



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
 Avdelning 31

**DOM**  
 2015-10-22  
 Meddelad i  
 Stockholm

Mål nr  
 30651-13  
 30841-13

**KLAGANDE TILLIKA MOTPARTER**

1. TeliaSonera AB, 556103-4249

2. TeliaSonera Network Sales AB, 556458-0040

Ombud för 1 och 2: Bolagsjuristerna Peter Holm och Ann Ekstrand  
 TeliaSonera AB  
 Stab Juridik  
 123 86 Farsta

3. Tele2 Sverige AB, 556267-5164

Ombud: Stefan Backman och Gustaf Ehrner  
 Legal Department  
 Tele2 Sverige AB  
 Box 62  
 164 94 Kista

**MOTPART**

Post- och telestyrelsen  
 Box 5398  
 102 49 Stockholm

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Post- och telestyrelsens beslut 2013-11-28, se bilaga 1

**SAKEN**

Tvistlösning enligt 7 kap. 10 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK); fråga om fastställande av priser för fast samtalsterminering

Dok.Id 604185

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se	08-561 680 01	måndag – fredag 08:00-16:30

## FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

1. Förvaltningsrätten avslår TeliaSonera AB:s och TeliaSonera Network Sales AB:s överklagande.
2. Förvaltningsrätten bifaller Tele2 Sverige AB:s överklagande och upphäver punkt 1 i det överklagade beslutet samt förordnar i stället följande.

TeliaSonera AB och TeliaSonera Network Sales AB får för samtalsterminering i företagets fasta kommunikationsnät, oavsett i vilket nät trafiken har originerat, av Tele2 Sverige AB under perioden 24 april – 31 december 2008 högst ta ut följande priser angivna i öre per minut.

<b>Nätsegment</b>	<b>Start</b>	<b>Hög</b>	<b>Låg</b>
<b>Lokal</b>	2,13	3,05	2,32
<b>Metro</b>	2,13	3,05	2,32
<b>Enkel</b>	2,51	3,89	2,92
<b>Dubbel</b>	2,55	4,10	3,08

3. Förvaltningsrätten upphäver punkt 3 i det överklagade beslutet och förordnar att Tele2 Sverige AB får för samtalsterminering i företagets fasta kommunikationsnät, oavsett i vilket nät trafiken har originerat, av TeliaSonera AB och TeliaSonera Network Sales AB under perioden 28 april – 31 december 2008 högst ta ut de priser som anges i punkt 2 i denna dom.

**BAKGRUND**

Post- och telestyrelsen (PTS) fattade den 28 november 2013 beslut med stöd av 7 kap. 10 § LEK i tvistlösningsärende mellan TeliaSonera AB och TeliaSonera Network Sales AB (gemensamt benämnda TeliaSonera) samt Tele 2 Sverige AB (Tele2). PTS fastställde i beslutet vilka högsta priser TeliaSonera får ta ut av Tele2 för terminering av samtal i sitt fasta kommunikationsnät dels för perioden den 24 april – 31 december 2008 (punkt 1), dels för perioden den 1 januari – 31 december 2009 (punkt 2). I beslutet fastställdes vidare att Tele2 för samtalsterminering i företagets fasta kommunikationsnät, av TeliaSonera högst får ta ut samma priser under perioderna den 28 april – 31 december 2008 och den 1 januari – 31 december 2009 (punkt 3 respektive 4). Skälen för beslutet framgår av bilaga 1.

**PARTERNAS YRKANDEN, GRUNDER OCH INSTÄLLNINGAR**

**TeliaSonera** yrkar att förvaltningsrätten, med ändring av punkterna 1 och 2 i det överklagade beslutet, för terminering av samtal i respektive nätsegment i TeliaSoneras fasta nät, fastställer följande priser för startavgift samt avgifter under hög- respektive lågtrafik, i öre per minut, mellan TeliaSonera och Tele2 under nedanstående perioder;

i första hand, för perioden den 24 april – 31 december 2008

<b>Nätsegment</b>	<b>Start</b>	<b>Hög</b>	<b>Låg</b>
<b>Lokal</b>	2,75	5,12	3,89
<b>Metro</b>	2,75	5,12	3,89
<b>Enkel</b>	2,85	5,64	4,23
<b>Dubbel</b>	2,85	5,68	4,26

och för perioden den 1 januari – 31 december 2009

<b>Nätsegment</b>	<b>Start</b>	<b>Hög</b>	<b>Låg</b>
<b>Lokal</b>	2,70	5,92	4,50
<b>Metro</b>	2,70	5,92	4,50
<b>Enkel</b>	2,81	6,61	4,96
<b>Dubbel</b>	2,81	6,69	5,02

eller, i andra hand, för perioden den 24 april – 31 december 2008

<b>Nätsegment</b>	<b>Start</b>	<b>Hög</b>	<b>Låg</b>
<b>Lokal</b>	2,75	4,96	3,77
<b>Metro</b>	2,75	4,96	3,77
<b>Enkel</b>	2,85	5,30	3,98
<b>Dubbel</b>	2,85	5,40	4,05

och för perioden den 1 januari – 31 december 2009

<b>Nätsegment</b>	<b>Start</b>	<b>Hög</b>	<b>Låg</b>
<b>Lokal</b>	2,70	5,42	4,12
<b>Metro</b>	2,70	5,42	4,12
<b>Enkel</b>	2,81	5,91	4,43
<b>Dubbel</b>	2,81	6,02	4,52

eller, i vart fall, för perioden den 24 april – 31 december 2008

<b>Nätsegment</b>	<b>Start</b>	<b>Hög</b>	<b>Låg</b>
<b>Lokal</b>	3,08	4,39	3,34
<b>Metro</b>	3,08	4,39	3,34
<b>Enkel</b>	3,36	5,19	3,89
<b>Dubbel</b>	3,27	5,20	3,84

och för perioden den 1 januari – 31 december 2009

Nätsegment	Start	Hög	Låg
Lokal	3,08	4,39	3,34
Metro	3,08	4,39	3,34
Enkel	3,36	5,19	3,89
Dubbel	3,27	5,20	3,84

TeliaSonera anför till stöd för sitt överklagande att de priser som PTS har fastställt i det överklagade beslutet är baserade på felaktigt beräknade kostnader.

**Tele2** yrkar att förvaltningsrätten, med ändring av det överklagade beslutet avseende perioden den 24 april – 31 december 2008, fastställer att TeliaSonera för samtalsterminering i TeliaSoneras fasta kommunikationsnät, oavsett i vilket nät trafiken har originerat, av Tele2 under nämnda period högst får ta ut ett pris enligt nedan.

Segment	Genomsnittligt pris
Lokalsegment	3,08 öre/minut
Metrosegment	3,53 öre/minut
Enkelsegment	3,52 öre/minut
Dubbelsegment	4,35 öre/minut

Tele2 anför till stöd för sitt överklagande att PTS har agerat felaktigt som vid fastställandet av vilka högsta priser som TeliaSonera får ta ut av Tele2 har beaktat principen om reformatio in pejus. För det fall förvaltningsrätten anser att principen om reformatio in pejus ska tillämpas gör Tele2 gällande att den enbart gäller i förhållande till helhetsresultatet.

**PTS** bestrider bifall till överklagandena.

**Tele2** bestrider bifall till TeliaSoneras överklagande.

**TeliaSonera** bestrider bifall till Tele2:s överklagande.

## UTVECKLANDE AV TALAN

**Vad TeliaSonera anför***Närmare omständigheter*

De priser PTS har fastställt i det överklagade beslutet är baserade på felaktigt beräknade kostnader. Det beror på att de hybridmodeller för 2008 och 2009 som PTS har tagit fram i ärendet och har använt för att beräkna kostnaderna (tvistlösningsmodellerna) innehåller antaganden som inte är förenliga med regelverket och som till följd härav leder till för låga kostnader.

