

Målnummer:	7508-13	Avdelning:	1
Avgörandedatum:	2014-11-12		
Rubrik:	Vid beräkning av kostnadsorienterade priser, genom användning av en av Post- och telestyrelsen fastställd övergångstrappa som ska fasa in kostnader för IP-teknik, ska ett steg i övergångstrappan tas den 1 januari varje år under övergångsperioden. Det krävs inte att en uppdaterad eller reviderad hybridmodell börjar tillämpas samtidigt, utan den vid var tid gällande hybridmodellen ska användas, även om den inte uppdaterats vid beslutstillfället.		
Lagrum:	<ul style="list-style-type: none">• 5 §, 10 § och 11 § i Post- och telestyrelsens föreskrifter (PTSFS 2011:1) om LRIC-metoden för beräkning av kostnadsorienterad prissättning (LRIC-föreskrifterna)		
Rättsfall:	<ul style="list-style-type: none">• Kammarrätten i Stockholms avgörande den 12 november 2014 i mål nr 7904-13		

REFERAT

Post- och telestyrelsen (PTS) fastställde den 4 november 2009 att TeliaSonera AB och berörda dotterbolag har en dominerande ställning på bland annat den nationella marknaden "Fast samtalsoriginering" samt TeliaSoneras individuella marknad "Fast samtalsterminering". I samma beslut ålades TeliaSonera AB och berörda dotterbolag skyldigheten att hålla kostnadsorienterade priser för bland annat samtalsoriginering respektive samtalsterminering i det fasta nätet, dvs. fast samtrafik. TeliaSonera AB är moderbolag i TeliaSonera-koncernen och TeliaSonera Network Sales AB är ett dotterbolag. Som beteckning för bolagen används nedan TeliaSonera.

PTS baserar sin prisreglering på s.k. hybridmodeller, som regelbundet uppdateras för att beräkna kostnadsorienterade priser enligt LRIC-metoden (Long Run Incremental Cost, dvs. långsiktig marginalbaserad särkostnad som en effektiv operatör har, förutsatt att operatören använder sig av modern teknik). I enlighet med 4 kap. 11 § sista stycket lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK), i dess lydelse före den 1 juli 2014, meddelade PTS föreskrifter om den metod som skulle tillämpas för beräkning av kostnadsorienterade priser. I dessa föreskrifter, PTSFS 2004:5, (LRIC-föreskrifterna, numera upphävda) beskrev PTS framtagandet av hybridmodellen.

För att kunna omvandla kostnader i hybridmodellen (benämnd version 4.1, version 5.1, version 6.1 etc.) till kostnadsorienterade priser måste ett antal faktorer övervägas. I den s.k. prismetoden (benämnd rev. d, rev. e, rev. f. etc.) beskrev PTS principerna för hur detta skulle ske. Prismetoden angav tillsammans med kostnaderna som beräknades i hybridmodellen utgångspunkterna för PTS granskning av att operatörernas prissättning verkligen var kostnadsorienterad.

Fram till och med hybridmodell version 4.1 byggde PTS modeller på att operatören använde traditionell kretskopplad teknik (dvs. det sätt att koppla telefonsamtal som används i traditionell (analog) telefoni). PTS publicerade emellertid den 24 april 2008 hybridmodell version 5.1 för fast telefoni, som skiljer sig från tidigare versioner genom att den utgår från att operatörerna använder sig av paketförmedlad teknik (också kallad IP-teknik eller NGN, Next Generation Network). PTS konstaterade i samband med revideringen, att en

övergång till en hybridmodell baserad på den nya tekniken skulle få en betydande inverkan på priserna för samtrafik.

För att möjliggöra en stegvis infasning av priserna med beaktande av IP-teknik presenterade PTS i prismetod rev. d den 24 april 2008 en sexårig övergångsperiod. Det kostnadsorienterade priset för samtrafik skulle beräknas som ett viktat genomsnitt av dels kostnaden i en hybridmodell baserad på IP-teknik, dels kostnaden enligt hybridmodellen version 4.1. För år 2008 skulle priset baseras till 1/7 på kostnaden för samtrafik med IP-teknik (beräknat enligt vid var tid gällande hybridmodell) och till 6/7 av kostnaden för samtrafik enligt hybridmodellen 4.1. Från och med den 1 januari 2014 skulle bedömningen av priser uteslutande baseras på IP-teknik.

Prismetoden har därefter reviderats ett antal gånger. Den 26 maj 2011 fastställde PTS den för den aktuella tidsperioden gällande prismetoden rev. g. Övergångsperioden illustrerades med följande tabell.

