

Vår referens: Dnr 22-10484, Aktilaga: 12

## Föreläggande att upphöra med tillhandahållande av zero-rating tjänster

### Part

Telia Sverige AB  
Org. nr: 556430-0142

### Saken

Föreläggande enligt 11 kap. 13 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK).

---

### Post- och telestyrelsens avgörande

Post- och telestyrelsen (PTS) förelägger Telia Sverige AB (Telia) att senast den 31 oktober 2023 upphöra med nolltaxa vid tillhandahållandet av

- B2B Abonnemangsavtalstjänsterna och
- B2B Prisavtalstjänsterna.

Detta föreläggande gäller enligt 15 kap. 5 § LEK omedelbart.

### Bakgrund

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2120 av den 25 november 2015 om åtgärder rörande en öppen internetanslutning och slutkundsavgifter för reglerad kommunikation inom EU och om ändring av direktiv 2002/22/EG och förordning (EU) nr 531/2012 (TSM-förordningen) innehåller bl.a. regler för att säkerställa lika och icke diskriminerande behandling av trafik vid tillhandahållande av internetanslutnings-tjänster och därtill kopplade rättigheter för slutanvändare.

Den 2 september 2021 meddelade EU-domstolen tre domar rörande s.k. nolltaxa (zero-rating). EU-domstolen fastställer i domarna att en taxa innebärande zero-rating inte är förenlig med TSM-förordningen.<sup>1</sup> Zero-rating är en affärsmetod som innebär att en

---

<sup>1</sup> (i) Dom av den 2 september 2021, Vodafone GmbH, C-854/19, EU:C:2021:675,  
(ii) Dom av den 2 september 2021, Vodafone GmbH, C-5/20, EU:C:2021:676, och  
(iii) Dom av den 2 september 2021 Telekom Deutschland GmbH, C-34/20, EU:C:2021:677.

internetleverantör tillämpar en nolltaxa på hela eller en del av den datatrafik som är kopplad till en specifik applikation, innehåll eller tjänst, eller kategori specifika applikationer, innehåll eller tjänster som tillhandahålls av vissa innehålls-, applikations- och tjänsteleverantörer. Denna trafik avräknas således inte från den mängd data som ingår i abonnemangsavtalet.<sup>2</sup>

Under hösten 2022 inledde PTS tillsyn mot Telia, varvid information om bl.a. Telias eventuella tillhandahållande av tjänster som innebär zero-rating efterfrågades från bolaget. Bolaget har besvarat PTS begäran om information.

### **Telia**

Telia har beretts tillfälle att yttra sig i ärendet och har i huvudsak anfört följande.

1. Inom konsumentsegmentet (B2C) tillhandahålls zero-rating-erbjudanden som en tilläggstjänst till bolagets mobilabonnemang. Tjänsten innebär att Telia inte räknar kundens trafik till utvalda IP-adresser. I detta fall sociala medieplattformar. Telia har slutat att kommersiellt använda zero-rating i sin marknadskommunikation sedan våren 2022 och avser att den 1 januari 2023 tekniskt börja stänga ned tjänsten för nya och befintliga kunder. Erbjudandet är inte del av abonnemanget, det finns inget slutdatum.

Den 27 februari 2023 uppgav Telia i kompletterande yttrande till PTS att tjänsten "Fri surf social" helt stängts sedan den 10 januari 2023. Därmed finns ingen zero-rating på konsumentensida.

Ovanstående tjänst kallas härefter B2C Fri surf social (*PTS tillägg*).

2. Inom företagssegmentet (B2B) erbjuder Telia för vissa av bolagets erbjudanden fri surf inom Microsoft 365-appar under förutsättning att det finns surf på abonnemanget. Dvs. det blir inte fri surf när datamängden i övrigt är förbrukad. Abonnemangsavtal löper på enligt den bindningstid kunden valt vid tecknande av abonnemanget. Prisavtal löper på bestämd tid. Bolaget har ännu inte bestämt något slutdatum för när erbjudandet upphör.

Den 27 februari 2023 uppgav Telia i ett kompletterande yttrande till PTS att all kommunikation om att zero-rating ingår har tagits bort i samtliga kundkanaler.