TeliaSoneras förstahandsyrkande grundar sig på de kostnader som följer av en uppdatering enligt 10 § LRIC-föreskrifterna (PTSFS 2004:5) av 2007 års hybridmodell (version 4.1). TeliaSonera har använt de volymer för telefoni och hyrda förbindelser som PTS har använt i tvistlösningsmodellerna. Däremot har TeliaSonera, till skillnad från PTS, inte uppdaterat modellen med volymer för bredband och IP-tv. TeliaSonera har inte heller använt de fördelningsmetoder för corenätet och för fördelning av vissa kostnader mellan corenätet och accessnätet som PTS har använt i tvistlösningsmodellerna. De fördelningsmetoder som TeliaSonera har använt är desamma som PTS använde i 2007 års modell.

TeliaSonera har satt ned förstahandsyrkandet för 2008 i förhållande till vad bolaget yrkade hos PTS. Detta beror på att TeliaSonera har uppdaterat kostnaderna för utrustning samt för kraft och kyla på samma sätt som PTS har gjort i tvistlösningsmodellerna (se s. 27 i beslutet). För 2008 leder uppdateringen till något lägre kostnader än de kostnader som TeliaSonera baserade sitt yrkande på hos PTS. Yrkandet för 2009 är däremot oförändrat i förvaltningsrätten eftersom motsvarande uppdatering för 2009 leder till högre kostnader än de kostnader TeliaSonera baserade sitt yrkande på hos PTS. Genom det justerade yrkandet för 2008 har TeliaSonera, med undan-

tag för frågan om ökade datavolymer, beaktat de invändningar som PTS framförde i beslutet mot den kostnadsberäkning som TeliaSonera grundade sitt yrkande på hos PTS.

Andrahandsyrkandet är baserat på de kostnadsresultat som följer av de hybridmodeller som PTS tog fram parallellt med de helt IP-baserade hybridmodeller som PTS slutligen bestämde sig för att använda för 2008 och 2009. De förra modellerna betecknas som version 5.1 NGN-off och version 6.1 NGN-off medan de senare modellerna betecknas version 5.1 NGN-on och version 6.1 NGN-on.

De priser som TeliaSonera yrkar att förvaltningsrätten i vart fall ska fastställa utgör de priser som Tele2 under perioden den 4 juli 2012 – 12 september 2013 vid handläggningen hos PTS ansåg att myndigheten skulle fastställa mellan parterna.

#### *Utgångspunkter för prövningen*

När PTS tog fram tvistlösningsmodellerna i ärendet utgick myndigheten från 2007 års hybridmodell (version 4.1) eftersom den modellen är den senaste som tagits fram med ledning av 2002 års MRP. PTS anpassade härefter kostnadsresultaten till 2008 och 2009 års förhållanden.

PTS har gjort följande förändringar i förhållande till 2007 års modell.

1. Modellen har uppdaterats enligt 10 § LRIC-föreskrifterna.
2. Kalkylräntan har uppdaterats.
3. Datavolymer som inte ingått i tidigare kretskopplade modeller har beaktats.
4. Ny fördelningsmetod i corenätet har använts.
5. Ny fördelningsmetod av vissa kostnader mellan corenätet och accessnätet har använts.

TeliaSonera har inga invändningar mot de två första förändringarna. De förändringarna i modellen är förutsedda att kunna ske från år till år enligt myndighetens LRIC-föreskrifter. Däremot anser TeliaSonera att de tre sistnämnda förändringarna inte kan genomföras inom ramen för de kretskopplade tvistlösningsmodellerna. Dessa hybridmodeller kan därför inte ligga till grund för beräkning av kostnader för terminering av samtal i det fasta nätet under den aktuella tidsperioden.

*Datatrafik kan inte beaktas i tvistlösningsmodellerna*

PTS har utgått från den kretskopplade hybridmodell som myndigheten använde fram till och med 2007, där datatrafik för bredband och IP-tv inte ingick. Trots detta har PTS nu uppdaterat tvistlösningsmodellerna inte bara med volymer avseende telefoni och hyrda förbindelser (dvs. de volymtyper som fram till 2007 ingick i modellen) utan även med de volymer för bredband och IP-tv som PTS tillförde först i de reviderade modellerna i versionerna 5.1 och 6.1, såväl i NGN-on som i NGN-off. PTS har således ändrat antagandet om vilka trafikvolymer som ska ingå i en modell med ett kretskopplat corenät.

Av en jämförelse mellan priserna i TeliaSoneras förstahandsyrkande och de priser PTS har fastställt i det överklagade beslutet framgår att de nya datavolymer som PTS har tillfört tvistlösningsmodellerna får, tillsammans med de ändrade fördelningsmetoderna, en mycket stor påverkan på kostnaderna, och därmed på vilket pris som den terminerande operatören kan ta ut för tjänsten.

Kammarrätten i Stockholm har i flera domar utvecklat vilka bevisregler som bör gälla i mål som avser prissättning enligt LRIC-metoden och under vilka förutsättningar som PTS kan ändra antaganden i hybridmodellen. I dom den 29 juni 2010 i mål nr 5270-09 uttalade kammarrätten att det krävs



noggrant övervägda skäl och ett stöd i modellens grundtankar om PTS ska ändra sina val av antaganden i modellen. Minimikrav på rättssäkerhet kräver enligt kammarrätten att det finns ett sammanhang mellan antaganden från år till år och att dessa stämmer överens med modellens konstruktion. I det aktuella avgörandet noterade kammarrätten att det saknades utredning både om det nya antagandet och om konsekvenserna av en sådan förändring och upphävde därför PTS föreläggande.

Kammarrätten har i ett senare avgörande (dom den 19 mars 2012 i mål nr 4315-10) ytterligare utvecklat vilka krav som bör ställas på PTS utredning när det gäller antaganden, och särskilt förändrade antaganden, i hybridmodellen. I målet, som gällde samma antagande som i det ovan angivna avgörandet men för ett senare år, framhöll PTS vikten av att det ändrade antagandet nu skett inom ramen för en revidering av modellen.

Det är givet att de krav på utredning, dokumentation och motiv för nya modellantaganden som kammarrätten av rättssäkerhetsskäl anser bör gälla vid en revidering av modellen i än högre grad gäller om PTS gör grundläggande förändringar av antaganden inom ramen för en befintlig modell. Utgångspunkten måste vara att stora förändringar i modellen bara kan ske i samband med en revidering.

Hybridmodellens grundtankar och konstruktion framgår av 2002 års MRP. PTS har som stöd för att volymer för bredband och IP-tv kan ingå i modellen hänvisat till två kriterier i 2002 års MRP, dvs. CG 2 och CG 9. Av betydelse för bedömningen av om PTS nya volymantagande är förenligt med 2002 års MRP är emellertid även kriterierna CG 1 och BU 6 och vad som anges om dessa i MRP:n.

Sammanfattningsvis följer av MRP:n att nätmodellen ska spegla de verkliga ekonomiska kostnaderna för att bygga upp ett nytt nät (CG 1). Nätet måste vara korrekt dimensionerat, vilket bl.a. innebär att den trafik som

bearbetas av växlarna i corenätet faktiskt kan förmedlas (BU 6). Det är i ljuset av dessa förutsättningar som anvisningarna i CG 2 och CG 9 ska förstås. Det modellerade nätet måste dimensioneras efter den trafik som använder nätet alternativt kan PTS bara beakta så mycket trafik som det modellerade nätet klarar att hantera. Detta bekräftas av PTS konsultations-svar med anledning av samrådssynpunkter på myndighetens utkast till 2002 års MRP, där PTS framhåller att modellerna så långt som möjligt ska tillåta kalkylering av kostnader för framtida tjänster som produceras inom ramen för den teknik/nät som modelleras.

Kriterierna CG 2 och CG 9 kan alltså inte tolkas på det sättet att all datatrafik som SMP-operatören förmedlar i sitt befintliga paketförmedlade IP-nät kan och ska ingå i hybridmodellen, oavsett på vilken teknik corenätet i det modellerade nätet är baserat och oavsett om det modellerade nätet är dimensionerat för att kunna ta emot trafiken. Det är en riktig princip, som också följer av MRP:n (CG 9), att även övriga oreglerade tjänster som förmedlas i nätet ska beaktas så att den trafiken kan bära sin del av de gemensamma kostnaderna. Detta förutsätter dock att det modellerade nätet överhuvudtaget klarar att förmedla en sådan trafik (BU 6). Det är inte tekniskt möjligt att i det kretskopplade corenät som PTS har modellerat förmedla de stora mängder datatrafik som nu ingår i tvistlösningsmodellerna.

Av det utlåtande som professorn i telekommunikation Per Ödling avgett framgår att denne finner stora brister i hur paket- och kretskopplad trafik har modellerats av PTS. Enligt hans bedömning speglar modellen inte en fysikalisk verklighet och har därmed en högst begränsad användbarhet. Kostnadsresultatet bör enligt Ödling inte användas som grund för vare sig prissättning eller reglering. Trafik som inte kan förmedlas i det modellerade nätet kan följaktligen inte vara med och dela på några gemensamma kostnader, vare sig i form av infrastruktur eller i form av utrustning.

PTS efterfrågade under åren 2004 – 2007 bara vilka volymer som TeliaSonera förmedlade i sitt kretskopplade nät. Detta var också i enlighet med MRP:n eftersom det nät PTS modellerat var baserat på kretskopplad teknik. PTS påstående om att myndigheten har beaktat den trafik som TeliaSonera förmedlade i sitt IP-nät är därför felaktig. Om PTS vill beakta de aktuella datavolymer, trots att dessa volymer inte beaktades i tidigare kretskopplade modeller, måste nätet alltså först dimensioneras för dessa volymer. I annat fall blir kostnadsresultaten felaktiga.

Utifrån rent teoretiska utgångspunkter skulle ett kretskopplat nät dimensionerat för den aktuella datatrafiken inte bara kräva tillkommande kostnader för specifik SDH-utrustning utan även tillkommande kostnader för infrastruktur i form av bl.a. fler och större noder samt fler och längre fiberkablar för att förbinda noderna och försörja nätet med tillräcklig transmission, vilket innebär bl.a. högre grävkostnader. Ett sådant teoretiskt nät har alltså mycket högre infrastrukturkostnader än det nät som PTS har modellerat. Infrastrukturkostnader ska, till skillnad mot kostnader för specifik SDH-utrustning, fördelas mellan reglerade och oreglerade tjänster. Högre totala infrastrukturkostnader innebär därför att de infrastrukturkostnader som ska fördelas till den reglerade samtrafiktjänsten också blir högre. Den totala kostnaden för den reglerade tjänsten blir därmed högre. PTS påstående om att det saknar betydelse för kostnaderna för den reglerade samtrafiken om nätet dimensioneras för den aktuella datatrafiken, är alltså fel. Det är givetvis också därför som nätet först ska dimensioneras för all trafik. PTS har inte ens genomfört en sådan analys som MRP:n kräver.

Trots att PTS har gjort stora förändringar i modellen i förhållande till 2007 års version har myndigheten inte motiverat sina förändrade antaganden på annat sätt än att de är nödvändiga för att priserna ska vara kostnadsbaserade. Eftersom PTS under perioden 2004–2007 inte uppdaterat modellen med datavolymer är det inte trovärdigt att hävda att det nu är nödvändigt

att uppdatera modellen med datavolymer för att priserna ska vara kostnadsbaserade. PTS argument är för övrigt inte relevant eftersom målet avser hur kostnaderna rätteligen ska beräknas enligt regelverket. Någon dokumenterad utredning om det nya antagandet finns inte heller redovisad i ärendet.

Om förvaltningsrätten delar PTS uppfattning att det endast är ett rent kretskopplat corenät som är möjligt att modellera inom ramen för 2002 års MRP (BU 2) kan datatrafiken inte beaktas. TeliaSoneras förstahandsyrkande ska då bifallas. Det finns dock möjligen ett alternativt synsätt.

Vid PTS revidering av hybridmodellen inför 2008 ansåg TeliaSonera att det var rimligt att beakta datatrafiken med hänsyn till den omfattning den då fått. PTS tog fram två varianter av hybridmodellen, NGN-off och NGN-on. Båda varianterna kan hantera datatrafik. Det var den förra varianten av modellen som PTS under så gott som hela arbetet med modellen sade sig ha för avsikt att använda för reglering av priserna för 2008. Denna version presenterades i slutet av december 2007 som den slutliga BU-modellen. I samband med det sista samrådet av hybridmodellen den 14 februari 2008 hade dock PTS av okänd anledning ändrat sig och baserade i stället regleringen på modellen i NGN-on. I den versionen fanns det inte längre någon kretskopplad trafik utan all trafik gick i IP-nätet och, följaktligen, inte längre någon utrustning för att hantera kretskopplad trafik. Denna modell gav därför lägre kostnader än kostnaderna i modellen i NGN-off.

Den andra varianten, dvs. NGN-off, speglar väl TeliaSoneras och de flesta andra operatörers situation i dag, där ett nytt paketförmedlat IP-nät har byggts upp, men där det fortfarande finns ett kretskopplat nät, som används i stor utstäckning till PSTN-telefoni samt till vissa typer av hyrda förbindelser. Dessa två nät är separata. Modellen speglar på ett bra sätt också kostnadsbilden vid denna situation, dvs. där den reglerade telefonitrafiken

går i ett kretskopplat nät men där den IP-baserade trafiken är med och delar på de för näten gemensamma kostnaderna.

Det är alltfjämt rimligt att beräkna kostnader för terminering av samtal för 2008 och 2009 med stöd av hybridmodellen i version 5.1. NGN-off och version 6.1 NGN-off, vari även aktuella datavolymer ingår. Nödvändiga grunddata finns tillgängliga i den befintliga hybridmodellen (NGN-on). Enligt TeliaSoneras beräkningar leder en tillämpning av dessa data till de kostnadsresultat som framgår av andrahandsyrkandet.

#### *Fördelningsmetoden i corenätet*

Det finns inte några rimliga skäl att tillämpa en annan fördelningsmetod än den som PTS använde i 2007 års modell. Den fördelningsmetod som PTS har använt i tvistlösningsmodellerna är hämtad från 2011 års reviderade IP-baserade modell (version 8.1) och är därför inte relevant i en kretskopplad modell, som inte kan förmedla datatrafik. Eftersom Kammarrätten i Stockholm i ett avgörande den 29 januari 2009 (mål nr 9070-07) ansåg att den i målet ifrågasatta fördelningsmetoden, trots dess brister, var acceptabel i modellen för 2007, bör den vara acceptabel också för 2008 och 2009 med hänsyn till att det är fråga om samma kretskopplade modell med de trafikvolymer som ett kretskopplat nät kan hantera.

Kammarrätten uttalade att bristerna i fördelningsmetoden skulle rättas till vid nästa revidering av modellen. Denna anvisning stämmer väl överens med kammarrättens senare uttalanden i domarna från 2010 och 2012 (mål nr 5270-09 och 4315-10) om förutsättningarna för att ändra antaganden i modellen. Fördelningsmetoden är typiskt sett ett antagande, som av rättssäkerhetsskäl bara bör ändras i samband med en revidering av modellen.

TeliaSonera vill dessutom hänvisa till professor Ödlings utlåtande där han ifrågasätter PTS uppfattning att kapacitetsbaserade fördelningsmetoder är teknikneutrala. Enligt Ödning kan en kapacitetsbaserad fördelningsmetod inte användas i en kretskopplad nätmodell på det sätt som PTS har gjort.

