskilda kan åberopa vid en nationell domstol, inte helt saknar rättsverkningar. De nationella domstolarna är skyldiga att vid lösande av tvister ta hänsyn till rekommendationerna, särskilt när dessa bidrar till tolkningen av nationella bestämmelser som antagits för deras genomförande, eller när de har till syfte att komplettera Europeiska unionens tvingande regler.

De rekommendationer som kommissionen utfärdar för att åstadkomma en harmoniserad tillämpning av direktivsbestämmelser är således av stor vikt vid PTS tillämpning av bestämmelserna. Även domstolarna är skyldiga att ta hänsyn till dessa rekommendationer när de avgör tvister mellan enskilda och myndigheten eller mellan enskilda parter. Uttalandena i förarbetena till LEK om kostnadsorienterad prissättning har uttryckligen gjorts i ljuset av och med utgångspunkt från de rekommendationer från kommissionen som gällde vid lagens tillkomst. Dessa rekommendationer har numera spelat ut sin roll och ersatts av nya rekommendationer. För att unionsrätten ska genomföras fullständigt och korrekt måste utformningen av skyldigheter om kostnadsorienterad prissättning alltid ske med utgångspunkt från de rättsakter som gäller vid tidpunkten för skyldighetsbeslutet.

Vid val och närmare utformning av beräkningsmetod måste alltså särskilda hänsyn tas till en harmoniserad tillämpning av EU-regelverket. Av lagtexten i 4 kap. 11 § LEK framgår inte att någon särskild metod ska användas för beräkningen av kostnadsorienterad prissättning. Det fram-

¹² Se bl.a. dom den 18 mars 2010 i mål C-317–320/08, p. 40, REG 2010 s. I-2213.

går inte heller att den metod som väljs i det enskilda fallet ska utformas på visst sätt. Det finns därför inte något som hindrar att lagen tolkas på ett sätt som är förenligt med de rättsakter som för närvarande gäller i fråga om prisreglering. Det saknas således behov av lagändringar när det gäller val eller utformning av metod för kostnadsorienterad prissättning.

9 Tillsyn

Förslag: Tillsynsmyndigheten enligt lagen om elektronisk kommunikation ska utöva tillsyn över efterlevnaden av genomförandeåtgärder som kommissionen antar i form av förordningar och får pröva tvister som har samband med skyldigheter som anges i sådana genomförandeåtgärder. Tillsynsmyndigheten ska ha rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Skälen för förslaget

Allmänt om tillsyn enligt lagen om elektronisk kommunikation

Enligt 7 kap. 1 § LEK ska tillsynsmyndigheten ha tillsyn över efterlevnaden av lagen och de beslut om skyldigheter eller villkor samt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Tillsynsmyndigheten får enligt 7 kap. 3 § förelägga den som bedriver verksamhet som omfattas av lagen att tillhandahålla myndigheten upplysningar och handlingar som behövs för kontroll av betalning av avgift, efterlevnaden av de allmänna skyldigheter som gäller enligt lagen, efterlevnaden av villkor som meddelats med stöd av lagen eller efterlevnaden av de skyldigheter som ålagts enligt 4 och 5 kap. Sådana förelägganden får förenas med vite. Vidare ska information som ska hållas allmänt tillgänglig enligt lagen, eller enligt de skyldigheter eller villkor eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, utan anmodan tillställas tillsynsmyndigheten.

Om tillsynsmyndigheten har skäl att misstänka att den som bedriver verksamhet enligt lagen inte efterlever lagen eller de beslut om skyldigheter eller villkor eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, eller inte använder en radiosändare i den utsträckning som villkoren medger, ska myndigheten underrätta den som bedriver verksamheten om detta förhållande och ge denne möjlighet att yttra sig inom skälig tid (7 kap. 4 §).

Tillsynsmyndigheten får enligt 7 kap. 5 § meddela de förelägganden och förbud som behövs för att rättelse ska ske omedelbart eller inom skälig tid. Om ett föreläggande inte följs kan tillsynsmyndigheten återkalla ett tillstånd, ändra tillståndsvillkor eller besluta att den som åsidosatt en skyldighet helt eller delvis ska upphöra med verksamheten, om inte överträdelsen är av mindre betydelse, eller meddela de ytterligare förelägganden eller förbud som behövs för efterlevnaden av lagen eller av de beslut om skyldigheter eller villkor eller de föreskrifter som har

meddelats med stöd av lagen. Förelägganden och förbud enligt första och andra styckena får förenas med vite.

