

<b>Målnummer:</b>	9181-21	<b>Avdelning:</b>	1
<b>Avgörandedatum:</b>	2022-12-22		
<b>Rubrik:</b>	Beräkning av årlig avgift enligt lagen om elektronisk kommunikation m.fl. lagar, får baseras på en omsättningsbaserad fördelningsnyckel		
<b>Lagrum:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 11 kap. 14 § regeringsformen</li><li>• 8 kap. 17 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation</li><li>• 14 kap. 1 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation</li><li>• 15 § radioutrustningslagen (2016:392)</li><li>• 12 § förordning (2016:602) om finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet</li><li>• Ingressen punkt 54 och artikel 16 i direktiv 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation</li></ul>		
<b>Rättsfall:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>•</li></ul>		

---

**REFERAT**

Post- och telestyrelsen (PTS) beslutade den 11 november 2020 att för Bahnhof AB (Bahnhof) fastställa årlig avgift, beredskapsavgift och avgift för marknads kontroll för 2020. Avgifterna baserades på en avgiftsgrundande omsättning om 859 512 200 kr. Den 1 december 2020 ändrade PTS beslutet avseende beredskapsavgiften med stöd av 38 § förvaltningslagen (2017:900). Ändringen innebar att procentsatsen för avgiftsunderlaget sänktes något.

Bahnhof överklagade PTS beslut till förvaltningsrätten och yrkade att PTS beslut skulle upphävas.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2021-11-02, ordförande Mauritzon samt tre nämndemän), avslög överklagandet med bl.a. följande motivering. Regeringen har genom 12 § förordning (2016:602) om finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet (finansieringsförordningen) och 47 § förordning (2003:396) om elektronisk kommunikation bemyndigat PTS att meddela föreskrifter om avgifter enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) och 15 § radioutrustningslagen (2016:392). Bestämmelserna i 2 § och 4–6 §§ i PTS avgiftsföreskrifter (PTSFS 2019:3) utgör godtagbara verkställighetsföreskrifter.

Reglerna i avgiftsföreskrifterna om att de aktuella avgifterna ska fastställas baserat på årsomsättningen i den anmälda verksamheten är förenliga med de lagstadgade kraven på att avgifterna ska fördelas med skälig andel på dem som bedriver anmäld verksamhet. Vid den bedömningen har förvaltningsrätten särskilt beaktat att lagstiftaren har lyft fram en omsättningsrelaterad fördelningsmetod som exempel på en ordning som leder till att avgifterna fördelas med skälig andel. Inte heller i övrigt strider avgiftsföreskrifterna mot någon överordnad författning.

Det saknas skäl att ifrågasätta den uppskattning av årsomsättningen som PTS har gjort. De avgifter som PTS har fastställt är därmed riktiga och det saknas skäl att upphäva eller ändra det överklagade beslutet.

Bahnhof överklagade domen och yrkade att kammarrätten skulle undanröja

förvaltningsrättens dom och upphäva PTS beslut om årlig avgift för 2020. Bahnhof yrkade vidare att kammarrätten skulle inhämta ett förhandsbesked från EU-domstolen. Bahnhof förde fram bl.a. följande. Förvaltningsrätten har underlåtit att ange några sakligt motiverade skäl till sina slutsatser och domen strider därför mot 30 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) och 2 kap. 11 § regeringsformen, RF.

Regeringens delegering till PTS att utfärda egna avgiftsföreskrifter enligt 12 § finansieringsförordningen strider mot normgivningsreglerna i 8 kap. RF. Bahnhof utgår från att regeringen vid ändringen av förordningen som trädde i kraft den 1 januari 2022 dragit slutsatsen att den tidigare regleringen i avgiftsföreskrifterna inte varit en godtagbar verkställighetsföreskrift enligt RF. De ändringar som har gjorts i finansieringsförordningen och avgiftsföreskrifterna omfattar till synes inte övriga aktuella avgifter. Det finns emellertid ingen anledning att PTS avgiftsföreskrifter i dessa delar skulle betraktas som godtagbara föreskrifter. PTS föreskrifter överskrider gränsen för vad som kan anses utgöra tillåtna verkställighetsföreskrifter. Avgiftsfördelningen måste enligt LEK och EU:s auktorisationsdirektiv inte baseras på omsättning och det är inte uteslutet att andra parametrar kan ersätta eller komplettera omsättning som fördelningsnyckel. PTS sätt att beräkna avgifterna snedvrider konkurrensen på marknaden i strid med LEK och bakomliggande EU-direktiv.