TeliaSonera har beträffande andrahandsyrkandet använt samma fördelningsmetod som PTS använde i version 5.1 av modellen, trots att den fördelningsmetod som PTS valt att använda (version 8.1) enligt PTS uppfattning innebär att en större andel kostnader fördelas till samtrafik och därmed ger ett högre pris för termineringstjänsten.

*Fördelning av abonnentrelaterade kostnader mellan accessnätet och corenätet*

Det är oklart för TeliaSonera varför PTS har valt en annan fördelning i de kretskopplade tvistlösningsmodellerna i ärendet än i 2007 års likaledes kretskopplade modell. Det finns ingen rimlig anledning att förändra fördelningsmetoden när grundmodellen är densamma och även trafikvolymerna är desamma som i 2007 års modell.

Det kan finnas flera rimliga sätt att fördela abonnentrelaterade kostnader mellan accessnätet och corenätet i en modell där corenätet är kretskopplat, men när PTS väl har valt fördelningsmetod kan myndigheten av hänsyn till rättssäkerheten inte utan rimliga skäl ändra fördelningsmetod bara för att det kan finnas andra fördelningsmetoder som också är rimliga. Sådana skäl saknas här. Enligt TeliaSonera är det därför den fördelningsmetod som PTS använde i 2007 års modell som ska användas även i tvistlösningsmodellerna.

*Förvaltningsrätten ska i vart fall fastställa de priser som Tele2 medgav hos PTS*

Högsta domstolen uttalade sig om tvistlösningsbestämmelsen i 7 kap. 10 § LEK i ett beslut den 11 juli 2012 (mål nr Ö 1942-10). Målet gällde frågan hur PTS uppgift att pröva tvister enligt bestämmelsen förhåller sig till de allmänna domstolarnas behörighet att avgöra tvister mellan enskilda. Domstolen ansåg att tvistlösningsbestämmelsen i LEK fick ses i belysning av lagens syfte och allmänna uppbyggnad och konstaterade att regleringen bygger på tanken att operatörerna i första hand själva ska reglera villkoren för samtrafiken genom inbördes avtal. Först när operatörerna inte kommer överens ska PTS anlitas för att lösa tvisten genom att bestämma avtalets innehåll i den fråga som gett upphov till tvist. En sådan möjlighet att lösa tvister när avtal ska slutas får enligt Högsta domstolen ses som en följd av den kontraheringsplikt som gäller på telekommunikationsområdet.

Oavsett hur det generellt förhåller sig med PTS bundenhet till parternas yrkanden, följer av tvistlösningsbestämmelsens ordalydelse, syfte och funktion, och med stöd av det anförda beslutet från Högsta domstolen och av det särskilda yttrandet till beslutet, att PTS beslutsbehörighet är begränsad till den del av frågan som alltjämt är tvistig mellan parterna. Det betyder att myndigheten inte kan fastställa lägre priser än som är medgivet eftersom det inte råder tvist i den delen. Om parten ändrar sig under handläggningen och frångår sitt tidigare medgivande får det ur förvaltningsrättslig synpunkt den konsekvensen att tidpunkten för tvistens uppkomst, såvitt avser tidigare medgivna delar, räknas från den dag medgivandet återkallades. En tillämpning av dessa principer i detta mål leder enligt TeliaSoneras uppfattning till att den lägsta prisnivå förvaltningsrätten ska fastställa är den nivå Tele2 medgav vid handläggningen hos PTS under perioden den 4 juli 2012 – 12 september 2013.

**Vad Tele2 anför***Processramen*

Att Tele2 under ett tidigt skede i ärendet hos PTS framställde ett yrkande med innebörden att PTS skulle fastställa att TeliaSonera inte äger rätt att ta ut ett högre termineringspris än det som följer av en ojusterad hybridmodell version 4.1, vilket Tele2 därefter frånföll, innebär naturligtvis inte att parternas tvist upphört med avseende på priser som understiger nämnda nivå. Detta gäller i synnerhet som TeliaSonera inte accepterade Tele2:s position utan tvärtom motsatte sig den. Parternas tvist har således kvarstått i dess fulla vidd. I detta sammanhang ska också nämnas att vad Tele2 yrkade vid den aktuella tidpunkten var ett högsta pris som TeliaSonera skulle tillåtas ta ut av Tele2. Enligt principen om major includit minor har Tele2:s tidigare yrkande i ärendet således hela tiden omfattat även det som PTS sedermera beslutade om.

TeliaSoneras inställning innebär i praktiken att en part skulle vara förhindrad att i ett tvistlösningsärende hos PTS justera sina yrkanden i en för motparten negativ riktning även om det justerade yrkandet ryms inom parternas ursprungliga tvist. Någon sådan begränsning finns dock inte i LEK och kan givetvis inte heller tillåtas. Tele2:s bestämda uppfattning är således att PTS varit behörig att pröva Tele2:s yrkande i dess fulla vidd oaktat att det medför priser som understiger de priser som följer av en ojusterad hybridmodell version 4.1. TeliaSoneras invändning i denna del ska således lämnas helt utan avseende.



*TeliaSoneras yrkanden i målet bygger på beräkningar i en modell vilken PTS har funnit innehåller felaktigheter*

Kammarrättens underkännande av föreläggandet och återförvisandet av tvistlösningsärendet till PTS kan aldrig innebära att ett resultat beräknat i en av kammarrätten underkänd modell, ska ligga till grund för eller utgöra referens för en senare beräknad kostnad för samma period. Det måste vara möjligt för PTS att i efterhand korrigera upptäckta eller påtalade felaktigheter, vare sig den på nytt beräknade kostnaden blir högre eller lägre än den underkända beräkningen.

*TeliaSoneras påstående om datatrafik i kretskopplat nät*

De kammarrättsdomar som TeliaSonera refererar till gäller överklagande av förelägganden som baserats på antaganden om framtida utveckling och möjligheten att då kunna förutse dessa förändringar. I juni 2013 var alla de förhållanden som TeliaSonera vänt sig mot väl kända och ingenting av det PTS anfört kan komma som någon överraskning för TeliaSonera. Även vid tidpunkten för TeliaSoneras begäran om tvistlösning i föreliggande ärende, dvs. den 4 juni 2012 var alla omständigheter väl kända för alla inblandade parter. PTS har ända sedan 2008 valt att inkludera datatrafik i modellen för att kunna fördela gemensamma kostnader på ett korrekt sätt. I nu föreliggande ärende kan det därför inte komma som en överraskning för någon att datatrafik inkluderas avseende beräkningen av 2008 års priser.

*Kostnadsfördelning mellan core och access*

Tele2 har i föreliggande mål inga invändningar mot den av PTS i tvistlösningsärendet använda fördelningsmetoden, och den var också väl känd för alla parter vid tiden för föreliggande tvistlösningsärende.

*TeliaSoneras yrkanden i andra och tredje hand*

TeliaSoneras yrkanden i andra och tredje hand ska lämnas utan bifall redan på den grunden att de utgår från modellversion 5.1 respektive 6.1, vilka bygger på den uppdaterade MRP:n från den 12 september 2007 som enligt kammarrättens dom i ”fotnotsmålet” inte lagligen får tillämpas för åren 2008 och 2009.

*Reformatio in pejus*

PTS har inte haft skäl för att tillämpa principen om reformatio in pejus i ärendet.

Omständigheterna är inte jämförbara med HFD 2013 ref. 1 redan av det skälet att detta mål rörde ett återförvisat ärende medan det nu överklagade beslutet har meddelats i ett nytt fristående ärende.

Det återförvisade ärendet i 2008-års tvistlösningsförfarande avskrevs från vidare handläggning nästan ett år innan TeliaSonera initierade det nuvarande tvistlösningsärendet. Det ärende i vilket PTS tillämpat principen om reformatio in pejus är således ett fristående ärende som inte anhängiggjorts som en direkt följd av ett återförvisningsbeslut. I en sådan situation finns inget stöd för att tillämpa reformatio in pejus. PTS har således helt utan rättsligt stöd beslutat att förbudet även ska gälla i en sådan situation.