Tillsynsmyndigheten får vidare enligt 7 kap. 3 a § LEK meddela de förelägganden och förbud som behövs för att de skyldigheter som anges i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 531/2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen ska följas (roamingförordningen). Dessa förelägganden och förbud får förenas med vite.

Twistlösning

Enligt 7 kap. 10 § LEK är tillsynsmyndigheten behörig att pröva tvister mellan dem som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster eller tillhörande tjänster, eller mellan en sådan aktör och ett företag som drar nytta av en skyldighet i fråga om samtrafik eller andra former av tillträde. En förutsättning för detta är att tvisten har samband med skyldigheter som följer av lagen eller av föreskrifter, tillståndsvillkor eller beslut om förpliktelser som meddelats med stöd av lagen eller som följer av roamingförordningen eller att tvisten i övrigt rör villkor för samtrafik eller andra former av tillträde.

Tillsyn med anledning av genomförandeåtgärder i EU-rättsakter

I de delar av direktiven som har genomförts genom LEK har Europeiska kommissionen i vissa avseenden rätt att anta genomförandeåtgärder för att komplettera eller ändra vissa icke väsentliga delar av direktiven.

I den mån kommissionens genomförandeåtgärder har formen av direktiv ska dessa genomföras i bestämmelser i nationell rätt. I sådana fall kommer tillsynsmyndigheten att med stöd av befintliga regler i 7 kap. LEK kunna utöva tillsyn över att bestämmelserna följs och pröva tvister.

Som tillsyns- och twistlösningsbestämmelserna i LEK är utformade saknas det i dagsläget möjlighet för tillsynsmyndigheten att ingripa när kommissionens genomförandeåtgärder meddelas i form av förordning.

Genomförandeakter med stöd av ramdirektivet

Enligt artikel 9b.3 i ramdirektivet får kommissionen anta tekniska genomförandeåtgärder för att identifiera de band för vilka nyttjanderätter till radiofrekvenser kan överföras eller hyras ut mellan företag. Dessa åtgärder ska inte täcka frekvenser som används för utsändningar.

Enligt artikel 10.4 i direktivet ska medlemsstaterna stödja harmonisering av specifika nummer eller nummerserier inom unionen när det främjar både den inre marknadens funktion och utvecklingen av all-europeiska tjänster. Kommissionen får vidta lämpliga tekniska genomförandeåtgärder på området.

Enligt artikel 13a.4 i direktivet får kommissionen vidta lämpliga tekniska genomförandeåtgärder för att harmonisera åtgärder som avses i artikeln, inklusive åtgärder som definierar omständigheter, format och förfaranden i samband med anmälningskrav för företag. I artikeln behandlas företagets åtgärder för att skydda säkerheten för sina nät och tjänster, åtgärder för att säkerställa integritet för att kunna säkerställa kontinuerlig leverans av tillhandahållna tjänster samt krav på företagen att meddela den behöriga nationella regleringsmyndigheten om över-

trädelser av säkerheten eller integriteten som i betydande omfattning påverkade driften av nät och tjänster.

Enligt artikel 17 i direktivet får kommissionen vidta lämpliga genomförandeåtgärder för att dels göra tillämpningen av vissa standarder eller specifikationer obligatoriska (punkt 4), dels stryka sådana standarder eller specifikationer från förteckningen över obligatoriska standarder och specifikationer (punkt 6).

Genomförandeakter med stöd av direktivet om samhällsomfattande tjänster

Enligt artikel 26.7 i direktivet om samhällsomfattande tjänster får kommissionen anta tekniska genomförandeåtgärder i fråga om larmnummer för att säkerställa en effektiv tillgång till 112-tjänster i medlemsstaterna. Åtgärderna får dock inte påverka organisationen av larmtjänster i medlemsstaterna.

Enligt artikel 27a.5 i direktivet får kommissionen i fråga om harmoniserade nummer för harmoniserade tjänster av samhälleligt värde, inbegripet ett journummer för försvunna barn, anta tekniska genomförandeåtgärder för att säkerställa ett effektivt genomförande av nummerserien 116 i medlemsstaterna, särskilt när det gäller journumret 116000 för försvunna barn, inklusive tillgången för slutanvändare med funktionshinder när de reser till andra medlemsstater. Åtgärderna får dock inte påverka organisationen av dessa tjänster.

