



Rättelse den 10 februari 2017 enligt  
26 § förvaltningslagen (1986:223):  
Under "Vår referens" ska stå "Dnr:  
16-5475 och 16-5476".

BESLUT

SA  
1(10)

Datum  
2017-01-24

Vår referens  
Dnr: 16-5475 och  
15-5476

Aktbilaga

Konkurrensavdelningen

Telia Company AB, org.nr 556103-4249  
Regulatory Affairs/Legal department  
Att. Elin Ersson  
Stjärntorget 1  
164 94 Solna

## Föreläggande att upphöra med trafikstyrning i strid med EU-förordning 2015/2120

### Saken

Föreläggande enligt 7 kap. 3 a § lag (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK); fråga om trafikstyrning i strid med artikel 3 i EU-förordningen 2015/2120 (TSM-förordningen)

---

### Post- och telestyrelsens avgörande

PTS förelägger Telia Company AB att upphöra med den trafikstyrning som sker när en slutanvändare, med privatabonnemangen Telia Mobil Komplet eller Telia Mobil Dela, har förbrukat sin avtalade datavolym och ges fortsatt tillgång till Facebook, Instagram, Messenger, WhatsApp, Twitter och Kik men är blockerad från övrig dataanvändning.

PTS förelägger även Telia Company AB att upphöra med den trafikstyrning som sker när en slutanvändare, med privatabonnemangen Telia Mobil Komplet eller Telia Mobil Dela samt tilläggstjänsten Fri Surf Lyssna, som har förbrukat den avtalade datavolymen tillåts att strömma musik och ljud från bl.a. Spotify, Sveriges Radio, Radio Play och Storytel, men är blockerad från övrig dataanvändning.

Telia Company AB ska rätta sig efter föreläggandet senast inom 30 dagar från delgivning av detta beslut.

Detta föreläggande gäller enligt 8 kap. 22 § LEK omedelbart.

---

### Post- och telestyrelsen

Postadress:  
Box 5398  
102 49 Stockholm

Besöksadress:  
Valhallavägen 117A  
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00  
Telefax: 08-678 55 05  
pts@pts.se

## Bakgrund

Den 29 november 2015 trädde Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2120 av den 25 november 2015 om åtgärder rörande en öppen internetanslutning och om ändring av direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster och förordning (EU) nr 531/2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen, fortsättningsvis benämnd TSM-förordningen, i kraft. Denna förordning innehåller bl.a. regler för att säkerställa lika och icke-diskriminerande behandling av trafik vid tillhandahållandet av internetanslutningstjänster och därtill kopplade rättigheter för slutanvändare.

Den 18 april 2016 lanserade Telia Company AB (Telia) två slutkundserbudanden för mobiltelefoni och mobilt internet, med följande innebörd. Det ena erbjudandet innebär att slutanvändare som har eller köper Telias Dela- eller Komplet-abonnemang får "fri surf" på ett antal sociala medier (Facebook, Instagram, Messenger, Whatsapp, Twitter och Kik), fortsättningsvis benämnt Sociala. Slut användaren kan obegränsat använda de angivna sociala medietjänsterna utan att den datavolym som ingår i respektive abonnemang påverkas. De tjänster som ingår i Sociala är alltid tillgängliga, även om slutanvändaren förbrukat den datavolym som ingår i abonnemanget.

Det andra erbjudandet är "Fri surf Lyssna", fortsättningsvis benämnt Lyssna. Lyssna innebär att slutanvändaren fritt kan "strömma" vissa tjänster och applikationer, för musik, radio och ljudböcker. Lyssna är en tilläggstjänst till privatabonnemangen Telia Mobil Dela och Telia Mobil Komplet. För 59 kronor per månad kan abonnenten strömma upp till 100 GB musik, radio eller ljudböcker som ingår i Lyssna, utan att det påverkar datavolymen i abonnemanget. De tjänster som ingår i Lyssna är alltid tillgängliga, även om slutanvändaren förbrukat den datavolym som ingår i abonnemanget. De applikationer som omfattas av Lyssna är bl.a. Spotify, Storytel, Sveriges Radio och Radio Play.