Förbudet mot reformatio in pejus är i princip avsett som en undantagsregel som medför att det i vissa situationer kan finnas skäl att åsidosätta det samhällseliga intresset av materiellt riktiga domar. En utvidgning av denna princip till att även gälla i ärenden som inte återförvisats från en högre instans kan inte tillåtas ske utan uttryckligt stöd. Särskilt med beaktande av

att ett sådant förfarande i den nuvarande situationen drabbar en annan enskild.

Förevarande mål rör alltså två enskilda och inte – som HFD 2013 ref. 1 – förhållandet mellan en enskild och en myndighet. I detta sammanhang ska även beaktas att något förbud mot reformatio in pejus vanligtvis inte gäller i en civilprocess (mellan två enskilda) i en återförvisningssituation. Svea hovrätt har slagit fast att något förbud mot reformatio in pejus inte bör finnas i ett återförvisat tvistemål (dom den 27 mars 2014 i mål T 10866-12). Det finns, såvitt Tele2 känner till, vidare inte något tvistlösningsärende där PTS vid återförvisning beaktat reformatio in pejus. Tvärtom finns det mål där kammarrätten inte beaktat en sådan princip (se Kammarrätten i Stockholms avgörande den 7 februari 2007 i mål nr 2587-06).

HFD 2013 ref. 1 rörde en återförvisning av utredningsskäl på grund av att kompletterande utredning behövdes i ärendet. I det aktuella fallet har det ursprungliga beslut som upphävts (2008-års tvistlösningsbeslut) varit rättsstridigt. PTS hade därför efter återförvisningen att fatta ett nytt beslut på basis av helt andra rättskällor än de som felaktigt lades till grund för det ursprungliga beslutet. Kammarrätten riktade i domen även kritik mot hur beslutet tillkommit. Kammarrätten riktade således inte enbart kritik mot beslutet av materiella skäl utan även av formella skäl. PTS kan i en sådan situation inte vara bunden av det tidigare beslutet eftersom ett sådant förfarande skulle bidra till en felaktig rättstillämpning och leda till att beslut upprätthålls trots att beslutsförfarandet hos PTS varit behäftat med formella fel. Vikten av korrekta avgöranden är av yttersta betydelse i tvistlösningsärenden eftersom inte endast parternas intressen ska tillgodoses, utan också de allmänna intressen som ligger bakom EG-direktivens och LEK:s bestämmelser.

För det fall förvaltningsrätten skulle finna att PTS hade rätt att tillämpa reformatio in pejus i det aktuella ärendet gör Tele2 gällande att principen i vart fall inte kan tolkas som annat än ett förbud för PTS att försämra resultatet för TeliaSonera under hela den tidsperiod som beslutet avser, dvs. perioden den 24 april 2008 – 31 december 2009.

#### **Vad PTS anför**

PTS hänvisar till vad som anges i det överklagade beslutet tillägger bl.a. följande.

#### *Möjligheten att genomföra förändringar i modellen*

Varje version av hybridmodellen har en begränsad livslängd och kan utan uppdateringar och relevanta justeringar ge felaktiga kostnadsresultat om den används för andra tidsperioder än de den är avsedd för. PTS har därför ansett det nödvändigt att göra vissa uppdateringar och justeringar av hybridmodellen version 4.1 inom ramen för 2002 års modellriktlinjer (Model Reference Paper, MRP) för att kunna fastställa kostnadsorienterade priser för år 2008 respektive 2009.

TeliaSonera anser att de justeringar som PTS gjort inte är möjliga att göra utan att det görs en revidering av hybridmodellen. PTS anser att det är en felaktig tolkning. Av PTS föreskrifter om LRIC-metoden för beräkning av kostnadsorienterade priser (PTSFS 2004:5) följer att hybridmodellen årligen ska ses över och uppdateras vid behov och att PTS minst vart tredje år ska pröva behovet av att revidera modellen. Det finns således ett krav på att hybridmodellen ska spegla aktuella kostnader. Kammarrättens ”fotnotsdom” ger inte stöd för att frångå detta aktualitetskrav i större utsträckning än att det, enligt domen, är MRP 2002 som ska tillämpas.

En revidering innebär inte per automatik att även MRP måste ändras. Det är således fullt möjligt att hybridmodellen kan komma att revideras även inom ramen för befintliga modelldokument.

#### *Grundläggande förutsättningar för PTS LRIC-modell*

PTS beräknar kostnadsorienterade priser utifrån ett modellerat nät. Vid framtagandet av ett sådant modellerat nät är utgångspunkterna att nätet ska vara nytt, effektivt och använda den senaste tekniken samt att all trafik eller användning i nätet ska beaktas. Detta är grundtanken enligt MRP som speglar modellens konstruktion och även begränsar vad som är möjligt att beakta i modellen.

För att kunna utgöra ett kostnadsunderlag krävs att tvistlösningsmodellerna inkluderar samtliga nödvändiga kostnader för tillhandahållandet av de reglerade produkterna. Tjänster som inte är prisreglerade enligt LRIC ska bära sin andel av samkostnaderna men behöver enligt en vedertagen kalkylprincip som bl.a. framgår av CG 8 och CG 9 i MRP, inte kostnadsberäknas fullt ut.

#### *Datatrafik i tvistlösningsmodellen*

PTS har hela tiden räknat med datavolymer i det kretskopplade nätet. TeliaSoneras invändning om att PTS inte tidigare beaktat den trafik som förmedlades i IP-nätet är således felaktig. PTS har, från det att modellen togs fram år 2002 – 2003, beaktat volymer för datatrafik med utgångspunkt i de kostnadsdata som myndigheten begärt från TeliaSonera.

Tidigare användes dock uppdelningen PSTN (telefontrafik) och non-PSTN (all annan datatrafik exempelvis bredband) för att fördela kostnaderna i modellen. TeliaSonera har dock inte kunnat leverera information

enligt det format som PTS efterfrågat utan myndigheten har endast fått uppgifter om den andel av kostnader som, enligt TeliaSonerars kostnadsredovisningsmetod, allokerats till PSTN respektive non-PSTN. Denna andel har PTS förutsatt omfattar all datatrafik i TeliaSonerars nät. Inför revideringen av modellen 2008 åtgärdades dessa brister i fördelningsmetoden.

Tjänster som inte är prisreglerade enligt LRIC ska bära sin andel av samkostnaderna men behöver inte kostnadsberäknas fullt ut. I tvistlösningssmodellerna används därför volymer för bredband och IP-tv (oreglerade tjänster) som en del i fördelningsmetoden för gemensamma kostnader (samkostnader) för infrastruktur (grävschakt och kanalisation). Volymerna för bredband och IP-tv används dock inte för att dela på kostnader för aktiv utrustning för produktion av telefoni, utan endast för att fördela samkostnader för infrastruktur och beräkna hur stor andel av kostnaden i corenätet som ska bäras av samtrafiktjänsten.

Av kriteriet BU 6 i MRP framgår att bottom-up modellen måste kunna visa att det optimerade nätet kan bära den dimensionerade efterfrågan. TeliaSonerans hävdar att det inte är tekniskt möjligt att i det kretskopplade corenät som PTS har konstruerat förmedla de mängder datatrafik som har modellerats. Frågan är då vilka volymer det är som faktiskt ska kunna förmedlas över det dimensionerade nätet enligt kriteriet. BU 6 syftar på dimensionering av AXE-stationer för telefoni och är inte applicerbart på non-PSTN, dvs. datatrafik. Detta framgår också av stycket 12.3.3 i MRP där det anges att det är sådan trafik som bearbetas genom växlar (dvs. telefonitrafik) som faktiskt ska kunna transporteras via corenätet. Det finns således inte något krav på att PTS ska beräkna fulla enhetskostnader för samtlig trafik som går över corenätet utan endast för telefonitrafiken.

I BU 3 MRP beskrivs tekniken för transmission, vilket är den teknik som datatrafiken använder. Enligt kriteriet ska den dominerande transmissions-

tekniken vara SDH. Denna transmissionsteknik kan bära kretskopplad PSTN-trafik men också IP-baserad trafik som t.ex. IP-tv och bredband. Under de förutsättningar som gäller för tvistlösningen, där PTS är bundet till att utgå från MRP 2002, så är SDH att se som den senaste tekniken. Det finns inte några tekniska begränsningar för SDH att bära de datavolymer som ingår i tvistlösningsmodellerna. Begränsningarna är snarare ekonomiska. I modellerna har inte några kostnader beräknats för den SDH-utrustning som tillkommer på grund av bredband och IP-tv. Detta på grund av att en sådan inkludering inte är nödvändig då dessa kostnader inte påverkar kostnaden för den reglerade samtrafiken.

Hybridmodellens kostnader för infrastruktur såsom grävkostnader och kanalisation etc. påverkas inte av trafikvolymen utan av nätets utbredning som i sin tur bestäms av abonnentens geografiska hemvist. Det får således ingen inverkan på totalkostnaden för infrastruktur om trafiken ökar eller minskar. Kostnader för aktiv utrustning för transmission varierar dock med trafikvolymen. En ökad trafikvolym innebär en högre totalkostnad för utrustning men också att kostnader per producerad enhet blir lägre eller lika höga som innan. Med denna utgångspunkt är det, enligt PTS mening, rimligt att minimera osäkerheter i beräkningen genom att förändra kalkylen så lite som möjligt med undantag för den nödvändiga ändringen av fördelningsmetod.

PTS anser att ytterligare grävkostnader inte torde tillkomma eftersom avstånden mellan noderna (stationerna) är desamma och inte ändras till följd av att ytterligare datatrafik inkluderas. Tvistlösningsmodellernas dimensioner och kostnader för corenätet är i huvudsak desamma som de antaganden som redan har prövats i domstol, bl.a. det förhållande att antalet stationer i hybridmodellen är fasta (ett villkor enligt BU1 i MRP). Eventuella ytterligare och större noder för datatrafik påverkar inte kostnaderna för samtrafik eftersom kostnader för sådan utrustning inte ska fördelas till sam-

trafik. Kostnader för specifik kopplingsutrusning för datatrafik beräknas överhuvudtaget inte i modellen.

PTS instämmer i att kostnader för specifik SDH-utrusning skulle tillkomma vid en sådan modellering men anser att dessa tillkommande kostnader inte skulle innebära en fördelning med högre infrastrukturkostnader till samtrafik än de som har beräknats i modellen. PTS anser vidare att de nyckeltal för grävkostnader som tillämpats i modellen medger att ytterligare fiber får plats i modellens kanalisation och schakt och därmed tillkommer inte heller några ytterligare kostnader som ska fördelas till samtrafik.

PTS har endast gjort nödvändiga justeringar av kalkylmodellen då det inte är nödvändigt att inkludera ovanstående kostnader för att uppnå en korrekt kostnadsfördelning mellan samtrafik och övrig trafik (non-PSTN). Enligt PTS hade inkluderandet av volymer för bredband och IP-tv vid beräkning av SDH-kostnader och fiber i det modellerade nätet inneburit en fördelning med lägre kostnader för samtrafik än de som PTS beräknat i tvistlösningsmodellerna. Utgångspunkten i tvistlösningsmodellerna innebär således att högre kostnader tillförs samtrafiken.

PTS anser att det saknas grund för TeliaSoneras påstående att infrastrukturkostnaderna skulle vara mycket högre om all datatrafik gick i det kretskopplade nätet och att kostnader fördelade till den reglerade samtrafiktjänsten skulle vara högre.

Myndighetens volymantaganden i tvistlösningsmodellerna, som utgår från de volymer som var aktuella år 2008 och 2009, har stöd i MRP 2002 och därmed också stöd i modellens grundtankar och konstruktion.



*Fördelningsmetod i corenätet*

PTS har i sitt val av fördelningsmetod i corenätet, för att lösa den retroaktiva tvisten, använt sig av version 8.1 eftersom den representerar den senaste kunskapen som ger de mest rättvisande resultaten. Den är också baserad på den typ av trafik och de volymer som ingår i modellen från och med version 5.1, vilka är de volymer som används i tvistlösningsmodellerna. De aktuella volymerna baseras på uppgifter som TeliaSonera lämnat under tidigare perioder.

PTS är vidare av uppfattningen att den i tvistlösningsmodellerna tillämpade kapacitetsbaserade fördelningsmetoden är teknikneutral. För att fördela samkostnader behövs en gemensam fördelningsnyckel, vilket i detta fall är kapacitet (Mbit). Både kretskopplad och paketförmedlad teknik kan omvandlas till Mbit, vilket innebär att ett gemensamt mått kan skapas trots att teknikerna är olika. I detta avseende har alltså inte teknikvalet någon påverkan på fördelningsmetoden.

*Fördelningsmetod mellan corenätet och accessnätet*

Skälet till att PTS har ändrat fördelningsmetoderna är att principerna för hur kostnader för abonnentanslutning ska fördelas har ändrats – från att betrakta dessa kostnader som drivna av trafik (trafikrelaterad kostnad) till att vara drivna av access av kunder. Kostnadsfördelningen som används i version 4.1 stämmer således inte med den princip som används i dag, där kostnaderna anses drivna av access av kunder. I 2008 års IP-modell fördelas 100 procent av kostnaderna till accessnätet eftersom det inte går att identifiera några trafikrelaterade kostnader. I tvistlösningsmodellerna kan det däremot finnas skillnader i utrustningen, som gör att andelen till accessnätet inte bör vara 100 procent utan vissa kostnader kan vara trafikrelaterade kostnader som i så fall bör fördelas till corenätet.

Någon analys av hur en sådan fördelning i det kretskopplade nätet bör se ut har inte genomförts i Sverige men väl i Danmark. För att komma fram till en lämplig fördelning i tvistlösningsversionen, har PTS därför utgått från den fördelningsmetod som den danska regleringsmyndigheten har tillämpat för den aktuella perioden. PTS har i tvistlösningsmodellerna i enlighet därmed valt att tillämpa en fördelning för abonnentsteg med 63 procent till accessnätet och 37 procent till corenätet.

#### *NGN-off och NGN-on*

Teknikvalet i NGN-off versionerna har aldrig tillämpats. Arbetet med estimering och fördelning av driftskostnader enligt dessa versioner blev aldrig helt avslutat och någon nödvändig kvalitetssäkring för korrekta kostnadsresultat som kan användas i en hybridmodell gjordes aldrig. Vid revideringen som ledde fram till version 5.1 valde PTS att koncentrera revideringsarbetet utifrån antagandet att IP-teknik, NGN-on, skulle användas fullt ut som ersättare för kretskopplad teknik, vilket gjorde NGN-off i praktiken onödig. Avsikten har således aldrig varit att NGN-off skulle tas i bruk, varför modellen inte heller är färdig i denna del.

Om NGN-off versionen 5.1 och 6.1, enligt förvaltningsrätten, ska användas för att beräkna de tvistiga ersättningarna, krävs det ett antal justeringar av antagandena för att kostnaderna ska motsvara en sådan effektiv operatör som LRIC-metoden avser. PTS ståndpunkt är dock att utgångspunkten för tvistlösningsmodellerna ska vara version 4.1 som är framtagen med stöd av MRP 2002.