Genomförandeakter med stöd av direktivet om integritet och elektronisk kommunikation

I artikel 4 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation behandlas säkerhet i samband med behandlingen av uppgifter. Den som tillhandahåller en elektronisk kommunikationstjänst ska säkerställa säkerheten i sina tjänster på närmare angivet sätt. I artikeln anges också en miniminivå för säkerheten. Om det föreligger särskilda risker för personuppgiftsbrott ska leverantörer informera om detta. Personuppgiftsbrott ska anmälas till en behörig nationell myndighet. I vissa fall ska också berörda abonnenter informeras. Vad en sådan anmälan ska innehålla anges också. Leverantörerna ska föra förteckningar över incidenter.

Enligt artikel 4.5 i direktivet får kommissionen anta tekniska genomförandeåtgärder avseende omständigheter, format och förfaranden som kan tillämpas för de informations- och anmälningskrav som avses i artikeln.

Med stöd av direktivsbestämmelsen har kommissionen lämnat ett förslag till förordning om åtgärder tillämpliga på anmälan av personuppgiftsbrott enligt direktiv 2002/58/EG vad gäller personlig integritet och elektronisk kommunikation. Förordningen väntas bli antagen inom kort. Den kommer att komplettera det krav på att rapportera integritetsincidenter som finns i 6 kap. 4 a § LEK. Termen integritetsincident i LEK motsvarar termen personuppgiftsbrott i direktivet (se prop. 2010/11:115 s. 130 f och 181).

Genomförandeakter med stöd av roamingförordningen

I roamingförordningen anges bl.a. att nationella leverantörer ska informera alla sina roamingkunder på ett klart, lättfattligt och lättillgängligt sätt om valmöjligheter beträffande alternativa leverantörer av roamingtjänster. Enligt artikel 5.2 i förordningen ska kommissionen genom genomförandeakter anta detaljerade bestämmelser om informationsskyldighet för nationella leverantörer om möjligheterna att välja i detta avseende. Kommissionen ska också anta genomförandeakter om en teknisk lösning för genomförandet av separat försäljning av reglerade roamingtjänster i slutkundsledet.

Med stöd av artikel 5.2 i roamingförordningen har kommissionen meddelat genomförandeförordning (EU) nr 1203/2012 om separat försäljning av reglerade roamingtjänster i slutkundsledet inom unionen. Förordningen ska tillämpas från och med den 1 juli 2014 till och med den 30 juni 2022.

Tillsynsmyndigheten bör kunna utöva tillsyn över och pröva tvister som har samband med genomförandeåtgärder i form av EU-förordningar

Kommissionens mandat att anta genomförandeåtgärder avser i vissa fall situationer där det kan komma att införas krav på de aktörer som omfattas av LEK. Det gäller genomförandeåtgärder med stöd av artikel 13a.4 i ramdirektivet, artikel 26.7 och 27a.5 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, artikel 4.5 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation och artikel 5.2 i roamingförordningen. I dessa fall behöver tillsynsmyndigheten kunna utöva tillsyn över att genomförandeåtgärderna följs och kunna pröva tvister som har samband med dessa.

Som har framgått ovan antar kommissionen i dagsläget sina genomförandeåtgärder i form av förordningar. Denna omständighet gör att tillsynsbestämmelserna i LEK inte är helt korrekt utformade i alla delar. Bestämmelserna bör därför ändras så att tillsynsmyndigheten får utöva tillsyn över efterlevnaden av genomförandeåtgärder som kommissionen antar i form av förordningar och får pröva tvister som har samband med skyldigheter som anges i sådana genomförandeåtgärder. Dessutom bör tillsynsmyndigheten ha rätt att få upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2014.

Bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Skälet för förslaget och bedömningen: Det är angeläget att de föreslagna lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Detta bedöms kunna ske tidigast den 1 april 2014.

Det har inte framkommit något behov av övergångsbestämmelser.

11 Konsekvenser

I promemorian lämnas förslag för att åstadkomma bättre bestämmelser om prisreglering enligt LEK. Det föreslås att bestämmelser i LEK om kostnadsorienterade priser ska förtydligas. Det föreslås vidare att tillsynsmyndigheten, dvs. PTS, ges befogenhet att införa skyldigheter för en SMP-operatör att i fråga om vissa tjänster tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris.