Body of European Regulators of Electronic Communication (BEREC) är en samarbetsorganisation för EU:s nationella regleringsmyndigheter på området elektronisk kommunikation, vilken har inrättats genom EU-förordning 1211/2009. BEREC har tagit fram riktlinjer, "BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules, BoR (16) 127 August 2016", till stöd för de nationella regleringsmyndigheterna vid tillämpningen av TSM-förordningen, fortsättningsvis benämnda BERECs riktlinjer.

Fråga i aktuellt ärende är om den trafikstyrning som sker när en slutanvändare förbrukat sin avtalade datavolym och har fortsatt tillgång till de applikationer och tjänster som ingår i de två erbjudandena men är blockerad från övrig dataanvändning, är tillåten enligt TSM-förordningen.

PTS har berett Telia tillfälle att yttra sig i ärendet. Telia har inkommit med yttranden. PTS har även berett Telia tillfälle att yttra sig över ett utkast till detta beslut om föreläggande. Telia har den 4 januari 2017 inkommit med ett yttrande över utkastet till beslut.

Telenor Sverige AB har inkommit med synpunkter i ärendet.

### **Telias inställning**

Telia har i huvudsak anfört följande. Av TSM-förordningen framgår att slutanvändare, för att kunna utöva sina rättigheter att få tillgång till och distribuera information och innehåll samt använda och tillhandahålla applikationer och tjänster som de själva har valt, bör ha frihet att komma överens med leverantörer av internetanslutningstjänster om taxor för särskilda datavolymer och hastigheter för internetanslutningstjänster.

När abonnenten förbrukat sin avtalade datamängd stängs möjligheten till vidare trafik till de ip-nummer som räknas av mot den avtalade datamängden, dvs. den trafik som inte ingår i erbjudandet Sociala. Enligt Telias uppfattning sker detta på grund av det abonnemangsavtal som ingåtts med abonnenten och i syfte att efterleva det ingångna abonnemangsavtalet. Den trafik som inte räknas av mot den avtalade datamängden är alltid tillgänglig även om abonnenten använt sin avtalade datamängd. Telia anför att den åtgärd som Telia vidtar i fråga om trafik som omfattas av Sociala och Lyssna inte rimligen kan anses begränsa slutanvändarens rättigheter enligt artikel 3.1 TSM-förordningen. I annat fall är det inte kommersiellt möjligt för operatörer att erbjuda kunderna att välja datamängd efter det egna behovet och efter vad kunderna är beredda att betala.

Den tolkning som BEREC gör i riktlinjerna avseende s.k. teknisk diskriminering är, enligt Telias uppfattning, inte förenlig med utgångspunkten för tillämpningen av TSM-förordningen. Utgångspunkten är enligt Telia att varje fall måste prövas för sig och där erbjudandenas samtliga villkor och åtgärder som vidtas i enlighet med villkoren måste bedömas i sin helhet för att säkerställa att slutanvändarnas val i praktiken inte undergrävs väsentligt. Enligt Telias mening är det inte möjligt för BEREC att i riktlinjerna fastställa en generell princip som innebär att åtgärder som den nu aktuella eller liknade åtgärder alltid är oförenliga med förordningen. Telia anför att PTS istället ska undersöka och bevisa att åtgärden verkligen innebär en diskriminering enligt artikel 3.3 TSM-förordningen.

Telia anför vidare att bedömningen i princip bör begränsas till om åtgärden innebär ett missgynnande enligt unionsrätten och, i så fall, om åtgärden är objektivt motiverad. Enligt Telia är utgångspunkten för bedömningen att så väl Sociala som Lyssna i grunden innebär en tillåten särbehandling. Enligt Telia är frågan således om åtgärden att inte stänga den fria trafiken innebär en skada eller annan konkret nackdel för någon vars rättigheter säkerställs i förordningen jämfört med även om den fria datatrafiken stängs. För att det ska vara ett missgynnande krävs det enligt unionsrätten att någon form av skada eller nackdel uppstår för den förfördelade med anledning av åtgärden. Enligt Telias uppfattning orsakas ingen påvisbar skada eller nackdel av denna åtgärd. Dessutom anser Telia att det avser en begränsad tid till dess ny avtalad datamängd är påfylld och tillgång till hela internet återigen är återställd. Telia anför att det inte sker något missgynnande i detta fall och att det därmed redan på denna grund är uteslutet att åtgärden innebär diskriminering enligt artikel 3.3 TSM-förordningen.

För det fall åtgärden skulle anses innebära ett missgynnande är den, enligt Telias uppfattning, objektivt motiverad och därmed tillåten enligt förordningen. Det eftersom åtgärden har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Den fråga som återstår blir (enligt Telia) på vilken grund Telia ska stänga även den "fria trafiken" (den som är hänförlig till erbjudandena Sociala och Lyssna) när datamängden är förbrukad för övrig trafik. Innebörden av erbjudandet är att denna trafik är obegränsad. Det finns därför inga skäl att stänga trafiken bara för att abonnenten har förbrukat den avtalade datavolymen och inte köper till mer datavolym. Det skulle utgöra en omotiverad och onödigt ingripande åtgärd mot abonnenten att i det läget även stänga den fria trafiken.

Telia anför även att de åtgärder som Telia vidtar i nätet med anledning av erbjudandena, är helt och hållet motiverade av kommersiella överväganden och påverkar överhuvudtaget inte överföringskapaciteten. Åtgärderna har inte det syftet. Det är därför inte relevant att pröva om dessa åtgärder är rimliga såsom trafikstyrningsåtgärder.

Telia har vidare i yttrande av den 4 januari 2017 anført bl.a. följande.

PTS har inte utfört de analyser som krävs för att vidta de åtgärder som anges i utkastet till föreläggandet. PTS har bedömt bara en enda aspekt av Telias erbjudanden och inte om erbjudandena i deras helhet står i strid med TSM-förordningen. Telias erbjudanden är exempel på sådana överenskommelser och affärsmetoder som avses i artikel 3.2 i TSM-förordningen. PTS ingripande måste då, enligt Telias mening, grunda sig på en analys av effekten av

erbjudandena, bl.a. i fråga om erbjudandena har skadliga effekter på konkurrensen eller påtagligt begränsar slutanvändarnas rättigheter.

Telia menar därutöver att de mobilabonnemang som är aktuella i ärendet, Komplett och Dela, enbart omfattar en mycket begränsad del av marknaden. Det är en ytterst liten del av dessa abonnemang varje månad som stängs för vidare dataanvändning på grund av att den tillgängliga datamängden är förbrukad. Telias förfarande att stänga av tillgången till internet, samtidigt som viss trafik släpps fram, innebär därmed inte en sådan materiell begränsning av slutanvändarnas rättigheter att det strider mot TSM-förordningen.

Enligt Telias mening kan bestämmelsen i 8 kap. 22 § LEK om att beslut enligt lagen gäller omedelbart inte tillämpas i fråga om beslut enligt TSM-förordningen. PTS kan därför inte förordna om omedelbar giltighet för föreläggandet.

## Skäl

### Tillämpliga bestämmelser m.m.

Enligt 7 kap. 3 a § första stycket 2 punkten LEK, får tillsynsmyndigheten meddela de förelägganden och förbud som behövs för fullgörande av de skyldigheter som anges i artiklarna 3–5 i TSM-förordningen.

Av 8 kap. 22 § LEK följer att ett beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall gälla omedelbart, om inte annat har bestämts.

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 slut användaren 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 internetanslutningstjänster och slut användare 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 internetanslutningstjänster 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, försämra 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 BERECs riktlinjer, paragraf 55, framgår att avtal eller metoder som innebär teknisk diskriminering utgör en behandling som inte är likvärdig och som inte är förenlig med artikel 3.3 TSM-förordningen. I paragrafen exemplifieras tre situationer som innebär teknisk diskriminering. Punkt tre avser situationen när ett erbjudande om ”zero rating” innebär att alla applikationer blockeras (eller saktas ner) när datamängden har uppnåtts förutom de ”zero rated” applikationerna, vilket, enligt riktlinjerna, skulle stå i strid med artikel 3.3 första (och tredje) stycket.

### PTS bedömning

Artikel 3.1 i TSM-förordningen innehåller en grundläggande bestämmelse till skydd för den s.k. nätneutraliteten, dvs. likabehandling av trafik på internet. Slut användaren ska enligt bestämmelsen 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. Enligt artikel 3.2 i TSM-förordningen kan leverantörer av internetanslutningstjänster och slut användare ingå avtal om bl.a. datavolymer under förutsättning att avtalsvillkoren inte begränsar utövandet av slut användarnas rättigheter som anges i artikel 3.1 TSM-förordningen.

Artikel 3.3 i TSM-förordningen innehåller en reglering av under vilka omständigheter leverantörer av internetanslutningstjänster får tillämpa s.k. trafikstyrningsåtgärder. Av artikel 3.3 första stycket i TSM-förordningen följer att leverantörer av internetanslutningstjänster är skyldiga att behandla all trafik likvärdigt. Av artikel 3.3 andra stycket följer att leverantörer av internetanslutningstjänster, med avvikelse från kravet på likvärdig behandling av trafik i första stycket, under vissa angivna förutsättningar får tillämpa rimliga trafikstyrningsåtgärder. För att det ska vara fråga om rimliga trafikstyrningsåtgärder får åtgärderna inte grundas på kommersiella överväganden utan på objektiva sett skilda krav på tjänstens tekniska kvalitet för specifika kategorier av trafik.

Slut användare med Telias abonnemang Mobil Komplet och Mobil Dela kan använda vissa utvalda sociala medier, som tillhandahålls över internet, utan att data som slut användare förbrukar för dessa tjänster och applikationer räknas av mot abonnemangets datavolym. Denna avtalsmodell benämns ibland ”zero rating”. När slut användaren har förbrukat datavolymen enligt abonnemanget har slut användaren emellertid fortfarande tillgång till Sociala, samtidigt som slut användaren inte kan nå andra delar av internet. På motsvarande sätt kan slut användare som köpt tilläggstjänsten Lyssna fortfarande använda vissa tjänster och applikationer med strömmad musik, även om abonnemangets datavolym för internetanslutningstjänsten är förbrukad.

I och med detta vidtar Telia tekniska åtgärder i sitt nät som innebär att viss trafik över internet släpps fram till slut användaren, samtidigt som annan trafik blockeras, när slut användaren har förbrukat den köpta datavolymen. Frågan i ärendet är om detta slags trafikstyrning är tillåten enligt TSM-förordningen.

Telia har anfört att bolaget inte bryter mot TSM-förordningen eftersom blockeringen av all datatrafik, förutom de tjänster som ingår i Sociala och Lyssna, sker för att upprätthålla det avtal som bolaget ingått med

slutanvändarna. Enligt Telia är ett sådant avtal inte otillåtet enligt artikel 3.2 TSM-förordningen.

PTS har i detta ärende inte prövat huruvida avtalsmodeller med inslag av ”zero rating”, exempelvis Telias erbjudande Sociala, som sådana i allmänhet är förenliga med TSM-förordningen. Det nu sagda gäller även erbjudandet Lyssna, vilket är en tilläggstjänst som slutanvändaren köper separat. PTS har inte heller prövat huruvida den behandling av datatrafik som görs för att skilja ut trafik hänförlig till Sociala och Lyssna är förenlig med integritetskyddsreglerna i 6 kap. LEK.

PTS utövar emellertid tillsyn över de trafikstyrningsåtgärder som Telia vidtar i sitt nät till följd av de aktuella avtalsmodellerna. Myndigheten har i det här ärendet begränsat sin prövning till om dessa trafikstyrningsåtgärder i sig är förenliga med TSM-förordningen. Enligt PTS bedömning bör artikel 3.3 i TSM-förordningen tolkas på så sätt att den förbjuder leverantörer av internetanslutningstjänster att tillämpa trafikstyrningsåtgärder i sina nät som inte är förenliga med bestämmelsen, oavsett vilka överenskommelser som gäller mellan leverantören och slutanvändaren.

Det framgår vidare av förordningens text att en tillämpning av bestämmelserna om tekniska trafikhanteringsåtgärder i artikel 3.3 i TSM-förordningen inte ska göras beroende av en analys av konkurrensförhållandena på marknaden m.m. Bestämmelsernas utformning bygger på de överväganden som unionslagstiftaren har gjort i fråga om vilka förutsättningar som ska gälla för att leverantörer av internetanslutningstjänster ska få tillämpa trafikstyrningsåtgärder i sina nät. Dessa överväganden innefattar bl.a. bedömningar av hur trafikstyrningsåtgärder inverkar på innovation och konkurrens (jfr ingresspunkt 3 i TSM-förordningen). Unionslagstiftaren har funnit att likabehandling av trafik på internet ska vara huvudregel och att rimliga trafikstyrningsåtgärder inte får grundas på kommersiella överväganden (jfr ingresspunkterna 8 och 9 i TSM-förordningen).

När slutanvändaren förbrukat den avtalade datavolymen behandlar Telia trafik på så sätt att slutanvändaren har tillgång till de tjänster och applikationer som ingår i Sociala och Lyssna, men är blockerad från övrig dataanvändning. Blockering av detta slag står i strid med kravet på likvärdig behandling av trafik i artikel 3.3 första stycket. Telia har emellertid gjort gällande att blockeringen inte utgör diskriminering, eller, om diskriminering skulle anses förekomma, att denna är objektivt motiverad.

Enligt PTS mening innehåller artikel 3.3 en uttömmande reglering av de fall då en leverantör av internetanslutningstjänster kan avvika från kravet på likvärdig



behandling av trafik på internet och i stället tillämpa olika slags trafikstyrningsåtgärder. Trafikstyrning, exempelvis sådan att enbart vissa tjänster och applikationer på internet görs tillgängliga för slutanvändaren, samtidigt som all annan trafik blockeras, är därför tillåten endast om den faller in under någon av de situationer som anges i artikel 3.3. Vad Telia anfört om innebörden av unionsrättens diskrimineringsbegrepp i allmänhet kan inte medföra någon annan bedömning.

Som PTS förstår Telias yttranden gör företaget inte uttryckligen gällande att den trafikstyrning som är aktuell i ärendet skulle utgöra en rimlig trafikstyrningsåtgärd i den mening som anges i artikel 3.3 andra stycket. PTS bedömer i vilket fall att de aktuella trafikstyrningsåtgärderna är grundade på kommersiella överväganden och inte på objektiva sett skilda krav på tjänstens tekniska kvalitet för specifika kategorier av trafik. Åtgärderna omfattas därmed inte av de situationer där trafikstyrning kan vara tillåten.

Som nämnts ovan diskuteras den typ av erbjudande som nu är aktuellt även i BERECs riktlinjer för tillämpningen av TSM-förordningen. Riktlinjerna utgör ett stöd för EU:s nationella regleringsmyndigheter. De är i och för sig inte bindande. PTS kan konstatera att myndighetens tolkning av de relevanta bestämmelserna i TSM-förordningen, i detta fall, också är den som förespråkas i BERECs riktlinjer.

PTS finner sammanfattningsvis att Telias trafikstyrningsåtgärder inte är förenliga med artikel 3.3 i TSM-förordningen. Telia ska därför föreläggas att, inom skälig tid, upphöra med den trafikstyrning som sker då slutanvändaren ges fortsatt tillgång till de tjänster och applikationer som omfattas av Sociala och Lyssna, samtidigt som slutanvändaren blockeras från övrig dataanvändning.

PTS meddelar detta beslut om föreläggande med stöd av 7 kap. 3 a § första stycket 2 LEK. Beslutet fattas alltså enligt LEK. PTS finner inte skäl att avvika från huvudregeln i 8 kap. 22 § LEK att beslutet ska gälla omedelbart. Det är emellertid skäligt att ge Telia en frist om högst 30 dagar från delgivning av beslutet att rätta sig efter föreläggandet.

### 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 5398, 102 49 Stockholm, alternativt till [pts@pts.se](mailto: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.

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 PTS inte själv ändrar beslutet på det sätt ni begärt.

Om något är oklart kan ni vända er till PTS.

---

Beslutet har fattats av tf. generaldirektören Catarina Wretman. Föredragande har varit juristen Karolina Sölsnaes. I ärendets slutliga handläggning har även verksjuristen Per Andersson, enhetschefen Emma Närvä, avdelningschefen Rikard Englund och chefsjuristen Karolina Asp deltagit.



Beslutat av: Catarina Wretman