

Målnummer: 7904-13**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.**Lagrum:**

- 5 §, 10 § och 11 § Post- och telestyrelsens föreskrifter (PTSFS 2004:5, ändrade genom PTSFS 2011:1) om LRIC-metoden för beräkning av kostnadsorienterad prissättning (LRIC-föreskrifterna)

Rättsfall:

REFERAT

Post- och telestyrelsen (PTS) har den 4 november 2009 fastställt 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. TeliaSonera Network Sales AB, som är part i detta mål, är ett dotterbolag i TeliaSonera-koncernen. Som beteckning för bolaget TeliaSonera Network Sales AB 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 utslutande baseras på IP-teknik.

Prismetoden har därefter reviderats ett antal gånger. Den 9 juni 2010 fastställde PTS den för den aktuella tidsperioden gällande prismetoden rev. f i vilken övergångstrappan, i överensstämmelse med tidigare versioner, illustrerades enligt följande.

[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 23 november 2011 meddelade PTS det nu aktuella tvistlösningsbeslutet enligt 7 kap. 10 § LEK, som är adresserat till TeliaSonera Network Sales AB. I beslutet slog PTS fast de högsta priser för samtrafik i TeliaSoneras fasta nät som bolaget fick ta ut av Tele2 Sverige AB (Tele2) under perioden den 31 januari - 25 maj 2011. Priserna baserades på hybridmodell version 7.1 och prismetod rev. f., varvid steg 4 i övergångstrappan tillämpades.

TeliaSonera överklagade PTS beslut. Förvaltningsrätten i Stockholm (ordförande Ljungqvist och Odung samt ekonomiska experter), avslog 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 som övergångstrappan gäller. För att övergångstrappan ska få denna effekt anser förvaltningsrätten att ett nytt steg i övergångstrappan måste tas den 1 januari varje år fram till och med 2014. Varken av PTS föreskrifter eller av kammarrättens praxis framgår något krav på att tidpunkten för publiceringen av en uppdaterad eller reviderad hybridmodell måste sammanfalla med att ett nytt steg tas i övergångstrappan. Ett steg i övergångstrappan ska därför tas den 1 januari och detta kräver inte att en uppdaterad eller reviderad hybridmodell börjar tillämpas vid samma tidpunkt.

En ny hybridmodell ska börja tillämpas från och med den dag den publiceras, om inte annat anges i samband med publiceringen. PTS har i det överklagade tvistlösningsbeslutet fastställt priserna i enlighet med vad som framgår av fastställd prismetod samt bakomliggande skyldighetsbeslut. Det är därför riktigt att som PTS gjort i tvistlösningsbeslutet basera priset för samtrafik på 4/7 av kostnaden för samtrafik enligt hybridmodellen version 7.1 och 3/7 av kostnaden för samtrafik enligt hybridmodellen version 4.1.

TeliaSonera överklagade domen och yrkade att kammarrätten skulle upphäva PTS beslut och lämna Tele2:s yrkanden utan bifall.

PTS och Tele2 bestred bifall till TeliaSonerans talan.

TeliaSonera anförde huvudsakligen följande.

Målet gäller om TeliaSonera har tillämpat prismetoden korrekt. Det följer av den i målet tillämpliga prismetoden [rev. f, kammarrättens kommentar] att den stegvisa infasningen av kostnader för IP-teknik i corenätet ska ske i samband med den årliga uppdateringen av hybridmodellen enligt LRIC-föreskrifterna. Infasningssteget i övergångstrappan för 2011 togs i samband med revideringen och uppdateringen av hybridmodellen som publicerades den 26 maj 2011. Det är därför oförenligt med skyldighetsbeslutet att, när priset för den nu aktuella perioden bestämts, i efterhand och till nackdel för TeliaSonera lägga en tidigare infasningstidpunkt än den 26 maj 2011 till grund för beslutet. Vid den aktuella tidsperioden var TeliaSonerans priser förenliga med regelverket.

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 tvistlösningsbeslutet kom PTS 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 prismetoden från 2011 [rev. g] 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.

Om PTS redan den 1 januari 2011 ansett att steget i trappan alltid skulle tas den 1 januari, oavsett när uppdateringen av hybridmodellen sker under året, hade PTS varit skyldig att vidta tillsynsåtgärder mot TeliaSoneras prissättning från och med den 1 januari, eftersom termineringspriset enligt en sådan tolkning från denna tidpunkt var oförenligt med regelverket. PTS vidtog emellertid inte några sådana tillsynsåtgärder. Även PTS hade således under denna period uppfattningen att steget tas först i samband med den årliga uppdateringen av hybridmodellen.