Eftersom det råder delade meningar om PTS avgiftsberäkning uppfyller de krav som ytterst grundas på EU:s direktiv ska kammarrätten inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen om huruvida PTS avgiftsberäkningar är förenliga med kraven på rättvisa, enkelhet och öppenhet på det sättet som avses i direktivet.

PTS ansåg att överklagandet skulle avslås och förde fram bl.a. följande. Regeringen har beslutat om ändring i finansieringsförordningen. Principerna för avgiftsberäkningen är emellertid desamma som gällt tidigare, dvs. att den årliga avgiften beräknas som en procentuell del av årsomsättningen i den anmälningsskyldiga verksamheten.

Såväl unionslagstiftaren som den svenske lagstiftaren har tydligt uttalat att ett rättvist, enkelt och öppet alternativ för avgiftsfördelning kan vara en omsättningsrelaterad fördelningsnyckel. Avgiftsberäkning grundad på omsättningen, snarare än nettoresultatet, kan i och för sig leda till delvis olika konsekvenser för vertikalt integrerade operatörer jämfört med icke vertikalt integrerade operatörer. Det har dock inte framkommit något som tyder på att de här aktuella bestämmelserna i avgiftsföreskrifterna är oförenliga med överordnad författning. De är också förenliga med unionsrätten.

Kammarrätten i Stockholm (2022-12-22, Linder, Liljeqvist och Johansson, referent / föredragande Lerjeborn Oudejans, yttrade:

#### 1. Vad målet gäller

Målet gäller följande frågor:

- Har PTS haft laglig grund för att beräkna avgifter enligt en omsättningsrelaterad fördelningsnyckel?
- Strider innehållet i PTS beslut mot skälighetskravet enligt LEK och NLEK samt har PTS haft fog för sitt beslut?
- Finns det skäl för att hämta in ett förhandsavgörande från EU-domstolen?

Vid handläggningen hos PTS och i förvaltningsrätten var det LEK som var tillämplig lag. Den lagen upphörde att gälla den 3 juni 2022 och i stället infördes lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, i fortsättningen NLEK. Genom denna lag genomförs också kodexen (direktiv 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation). Några

övergångsbestämmelser av betydelse för de här målet finns inte. Vid den nu aktuella prövningen är därmed NLEK tillämplig. I materiellt hänseende innebär den nya lagen inte någon förändring avseende de nu aktuella frågorna.

## 2. Rättslig reglering m.m.

Av 11 kap. 14 § RF framgår att om en domstol finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.

Av förarbetena till LEK, prop. 2002/03:110 (s. 290), framgår följande. De administrativa avgifterna ska åläggas de enskilda företagen på ett objektivt, öppet redovisat och proportionellt sätt så att de administrativa tilläggskostnaderna och därmed sammanhängande avgifter minimeras. Det är viktigt att ett system för administrativa avgifter inte leder till snedvridning av konkurrensen eller hinder för inträde på marknaden. Med ett system för marknadstillträde som endast kräver anmälan blir det inte längre möjligt att hänföra administrativa kostnader och därmed avgifter till enskilda företag, utom för beviljande av tillstånd att använda radiosändare och nummer. Ett exempel på ett rättvist, enkelt och öppet alternativ för avgiftsfördelning kan då vara en omsättningsrelaterad fördelningsnyckel.

Av ingressen punkt 54 till kodexen framgår att ett system för administrativa avgifter inte bör leda till snedvridning av konkurrensen eller hinder för marknadsinträde. Ett exempel på ett rättvist, enkelt och transparent alternativ för avgiftsfördelning kan vara en omsättningsrelaterad fördelningsnyckel.

Av artikel 16 i kodexen framgår vidare följande. Administrativa avgifter som tas ut av företag som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller kommunikationstjänst i enlighet med den allmänna auktorisationen eller som har beviljats nyttjanderätt ska a) sammanlagt täcka enbart de administrativa kostnaderna för förvaltning, kontroll och genomdrivande av systemet med den allmänna auktorisationen samt för de nyttjanderätter och särskilda skyldigheter som avses i artikel 13.2, som får inbegripa kostnader för internationellt samarbete, harmonisering och standardisering, marknadsanalys, övervakning av efterlevnaden och annan kontroll av marknaden samt regleringsarbete som inbegriper utarbetande och genomförande av sekundärrätt och förvaltningsbeslut, till exempel beslut om tillträde och samtrafik, och b) åläggas de enskilda företagen på ett objektivt, transparent och proportionellt sätt så att administrativa tilläggskostnader och därmed sammanhängande avgifter minimeras. Medlemsstaterna får välja att inte tillämpa administrativa avgifter för företag vars omsättning är lägre än ett visst tröskelvärde eller vars verksamhet inte uppnår en minsta marknadsandel eller har en mycket begränsad territoriell räckvidd.