De som berörs av förslagen är i första hand de operatörer av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster som omfattas av SMP-besluten. De operatörer som drar nytta av skyldigheter i fråga om exempelvis prisreglering som PTS ålägger påverkas också.

Införandet av en ordning där det inte finns myndighetsföreskrifter om kostnadsorienterad prissättning och där nödvändiga bestämmelser i stället framgår direkt av skyldighetsbesluten skapar en tydligare reglering. Den administrativa bördan minskar för såväl PTS som de företag som ska tillämpa kostnadsorienterad prissättning. En tydligare reglering ökar rättssäkerheten och minskar drivkrafterna att överklaga beslut.

Förslaget att ge PTS befogenhet att besluta om förpliktelser att tillämpa vissa priser skapar tydlighet på marknaden och bör leda till att behovet av att utfärda förelägganden i prisregleringsfrågor minskar. Drivkrafterna för operatörer att ansöka om att PTS ska fatta tvistlösningsbeslut bör också minska. Därmed kommer färre ärenden in till PTS för handläggning. Myndighetens resursanvändning kan då bli mer effektiv.

Förslaget bör vidare leda till ökad tillit till regleringens genomslag. Det är fallet såväl för de operatörer som är SMP-beslutens adressater som för de operatörer vilka utnyttjar reglerat tillträde eller reglerade tjänster. I de fall PTS beslut om priser överklagas kan operatörerna på ett tidigare stadium förutse vilka följder olika utgångar av domstolsprocesserna kan föra med sig.

Det har varit förhållandevis vanligt förekommande att PTS beslut i frågor om reglerade priser överklagas. Överklagandena har avsett både beslut om förelägganden och beslut om tvistlösning. Dessa beslut kan röra i huvudsak samma sakfrågor, samtidigt som partsställningen och processförutsättningarna kan skilja sig åt. Eftersom förslagen väntas innebära att antalet tillsynsförelägganden och tvistlösningsbeslut kommer att minska, bör också antalet överklaganden av sådana beslut minska. När ett beslut från PTS om förpliktelse att tillämpa vissa priser överklagas finns det också förutsättningar för att parternas processföring i förvaltningsdomstolarna blir mer renodlad och koncentrerad. Förslagen bedöms alltså leda till att färre mål enligt LEK kommer in till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Vidare bör handläggningen av de mål om prisreglering som kommer in kunna bli effektivare och ta kortare tid.

Sammanfattningsvis bedöms att förslagen leder till ökat genomslag för regleringen, bättre förutsättningar för konkurrens och större vilja till investeringar. Det gynnar slutanvändarnas tillgång till säkra och effektiva

elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte när det gäller urvalet av tjänster samt deras pris och kvalitet.

Förslagen har 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.

12 Författningskommentar

4 kap. 11 §

En operatör som avses i 4 § får förpliktas att iaktta kostnadstäckning eller tillämpa kostnadsorienterad eller annan prissättning för specificerade typer av samtrafik och andra former av tillträde. Detta får ske om en marknadsanalys enligt 8 kap. 6 § visar att en brist på effektiv konkurrens innebär att operatören kan ta ut överpriser eller använda prispress på ett sätt som missgynnar slutanvändarna.

En förpliktelse enligt första stycket kan även avse skyldighet för operatören att tillämpa en viss kostnadsredovisningsmetod. En sådan förpliktelse ska förenas med skyldighet att göra en beskrivning av metoden tillgänglig för allmänheten. Kostnadernas huvudkategorier och reglerna för kostnadsfördelningen ska framgå av beskrivningen.

Den som har förpliktats att kostnadsorientera sin prissättning ska visa att priserna är rättvisa och skäliga med hänsyn till kostnaderna och får åläggas skyldighet att justera sina priser.

Andra och tredje styckena har endast justerats språkligt.

Upplysningsbestämmelsen i *fjärde stycket* har upphävts. Ändringen behandlas i avsnitt 8.2.

Avsikten är att det föreskriftsbemyndigande i förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation som bestämmelsen har upplyst om också ska upphävas. I fortsättningen ska det i stället av varje beslut om särskilda skyldigheter framgå vilken metod som ska tillämpas för beräkningen av kostnadsorienterade priser, vilka faktorer som ska läggas till grund för beräkningen och på vilket sätt detta ska ske. Därigenom blir regleringen densamma oavsett vilken typ av prissättning som skyldigheten avser.