---

<sup>2</sup> Jfr. i) Dom av den 2 september 2021, Vodafone GmbH, C-854/19, EU:C:2021:675, punkt 15,  
(ii) Dom av den 2 september 2021, Vodafone GmbH, C-5/20, EU:C:2021:676, punkt 14, och  
(iii) Dom av den 2 september 2021 Telekom Deutschland GmbH, C-34/20, EU:C:2021:677, punkt 17.

Ovanstående tjänster benämns härafter B2B Abonnemangstjänster och B2B Prisavtalstjänster (*PTS tillägg*).

#### *Utkast till beslut*

Den 26 april 2023 skickade PTS ett utkast till beslut (föreläggande) till Telia där det angavs att Telia senast den 30 juni 2023 ska upphöra med nolltaxa vid tillhandahållandet av B2B Abonnemangstjänster och B2B Prisavtalstjänster.

Telia har beretts tillfälle att yttra sig över utkastet till föreläggande och har i huvudsak anfört följande. Telia har tidigare underrättat PTS om att bolaget avser att informera berörda kunder om att nolltaxan kommer att upphöra under 2023. Bolaget avser att inom de närmsta veckorna sända ut sådana brev. Förändringar i tjänsten behöver kommuniceras till kunderna i rimlig tid före förändringen träder ikraft och mängden brev kräver ett successivt utskick under en tidsperiod. Det är också olämpligt att införa förändringar som påverkar många kunder strax före semesterperioden eftersom resurserna i kundtjänsten för att besvara frågor som regelmässigt kommer är begränsade under denna period. Förändringen kräver dessutom en IT-utveckling, vilken tar längre tid att genomföra än till den 30 juni och den har planerats till hösten. Stoppet av nolltaxan kan därför verkställas tidigast den 31 oktober 2023.

## **Skäl**

### **Tillämpliga bestämmelser m.m.**

#### *LEK*

Enligt 11 kap. 13 § LEK får tillsynsmyndigheten meddela de förelägganden som behövs för fullgörande bl.a. av de skyldigheter som anges i artiklarna 3–5a i TSM-förordningen. Tillsynsmyndigheten får vidare förelägga den som bedriver verksamhet som omfattas av LEK att tillhandahålla myndigheten de upplysningar eller handlingar som behövs för kontroll av att bl.a. TSM-förordningen följs. Ett föreläggande får förenas med vite.

#### *TSM-förordningen*

I artikel 3 i TSM-förordningen anges bl.a. följande.

1. Slut användare ska ha rätt att via sin internetanslutningstjänst ha tillgång till och distribuera information och innehåll, använda och tillhandahålla applikationer och tjänster och använda terminalutrustning efter eget val, oavsett var slutanvändaren eller leverantören befinner sig och oavsett

informationens, innehållets, applikationens eller tjänstens lokalisering, ursprung eller destination.

Denna punkt påverkar inte tillämpningen av unionsrätten och med unionsrätten förenlig nationell rätt rörande innehålls, applikationers eller tjänsters laglighet.

2. Överenskommelser mellan leverantörer av internetanslutnings-tjänster och slutanvändare om kommersiella och tekniska villkor och de egenskaper för internetanslutningstjänster, såsom pris, datavolymer och datahastighet, och eventuella affärsmetoder som tillämpas av leverantörer av internetanslutningstjänster, får inte begränsa utövandet av slutanvändares rättigheter som anges i punkt 1.

3. Leverantörer av internetanslutningstjänster ska behandla all trafik likvärdigt, utan diskriminering, begränsningar eller störanden, och oberoende av sändare och mottagare, det innehåll användarna tar del av eller distribuerar, de applikationer eller tjänster som används eller tillhandahålls eller den terminalutrustning som används.

Det första stycket ska inte hindra leverantörer av internet-anslutningstjänster från att genomföra rimliga trafikstyrningsåtgärder. För att anses vara rimliga ska sådana åtgärder vara öppna, icke-diskriminerande och proportionella och ska inte grundas på kommersiella överväganden utan på objektiva sett skilda krav på tjänstens tekniska kvalitet för specifika kategorier av trafik. Sådana åtgärder får inte övervaka det specifika innehållet och får inte bibehållas längre än vad som är nödvändigt.

Leverantörer av internetanslutningstjänster får inte tillämpa trafikstyrningsåtgärder som går utöver de som anges i andra stycket och får i synnerhet inte blockera, sakta ned, ändra, begränsa, störa, försämma eller diskriminera specifikt innehåll, specifika applikationer eller tjänster eller specifika kategorier av dessa, utom när det är nödvändigt, och endast så länge det är nödvändigt, för att

a) följa unionens lagstiftningsakter eller med unionsrätten förenlig nationell lagstiftning som leverantören av internetanslutningstjänster omfattas av, eller åtgärder som är förenliga med unionsrätten som ger verkan åt sådana unionslagstiftningsakter eller nationell lagstiftning, inklusive rättsliga avgöranden eller beslut från myndigheter med relevanta befogenheter,

b) bevara robustheten och säkerheten i nätet, tjänster som tillhandahålls via det nätet och slutanvändarnas terminalutrustning,

c) förhindra en nära förestående överbelastning av nätet eller lindra effekterna av exceptionell eller tillfällig överbelastning av nätet, under förutsättning att likvärdiga kategorier av trafik behandlas likvärdigt.”

Av skäl 8 i TSM-förordningen framgår följande. Vid tillhandahållandet av internetanslutningstjänster bör leverantörer av dessa tjänster behandla all trafik lika, utan diskriminering, begränsningar eller störningar, oberoende av dess sändare, mottagare, innehåll, applikation, tjänst eller terminalutrustning. Enligt de allmänna principerna i unionsrätten och fast rättspraxis bör jämförbara situationer inte behandlas olika, och olika situationer bör inte behandlas på samma sätt om inte en sådan behandling kan motiveras objektivt.

Skäl 9 i TSM-förordningen anger att målet med rimlig trafikstyrning är att bidra till en effektiv användning av nätresurser och till en optimering av den övergripande överföringskvaliteten som svarar mot objektiva skillnader mellan kraven på tjänstens tekniska kvalitet för särskilda kategorier av trafik och därmed för det innehåll, de applikationer och de tjänster som överförs. Rimliga trafikstyrningsåtgärder som leverantörer av internetanslutningstjänster tillämpar bör vara öppna, icke-diskriminerande och proportionella och bör inte grundas på kommersiella överväganden. Kravet på att trafikstyrningsåtgärder ska vara icke-diskriminerande hindrar inte leverantörer av internetanslutningstjänster från att genomföra trafikstyrningsåtgärder som gör åtskillnad mellan objektivt olika kategorier av trafik i syfte att optimera den övergripande överföringskvaliteten. För att den övergripande kvaliteten och användarupplevelsen ska optimeras bör varje sådan åtskillnad endast tillåtas på grundval av objektivt olika krav på tjänstens tekniska kvalitet (till exempel när det gäller svarstid, jitter, paketförluster och bandbredd) för de specifika kategorierna av trafik och inte på grundval av kommersiella överväganden. Sådana differentierade åtgärder bör vara proportionella i förhållande till ändamålet med övergripande kvalitetsoptimering och bör behandla likvärdig trafik lika. Sådana åtgärder bör inte bibehållas längre än nödvändigt.

Av skäl 19 i TSM-förordningen framgår bl.a. att regleringsmyndigheten bör ta största möjliga hänsyn till relevanta riktlinjer<sup>3</sup> från Body of European Regulators of Electronic Communication (Berec).

#### *Berecs riktlinjer*

Berec är en samarbetsorganisation för EU:s nationella regleringsmyndigheter inom elektronisk kommunikation. Berec har i enlighet med artikel 5.3 i TSM-förordningen tagit fram riktlinjer<sup>4</sup> (Berecs riktlinjer).

---

<sup>3</sup> [BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation \(europa.eu\)](https://www.berec.europa.eu/press-releases/2022/06/09)

<sup>4</sup> "BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation, BoR (22) 81, 9 June 2022", till stöd för de nationella regleringsmyndigheterna vid tillämpningen av TSM-förordningen.

Berecs riktlinjer, stycke 35, anger bl.a. exempel på affärsmetoder som typiskt sett är tillåtna, t.ex. erbjudanden där ingen data avräknas för all trafik under vissa tidsperioder innebärande att all trafik behandlas lika<sup>5</sup> (eng. application-agnostic).

I stycke 40b i Berecs riktlinjer anges att alla differentierade prissättningsmetoder som inte behandlar all trafik lika är otillåtna vad avser erbjudanden av internetanslutnings-tjänster, exempelvis en nolltaxa för internetanslutningsleverantörens egna tjänster eller att andra tjänsteleverantörer subventionerar sin egna data.

#### *EU-domstolen*

EU-domstolen har i ett flertal domar fastställt att en taxa innebärande nolltaxa (zero-rating) inte är förenlig med TSM-förordningen. I domarna anges bl.a. följande.

Artikel 3.3 första stycket i TSM-förordningen jämförd med skäl 8 i samma förordning ålägger leverantörer av internetanslutningstjänster en allmän skyldighet att behandla trafik likvärdigt och utan diskriminering, begränsningar eller störningar, från vilken det inte i något fall får göras undantag genom de affärsmetoder som tillämpas av dessa leverantörer eller genom de överenskommelser som ingåtts av dessa leverantörer med slutanvändarna.<sup>6</sup>

Det framgår vidare av artikel 3.3 andra stycket i TSM-förordningen och av skäl 9 i samma förordning, mot bakgrund av vilket förstnämnda stycke ska tolkas, att leverantörer av internetanslutningstjänster visserligen är skyldiga att iakttä denna allmänna skyldighet men att de har möjlighet att vidta rimliga trafikstyrningsåtgärder. Denna möjlighet är emellertid underkastad villkoret att sådana åtgärder bland annat ska grundas på "objektivt sett skilda krav på tjänstens tekniska kvalitet för specifika kategorier av trafik" och inte på "kommersiella överväganden".<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> I betydelsen av TSM-förordningens artikel 3.3 första stycket, "Leverantörer av internetanslutningstjänster ska behandla all trafik likvärdigt, utan diskriminering, begränsningar eller störanden, och oberoende av sändare och mottagare, det innehåll användarna tar del av eller distribuerar, de applikationer eller tjänster som används eller tillhandahålls eller den terminalutrustning som används".

<sup>6</sup> Dom av den 15 september 2020, Telenor Magyarorszá, C-807/18 och C-39/19, EU:C:2020:708, punkt 47 och (i) Dom av den 2 september 2021, Vodafone GmbH, C-854/19, EU:C:2021:675, punkt 26, (ii) Dom av den 2 september 2021, Vodafone GmbH, C-5/20, EU:C:2021:676, punkt 25 och (iii) Dom av den 2 september 2021 Telekom Deutschland GmbH, C34-20, EU:C:2021:677, punkt 28.

<sup>7</sup> Dom av den 15 september 2020, Telenor Magyarorszá, C-807/18 och C-39/19, EU:C:2020:708, punkt 48 och (i) Dom av den 2 september 2021, Vodafone GmbH, C-854/19, EU:C:2021:675, punkt 27, (ii) Dom av den 2 september 2021, Vodafone GmbH, C-5/20, EU:C:2021:676, punkt 26 och (iii) Dom av den 2 september 2021 Telekom Deutschland GmbH, C34-20, EU:C:2021:677, punkt 29.

Varje åtgärd som en leverantör av internetanslutningstjänster vidtar gentemot en slutanvändare, och som utan att grundas på objektiva skillnader leder till att innehåll, applikationer och tjänster som tillhandahålls av olika innehålls-, applikations- och tjänsteleverantörer inte behandlas likvärdigt och utan diskriminering, ska i synnerhet anses grundas på sådana "kommersiella överväganden".<sup>8</sup>

När en internetleverantörs beteende är oförenligt med artikel 3.3 i TSM-förordningen, är det vidare möjligt för regleringsmyndigheten att avstå från att pröva om detta beteende även är oförenligt med artikel 3.2 i samma förordning. Följaktligen kan ett åsidosättande av skyldigheten att behandla all trafik lika inte motiveras med hänvisning till principen om avtalsfrihet, som erkänns i artikel 3.2 i nämnda förordning.<sup>9</sup>

### **PTS bedömning**

#### *B2C Fri surf social*

Telia har uppgett att B2C Fri surf social inte längre tillhandahålls till konsumenter och att det därmed inte finns några zero-rating erbjudanden på konsumentensida.

Det har inte framkommit något i ärendet som tyder på att Telia fortfarande tillhandahåller B2C Fri surf social varför PTS bedömer att tillsynen avseende dessa tjänster kan avslutas utan åtgärd.

#### *B2B Pris- och B2B abonnemangsavtalstjänster*

Telias B2B Pris- och B2B abonnemangsavtalstjänster innebär att en åtskillnad görs inom internettrafiken på så sätt att trafik avseende vissa applikationer inte avräknas från den mängd data som ingår i ett abonnemang/tjänst.

EU-domstolen har understrukt att artikel 3.3 i TSM-förordningen utgör hinder mot varje åtgärd som strider mot skyldigheten att likabehandla trafiken när en sådan åtgärd grundas på kommersiella överväganden. Varje åtgärd som en leverantör av internetanslutningstjänster vidtar gentemot en slutanvändare, och som utan att grundas på objektiva skillnader leder till att innehåll, applikationer och tjänster som tillhandahålls av olika innehålls-, applikations- och

---

<sup>8</sup> Se not 7.

<sup>9</sup> Dom av den 15 september 2020, Telenor Magyarorszá, C-807/18 och C-39/19, EU:C:2020:708, punkt 28, och (i)

Dom av den 2 september 2021, Vodafone GmbH, C-854/19, EU:C:2021:675, punkt 23-24,

(ii) Dom av den 2 september 2021, Vodafone GmbH, C-5/20, EU:C:2021:676, punkt 22-23, och

(iii) Dom av den 2 september 2021 Telekom Deutschland GmbH, C34-20, EU:C:2021:677, punkt 25-26.

tjänsteleverantörer inte behandlas likvärdigt och utan diskriminering, ska i synnerhet anses grundas på sådana kommersiella överväganden.<sup>10</sup>

PTS bedömer att de åtgärder Telia vidtar gentemot slutanvändare i nu aktuellt fall grundas på kommersiella överväganden eftersom åtgärderna inte kan anses grundas på objektiva skillnader. Vidare leder förfaringssättet till att innehåll, applikationer och tjänster som tillhandahålls av olika innehålls-, applikations- och tjänsteleverantörer inte behandlas likvärdigt och utan diskriminering.

De nollprissatta tjänsterna som Telia tillhandahåller uppfyller därmed inte den allmänna skyldigheten i artikel 3.3. första stycket i TSM-förordningen att behandla all trafik likvärdigt, utan diskriminering, begränsningar eller störanden. Mot bakgrund av detta, samt då de undantag som anges i andra och tredje styckena inte är tillämpliga, är dessa erbjudanden inte förenliga med artikel 3.3 i TSM-förordningen.

Telia ska därför föreläggas att inom skäligen tid upphöra med zero-rating vid tillhandahållandet av B2B Pris- och B2B abonnemangsavtalstjänsterna oavsett avtalad bindningstid. Mot bakgrund av det Telia anfört om tidpunkten för upphörande, särskilt behovet av IT-utveckling och kommunikation med kunderna, anser PTS att det är skäligt att Telia senast den 31 oktober 2023 upphör med dessa zero-rating erbjudanden.

### **Underrättelse om överklagande**

Om ni vill överklaga detta beslut ska ni skriva till Förvaltningsrätten i Stockholm. Brevet ska dock sändas till Post- och telestyrelsen, Box 6101, 102 32 Stockholm, alternativt till pts@pts.se.

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

Brevet med överklagandet ska innehålla: ert person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till er arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där ni kan nås för delgivning. Om ni anlitar ett ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

---

<sup>10</sup> Dom av den 15 september 2020, Telenor Magyarorszá, C-807/18 och C-39/19, EU:C:2020:708, punkt 48 och (i) Dom av den 2 september 2021, Vodafone GmbH, C-854/19, EU:C:2021:675, punkt 27, (ii) Dom av den 2 september 2021, Vodafone GmbH, C-5/20, EU:C:2021:676, punkt 26 och (iii) Dom av den 2 september 2021 Telekom Deutschland GmbH, C34-20, EU:C:2021:677, punkt 29.



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 Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning.

Om något är oklart kan ni vända er till PTS.

---

Beslutet har fattats av enhetschefen Morgan Westéus. I ärendets slutliga handläggning har även juristen Li Hammarstolpe (föredragande), ekonomen Fredrik Blomström och verksjuristen Ulrica Ljunggren deltagit.