[Tabell utelämnad här.]

Den 3 december 2008 publicerade PTS den uppdaterade hybridmodellen version 6.1, vilken började gälla den 1 januari 2009. Den 26 november 2009 publicerade PTS hybridmodell version 7.1, vilken började gälla den 1 januari 2010. Efterföljande år förelåg en uppdaterad och reviderad version av hybridmodellen version 8.1 inte vid årsskiftet, utan först den 26 maj 2011. PTS meddelade samtidigt att myndigheten från dagen för fastställandet skulle komma att använda hybridmodell version 8.1 i sin tillsyn av TeliaSoneras prissättning.

Den 23 juni 2011 upphävde Kammarrätten i Stockholm PTS förelägganden riktade mot TeliaSonera grundade på hybridmodell version 5.1, avseende TeliaSoneras prissättning år 2008, och hybridmodell version 6.1, avseende TeliaSoneras prissättning år 2009 (se mål nr 486-10 och RK 2011:1). Skälen till detta var formella och kammarrättens domskäl innefattade inte något ställningstagande till frågan om användningen av IP-teknik i hybridmodellen.

I två senare domar har kammarrätten konstaterat att även om steg 1 och 2 i övergångstrappan av formella skäl inte kunde tas för åren 2008 och 2009, har TeliaSonera AB och övriga marknadsaktörer ända sedan år 2008 känt till och inrättat sig efter PTS avsikt att kostnaderna fullt ut ska baseras på IP-teknik från år 2014. Kammarrätten fann därför att övergångsperioden skulle börja tillämpas från och med år 2010 och att övergångstrappans steg 3 skulle tas för 2010 och steg 4 för 2011, trots att steg 1 och 2 har hoppats över (se mål nr 2822-12 och 2823-12 från den 24 juni 2013).

Den 1 februari 2012 meddelade PTS ett föreläggande enligt 7 kap. 5 § LEK, som adresserades till "TeliaSonera AB" och "berörda dotterbolag". Av föreläggandet framgick att TeliaSonera senast den 2 februari 2012 skulle justera sina priser för fast samtrafik i enlighet med skyldigheten att ha en kostnadsorienterad prissättning. Prissättningen beräknades enligt hybridmodell version 8.1 och prismetod rev. g, varvid steg 5 i övergångstrappan skulle tillämpas.

TeliaSonera överklagade PTS beslut. Förvaltningsrätten i Stockholm (2013-11-19, ordförande Ljungqvist och Odung samt ekonomiska experter), avlog överklagandet och anförde bl.a. följande. Syftet med övergångstrappan i prismetoden är att kostnader som avser IP-teknik ska fasas in med lika stor andel (1/7) för varje år. För att övergångstrappan ska få denna effekt måste ett nytt steg i övergångstrappan tas den 1 januari varje år. Varken av PTS föreskrifter eller av kammarrättens praxis framgår något krav på att hybridmodellens uppdateringar eller revideringar ska synkroniseras med stegen i övergångstrappan. Även om infasningen av IP-teknik ska ske den 1 januari under de aktuella åren, genom ett steg i övergångstrappan, kräver inte detta att en uppdaterad eller reviderad hybridmodell börjar tillämpas vid samma

tidpunkt. Det är riktigt att som PTS gjort i det överklagade föreläggandet basera priset för samtrafik på 5/7 av kostnaden för samtrafik enligt hybridmodellen version 8.1 och 2/7 av kostnaden för samtrafik enligt hybridmodellen version 4.1. Förvaltningsrätten fann vidare att det inte var oklart vilka dotterbolag som omfattades av det överklagade beslutet.

TeliaSonera överklagade förvaltningsrättens dom och yrkade att kammarrätten skulle undanröja PTS beslut och förvaltningsrättens dom, eller i andra hand fastställa högre kostnadsresultat än i PTS beslut samt adressera beslutet till TeliaSonera AB eller till TeliaSonera AB och TeliaSonera Network Sales AB. TeliaSonera anförde bl.a. följande.

Målet gäller om PTS har tillämpat prismetoden korrekt. Bolaget vidhåller att det följer av prismetoden att den stegvisa infasningen av kostnader för IP-teknik i corenätet ska ske i samband med den årliga uppdateringen av hybridmodellen enligt LRIC-föreskrifterna. Eftersom PTS inte hade genomfört en sådan uppdatering vid tidpunkten för föreläggandet kunde myndigheten inte lägga enbart ett ytterligare steg i övergångstrappan till grund för föreläggandet.