Förvaltningsrätten fann att eftersom infasningen ska ske med lika stor andel varje år (1/7) måste nya steg i övergångstrappan tas den 1 januari varje år för att infasningen ska få denna effekt. Domstolen förklarar inte närmare på vilket sätt det finns ett samband mellan andelens storlek (1/7) och tidpunkten för steget i övergångstrappan. Bolaget delar inte förvaltningsrättens uppfattning att syftet med övergångstrappan i prismetoden är att IP-kostnader ska fasas in med en lika stor andel varje år. Däremot är det riktigt att infasningen sker genom att varje år lägga ytterligare 1/7 av kostnaden för ett IP-corenät enligt PTS årliga hybridmodell till grund för beräkningen av det kostnadsorienterade priset. Denna metod för infasningen är inte beroende av när under året som steget tas i övergångstrappan. Infasningen ska ske med lika stor andel varje år oavsett tidpunkten för det enskilda infasningstillfället. Förvaltningsrättens resonemang bör istället leda till att stegen ska tas den 24 april varje år eftersom det första steget togs den 24 april 2008. Inte heller i det fallet kan det dock bli fråga om en lika stor årlig andel eftersom infasningen av kostnader för IP-teknik är rörlig, dvs. årets hybridmodell, och denna kostnad kan skilja sig mycket från år till år.

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, anser TeliaSonera att det finns övervägande skäl som talar för TeliaSoneras tolkning av övergångsperioden i prismetoden. Med denna tolkning kan vid prövning av det högsta tillåtna termineringspriset för år 2011 inte läggas en tidigare infasningspunkt än den 26 maj. Tele2 antyder att TeliaSonera skulle vara "mer eller mindre behjälpligt" med att bistå PTS i arbetet med att uppdatera den underliggande kostnaden beroende på om det förväntade utfallet är till TeliaSoneras fördel eller nackdel. Utfallet i en modell är dock beroende av en mängd motverkande antaganden. Huruvida utfallet av en revidering eller uppdatering av modellen kommer att innebära en sänkning eller höjning av kostnaden för tjänsten är därför knappast möjlig att bedöma i förväg för operatörerna. TeliaSonera vidhåller att det mest lämpliga är att PTS ändrar priset endast vid ett tillfälle under året. TeliaSonera förstår inte hur övergångstrappan ska kunna fånga upp förändringar i underliggande kostnader om inte modellen uppdateras i samband med att ett nytt steg tas i trappan.

Tele2 hänvisade till vad som tidigare hade anförts och tillade huvudsakligen följande.

LRIC-modellen v. 4.1 ger ett genomsnittspris för terminering i TeliaSoneras fasta nät på c:a 4,7 öre per minut, medan modell v. 7.1 ger ett snitt på 1,1

öre/min och version 8.1 ger ett snitt på 1,6 öre per minut. Det är självklart att en minskad viktning från modell 4.1 från 4/7 till 3/7 av totalpriset inte rimligen kan leda till något annat än en minskning av det pris TeliaSonera skulle ha rätt att ta ut. Detta helt oavsett om en uppdatering från rev. 7.1 till 8.1 i sig skulle leda till en ökning eller minskning av det pris som just version 8.1 skulle komma fram till (i detta fall en ökning relativt version 7.1). Om en ändring av priset för terminering i TeliaSoneras fasta nät inte skulle få ske innan LRIC-modellen uppdaterats, och denna uppdatering var beroende på indata från just TeliaSonera, så skulle TeliaSonera på så sätt kunna fördröja den sänkning av priset som skulle bli följden av prismetodens stipulerade nästa steg i övergångstrappan för aktuellt år.

Övergångstrappans betydelse i "briefing notes" är att allt eftersom viktningen för den "gamla" modellversionens 4.1 minskar så ökar genomslaget för de kostnader som beräknas i senare modeller. På så sätt fångas de förändringar i underliggande kostnader som redan finns beräknade i t.ex. modell 8.1 upp. En situation där löpande revideringar av modellen skulle genomföras skulle vara mycket krävande och därför modelleras nätet redan från början som ett NGN-nät. Anpassningen till den nya prisnivån görs istället genom den trappa som anges i prismetoden. PTS avsikt har alltså redan från början varit att helt frikoppla a) de steg mot anpassning till den nya kostnadsnivån som sker genom att nya steg tas i trappan varje år, från b) eventuella uppgraderingar eller revideringar av modellen.

PTS hänvisade till vad som tidigare hade anförts.

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 att fastställa de högsta priser som TeliaSonera får ta ut av Tele2 för samtrafik i det fasta nätet för tiden den 31 januari - 25 maj 2011. Priserna har beräknats enligt hybridmodellen version 7.1 och prismetoden version rev. f. TeliaSonera har i kammarrätten vidhållit sin invändning att PTS i tvistlösningsbeslutet inte tillämpat prismetoden korrekt, genom att bolaget har ålagts att ta ett steg i övergångstrappan från och med den 31 januari 2011, trots att uppdateringen av hybridmodellen för år 2011 inte skedde förrän den 26 maj 2011.

De frågor som kammarrätten måste ta ställning till är dels vid vilken tidpunkt ett steg i övergångstrappan ska tas, dels om ett sådant steg endast kan ske i samband med PTS årliga uppdatering av hybridmodellen.

2. Tillämpliga bestämmelser

Enligt 5 § i de i målet tillämpliga LRIC-föreskrifterna (PTSFS 2004:5) ska PTS fastställa en hybridmodell för beräkning av kostnadsorienterade priser. Från och med den 1 maj 2011 kompletterades 5 § med följande mening (PTSFS 2011:1). 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. När ska ett nytt steg i övergångstrappan tas?

PTS införde en övergångsperiod i prismetod rev. d som publicerades den 24 april 2008. Övergångsperioden möjliggjorde en sexårig infasning av kostnaderna baserade på IP-teknik (NGN ON) år 2008 - 2014. I övergångstrappan anges med vilka andelar som kostnaden för kretskopplad

teknik enligt hybridmodellen version 4.1 respektive kostnaden enligt en hybridmodell baserad på IP-teknik ska beaktas.

Syftet med prismetoden är att klargöra hur PTS kommer att gå till väga vid granskningen av prissättning enligt LRIC. Enligt kammarrätten måste det sedan PTS först presenterade övergångsperioden i april 2008 ha stått klart för TeliaSonera att PTS avsikt är att fasa in kostnaderna för IP-teknik så att den kostnadsorienterade prissättningen helt baseras på denna från och med 2014.

Även om det inte har angetts explicit, måste det enligt kammarrättens mening anses framgå med tillräcklig tydlighet av den tabell PTS har publicerat i prismetod rev. d, och som även återfinns i rev. f, att ett steg i övergångstrappan ska tas den 1 januari varje år fram till och med 2014. Det TeliaSonera invänt i fråga om att prismetoden rev. d och hybridmodellen version 5.1 publicerades först den 24 april 2008 i övergångsperiodens första år föranleder ingen annan bedömning för de kommande åren i övergångsperioden.

4. Måste steg i övergångstrappan samordnas med uppdatering av hybridmodellen?

Frågan är därefter om ett nytt steg i övergångstrappan kräver att en uppdaterad eller reviderad hybridmodell börjar tillämpas vid samma tidpunkt. Enligt 10 § LRIC-föreskrifterna ska hybridmodellen uppdateras årligen. Detta bör tolkas som att en uppdatering ska ske någon gång under ett kalenderår. Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att det inte framgår när på året en uppdatering ska ske.

I fråga om ett steg i övergångstrappan förutsätter att de underliggande kostnaderna beräknas enligt en för året uppdaterad eller reviderad hybridmodell anser kammarrätten lika med förvaltningsrätten att det varken av praxis eller PTS föreskrifter framgår något sådant krav. Tvärtom anges det uttryckligen i PTS prismetod rev. f. att kostnad för samtrafik enligt Hybridmodellen NGN ON avser "vid var tid gällande hybridmodell".

Kammarrätten instämmer därför i förvaltningsrättens bedömning att ett steg i övergångstrappan, som ska tas den 1 januari åren 2009 - 2014, inte kräver att en uppdaterad eller reviderad hybridmodell börjar tillämpas vid samma tidpunkt. PTS har därmed haft fog att tillämpa både det fjärde steget i övergångstrappan och hybridmodellen version 7.1 för tidsperioden den 31 januari - 25 maj 2011.

TeliaSoneras överklagande ska därför avslås.

Kammarrättens avgörande. Kammarrätten avslår TeliaSoneras överklagande.

Sökord:

Litteratur:
