

Konkurrensavdelningen
Maria Aust
08-678 56 64
maria.aust@pts.se

Teracom AB
Esplanaden 3
Box 1366
172 27 Sundbyberg

Föreläggande enl. 7 kap. lagen om elektronisk kommunikation (LEK)

Post- och telestyrelsen (PTS) finner att Teracom AB (Teracom) genom sin prissättning av grossistprodukt för distribution (GPD) handlar i strid med bolagets skyldighet att tillämpa kostnadsorienterad prissättning i enlighet med PTS beslut av den 15 december 2005 (nedan Skyldighetsbeslutet).¹

För att efterleva nämnda skyldighet föreläggs därför Teracom att justera sitt pris så att detta för ett års nyttjande av GPD (i det aktuella tillsynsarbetet av Teracom benämnd "FM Radio nationell") högst uppgår till 144 MSEK.

Föreläggandet gäller omedelbart.

Saken

Föreläggande enligt 7 kap. 5 § LEK avseende prissättning av grossistprodukt för distribution (GPD) vad avser nationella analoga ljudradiosändningar via marknät, för distribution av ljudradiosändningsinnehåll till slutanvändare.

Bakgrund

Med stöd av 8 kap. 6 § och 4 kap. 4 § LEK har PTS i Skyldighetsbeslutet ålagt Teracom att till den som har förutsättningar för och avser att distribuera ljudradiosändningar till slutanvändare i det nationella analoga marknätet, tillgodose varje rimlig begäran om tillträde till detta nät i form av tillgång till en grossistprodukt för distribution (GPD). Skyldighetsbeslutet har vunnit laga kraft. Grossistprodukten består av tillträde till Teracoms marknät för nationella analoga ljudradiosändningar via gränssnitt vid en central punkt och

¹ Enligt p.2 sid. 1 i PTS beslut av den 15 december 2005, dnr 05-8677/23.

transmission till relevanta sändarstationer och programutsändning för tillträdande parts räkning från dessa stationer.

Enligt Skyldighetsbeslutet är Teracom ålagt att tillämpa kostnadsorienterad prissättning för det reglerade tillträdet. Av Skyldighetsbeslutet framgår att Teracom vid beräkningen av det kostnadsorienterade priset ska tillämpa en FDC-metod (FDC= "Fully Distributed Cost") som kostnadsredovisningsmetod, med de faktiska (bokförda) historiska kostnaderna för den relevanta prestationen som utgångspunkt. Vidare framgår att med FDC avses att alla relevanta² kostnader, inklusive direkta kostnader, delade och gemensamma kostnader är fördelade till företagets slutprodukter.

PTS inledde under första kvartalet 2006 tillsyn mot Teracom avseende bolagets prissättning av det reglerade tillträdet. Teracom har förelagts att tillhandahålla myndigheten underlag och kalkyler för att styrka att bolagets prissättning är kostnadsorienterad. Bolaget har gjort detta genom att lämna in material där prissättning och kostnader redovisas per produkt. Den GPD produkt som idag tillhandahålls av Teracom på den aktuella marknaden benämns av Teracom i den av bolaget inlämnade kalkylen "FM Radio Nationell". Den enda kunden som har avtal om denna produkt är Sveriges Radio.

Inom ramen för förevarande tillsynsärende har PTS vid ett flertal tillfällen framfört synpunkter på det sätt Teracom fördelat sina kostnader och Teracom har försett myndigheten med ändrade kalkyler. Nedan följer en genomgång av vad som förevarit i ärendet.

I den första kalkylen som lämnades in till PTS den 15 september 2006 fördelades gemensamma kostnader utifrån respektive produkts intäkt. PTS ansåg att en sådan fördelningsgrund konserverar en gammal prissättning. Kostnader fördelas då i enlighet med de sedan tiden innan PTS prisreglering satta prisnivåerna. Produkter med ett högt pris blir då per automatik tilldelade en stor del av de gemensamma kostnaderna. PTS har till Teracom framfört att bolaget på detta sätt inte har visat att prissättning av de reglerade produkterna är baserad på kostnaderna utan att det av kalkylen ska framgå att varje produkts pris är baserat på de kostnader produkten genererar.

Teracom har vidare i sin redovisning ansett att vissa produkter är så kallade marginalprodukter och dessa har därför inte tilldelats sin andel av de gemensamma kostnaderna. Teracom's motivering till detta var att bolagets nät inte ursprungligen byggdes för dessa produkter. PTS ansåg då, i enlighet med

² Med relevanta kostnader avses de kostnader som är direkt hänförliga till tillhandahållandet av den tjänst som regleras.

Skyldighetsbeslutet, att alla direkta och gemensamma kostnader ska fördelas till alla produkter som använder nätet idag. För vilka produkter nätet byggdes är således inte relevant.

Teracom har gjort kalkylmässiga justeringar av vissa tillgångars avskrivningstider i förhållande till den bokföringsmässiga avskrivningstiden. PTS har framfört att enligt myndighetens bedömning ska kalkylmodellen, i enlighet med Skyldighetsbeslutet, utgå från bokförda värden och således ska bokföringsmässiga avskrivningstider användas i kalkylen.

Med anledning av ovanstående kommentarer kring kalkylen förelades Teracom att återkomma med nya kalkyler och Teracom inkom den 30 mars 2007 med en uppdaterad kalkyl. I den nya kalkylen fördelades en stor del av kostnaderna utifrån en skönsmässig bedömning av Teracom. PTS ansåg inte att en sådan bedömning kunde utgöra underlag för en kostnadsorienterad prissättning då den ger möjlighet till godtycke. Tydliga orsakssamband måste istället framgå för fördelning av kostnader. Kostnaderna skulle därför enligt PTS i så stor utsträckning som möjligt fördelas till respektive produkt utifrån orsakssamband. När sådant orsakssamband saknas ska kostnaderna ifråga fördelas till respektive produkt utifrån produktens proportionerliga andel av summan av kostnaderna som redan fördelats utifrån orsakssamband. Med anledning av detta begärde PTS en ny kalkyl där kostnader utan orsakssamband skulle fördelas enligt tidigare fördelade kostnader. Kalkylen inkom till PTS den 5 september 2007. Denna kalkyl låg sedan till grund för den underrättelse som PTS meddelade den 24 oktober 2007.

I 4 kap. 12 § i LEK anges att vid tillämpning av 11§ ska hänsyn tas till den investering som gjorts av operatören. En sådan skyldighet som anges i 11 § ska utformas så att operatören får en rimlig avkastning på kapitalinvesteringen. Teracom har i början av tillsynsarbetet förelagts av PTS att det av det material som lämnas till myndigheten ska framgå vilka antaganden som använts vid beräkandet av kapitalkostnaden. Bolaget har i det underlag som inkommit till myndigheten använt en avkastningsnivå på 14,95 procent (före skatt). Teracom har beräknat avkastningsnivån utifrån WACC-formeln³ (Weighted Average Cost of Capital) baserad på CAPM⁴.

För att kunna bedöma Teracoms nivå på en rimlig avkastning har PTS i sitt tillsynsarbete beställt en konsultstudie⁵ från Copenhagen Economics avseende frågan vad som är en rimlig avkastningsnivå på Teracoms investeringar.

³ En metod för beräkning av kapitalkostnad.

⁴ En metod för att beräkna avkastning på eget kapital, vilket är en parameter i beräkning av WACC.

⁵ "WACC for broadcasting –Teracom", Copenhagen Economics, 21 February 2007

Rapporten skulle utgå ifrån de principer som PTS sedan tidigare använder sig av för att beräkna WACC baserat på CAPM metoden för andra reglerade marknader. Eftersom Teracom inte är ett börsnoterat bolag finns inte all data tillgänglig för att beräkna en WACC baserat på CAPM metoden.

Konsultföretaget har därför använt sig av en så kallad peer-group, vilket är en grupp av företag vars verksamhet är jämförbar med Teracom. Eftersom de jämförbara företagen är börsnoterade kan nödvändig data för beräkningarna erhållas från gruppen istället för ifrån Teracom. Detta skiljer sig från den beräkning Teracom gjort som huvudsakligen baserade sig på data ifrån mobiloperatörer. Konsultföretagets rapport kom fram till en avkastningsnivå på 8,37 procent (före skatt).

Rapporten skickades ut på samråd och myndigheten erhöll svar från bland annat Teracom. Konsultföretaget fick därefter i uppdrag av PTS att utifrån svaren på samrådet göra vissa förändringar av beräkningen av avkastningsnivån⁶ och då även bemöta de synpunkter som inkommit. Den uppdaterade beräkningen resulterade i en avkastningsnivå på 9,41 procent. PTS slutsats var att den beräkning av en rimlig avkastningsnivå som det anlitate konsultföretaget genomfört är en robust och representativ uppskattning av vad en rimlig avkastningsnivå på de investeringar Teracom gjort bör uppgå till. Rapporten gjordes dock i februari 2007 och PTS har därför valt att uppdatera ett värde i beräkningen för att avkastningen ska bli så aktuell som möjligt. Den riskfria räntan har uppdaterats med aktuell data vilket inneburit att räntenivån stiger från 3,72 procent till 4,28 procent. Efter denna justering uppgår avkastningsnivån till 10,1 procent före skatt.

Teracom har den 12 september 2007 inkommit med ytterligare underlag i avkastningsfrågan bestående av två konsultrapporter som Teracom beställt. I samband med detta har Teracom framfört att bolaget anser att marknadsvärden och inte bokförda värden ska användas vid beräkning och tillämpning av WACC. Detta skulle dock enligt PTS strida mot Skyldighetsbeslutet, som stipulerar att Teracom ska använda FDC som kostnadsredovisningsmetod, med de faktiska (bokförda) historiska kostnaderna för den relevanta prestationen som grund. Vid beräkning av Teracom's kostnad för kapital ska följaktligen avkastningsnivån 10,1 procent tillämpas på en kapitalbas som värderas till tillgångarnas bokförda värden.

⁶ Dessa förändringar gällde att inkludera bolaget SBA Communications i peergroup och att beräkningen ska utgå från en internationell investerare.

PTS första underrättelse

PTS har den 24 oktober 2007 underrättat Teracom om att bolaget för att efterleva nu aktuell skyldighet att tillämpa ett kostnadsorienterat pris för den aktuella tjänsten inte får ta ut ett årligt pris för FM Radio Nationell som överstiger 113 MSEK. Detta pris baserades på kostnadsutfall för 2006.

Teracom fick genom denna underrättelse tillfälle att frivilligt vidta de åtgärder som krävs för att uppfylla skyldigheten. Teracom fick också möjlighet att lämna synpunkter och kommentera myndighetens tillsyn. Teracom har dock inte vidtagit rättelse i enlighet med underrättelsen. Bolaget har dock inkommit med nedanstående synpunkter.

Teracom's yttrande över PTS första underrättelse

Teracom anser att Skyldighetsbeslutet om kostnadsbaserad prissättning av analoga nationella ljudradiosändningar (FM Radio Nationell) är uppfyllt. För att komma till denna slutsats har bolaget baserat beräkningarna på kostnader från budget 2008 och med användning av den kalkylmodell som Teracom har arbetet fram efter samråd och anvisningar från PTS. Vidare framför Teracom följande synpunkter i yttrandet:

- Teracom anser att granskningen av ett kostnadsorienterat pris bör baseras på budget 2008

Teracom ser det som helt oproportionerligt att styra den framtida prissättningen med utgångspunkt från de produkter och kostnader som gällde år 2006. Nedsläckningen av analog-TV som skedde under 2007 innebär att kostnaderna för bolagets övriga slutprodukter kommer förändras. Detta eftersom kvarstående delade och gemensamma kostnader kommer att fördelas om och bäras av de produkter som finns kvar 2008. För att hantera situationen på ett sätt som speglar verkligheten föreslår Teracom att granskningen huruvida Teracom tillämpar en kostnadsorienterad prissättning baseras på 2008 års budget. Budget 2008 är enligt Teracom's yttrande baserad på kostnadsutfallet 2007 med hänsyn taget till kända förändringar till följd av avvecklingen av det analoga nätet.

- Teracom anser att PTS beräknat en rimlig avkastningsnivå felaktigt

Teracom invänder mot PTS beräkning av en rimlig avkastningsnivå. Bolaget invänder mot den peer-group som används i beräkningen samt hanteringen av icke-systematisk risk. Teracom framför i yttrandet att bolaget inte anser att National Grid är en relevant medlem i peer-group eftersom dess huvudsakliga verksamhet är inom el och gas och inte inom tillhandahållandet av programutsändningstjänster.

I yttrandet framför Teracom att den systematiska risken ska uppgå till ett neutralt betavärde om minst 1,0. Vidare anser Teracom att ett tillägg för icke-systematisk risk måste göras för att fånga upp marknadsens verkliga avkastningskrav och att detta tillägg bör vara 2 procentenheter.

- Teracom anser att PTS tillämpar FDC-modellen felaktigt

Teracom menar att det inte är korrekt att, som PTS gör, värdera bolagets tillgångar till dess bokförda värde. Teracom menar istället att en korrekt beräkning av kapitalkostnaden bygger på att tillgångarnas oavskrivna värden används, antingen marknadsvärden eller tillgångarnas faktiska anskaffningsvärden. Avskrivningar är inget annat än en periodisering av kostnaden.

Teracom menar vidare att WACC enligt praxis ska appliceras på marknadsvärden. WACC är den metod som Teracom och PTS använt för att beräkna den avkastningsnivå som ska utgöra en rimlig avkastning på bolagets kapitalinvestering. Teracom anser därför att användandet av WACC utgör stöd för att vid beräkning av kapitalkostnaden värdera bolagets tillgångar till dess marknadsvärden eller anskaffningsvärden och inte till dess bokförda värde.

- Teracom anser att ingen begäran om tillträde framställts

Teracom konstaterar i sitt yttrande att de avtal som nu gäller mellan Teracom och deras kunder i huvudsak har tecknats innan regleringsbesluten rörande Teracom meddelades. Bolaget anser därför att ingen av Teracoms kunder idag har begärt att få köpa en grossisttjänst i enlighet med det föreliggande Skyldighetsbeslutet från PTS.

- Teracom anser i sitt yttrande att regleringsmodellen måste finna en tillämpning som medger att Teracom kan offerera långsiktiga och stabila priser.

Teracom finner det oklart om det pris som Teracom offererat enligt lagen om offentlig upphandling omfattande en utsändningstjänst till fast pris under avtalsperioden kommer att vara förenligt med den reglering som PTS ålagt Teracom.

- Risker som hanteras av Teracom

I yttrandet anför Teracom att hänsyn har tagits till de kostnadskomponenter som framgår av Skyldighetsbeslutet i den kostnadsmodell som bolaget tagit fram och anpassat efter PTS önskemål och anvisningar. Modellen, som PTS har fastlagt genom skyldighetsbeslut, skapar dock inte utrymme för att hantera risker och kostnadskomponenter som utvecklingsarbete, reinvesteringar och

investeringar i ny utrustning, risker för tekniska haverier och risker för prisökningar på arbetskraft, externa tjänster och insatsvaror. I avtalen svarar Teracom enligt bolaget för samtliga risker och investeringar.

Den fortsatta tillsynen

Teracom framförde, som tidigare nämnts, i sitt yttrande att granskningen av ett kostnadsorienterat pris bör baseras på 2008 års budget. Budget 2008 är enligt Teracom yttrande baserad på kostnadsutfallet 2007 med hänsyn taget till kända förändringar till följd av avvecklingen av det analoga nätet. PTS har därför i den fortsatta tillsynen den 18 december 2007 begärt in Teracom budget för 2008 och utfall för 2007. Kalkylen skulle baseras på de påpekanden myndigheten gjort tidigare under den aktuella tillsynen.

Myndigheten fick in den nya kalkylen från Teracom den 21 december 2007. Efter en genomgång av denna kalkyl, som benämns "budget 2008", har PTS till Teracom framfört synpunkter på vissa fördelningsprinciper i kalkylen. Teracom har därefter den 27 februari 2008 inkommit med en uppdaterad kalkylmodell. I samband med detta framförde bolaget även följande invändningar mot de förändringar som myndigheten begärt:

Marginalprodukter: Teracom accepterar inte PTS förändring av modellen där en större del av kostnaderna fördelas direkt till produkten utifrån kostnadsdrivare. Bland annat anser bolaget att vissa produktionsresurser är byggda för ett visst ändamål medan andra produkter är så kallade marginalprodukter. Med denna sortens allokering kommer enligt Teracom marginalprodukterna att få bära en större del av kostnaden än dess utnyttjande på marginalen och riskerar därför att bli olönsamma.

Administrativa kostnader: Teracom accepterar inte PTS förändring av modellen där Administrativa kostnader hanteras som en företagsgemensam kostnad och fördelas till samtliga slutprodukter utifrån tidigare fördelade kostnader. Teracom anser att fördelningen 85 procent till Core Products (TV och Radio) och 15 procent till Network Products (Telekom och Övrigt) speglar verksamheten.

PTS andra underrättelse

PTS underrättade Teracom den 13 mars 2008 om att bolaget för att efterleva Skyldighetsbeslutet ska justera sitt pris så att priset för ett års nyttjande av GPD högst uppgår till 144 MSEK. Detta pris baserades på kalkylen benämnd budget 2008.

Teracom fick också genom denna underrättelse tillfälle att frivilligt vidta de åtgärder som krävs för att uppfylla skyldigheten. Teracom fick vidare möjlighet

att yttra sig över underrättelsen. Teracom har inte vidtagit rättelse i enlighet med underrättelsen.

Teracom's yttrande över PTS andra underrättelse

Teracom har den 10 april 2008 inkommit med yttrande över PTS andra underrättelse.

Teracom anser alltså att Skyldighetsbeslutet om kostnadsorienterad prissättning är uppfyllt med en enligt Teracom's mening korrekt tillämpning av CAPM-metoden, vad gäller den beräkning av WACC-ränta och kapitalbas, samt en korrekt fördelning till de produkter som förorsakar dessa. I övrigt framför Teracom följande synpunkter.

De analoga radionätens behov av investeringar

Teracom framför i yttrandet att det finns ett uppdämt behov av reinvesteringar i FM-näten där utrustningen är i behov av modernisering och omfattande reinvesteringar. Detta gäller i olika uträkning förbindelser, kodningsutrustning, sändarutrustning, antenssystem m.m. Den bakomliggande orsaken till fördröjningen är att Teracom har avvaktat ett förväntat beslut om införandet av digitala radiosändningar i Sverige. Detta beslut har av olika skäl fördröjts i väntan på flera utredningar som kommer att redovisas under 2008.

När och om ett beslut att införa digital radio fattas, kommer en lång övergångsperiod med parallellsändningar av analog FM och digital radio att vara nödvändig. Teracom har genomfört ett antal förberedande studier och utarbetat olika scenarier för detta för att hitta en lösning som skulle medföra minsta möjliga belastning på priset för rikstäckande parallellsändningar och teknikskifte. Teracom bedömer dock att betydande investeringar behöver göras de närmaste åren för att säkerställa FM-nätens funktionalitet.

Ny marknadsanalys

Teracom vidhåller att det varken kan anses lämpligt eller skäligt att PTS skulle besluta om en prisreglering i enlighet med underrättelsen av den 13 mars 2008 innan PTS genomfört en ny marknadsanalys.

Teracom framför att det i kommissionens anvisningar, förutom vad PTS anfört om befintlig reglering, också finns en anvisning om att en förnyad marknadsanalys ska göras av respektive nationell regleringsmyndighet av de marknader som inte längre kvarstår i kommissionens rekommendation. I kontakter med kommissionens tjänsteman har Teracom också erfarit att kommissionen anser att denna omprövning ska göras skyndsamt.

Skyldigheter och val av prisregleringsmodell för Teracom

Teracom ifrågasätter om den i Skyldighetsbeslutet valda FDC-modellen för reglering av Teracom kan anses ändamålsenlig och lämplig.

Teracom framför vidare att PTS har haft stora möjligheter och frihet att motivera och välja regleringsmodell i sina skyldighetsbeslut. Utfallet kan dock bli mycket olika för den som är reglerad och starkt påverka dennes möjligheter att utveckla och driva sin verksamhet vidare. Teracom menar att mycket höga krav måste ställas på analysen av en specifik marknads funktion och effekterna av att välja olika regleringsmodeller. Teracom konstaterar dock att PTS inte har presenterat någon sådan analys i det Skyldighetsbeslut som riktats mot Teracom.

Begäran om tillträde

Teracom tolkar situationen sådan att tillträdesdirektivets skrivningar innebär att de tjänster som programbolagen tillhandahåller inte ligger inom ramen för det regelverk som PTS har att övervaka. Det finns enligt Teracom en klar och tydlig logik i detta. Teracom finner det mycket oklart huruvida ett programbolag formellt kan begära tillträde till en reglerad grossistprodukt.

Rimlig avkastning

Teracom anser att ett tillägg om 2 procentenheter ska tillämpas vid beräkning av WACC-räntan. Teracom framför att PTS anfört att den företagsspecifika risken kan diversifieras bort av en investerare med tillräckligt stor portfölj av företag. Teracom anser att bolaget inte befinner sig i en sådan situation att det finns ett portföljförhållande i vilket risker kan utjämnas.

Teracom anser också att en förnyad översyn av den riskfria räntan ska göras för att spegla dagens situation.

Värdering av tillgångar

Teracom framför att man håller med PTS om att det inte är metoden att beräkna kalkylräntan som bestämmer ifall Teracoms tillgångar ska värderas till bokförda värden eller marknadsvärden. Teracom håller med om att beräkningen av själva kalkylräntan, WACC-räntan, är fristående. Det är valet av kapitalbas som får mycket stor påverkan på utfallet av kapitalkostnader och resultatet av en investeringskalkyl. Teracom framför att vid användning av andra kostnadsmetoder, som t.ex. LRIC, ifrågasätts inte användningen av marknadsvärden som bas för beräkningen av kapitalkostnader.

En paradoxal situation

Teracom skriver i sitt yttrande att ett antal paradoxer uppstår vid tillämpningen av en prisreglering baserad på historiska kostnader när det gäller

nyinvesteringar. Bolagets slutsats är att en prisreglering baserad på historiska kostnader får konsekvensen att inget bolag i någon bransch skulle genomföra några investeringar. Teracom anser att PTS i Skyldighetsbeslutet inte gjort någon genomlysande konsekvensanalys vad gäller möjligheter att investera med den tillämpning som PTS anvisar beträffande FDC-modellen.

Kalkyl

Teracom framför att den granskning av Teracom's prissättning som ligger till grund för PTS senaste underrättelse baseras på Teracom's kostnadsbudget för 2008. Denna fastställdes i slutet av 2007 men speglar enligt Teracom av naturliga skäl inte de kostnader som kommer att föräntas av de betydande förändringar som nu blivit kända i marknätet.

Teracom anser vidare att PTS genom underrättelse av den 13 mars 2008, i vilket man anser att Teracom's reglerade priser ska baseras på Teracom's budget för 2008, frångår en av grundpelarna i sitt eget Skyldighetsbeslut från 2005, där man anger att prissättningen ska baseras på faktiska bokförda kostnader och historiska anskaffningsvärden.

Skäl

Tillämpliga bestämmelser

Med stöd av 8 kap. 6 § och 4 kap. 4 § LEK har PTS i Skyldighetsbeslutet ålagt Teracom att till den som har förutsättningar för och avser att distribuera ljudradiosändningar till slutanvändare i det nationella analoga marknätet, tillgodose varje rimlig begäran om tillträde till detta nät i form av tillgång till en grossistprodukt för distribution (GPD). Skyldighetsbeslutet har vunnit laga kraft. Grossistprodukten består av tillträde till Teracom's marknät för nationella analoga ljudradiosändningar via gränssnitt vid en central punkt och transmission till relevanta sändarstationer och programutsändning för tillträdande parts räkning från dessa stationer.

Enligt Skyldighetsbeslutet är Teracom ålagt att tillämpa kostnadsorienterad prissättning för det reglerade tillträdet. Av Skyldighetsbeslutet framgår också att Teracom vid beräkningen av det kostnadsorienterade priset ska tillämpa en FDC-metod (FDC= "Fully Distributed Cost") som kostnadsredovisningsmetod, med de faktiska (bokförda) historiska kostnaderna för den relevanta prestationen som utgångspunkt. Vidare framgår att med FDC avses att alla

relevanta⁷ kostnader, inklusive direkta kostnader, delade och gemensamma kostnader är fördelade till företagets slutprodukter.