4 kap. 11 a §

En operatör som har ålagts en skyldighet enligt 11 § första stycket får, i fråga om samtrafik eller andra former av tillträde som omfattas av denna skyldighet, förpliktas att tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris.

Paragrafen är ny. Den behandlas i avsnitt 8.1.

Genom den nya bestämmelsen införs en ny typ av priskontroll. Paragrafen har utformats så att förpliktelsen endast kan avse samtrafik eller andra former av tillträde som omfattas av en skyldighet enligt 11 § första stycket. Förpliktelsen behöver inte avse alla typer av samtrafik eller andra former av tillträde som omfattas av det skyldighetsbeslutet, utan kan om det bedöms lämpligt avgränsas till en viss eller vissa typer av samtrafik eller andra former av tillträde.

En operatör kan åläggas en särskild skyldighet att tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris. Beroende på vilken typ av skyldighet som har ålagts enligt 11 § första stycket kan priset vara ett tak som inte får överskridas eller ett golv som inte får underskridas.

Förpliktelsen kan, efter vad som är lämpligt efter omständigheterna i det enskilda fallet, gälla tills vidare eller begränsas till viss tid eller villkoras på annat sätt. Förpliktelsen kan gälla kortare tid än det bakomliggande beslutet enligt 11 § och beslutet att identifiera företag med betydande inflytande på den aktuella marknaden enligt 8 kap. 6 § andra

stycket (SMP-beslut), vilket som huvudregel ska gälla tre år, se 8 kap. 11 a §. Flera beslut om förpliktelser kan därmed komma att fattas under ett SMP-besluts livstid. Så kan bli fallet om PTS bedömer att prissättningen för vissa reglerade tjänster bör bestämmas t.ex. för ett år i taget. Bestämmelsen har dock utformats så att en förpliktelse inte kan gälla längre än vad det bakomliggande beslutet enligt 11 § första stycket kan gälla.

Ett beslut om förpliktelse att tillämpa vissa angivna priser innebär att det införs en marknadsreglerande förhandsskyldighet enligt 8 kap. 6 § andra stycket LEK. Det innebär att åläggandet av förpliknelsen måste föregås av samråd enligt 8 kap. 10–12 §§.

Beslut enligt paragrafen bör fattas i så god tid före den tidsperiod som beslutet avser att såväl SMP-operatören som andra operatörer på marknaden får tid att inrätta sig efter beslutet.

För att en förpliktelse att tillämpa vissa priser ska kunna åläggas, bör det inte krävas att SMP-operatören inte följer, eller kan misstänkas ha för avsikt att inte följa, en skyldighet enligt 11 § första stycket. Det får därför förutsättas att en förpliktelse i normalfallet kommer att åläggas när det gäller tjänster som har stor ekonomisk betydelse för konkurrensen och marknaden. Beslut om särskilda skyldigheter måste dock alltid vara förenliga med proportionalitetsprincipen, se 1 kap. 2 § LEK. Det är exempelvis möjligt att ett beslut om förpliktelse att tillämpa vissa priser inte behöver meddelas om risken bedöms vara mycket liten för att SMP-operatörens prissättning kommer att strida mot den prisregleringsskyldighet som har ålagts i SMP-beslutet.

4 kap. 12 §

Vid tillämpning av 11 och 11 a §§ ska hänsyn tas till den investering som gjorts av operatören. *Sådana skyldigheter* som avses i 11 och 11 a §§ ska utformas så att operatören får en rimlig avkastning på kapitalinvesteringen.

Ändringen innebär att paragrafens bestämmelser blir tillämpliga även på skyldigheter enligt den nya 11 a §. I den mån operatören tillgodoräknats investeringar eller avkastning på investeringar i samband med skyldigheter enligt 11 § ska detta inte tillgodoräknas operatören även vid tillämpning av 11 a §. Någon dubbelkompensation ska alltså inte förekomma.

Paragrafen har härutöver justerats språkligt.

5 kap. 13 §

Den som enligt 8 kap. 7 § har ett betydande inflytande på en viss slutkundsmarknad får, om skyldigheter som kan åläggas enligt 4 kap. 3 och 4 §§ är otillräckliga, i enlighet med 8 kap. 6 § förpliktats att vidta en lämplig åtgärd. En sådan förpliktelse kan avse att

1. tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris,
2. inte vidta konkurrenshindrande åtgärder, eller
3. inte göra en tjänst som kan tillhandahållas fristående beroende av att även någon annan tjänst tillhandahålls.

Ändringen innebär endast att hänvisningen till den sedan tidigare upphävda 12 § har tagits bort ur första meningen.

7 kap. 1 §

Tillsynsmyndigheten ska ha tillsyn över efterlevnaden av lagen och de beslut om skyldigheter eller villkor samt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Tillsynsmyndigheten ska också ha tillsyn över efterlevnaden av genomförandeakter som har meddelats med stöd av

1. artikel 13a.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG,

2. artikel 26.7 och 27a.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), ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG, och

3. artikel 4.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.

Första stycket har endast justerats språkligt.

Det *andra stycket* är nytt. Ändringen innebär att tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över efterlevnaden av genomförandeakter som Europeiska kommissionen antar med stöd av de angivna direktivsbestämmelserna.

7 kap. 3 §

Tillsynsmyndigheten får förelägga den som bedriver verksamhet som omfattas av lagen att tillhandahålla myndigheten upplysningar och handlingar som behövs för kontroll av

1. betalning av avgift,
2. efterlevnaden av de allmänna skyldigheter som gäller enligt denna lag,
3. efterlevnaden av villkor som meddelats med stöd av lagen,
4. efterlevnaden av de skyldigheter som ålagts enligt 4 och 5 kap., och
5. efterlevnaden av en genomförandeakt som avses i 1 § *andra stycket* eller 3 a §.

Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite.

Information som ska hållas allmänt tillgänglig enligt denna lag, eller enligt de skyldigheter eller villkor eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, ska utan anmodan tillställas tillsynsmyndigheten.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.

Den nya bestämmelsen i *första stycket* 5 är en följd av att tillsynsmyndigheten enligt 1 § ska utöva tillsyn även över efterlevnaden av vissa genomförandeakter som Europeiska kommissionen antar.

Tredje stycket har endast justerats språkligt.

7 kap. 3 a §

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att de skyldigheter som anges i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 531/2012 av den 13 juni 2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen och i

genomförandeakter som har meddelats med stöd av artikel 5.2 i samma förordning ska följas. Förelägganden och förbud får förenas med vite.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.

Tillägget i första meningen innebär att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden av sådana genomförandeakter som Europeiska kommissionen antar med stöd av förordning (EU) 531/2012.

7 kap. 4 §

Finner tillsynsmyndigheten skäl att misstänka att den som bedriver verksamhet enligt denna lag inte efterlever lagen eller de beslut om skyldigheter eller villkor eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, *inte efterlever en genomförandeakt som avses i 1 § andra stycket* eller inte använder en radiosändare i den utsträckning som villkoren medger, ska myndigheten underrätta den som bedriver verksamheten om detta förhållande och ge denne möjlighet att yttra sig inom skälig tid.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.

Ändringen är en följd av att tillsynsmyndigheten enligt 1 § ska utöva tillsyn även över efterlevnaden av vissa genomförandeakter som Europeiska kommissionen antar.

7 kap. 10 §

Uppkommer det en tvist mellan dem som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster eller tillhörande tjänster, eller mellan en sådan aktör och ett företag som drar nytta av en skyldighet i fråga om samtrafik eller andra former av tillträde, får en part hänskjuta tvisten för avgörande av tillsynsmyndigheten, om

1. tvisten har samband med skyldigheter som följer av denna lag eller av föreskrifter, tillståndsvillkor eller beslut om förpliktelser som meddelats med stöd av lagen eller som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 531/2012 *eller av en genomförandeakt som avses i 1 § andra stycket eller 3 a §*, eller

2. tvisten i övrigt rör villkor för samtrafik eller andra former av tillträde.

Myndigheten ska så snart som möjligt besluta i de frågor som tvisten gäller. Beslutet ska meddelas senast fyra månader från det att begäran kom in till myndigheten, om längre tid inte är nödvändig med hänsyn till tvistens omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.

Andra stycket 1 har ändrats så att tillsynsmyndigheten har behörighet att pröva tvister som har samband med skyldigheter följer av genomförandeakter som avses i 1 § andra stycket och 3 a §.