1) Övergångsperioden

Enligt 10 § i LRIC-föreskrifterna ska PTS årligen uppdatera hybridmodellen med bl.a. priser för utrustning, kostnader för personal, samt utfall och prognoser för volymer avseende tjänster som ingår i modellen. Skyldighetsbeslutet hänvisar således till LRIC-föreskrifterna som hänvisar till prismetoden som alltså är en del av skyldighetsbeslutet. I prismetoden anger PTS hur de i hybridmodellen beräknade och fastställda kostnaderna kan omvandlas till priser. Det finns ett funktionellt samband mellan de kostnadsresultat som PTS årligen räknar fram och fastställer i hybridmodellen och de anvisningar som finns i prismetoden om hur dessa kostnader omvandlas till priser. Detta samband har betydelse vid tolkningen av övergångsperioden i prismetoden.

Prismetodens ordalydelse ger inte någon säker vägledning för hur metoden ska tolkas i den aktuella frågan. Som sluttidpunkt anges visserligen den 1 januari 2014, men det beror närmast på PTS utgångspunkt att den årliga uppdateringen av hybridmodellen ska ske per den 1 januari och ger inget stöd för att steget i övergångstrappan ska tas den 1 januari även i de fall PTS inte hinner med att uppdatera eller revidera hybridmodellen vid samma tidpunkt.

I det överklagade föreläggandet har PTS hänvisat till sin bedömning i ett tidigare beslut den 23 november 2011 i vilken myndigheten kom fram till att det av ordet "år" följde att det kostnadsorienterade priset ska tillämpas under kalenderår och att steg i övergångstrappan därför alltid ska tas den 1 januari. Bolaget delar inte den uppfattningen. Infasningen av kostnader för ett corenät med enbart IP-teknik ska ske vid sju tillfällen i enlighet med övergångstrappan, men behöver inte nödvändigtvis ske just vid årsskiftet. Med PTS tolkning kommer det kostnadsorienterade priset ändå inte att gälla för kalenderår eftersom den årliga uppdateringen av kostnader i hybridmodellen kan ske vid andra tillfällen än vid årsskiftet.

Det är inte ändamålsenligt att PTS fastställer kostnader och priser vid flera tillfällen per år, om inte detta undantagsvis är nödvändigt av andra skäl. Till stöd för denna tolkning hänvisas till en s.k. briefing note, framtagen av den konsultfirma som biträdde PTS med modellarbetet av hybridmodellen, i vilken bl.a. anförs: "Current in this sense will mean the Hybrid Model current to the year in question, and thus the glide path target will track any future movements in the underlying cost base". Tanken med att infasningen ska ske i relation till den vid var tid gällande, dvs. den för året gällande, hybridmodellen är alltså att man vid infasningstillfället även fångar upp framtida förändringar i underliggande kostnader. Detta förutsätter att steget i trappan tas samtidigt med en uppdatering av hybridmodellen.

I den i målet tillämpliga prismetoden från 2011 diskuterar PTS EU-

kommissionens rekommendation om termineringstaxor som rekommenderar att påslag för gemensamma kostnader vid beräkning av kostnader för terminering inte bör förekomma från den 1 januari 2013. Eftersom beräkningen av särkostnader sker i hybridmodellen och inte i prismetoden innebär PTS bedömning att steget i trappan för 2013 inte kommer att kunna tas förrän hybridmodellen är uppdaterad med en särkostnadsberäkning. Det ger stöd åt tolkningen att infasningsstegen under övergångsperioden ska tas vid den årliga uppdateringen av hybridmodellen.