Enligt 7 kap. 4 § ska tillsynsmyndigheten, om den finner 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, underrätta den som bedriver verksamheten om detta förhållande och ge denne möjlighet att yttra sig. I underrättelsen ska myndigheten ange att den kan komma att meddela ett föreläggande eller förbud enligt 5 §, om inte rättelse sker inom skälig tid. Skälig tid för inte understiga en månad, annat än vid upprepade fall av överträdelse, om inte den som underrättas samtycker till en kortare tidsfrist.

Enligt 7 kap 5 § får tillsynsmyndigheten, om en underrättelse enligt 4 § inte leder till rättelse, meddela de förelägganden och förbud som behövs för att rättelse ska ske.

Post- och telestyrelsens bedömning

De analoga radionätens behov av investeringar

Teracom framför i yttrandet att det finns ett uppdämt behov av reinvesteringar i FM-näten där utrustningen är i behov av modernisering och omfattande reinvesteringar.

PTS vill påpeka att när det gäller investeringar så kommer dessa att inkluderas i det reglerade priset så länge det är en del av den reglerade produkten och Teracom kommer att få intäkter för dessa i enlighet med den aktuella prisregleringsmetoden.

Ny marknadsanalys

PTS avser att påbörja nya marknadsanalyser under 2008.

Skyldigheter och val av prisregleringsmodell

Teracom tar i sitt yttrande över PTS andra underrättelse upp en rad invändningar som är direkt hänförliga till Skyldighetsbeslutet. Invändningarna rör bl.a. den grundläggande frågan om val av prisregleringsmodell och de analyser som gjorts i Skyldighetsbeslutet. Eftersom Skyldighetsbeslutet har vunnit laga kraft, och det således är slutgiltigt avgjort bl.a. vilken prisregleringsmodell som ska användas, tar PTS inte upp invändningarna till prövning inom ramen för detta tillsynsärende.

⁷ Med relevanta kostnader avses de kostnader som är direkt hänförliga till tillhandahållandet av den tjänst som regleras.

Begäran om tillträde

Enligt förarbetena till LEK kan lagen om elektronisk kommunikation i vissa delar sägas vara en offentlighetsreglering av i grunden civilrättsliga frågor. Många av de frågor som kan bli föremål för PTS beslut enligt lagen är sådana som parterna kan träffa avtal om. Lagens bestämmelser är dock av offentlighetsregleringskaraktär och går därför före rent civilrättsliga överenskommelser.⁸ De skyldighets- och tillsynsbeslut som fattats är alltså även tillämpliga på existerande förhållanden mellan Teracom och bolagets kunder rörande GPD. Vad Teracom anfört rörande det faktum att de avtal som nu gäller mellan Teracom och bolagets kunder i huvudsak har tecknats innan regleringsbesluten saknar därför betydelse.

Teracom för i sitt andra yttrande fram att bolaget finner det mycket oklart huruvida ett programbolag formellt kan begära tillträde till en reglerad grossisttjänst. Teracom tolkar tillträdesdirektivets innebörd så att programföretagen tillhandahåller en tjänst som inte ligger inom ramen för det regelverk PTS har att övervaka.

PTS vill poängtera att när det gäller vilka parter som kan begära tillträde enligt PTS Skyldighetsbeslut så är Teracom ålagt skyldighet att till den som har förutsättningar för och avser att distribuera ljudradiosändningsinnehåll till slutanvändare i det nationella analoga marknätet, tillgodose varje rimlig begäran om tillträde till detta nät i form av tillgång till en grossistprodukt för distribution (GPD). I Skyldighetsbeslutet förklaras att med den som ”har förutsättningar för och avser att” menas här en begärande part som antingen har – eller kan påräkna sig – tillstånd att bedriva nationella analoga ljudradiosändningar enligt Radio- och tv-lagen eller nått en överenskommelse med ett eller flera programföretag som har sådant tillstånd. Det är programföretag som erhåller sändningstillstånd. Detta innebär således att ett programföretag kan begära tillträde till GPD med stöd i Skyldighetsbeslutet.

Det framgår även av Skyldighetsbeslutet att en grossistprodukt (GPD) kan te sig särskilt lämplig för exempelvis programföretag som vill få större kontroll över de kostnader som är förenade med utsändning av programinnehåll via det nationella analoga marknätet.

Långsiktiga priser

När det gäller Teracom's möjlighet att offerera långsiktiga och stabila priser hänvisar PTS till Skyldighetsbeslutet och den där beslutade kostnadsmodellen som såväl PTS som Teracom har att följa i sin tillsyn respektive sina

⁸ Se prop. 2002/03:110 sid. 117 och 303-304.

avtalsförhållanden. Att tjänsten som upphandlas är föremål för reglering och kan komma att ändras över tiden är något som enligt PTS får regleras i det civilrättsliga förhållandet mellan Teracom och bolagets kunder.

Risker

Teracom framför i yttrandet att Skyldighetsbeslutets kostnadsmodell inte skapar utrymme för att hantera risker.

PTS vill påpeka att genom att använda en FDC-modell till historiska bokförda värden får den som ålagts skyldighet att hålla kostnadsorienterad prissättning ersättning för samtliga relevanta kostnader för att tillhandahålla den aktuella tjänsten inklusive inträffade haverier, kostnad för arbetskraft etc. Det ges även en rätt till en rimlig avkastning på det investerade kapitalet. PTS menar därför att en prisreglering som bygger på faktiska kostnader är den form av prisreglering som innebär minst osäkerhet för det reglerade bolaget.

Rimlig avkastning (WACC)

Teracom framför i sitt yttrande på PTS tidigare underrättelse invändningar mot myndighetens beräkning av en rimlig avkastningsnivå, dels vad gäller peer-group, dels vad gäller risk. Teracom anser även i sitt senaste yttrande att PTS bör genomföra en ny uppdatering av nivån på den riskfria räntan.

Peer-Group

Teracom framför i yttrandet att bolaget inte anser att National Grid är en relevant medlem i peer-group.

Att använda en peer-group för att uppskatta vissa parametrar i beräkningen av en rimlig avkastningsnivå görs när det reglerade bolaget inte är börsnoterat och det därför inte direkt går att hitta data om det specifika bolaget. En grupp av företag som är börsnoterade väljs ut och ska representera den relevanta industrin. Metoden rekommenderas av ERG⁹ och har även använts av den av Teracom anlitade konsultfirman. Företaget National Grid var vid beräkningen en utav två SMP-operatörer avseende broadcasting i Storbritannien. PTS kan även konstatera att både den av myndigheten anlitade konsulten och en av Teracom anlitad konsult har identifierat National Grid som jämförbart bolag, även om Teracom konsult senare valt att exkludera National Grid. Vidare har National Grid även använts i den peer-group som den finska myndigheten, Ficora, identifierade vid motsvarande beräkning för den finska marknaden.

⁹ European Regulatory Group, Principles of Implementation and Best Practice for WACC calculation, September 2006

Med anledning av ovanstående anser PTS att den peer-group som använts vid beräkningen av en rimlig avkastningsnivå är relevant.

Risk

Teracom anser att ett tillägg för icke-systematisk risk måste göras vid beräkning av avkastningsnivån för att fånga upp marknadens verkliga avkastningskrav. Detta tillägg bör enligt Teracom vara 2 procentenheter.

Som PTS framfört i den tidigare underrättelsen så bygger den metod som använts för att beräkna avkastningsnivån på att företag endast kompenseras för systematisk risk, dvs. risk som varierar med konjunkturen. Den företagsspecifika risken kan diversifieras bort av en investerare med en tillräckligt stor portfölj av företag. Eventuell företagsspecifik risk ska därför inte ingå i beräkningen av avkastningsnivån.

Teracom framför i sitt senaste yttrande att bolaget inte befinner sig i en sådan situation att det finns ett portföljförhållande i vilket risker kan utjämnas. PTS vill förtydliga att beräkningen av avkastningsnivån utgår ifrån en internationell investerares avkastningskrav. Eftersom denna har möjlighet att diversifiera bort den företagsspecifika risken så ingår endast den systematiska risken i beräkningen av en rimlig avkastningsnivå.

I sitt yttrande anser Teracom vidare att ett beta-värde om minst 1.0 ska användas när ett betavärde inte kan räknas fram för ett enskilt bolag.

PTS anser att ett beta-värde kan framräknas genom att använda en peer-group. Denna peer-group används även för att beräkna skuldriskpremium och gearing. Att fastslå att vissa värden i beräkningen, för enskilda parametrar såsom beta eller något annan parameter, minst ska uppgå till en viss nivå anser PTS inte vara ett korrekt tillvägagångssätt och ger möjlighet till godtycke.

Risikfri ränta

Teracom anser i yttrande över PTS andra underrättelse att en förnyad översyn av räntan bör göras för att spegla dagens situation och hänvisar till den justering av den riskfria räntan som PTS gjorde i samband med den tidigare underrättelsen.

PTS har gjort en översyn av den riskfria räntan och kan konstatera att räntenivån är något lägre i nuläget än vid det förra mättilfället. Förändringen är dock inte av den storleken att PTS anser det motiverat att ändra nivån på den rimliga avkastningsnivån som är 10,1 procent.

PTS slutsats är att den bedömning av den rimliga nivån på avkastningen som gjordes i underrättelsen av den 24 oktober 2007 står fast. Den rimliga avkastningen har av PTS bedömts till 10,1 procent.

Värdering av tillgångar

Teracom menar att det inte är korrekt att, som PTS gör, värdera tillgångarna till dess bokförda värde. Teracom menar istället att en korrekt beräkning av kapitalkostnaden bygger på att tillgångarnas oavskrivna värden används, antingen marknadsvärden eller tillgångarnas faktiska anskaffningsvärden.

Kapitalkostnaden är en kostnad för att binda kapital i tillgångar. PTS vill förtydliga att kapitalkostnaden består av två delar, dels kostnaden för förbrukningen av tillgången (avskrivningen), dels avkastningen på tillgången. Vid beräkning av avkastningen anser Teracom att tillgångarna ska värderas till deras marknadsvärde (eller anskaffningsvärde).

Avkastningen fås genom att multiplicera avkastningsnivån (WACC) med kapitalbasen (värdet på tillgångarna). Vid denna beräkning anser Teracom att kapitalbasen ska värderas utifrån tillgångarnas ursprungliga anskaffningsvärde, oavsett om tillgången är helt avskriven eller anskaffad idag. PTS anser inte att detta är förenligt med en prisreglering som bygger på faktiska (bokförda) kostnader. Ju äldre en tillgång blir desto mindre kapital binder den i takt med att bolaget tjänar in en del av tillgångarnas värde under den tid den använts. Vid beräkningen av avkastningen ska därför kapitalbasen värderas till tillgångarnas kvarstående restvärde, alltså sedan de ackumulerade avskrivningarna räknats bort från anskaffningspriset. För en tillgång som är 5 år gammal, har en ekonomisk livslängd på 10 år och ett anskaffningspris på 100 kr ska kapitalbasen alltså värderas till 50 kr under det sjätte året och inte till 100 kr som Teracom anser.

Teracom menar vidare att den metod som använts för att beräkna en rimlig avkastningsnivå, WACC, enligt praxis ska appliceras på marknadsvärden. Teracom anser därför att användandet av WACC utgör ytterligare stöd för att värdera bolagets tillgångar till dess marknadsvärden eller anskaffningsvärden och inte till dess bokförda värde.

Av Skyldighetsbeslutet framgår att Teracom's tillgångar ska värderas till bokförda värden. Motivet till detta är att när upprättandet av en parallell infrastruktur, i form av master, ter sig realistisk är det rimligt att som kostnadsbas använda historiska (bokförda) kostnader. Det är sålunda inte metoden för att beräkna avkastningsnivån som bestämmer ifall Teracom's kapitalbas ska värderas till bokförda värden eller marknadsvärde.

PTS noterar dock att Teracom i sitt senaste yttrande håller med om att WACC är en separat beräkning och fristående från valet av kapitalbas. Valet av kapitalbas gjordes i Skyldighetsbeslutet genom att ålägga en skyldighet om en kostnadsorientering till faktiska (bokförda) och historiska kostnader.

Teracom framför i sitt yttrande att vid användning av exempelvis en LRIC baserad prisreglering så ifrågasätts inte att kapitalbasen värderas utifrån tillgångarnas marknadsvärde.

PTS vill poängtera att vid en prisreglering baserad på LRIC är huvudsyftet att ge korrekta investeringssignaler till marknaden och därför värderas kapitalbasen till dess marknadsvärde. PTS vill också förtydliga att syftet med att värdera tillgångarna till dess bokförda värde däremot är att säkerställa att det reglerade bolaget återvinner hela investeringen (varken mer eller mindre). Det är således den i Skyldighetsbeslutet fastställda prisregleringen som avgör på vilket sätt kapitalbasen ska värderas.

Fördelning av kostnader

Teracom accepterar inte PTS förändring av modellen där Administrativa kostnader hanteras som en företagsgemensam kostnad och fördelas till samtliga slutprodukter utifrån tidigare fördelade kostnader. Teracom anser att fördelningen 85 procent till Core Products (TV och Radio) och 15 procent till Network Products (Telekom och Övrigt) speglar verksamheten.

Teracom ska enligt Skyldighetsbeslutet tillämpa en kostnadsorientering baserad på FDC-modellen vilket innebär att bolagets kostnader fördelas till företagets slutprodukter. För att respektive produkt i så stor utsträckning som möjligt ska bära de kostnader som den ger upphov till så ska kostnaderna så långt som möjligt fördelas utifrån orsakssamband mellan produkten och dess nyttjande av den aktuella resursen. För vissa kostnader går det dock inte att finna orsakssamband. Administrativa kostnader är ett exempel på en kostnad där det ofta inte går att fastställa en kostnadsdrivare som fördelar kostnaden direkt till produkter. Teracom's förslag är då att kostnaden fördelas utifrån en bedömning som gjorts av bolaget. PTS anser att en sådan bedömning inte kan utgöra underlag för en kostnadsorienterad prissättning då den ger möjlighet till godtycke. Enligt PTS bedömning ska övergripande kostnader som inte kan fördelas utifrån orsakssamband fördelas utifrån produktens proportionerliga andel av summan av de kostnader som fördelats utifrån orsakssamband.

Teracom framför i sitt senaste yttrande att en sådan fördelning av administrativa kostnader kommer att ge upphov till felaktiga fördelningar. PTS vill därför betona att metoden är vedertagen bland regleringsmyndigheter och

på ett objektivt sätt fördelar de kostnader som inte går att hänföra till någon specifik produkt.

Teracom anför vidare att bolaget inte accepterar PTS förändring av modellen där en större del av kostnaderna fördelas direkt till produkten utifrån kostnadsdrivare. Bland annat anser bolaget att vissa produktionsresurser är byggda för ett visst ändamål medan andra produkter är så kallade marginalprodukter. Teracom anser att med denna sortens allokering kommer marginalprodukterna att få bära en större del av kostnaden än dess marginalutnyttjande och de riskerar därför att bli olönsamma.

PTS har redan tidigare framfört att FDC-modellen bygger på att kostnader fördelas till samtliga slutprodukter utifrån hur mycket de använder en resurs.

En paradoxal situation

Teracom skriver i sitt yttrande att ett antal paradoxer uppstår vid tillämpningen av en prisreglering baserad på historiska kostnader när det gäller nyinvesteringar. Teracom kommer till slutsatsen att en prisreglering baserad på historiska kostnader får konsekvensen att inget bolag i någon bransch skulle genomföra några investeringar. Teracom anser att PTS i Skyldighetsbeslutet inte gjort någon genomlysande konsekvensanalys vad gäller möjligheter att investera med den tillämpning som PTS anvisar beträffande FDC-modellen.

Även om Skyldighetsbeslutet har vunnit laga kraft och det, som nämnts tidigare, således är slutgiltigt avgjort bl.a. vilken prisregleringsmodell som ska användas, vill PTS lämna följande kommentar till Teracoms påståenden.

PTS kan konstatera att en prisreglering baserad på bokförda värden utgår från en förmögenhetsbevarande princip vilket innebär att hela investeringen kommer att kunna återvinnas. Detta innebär att osäkerheten vid investeringar i infrastruktur anses vara lägre än vid en prisreglering som baseras på exempelvis återanskaffningsvärden.

Teracom skriver även i sin analys att den genomsnittliga avkastningen som bolaget erhåller för en investering blir alltför låg, drygt 4 procent i det av Teracom beskrivna exemplet. PTS bedömning är att det förefaller som Teracom bortsett från att bolaget gör årliga avskrivningar av investeringen som genererar motsvarande intäkt i det reglerade priset. Det är sålunda inte korrekt att beräkna investeringens genomsnittliga avkastning under livslängden utan att ta hänsyn till att tillgången tjänas in kontinuerligt.

Kalkyl

För att beräkna det kostnadsorienterade priset har PTS använt den kalkyl (budget 2008) från Teracom som inkom till PTS den 27 februari 2008¹⁰. Teracom har mycket tydligt i sitt yttrande på PTS underrättelse, i vilken prissättningen var baserad på utfall för 2006, uppgivit att budget 2008 är baserad på kostnadsutfall 2007 med kända förändringar till följd av avvecklingen av det analoga nätet. Teracom har i yttrandet framfört att man anser att PTS för att hantera situationen på ett sätt som speglar verkligheten bör basera granskningen av om Teracom tillämpar en kostnadsorienterad prissättning på 2008 års budget.

Enligt Skyldighetsbeslutet ska kostnaderna baseras på utfall som går att verifiera mot bokföringen. PTS har jämfört budget 2008 med utfall för 2007 och gör bedömningen att det är korrekt att basera granskningen av ett kostnadsorienterat pris på budget 2008. Teracom har också i sitt yttrande över den första underrättelsen förespråkade användandet av denna kalkyl.

Teracom framför i sitt yttrande över PTS andra underrättelse att bolaget i tidigare yttrande ansett att den enda rimliga utgångspunkten för en granskning av Teracom's prissättning är budget 2008, eftersom innehållet i utsändningstjänsterna för tv varierat kraftigt över tid. Detta för att få en bedömning av rimligheten i de priser Teracom faktiskt tillämpar. Enligt Teracom har det däremot aldrig föresvävat bolaget att PTS skulle kunna applicera budgeterade siffror för att fastställa ett reglerat pris. Teracom menar att en sådan tillämpning skulle bryta mot PTS Skyldighetsbeslut som anger att prissättningen ska baseras på faktiska bokförda kostnader. Teracom's budget för 2008 kommer inte heller enligt Teracom att spegla de utfall som nu kan förväntas under 2008 med anledning av de förändringar som skett till följd av Radio- och TV-verkets beslut om nya programsändningstillstånd.

Som framgår av Skyldighetsbeslutet är det Teracom som, mot bakgrund av de principer som PTS fastställer sätter priset för tillträdet och att PTS har möjlighet att granska prissättningen in om ramen för myndighetens tillsyn. Enligt 4 kap. 11 § LEK ska den som har förpliktats att kostnadsorientera sin prissättning visa att priserna är rättvisa och skäligen med hänsyn till kostnaderna och får åläggas skyldighet att justera sina priser. Teracom angav i sitt första yttrande att PTS borde basera sin granskning av om Teracom tillämpar en kostnadsorienterad prissättning på kalkylen budget 2008. PTS anser att det varit klart för Teracom vad en granskning av den aktuella kalkylen skulle komma att innebära.

¹⁰ PUM budget 2008 PTS 27 feb.

PTS bedömning är att det med anledning av ovanstående framgår att budget 2008 är ett användbart material för att fastställa ett kostnadsorienterat pris. Avsikten med att använda denna kalkyl är den till skillnad från det rena utfallet från 2007 reflekterar det faktum att det analoga nätet är nedsläckt. Detta påverkar i stor utsträckning fördelningen av de gemensamma kostnaderna.

Sammanfattande slutsats

Teracom har inte vidtagit rättelse i enlighet med PTS underrättelse och ska därför föreläggas att vidta de åtgärder som framgår av detta beslut.

För att beräkna det kostnadsorienterade priset för den GPD som nu är fråga om har PTS använt den kalkyl från Teracom som inkom till PTS den 27 februari 2008¹¹, med justeringar i enlighet med vad PTS redogjort för i detta beslut.

Priset för ett års nyttjande av GPD framräknas genom tillämpning av följande principer hämtade från Skyldighetsbeslutet:

- I 4 kap. 12 § i LEK anges att vid tillämpning av 11§ ska hänsyn tas till den investering som gjorts av operatören. En sådan skyldighet som anges i 11 § ska utformas så att operatören får en rimlig avkastning på kapitalinvesteringen. PTS har bedömt att 10,1 procent är en rimlig avkastningsnivå för nu aktuell kapitalinvestering.
- Som framgått ovan ska Teracom vid beräkningen av ett kostnadsorienterat pris tillämpa en FDC-metod som kostnadsredovisningsmetod, med de faktiska historiska kostnaderna för den relevanta prestationen som utgångspunkt. Denna beräkningsmetod innebär att alla direkta, delade och gemensamma kostnader ska fördelas till företagets slutprodukter. Kostnaderna ifråga ska fördelas utifrån respektive produkts utnyttjande av resurser, med innebörd att kostnaderna i så stor utsträckning som möjligt ska fördelas till respektive produkt utifrån orsakssamband mellan produkten och dess nyttjande av den aktuella resursen. När sådant orsakssamband saknas ska kostnaderna ifråga fördelas till respektive produkt utifrån produktens proportionerliga andel av kostnaderna som redan fördelats utifrån orsakssamband.

¹¹ PUM budget 2008 PTS 27 feb.

- Enligt Skyldighetsbeslutet ska Teracom vid beräkningen av ett kostnadsorienterat pris tillämpa FDC-metoden med de faktiska (bokförda) och historiska kostnaderna för den relevanta prestationen som grund. Detta innebär att beräkningen av kapitalkostnaden (avskrivning och avkastning) ska baseras på tillgångarnas bokförda värde. Vid beräkningen av avkastningen ska därför kapitalbasen värderas till tillgångarnas kvarstående restvärde, alltså sedan de ackumulerade avskrivningarna räknats bort från anskaffningspriset.

Vid en tillämpning av dessa principer och med beaktande av vad som i övrigt framgår av detta föreläggande framkommer att ett kostnadsorienterat pris för Teracoms GPD ifråga högst får uppgå till 144 MSEK för FM Radio Nationell. Med hänsyn till detta ska Teracom, för att efterleva Skyldighetsbeslutet justera sitt pris för ett års nyttjande av GDP (i det aktuella tillsynsarbetet av Teracom benämnd "FM Radio Nationell") så att det uppgår till högst detta belopp. Det faktum att PTS i sin tillsyn inte kommenterat eller granskat alla kostnadsfördelningsnycklar i detalj innebär inte att detta inte kan komma att göras i kommande granskningar av Teracoms prissättning.

Underrättelse om överklagande

Beslutet kan överklagas hos Länsrätten i Stockholms län, se bilaga 1.

Katarina Kämpe
Stf. generaldirektör

Beslutet har fattats av ställföreträdande generaldirektören Katarina Kämpe. I ärendets slutgiltiga handläggning har även avdelningschefen David Troëng, enhetschefen Karoline Boström, handläggaren Robert Liljeström, juristen Jonas Nordström och handläggaren Maria Aust (föredragande) deltagit.

Underrättelse om överklagande

Om ni vill överklaga detta beslut ska ni skriva till Länsrätten i Stockholms län. Brevet ska dock sändas till Post- och telestyrelsen, Box 5398, 102 49 Stockholm.

Tala om i brevet vilket beslut ni överklagar genom att ange beslutets nummer. Tala också om vilken ändring av beslutet ni vill ha. Brevet ska skrivas under.

PTS måste ha fått ert överklagande inom tre veckor från den dag ni fått del av beslutet. Annars kan överklagandet inte prövas.

PTS sänder överklagandet vidare till länsrätten för prövning om PTS inte själv ändrar beslutet på det sätt ni begärt.

Om något är oklart kan ni vända er till PTS.