## 3. Kammarrättens bedömning

3.1. Har PTS haft laglig grund för att beräkna avgifter enligt en omsättningsrelaterad fördelningsnyckel?

Enligt 8 kap. 17 § LEK (14 kap. 1 § NLEK) och 15 § radioutrustningslagen ska PTS ta ut avgifter och fördela dessa med skäligen andel på dem som bedriver anmäld verksamhet enligt 2 kap. 1 § LEK resp. NLEK. Av 12 § finansieringsförordningen följer att PTS får meddela närmare föreskrifter om avgifterna, vilket myndigheten har gjort i de i målet aktuella avgiftsföreskrifterna (2019:3). PTS har där föreskrivit att aktuella avgifter ska tas ut med en viss procentsats på årsomsättningen. Detta är enligt kammarrätten förenligt med bestämmelserna om avgifter enligt respektive lag och strider inte mot någon överordnad lag. Det finns därmed en laglig grund för PTS beslut. Frågan är då om PTS har haft fog för sitt beslut att basera Bahnhofsvagnens avgifter på en omsättning om 859 512 200 kr och om de beräknade årsavgifterna är skäliga.

### 3.2. Innehållet i PTS avgiftsföreskrifter

Vilka intäkter som ska utgöra den avgiftsgrundande årsomsättningen finns inte närmare specificerat i LEK, NLEK eller lagens förarbeten. I avgiftsföreskrifterna anges att med årsomsättning avses omsättningen under närmast föregående räkenskapsår i den verksamhet som omfattas av anmälningsplikten.

Kammarrätten instämmer i PTS bedömning att ledning kan hämtas från 1 kap. 2 § första stycket 10 bokföringslagen (1999:1078) och att utgångspunkten bör vara att samtliga försäljningsintäkter (omsättning) som hör till den verksamhet som omfattas av anmälningsplikt ska ingå i den avgiftsgrundande omsättningen. I bokföringslagen definieras nettoomsättning som intäkter från sålda varor och utförda tjänster som ingår i företagets normala verksamhet med avdrag för lämnade rabatter, mervärdesskatt och annan skatt som är direkt knuten till omsättningen.

Mot bakgrund av vad som framkommer i såväl svenska förarbeten som i ingressen till kodexen får denna beräkning anses uppfylla lagens krav på att avgifterna ska fördelas med skälig andel på dem som bedriver anmäld verksamhet. Vad Bahnhof anfört om att beslutet snedvrider konkurrensen föranleder inte en annan bedömning. Det finns inte heller utrymme för något rimligt tvivel om den unionsrättsliga regleringens innebörd i detta fall varför det saknas anledning att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. Bahnhofs yrkande därom ska därför avslås.

Slutligen har det enligt kammarrättens mening inte kommit fram annat än att förvaltningsrätten och PTS sakligt har motiverat sina bedömningar.

### 3.3. Bahnhofs avgiftsskyldighet

Bahnhof har till PTS rapporterat en årsomsättning i den verksamhet som omfattas av anmälningsplikt om 351 342 000 kr. Av utredningen framgår dock att Bahnhof, trots uppmaningar från PTS, inte har redovisat vissa intäkter. De uppgifter som har lämnats är därmed bristfälliga och en uppskattning av årsomsättningen ska göras i enlighet med 2 § andra stycket avgiftsföreskrifterna. Det saknas skäl att ifrågasätta den uppskattning som PTS har gjort. Kammarrätten instämmer därför med PTS och förvaltningsrättens bedömning att Bahnhofs avgiftsskyldighet därmed kan fastställas utifrån en omsättning om 859 512 200 kr.

### 3.5 Sammanfattning

Kammarrätten anser sammanfattningsvis att PTS har haft fog för sitt beslut och att PTS avgiftsberäkning inte strider mot överordnad lag. Bahnhofs överklagande ska därför avslås.

Kammarrättens avgörande. Kammarrätten avslår yrkandet om att hämta in ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Kammarrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten meddelade den 22 december 2022 även dom i mål 9176-21, som rörde snarlika frågor.

---

#### **Sökord:**

**Litteratur:** Prop. 2002/03:110 s. 290

---