#### *Processramen*

I 1 kap. 1 § LEK anges att lagen syftar till att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och

största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Vid en tvistlösning som den förevarande, där parterna är oense om vilken ersättning som ska utges mellan dem, anser PTS att myndigheten mot bakgrund av bl.a. parternas skyldighetsbeslut och regleringens ändamål, i sitt tvistlösningsbeslut är begränsad till att fastställa kostnadsorienterade priser enligt LRIC respektive rättvisa och skäliga priser. Detta gäller även om båda parter har yrkat högre belopp än det som PTS fastställt som kostnadsorienterat. Med denna utgångspunkt kan TeliaSoneras sista yrkande inte bifallas.

### **Vad TeliaSonera genmäler avseende reformatio in pejus**

#### *Förbudet mot reformatio in pejus kan gälla i nya ärenden och mål*

Förbudet mot reformatio in pejus utgör inte någon ”undantagsregel”. Att den enskilde inte ska komma i en sämre situation genom att överklaga en dom eller ett beslut utgör en huvudprincip för den enskildes rättsskydd. Genom HFD 2013 ref. 1 står det klart att denna princip inte är strikt begränsad till pågående mål utan även kan få tillämpning i förhållande till nya mål och ärenden. Den omständigheten att HFD 2013 ref. 1 rörde ett återförvisat ärende saknar betydelse.

Anledningen till att 2008 års tvistlösningsbeslut inte prövades på nytt i sak av PTS efter återförvisningen var Tele2:s återkallelse. TeliaSonera hade inte någon möjlighet att påverka detta. Det enda sättet för TeliaSonera att få till stånd en materiell prövning från PTS sida var att självt ansöka om tvistlösning, vilket TeliaSonera också gjorde.

*Förbudet mot reformatio in pejus kan gälla i mål mellan två enskilda parter m.m.*

Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 2587-06 meddelades i tiden före HFD 2013 ref. 1 och får därför delvis anses överspelat. Principen gäller även i vanliga tvistemål. Vidare följer det direkt av HFD 2013 ref. 1 att reformatio in pejus gäller inom förvaltningsprocessen i en återförvisnings-situation. Den avgörande orsaken till att något särskilt hänsynstagande till Tele2 inte behöver tas i förevarande fall – och att principen om reformatio in pejus därför är tillämplig – ligger dock i att TeliaSonera ensamt överklagade länsrättens dom rörande 2008 års tvistlösningsbeslut. Tele2 hade all möjlighet att på egen hand initiera en prövning av 2008 års tvistlösningsbeslut i kammarrätten, men valde att inte göra det. Som framhållits ovan skulle priserna enligt 2008 års tvistlösningsbeslut därvid ha gällt mellan TeliaSonera och Tele2 för det fall även TeliaSonera valt att inte överklaga länsrättens dom. Sett från ett reformatio in pejus-perspektiv är TeliaSonera därför skyddsvärt samtidigt som Tele2 inte är det.

Svea hovrätts bedömning i mål T 10866-12 tog sikte på en specifik situation, nämligen den då högre instans i ett dispositivt tvistemål tillåtit åberopande av nya omständigheter och bevisning och målet av instansordningsskäl återförvisats. Situationen är således en helt annan än den i förevarande fall. Det ska vidare understrykas att fastställelse av priser i ett tvistlösningsärende enligt LEK görs utifrån tvingande lagstiftning. Det är således i grund och botten frågan om ett offentlighetsrättsligt påbud från staten riktat mot en enskild att gentemot annan enskild inte överstiga vissa prisnivåer. Tvistlösning enligt LEK ska således styras av förvaltningsprocessuella principer.

*Principen om reformatio in pejus gäller i förhållande till 2008 års tvistlösningsbeslut*

2008 års tvistlösningsbeslut – liksom efterföljande domar i anledning av TeliaSoneras överklagande av detta beslut – utgör ett enskilt beslut från PTS sida. Det är endast i förhållande till detta beslut som principen om reformatio in pejus är tillämplig. PTS agerade således helt korrekt då myndigheten beaktade prisnivåerna enligt 2008 års tvistlösningsbeslut i förhållande till sin nu gjorda beräkning av 2008 års priser.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### **Prövningsramen**

TeliaSonera har gjort gällande att tvisten inte omfattar priser som understiger de som Tele2 inledningsvis medgav hos PTS. Enligt förvaltningsrättens uppfattning bör en part ha möjlighet att justera sin talan i ett tvistlösningsärende så länge som dennes talan inte ändras till att avse en annan sak. Enligt vad som framkommit i målet har Tele2 i yttrande den 13 september 2013 frånfällt sin inledningsvis framförda inställning vad gäller vilken högsta ersättning som TeliaSonera få ut av Tele2. Att justera sin talan på detta sätt innebär, enligt förvaltningsrättens mening, inte att saken blivit en annan. PTS har därför inte varit förhindrad att pröva Tele2:s justerade yrkande.

### **Reformatio in pejus**

Som förvaltningsrätten uppfattar Kammarrätten i Stockholms avgöranden den 23 juni 2011 i mål nr 1142-10 och 1159-10 har ärendena återförvisats till PTS för att myndigheten ska göra en ny prövning med tillämpning av rätt MRP, dvs. MRP 2002. Av dessa avgöranden går inte att utläsa att PTS

vid en förnyad prövning skulle vara förhindrad att till nackdel för TeliaSonera fastställa priser som är lägre än vad som gällde enligt det ursprungliga tvistlösningsbeslutet.

PTS har som stöd för att tillämpa principen om reformatio in pejus hänvisat till rättsfallet HFD 2013 ref. 1. Förvaltningsrätten anser att förhållandena i det nu aktuella tvistlösningsärendet skiljer sig från de som förelåg i det ärende som prövades av Högsta förvaltningsdomstolen. Där fanns endast en enskild part mot staten medan nu aktuellt ärende rör en tvist mellan två enskilda parter. Det är inte heller fråga om återförvisning av utredningsskäl, utan en återförvisning på grund av att PTS beslut har fattats på oriktig grund. Regleringen i LEK har vidare ett starkt offentlighetsrättsligt inslag, varför PTS inte bara har att ta hänsyn till parternas intressen. Till detta kommer att Kammarrätten i Stockholm inte har tillämpat principen om reformatio in pejus i ett annat tvistlösningsärende som återförvisats (se avgörande den 7 februari 2007 i mål nr 2587-06).

Förvaltningsrätten anser mot bakgrund av ovanstående att principen om reformatio in pejus inte ska tillämpas i tvisten.

### **Allmänt om PTS förutsättningar att göra förändringar i en hybridmodell**

PTS ursprungligen fattade tvistlösningsbeslut för de i målen aktuella perioderna upphävdes av Kammarrätten i Stockholm på formell grund. Kammarrättens avgöranden kan, enligt förvaltningsrättens mening, inte tolkas som att PTS vid en ny beräkning av det kostnadsorienterade termineringspriset inte skulle ha möjlighet att justera och uppdatera uppgifter som inte längre är aktuella i den tillämpliga hybridmodellen. Att PTS har en skyldighet att uppdatera och vid behov revidera vissa uppgifter i hy-

bridmodellen framgår vidare av 10 och 11 §§ i PTSFS 2004:5. Av dessa bestämmelser kan således utläsas ett aktualitetskrav.

Kammarrätten i Stockholm har i ett avgörande den 23 juni 2011 (mål nr 486-10) uttalat att hybridmodellen är föremål för årliga ändringar och uppdateringar – och möjligen revideringar – vilka inte nödvändigtvis föregås av ändringar i MRP eller föreskrifterna (jfr även Kammarrätten i Stockholms avgöranden den 29 juni 2010 i mål nr 5270-09 och den 19 mars 2012 i mål nr 4315-10).

Det rättsliga förfarande, som pågått under lång tid i de ärenden som nu är föremål för prövning, kan inte rimligen få till följd att prövningen ska grundas på uppgifter som inte är aktuella för den tid som tvistlösningen avser. Så länge justeringarna i beräkningsmodellerna håller sig inom ramen för skyldighetsbeslut och tillämpliga modelldokument samt beaktar de rättssäkerhetsaspekter som kammarrätten framhållit i ovan nämnda avgöranden bör PTS, enligt förvaltningsrättens mening, ha möjlighet att göra även tämligen omfattande justeringar för att leva upp till aktualitetskravet och uppnå ett rättvisande resultat.

### **Datatrafik kan inte beaktas i tvistlösningmodellerna**

Fråga är om PTS har haft fog för att i en kretskopplad hybridmodell beakta de datatrafikvolymerna som framförs i ett annat icke-kretskopplat nät.

TeliaSonera anser att kriterierna CG 1 och BU 6 i MRP 2002 innebär att det modellerade nätet måste dimensioneras efter den trafik som använder nätet alternativt att PTS bara kan beakta så mycket trafik som det modellerade nätet klarar av att hantera. Förvaltningsrätten delar inte TeliaSoneras bedömning i denna fråga. Enligt förvaltningsrättens mening kan inte kriterierna CG 1 och BU 6 tolkas så, eftersom dessa kriterier avser kretskopplad telefonitrafik och inte paketfördelad trafik.

PTS har till stöd för att beakta volymer för datatrafik hänvisat till CG 2 och CG 9. Förvaltningsrätten delar PTS bedömning att det av dessa kriterier framgår att alla volymer i det fasta kommunikationsnätet ska inkluderas i modellen. Förvaltningsrätten anser vidare att det av MRP 2002 inte går att utläsa något förbud mot att beakta volymer som förs fram i ett annat nät.

Eftersom det bara är de gemensamma kostnaderna (t.ex. kostnader för grävschakt och kanalisation) som har beaktats i detta sammanhang anser förvaltningsrätten att hybridmodellens dimensioner inte behöver förändras med anledning av att även trafikvolymer som framförs i ett annat nät beaktas. Även om ett speciellt IP-nät har byggts upp för att bl.a. framföra data- trafik kommer detta nät även att kunna nyttja vissa delar av infrastrukturen i det kretskopplade nätet. Med hänsyn härtill anser förvaltningsrätten att PTS har inkluderat samtliga nödvändiga kostnader för tillhandahållandet av de reglerade tjänsterna i enlighet med MRP 2002.

Enligt vad som framkommit har PTS även för tidigare år beaktat data- volymer, trots att de modeller som använts byggts på kretskopplade hybridmodeller. Förvaltningsrätten finner därför att PTS, genom att beakta volymer för data och IP-tv, inte har fört in nya oförutsebara antaganden i modellen. Enligt förvaltningsrättens mening får PTS därför anses ha haft fog för att beakta aktuella trafikvolymer för att fastställa vad som är en rättvisande kostnadsorienterad prissättning. Det saknas därmed skäl att bifalla TeliaSoneras talan i denna del.

#### **Fördelningsmetoden för kostnader i core-nätet**

PTS har anfört att myndigheten har prövat vilken av fördelningsmetoderna i hybridmodell version 5.1 och version 8.1 som bör tillämpas i tvistlös- ningsmodellerna och att myndigheten därvid kommit fram till att en till- lämpning av metoden i version 5.1 skulle underskatta andelen kostnader



som fördelas till samtrafik. PTS har därför använt den fördelningsmetod som infördes i hybridmodell version 8.1 (2011).

Förvaltningsrätten anser att PTS vid sin prövning av det i målet aktuella tvistlösningsärendet haft fog för att tillämpa en förändrad fördelningsmetod med hänsyn till de brister som Kammarrätten i Stockholm konstaterat i den tidigare tillämpade versionen (avgörande den 29 januari 2008 i mål nr 9070-07). Förvaltningsrätten finner att den valda fördelningsmetoden får anses rimlig att tillämpa i det aktuella ärendet och att den får anses förenlig med MRP 2002. Enligt förvaltningsrättens mening innebär förändringen av hybridmodellen i detta avseende inte att PTS har infört nya och oförutsebara antaganden. PTS har således, enligt förvaltningsrättens mening, haft godtagbara skäl för att göra de förändringar som gjorts i fördelningsmetoden för kostnader i core-nätet.

#### **Fördelningen av kostnader mellan accessnät och core-nätet**

PTS har som skäl för att förändra modellen angett att principen för hur kostnader för abonnentanslutning har ändrats; från att betrakta sådana kostnader som drivna av trafik till att vara drivna av access av kunder. Någon analys av vad som är en lämplig fördelning mellan access och core för de i målet aktuella perioderna har inte genomförts i Sverige. Emellertid har en sådan analys gjorts vad gäller förhållandena i Danmark av den danska tillsynsmyndigheten och PTS har i det aktuella tvistlösningsärendet använt samma fördelningsmetod.

Förvaltningsrätten finner att de danska och svenska förhållandena i detta avseende bör kunna anses jämförbara och att det därför är rimligt att hämta ledning från den danska regleringsmyndighetens analys. Fördelningen av kostnader med 63 procent till access och 37 procent till core förefaller därför väl avvägd. Förvaltningsrätten finner att PTS förändrade antagande har

stöd i MRP 2002. Förvaltningsrätten anser vidare att förändringarna inte kan anses oförutsebara eller inte tillräckligt dokumenterade.

### Slutsatser

Förvaltningsrätten finner därmed att PTS beräkning av det kostnadsorienterade priset inte är baserat på felaktigt beräknade kostnader eller att PTS i justerade hybridmodeller gjort nya antaganden som inte är förenliga med 2002 års MRP eller med regelverket i övrigt. TeliaSonerars förstahandsyrkande ska därför avslås.

Enligt förvaltningsrättens mening saknas det vidare förutsättningar att bifalla TeliaSonerars andrahandsyrkande, eftersom detta yrkande bygger på hybridmodeller som tagits fram med stöd av MRP 2007, vilken kammarrätten av formella skäl ansett inte tillämplig för den aktuella perioden. Inte heller TeliaSonerars i sista hand framställda yrkande kan bifallas eftersom PTS, enligt förvaltningsrätten, har haft rätt att pröva Tele2:s justerade yrkande.

Med hänsyn till vad förvaltningsrätten ovan funnit avseende reformatio in pejus ska Tele2:s talan bifallas.

Tele2 har yrkat att förvaltningsrätten ska fastställa genomsnittliga priser för de olika nätsegmenten. PTS har i det överklagade beslutet både vad gäller punkt 1 och punkt 2 emellertid valt att dela upp priserna mellan olika nätsegment samt mellan start-, hög- och lågtrafikavgift. I det överklagade beslutet redovisas vad TeliaSonerars kostnadsorienterade priser skulle bli för den aktuella perioden med tillämpning av denna mer detaljerade prissstruktur. För att få samstämmighet med punkt 2 i det överklagade beslutet och då ingen av parterna har framfört synpunkter på den prisstruktur som PTS har tillämpat i det överklagade beslutet anser förvaltningsrätten att det

finns skäl att bifalla överklagandet på så sätt att priserna ska fastställas i enlighet med den mer detaljerade prisstrukturen som framgår av det överklagade beslutet.

Förvaltningsrätten anser vidare att Tele2 för perioden den 28 april – 31 december 2008 har rätt att ta ut reciproka priser av TeliaSonera. Punkt 3 i det överklagade beslutet ska därför upphävas och ersättas med en hänvisning till de priser som förvaltningsrätten fastställer att TeliaSonera har rätt att ta ut från Tele2.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (DV 3109/1A).

Richard Ljungqvist  
F.d. chefsrådman

Anneli Berglund Creutz  
Rådman

I avgörandet har även deltagit de ekonomiska experterna Göran Ek och Anders Stenlund. Carina Westin har varit föredragande.



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm.

**Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

För att kammarrätten ska kunna ta upp Ert överklagande måste Er skrivelse ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då Ni fick del av domen/beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att besvärshandlingen kommer in nästa vardag.

Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet alltid ha kommit in inom tre veckor från den dag beslut meddelades.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nå för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.