Förvaltningsrätten behandlar i sin dom en samrådspromemoria från PTS under samrådet inför revideringen av hybridmodellen 2011 samt TeliaSoneras svar på promemorian. PTS slutsats i promemorian att det fanns skäl att följa tidigare publicerad övergångstrappa - som också kom till uttryck i prismetoden - tar inte sikte på den nu aktuella frågan om tidpunkten för trappsteget utan om i vilken utsträckning övergångsperioden skulle anpassas till kommissionens rekommendation om termineringstaxor. Det framgår av de stycken som förvaltningsrätten utan markeringar tagit bort ur citatet. Det var PTS bedömning i detta avseende som TeliaSonera gav sitt stöd åt i det aktuella samrådssvaret. Förvaltningsrätten har lagt stor vikt vid att TeliaSonera under samrådsprocessen 2011 hade möjlighet att lämna synpunkter i den nu aktuella frågan men inte gjorde det. Det har ingen betydelse för tolkningen av prismetoden. Det utkast som PTS publicerade för samråd den 25 januari 2011 innebar att steget och revideringen av modellen precis som alla tidigare år skulle tas vid samma tidpunkt. Inte heller hade någon annan operatör vid denna tidpunkt framfört att steget skulle tas den 1 januari varje år och någon tillsynsaktivitet från PTS sida hade inte inletts efter årsskiftet 2010/11, vilket hade varit naturligt om PTS vid denna tidpunkt ansåg att prismetoden skulle tolkas på detta sätt. Det fanns således inte någon rimlig anledning för TeliaSonera att i samrådssvaret särskilt framhålla att PTS tolkat och tillämpat prismetoden korrekt även detta år. Det var snarare Tele2 och andra operatörer som, om de hyste en annan uppfattning, hade anledning att under samrådet framföra invändningar. TeliaSoneras tidigaste synpunkter i denna fråga framfördes till PTS i tvistlösningsärendet mellan Tele2 och TeliaSonera angående prissättning av samtrafik i fasta nät för tiden den 31 januari till 25 maj 2011. Det var först i detta ärende, över tre år efter införandet och sedan fyra av sju steg tagits i övergångstrappan, som någon (Tele2) gjorde gällande att steget alltid ska tas den 1 januari även om ingen uppdatering eller revidering av hybridmodellen sker vid denna tidpunkt.

Det framkommer ingenstans i samrådet att fortsatta steg ska tas den 1 januari varje år och än mindre att sådana steg ska tas den 1 januari oberoende av om det samtidigt sker en uppdatering eller revidering av hybridmodellen. Första gången PTS ger uttryck för denna uppfattning är i tvistlösningsbeslutet den 23 november 2011.

Förvaltningsrätten redovisar sina två främsta argument för sin uppfattning, nämligen dels vad PTS uttalade vid publiceringen av prismetoden i april 2008, dels syftet med övergångstrappan "som den är konstruerad". Eftersom domstolen inte redovisar vilka uttalanden som avses kan TeliaSonera inte bemöta argumenten. TeliaSonera har däremot redovisat uttalanden från PTS under samrådet som talar för TeliaSoneras tolkning. Förvaltningsrättens andra argument går ut på att, eftersom infasningen ska ske med lika stor andel varje år (1/7), måste nya steg i övergångstrappan tas 1 januari varje år för att infasningen ska få denna effekt. Infasningen av kostnader för ett corenät baserat enbart på IP-teknik sker med lika stor ökande andel varje år oavsett tidpunkten för det enskilda infasningstillfället. Steget behöver inte tas den 1 januari för att få denna effekt. Möjligen syftar förvaltningsrätten på någon slags ekonomisk effekt. Det leder dock snarare till att stegen ska tas den 24 april varje år efter det första steget i april 2008.

Med hänsyn till det ovanstående och till de tolkningsprinciper som gäller för skyldighetsbeslut enligt praxis om att oklarheter om skyldighetens innebörd eller omfattning av rättsäkerhetsskäl ska tolkas till den förpliktades fördel, finns

det övervägande skäl som talar för TeliaSoneras tolkning av övergångstrappan.

2) Föreläggandets adressat

Föreläggandet är adresserat till "TeliaSonera och berörda dotterbolag". Eftersom det är fråga om ett ingripande myndighetsbeslut kan föreläggandet inte anses tillräckligt tydligt peka ut de av TeliaSoneras dotterbolag som är förpliktade enligt föreläggandet. Dotterbolaget TeliaSonera Network Sales AB är berört av föreläggandet. PTS har emellertid en annan uppfattning i frågan. Myndigheten anser att fler dotterbolag är berörda. Åtminstone är det oklart för TeliaSonera vilken uppfattning PTS har i frågan. Inom koncernen finns det flera hundra dotterbolag som TeliaSonera har ett bestämmande inflytande över. Ett rimligt rättssäkerhetskrav är att myndigheten bestämmer vilka dotterbolag som är förpliktade av beslutet.

PTS bestred TeliaSoneras talan och vidhöll det myndigheten hade anfört i yttranden till förvaltningsrätten. PTS bekräftade att det dotterbolag som avses i föreläggandet är TeliaSonera Network Sales AB.

Kammarrätten i Stockholm (2014-11-12, Linder, Hammar och Edwardsson, referent, samt ekonomiska experter), yttrade:

1. Frågan i målet

Frågan i förevarande mål är om PTS haft fog för sitt beslut den 1 februari 2012 (dnr 12-2) att förelägga TeliaSonera att senast den 2 februari 2012 justera sina priser för samtalsoriginering och samtalsterminering i bolagets fasta nät till vissa i föreläggandet angivna nivåer. Priserna har beräknats enligt hybridmodellen version 8.1 och prismetoden version rev. g. TeliaSonera har invänt mot att bolaget genom det överklagade beslutet har förelagts att ta ett steg i övergångstrappan (steg nr 5) utan att PTS baserat kostnadsnivåerna i föreläggandet på en uppdatering av hybridmodellen för år 2012.

2. Tillämpliga bestämmelser

Enligt 5 § i de i målet tillämpliga LRIC-föreskrifterna (PTSFS 2011:1) ska PTS fastställa en hybridmodell för beräkning av kostnadsorienterade priser. Kostnaderna i hybridmodellen omvandlas till kostnadsorienterade priser på det sätt som anges i den prismetod som PTS fastställer. Av 10 § i LRIC-föreskrifterna framgår att PTS årligen ska uppdatera respektive hybridmodell med bl.a. priser för utrustning, kostnader för personal samt utfall och prognoser för volymer avseende de tjänster som ingår i respektive hybridmodell. Av 11 § LRIC-föreskrifterna framgår att PTS minst vart tredje år ska pröva behovet av att revidera respektive hybridmodell och då beakta bl.a. ekonomiska livslängder, avkastningskrav och tillämpningen av ny teknik.

3. Övergångsperioden för samtrafik

Kammarrätten har i dom denna dag i mål nr 7904-13 tagit ställning till om PTS haft fog för att fastställa de högsta priser som TeliaSonera kunde ta ut av Tele2 för samtrafik i bolagets fasta nät under perioden 31 januari-25 maj 2011. Priserna hade beräknats enligt hybridmodellen version 7.1 och prismetod version rev. f. I det avgörandet ansåg kammarrätten att ett nytt steg i övergångstrappan ska tas den 1 januari varje år under övergångsperioden. Kammarrätten fann också att ett steg i övergångstrappan inte kräver att en uppdaterad eller reviderad hybridmodell börjar tillämpas samtidigt. Prismetod rev. g som gäller i nu aktuellt mål är i allt väsentligt likalydande med den metod som gällde i det målet. Enligt kammarrätten finns det därför inte anledning att nu göra någon annan bedömning vad gäller dessa frågor.

4. Betydelsen av att PTS inte uppdaterade hybridmodellen under 2012

Av PTS föreskrifter framgår att hybridmodellen för beräkning av kostnadsorienterade priser ska uppdateras årligen.

Det överklagade beslutet som meddelades den 1 februari 2012 förelägger TeliaSonera att justera sina priser till vissa angivna nivåer senast den 2 februari 2012. Av beslutet följer att steg 5 i övergångstrappan ska tas den 1 januari 2012.

Det är den vid var tid gällande hybridmodellen som ska användas vid tillämpningen av övergångstrappan. Även om hybridmodellen inte hade uppdaterats vid beslutstillfället, medför inte det att den senast uppdaterade hybridmodellen slutade att gälla. Den uteblivna uppdateringen saknar därför betydelse för bedömningen av om det aktuella föreläggandet var riktigt.

Kammarrätten anser sammanfattningsvis att PTS har gjort sannolikt att TeliaSoneras prissättning inte har varit kostnadsorienterad och PTS har därmed haft fog för att förelägga TeliaSonera att justera sina priser till de i föreläggandet angivna prisnivåerna.

5. Föreläggandets adressat

Det föreligger ingen otydlighet i fråga om att föreläggandet är riktat mot TeliaSonera AB. När föreläggandet riktas till "TeliaSonera AB" och "berörda dotterbolag" krävs visserligen någon form av bedömning av vilka dotterbolag som berörs av föreläggandet. Även om tydligheten ökar om det redan i beslutet anges vilka dotterbolag föreläggandet riktar sig till, är inte otydligheten i förevarande mål i fråga om vilket dotterbolag som avses av det slag att det av rättssäkerhetsskäl finns någon anledning att ifrågasätta beslutet.

TeliaSoneras överklagande ska därför avslås.

Kammarrättens avgörande. Kammarrätten avslår TeliaSoneras överklagande.

Sökord:

Litteratur:
