

Telia Company AB
Org.nr 556103-4249
Regulatory Affairs, Legal department

Föreläggande vid vite mot Telia Company AB om villkor för operatörsbyten

Saken

Föreläggande vid vite enligt 7 kap. 5 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK); fråga om villkor för operatörsbyte på marknaden för lokalt tillträde till nätinфраstruktur (marknad 3a).

Post- och telestyrelsens avgörande

Post- och telestyrelsen (PTS) förelägger Telia Company AB (Telia) att, vid vite om 50 miljoner (50 000 000) kronor, senast den 12 juli 2018 upphöra att ställa krav på fullmakt från frånträdande operatör för att genomföra operatörsbyte.

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

Bakgrund

Telia äger ett omfattande accessnät som består av såväl fiber- som kopparledning. Inom Teliakoncernen hanterar det helägda dotterbolaget Skanova AB (Skanova) tillträde till accessnätet. Förbindelser i accessnätet upplåts av Skanova både till Telias egen slutkundsverksamhet och till andra operatörer. PTS har fattat beslut om skyldigheter på marknaden för lokalt tillträde till nätinфраstruktur¹ (nedan skyldighetsbeslutet) som innebär att Telia och berörda dotterbolag har en långtgående skyldighet att upplåta förbindelser i accessnätet till andra operatörer. Dessa operatörer kan sedan erbjuda sina slutanvändare bredbandstjänster via förbindelserna.

¹ Beslut om fastställande av företag med betydande inflytande på marknaden för lokalt tillträde till nätinфраstruktur (marknad 3a), 2015-02-19 med rättelse 2015-03-20 (PTS dnr 11-9306).

Med operatörsbyte avses att Telia, efter en beställning av en tillträdande operatör, kopplar ned tillträdet till accessnätet för den operatör som för närvarande använder den tillträdesreglerade fiberförbindelsen och istället kopplar in den tillträdande operatören. Den tillträdande operatören hyr sedan den passiva fiberförbindelsen i accessnätet från Telia, på de villkor som ska gälla enligt skyldighetsbeslutet. Detta föregås av att slutkunden har valt att sluta avtal med den tillträdande operatören om tillhandahållande av tjänster.

Väl fungerande operatörsbyten på grossistmarknaden för bredband har avgörande betydelse för att öka konkurrensen och möjliggöra valfrihet för konsumenter och mindre företag att välja leverantör. Därför har operatörsbyten på fiberinfrastruktur till enfamiljshus under en längre period varit en prioriterad fråga i PTS konkurrenstillsyn. Från 2016 har antalet förfrågningar till Telia om operatörsbyte av fiberförbindelser till enfamiljshus från tillträdande operatörer ökat.

Telia har sedan den 1 februari 2018 en rutin vid operatörsbyte som innebär att den operatör som beställer operatörsbyte på begäran måste kunna visa en skriftlig fullmakt från den frånträdande operatören att säga upp dennes avtal med Telia. Rutinen stadgas i Telias Externa referenserbjudande för produkten Fiber Villa. Telia har dock i praktiken tillämpat en rutin för operatörsbyten utan fullmakter som delvis avviker från villkoren i det externa referenserbjudandet.

Telia och övriga större operatörer på marknaden har under en längre tid fört diskussioner om hur operatörsbytesprocessen lämpligen ska hanteras men läget är nu låst och för närvarande synes frågan inte kunna lösas genom samförstånd. Av utredningen i ärendet framgår att Telia numera kräver en fullmakt från frånträdande operatör för att tillgodose en begäran om operatörsbyte.

Telias inställning

PTS har den 23 maj 2018, i enlighet med 7 kap. 4 § LEK, underrättat Telia om att myndigheten finner skäl att misstänka att företaget inte efterlever skyldigheten om operatörsbyte i skyldighetsbeslutet. Telia har i yttrande den 25 juni 2018, vid möten och skriftväxling med PTS sammanfattningsvis framfört följande.

Telia anser inte att bolaget agerar i strid med skyldighetsbeslutet och avser därför inte att vidta de åtgärder som PTS anger i underrättelsen. Telia gör gällande att skyldighetsbeslutet är otydligt och att tolkningen av skyldighetsbeslutet ska vara restriktiv och att oklarheter i skyldighetsbeslutet måste tolkas till den enskildes fördel.

Telia lyfter särskilt fram att skyldighetsbeslutet inte innehåller några närmare föreskrifter om vem som har företräde till en förbindelse vid operatörsbyte. Skyldighetsbeslutet ger operatörer rätt till tillträde till SMP-operatörens befintliga infrastruktur, men skyldigheterna innehåller inte någon företrädesrätt för ny aktörs nyttjande av den tillträdesreglerade infrastrukturen i förhållande till den som vid ett givet tillfälle nyttjar den. Eftersom det handlar om ett avslutande av frånträdande operatörs avtal är det naturligt att Skanova förutsätter att tillträdande operatör har en fullmakt att avsluta frånträdande operatörs avtal med Skanova. Skanovas villkor innehåller därför villkoret att tillträdande operatör ska ha en fullmakt från frånträdande operatör vid beställning av operatörsbyte. Villkoret har funnits för kopparaccess sedan lång tid. Regleringen avseende fiber ställer krav på samma behandling (EoI) och det spelar därmed ingen roll om frånträdande operatör är Telia (Öppen Fiber) eller någon part utanför Telia koncernen.

Att tillämpa ett beställningsförfarande för operatörsbyte utan att behörighetsfrågorna kring uppsägning av det (hyres)avtal som är gällande och på vilket leverans sker, är olämpligt eftersom det skapar en rad oklarheter. Verkställandet av en ”beställning” av operatörsbyte utan att den frånträdande operatören och den tillträdande operatören är överens om att byte ska ske, innebär att den nuvarande operatören inte längre kan leverera till sin slutkund. Det skulle innebära att en ”beställning” av operatörsbyte skulle utsläcka tidigare leveransåtaganden och avtal där den aktuella fiberförbindelsen ligger till grund för leveranserna. Det skulle uppenbarligen riskera att öppna dörren för lycksökare som genom en enkel ”beställning” kan ta över kunder, skapa oreda och oklarhet och föranleda onödiga kostnader för befintliga leverantörer. Telia kan inte se vare sig något konkurrens- eller konsumentintresse i det.

Telias rutin för operatörsbyte bygger på att tillträdande operatör, baserat på en fullmakt från slutkunden (ej samma fullmakt som avses ovan), tar kontakt med frånträdande tjänsteleverantör och kommer överens om ett datum för operatörsbyte. Det överenskomna datumet kan sedan användas till grund för en överenskommelse och fullmakt mellan tillträdande och frånträdande operatör när hanteringsfallet operatörsbyte beställs av Skanova. Kommunikationsoperatören (Telia Öppen Fiber) har inga ytterligare krav och överenskommelsen om bytesdatum konstituerar den fullmakt som tillträdande operatör behöver mot Skanova. Vid användande av Telias rutin kommer tillträdande operatör, som har störst incitament att ta hand om slutkunden, att ha full kontroll över operatörsbytet och eventuella tidsförskjutningar kan kommuniceras till berörda parter. Telia erbjuder också en flexibilitet vad gäller själva tidpunkten för omkoppling för att undvika att slutkunden står utan tjänst.

Telia anför vidare att utan ett enkelt beställningsförfarande där tillträdande och frånträdande operatör gjort upp om när operatörsbytet kan äga rum, skapas en betydande administration även hos nätägare, som i sin tur är beroende av information från den tillträdande och frånträdande operatören. Det är rimligt att anta att den administrativa bördan och kostnaderna för detta skulle vara betydande. PTS krav i underrättelse kan därmed inte vara förenligt med skyldighetsbeslutet.

Telia anser även att civilrättsliga principer medför att Telia behöver en rutin med fullmakt från den frånträdande operatören. Det måste ske en avstämning med innehavaren av nyttjanderätten till fibern för att säkerställa att operatörsbytet är i sin ordning.

Telia anser att PTS resonemang i underrättelsen (s. 7 fjärde stycket) kring fall där nuvarande (frånträdande) operatör (eller dess tjänsteleverantör) inte medverkar till ett operatörsbyte kan enligt Telia vara befogat. Telia för gärna en dialog med PTS om på vilket sätt nätägaren Skanova då bör agera, och är beredd att införa avtalsvillkor som bidrar till att undvika en sådan situation i framtiden. Dock bör understrykas att detta inte är något problem som har uppdagats hittills. Resonemanget som PTS för i denna del är dock inte något skäl för PTS att hävda att fullmakt för att kunna beställa operatörsbyte skulle vara oförenligt med skyldighetsbeslutet.

Telia anser även att vare sig Telia eller Skanova har accepterat eller medgivit att en större operatör tillämpat en rutin som avviker från villkoren i referenserbjudandet och att det är anmärkningsvärt att PTS gör gällande motsatsen.

Skäl

Tillämpliga bestämmelser

I 7 kap. 4 § LEK anges att om PTS finner skäl att misstänka att den som bedriver verksamhet enligt denna lag inte efterlever lagen eller de beslut om skyldigheter eller villkor eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, inte efterlever en genomförandeåtgärd som avses i 1 § andra stycket eller inte använder en radiosändare i den utsträckning som villkoren medger, ska myndigheten underrätta den som bedriver verksamheten om detta förhållande och ge denne möjlighet att yttra sig inom skälig tid.

Enligt 7 kap. 5 § LEK får tillsynsmyndigheten meddela de förelägganden och förbud som behövs för att rättelse av en överträdelse som avses i 4 § ska ske omedelbart eller inom skälig tid. Följs inte föreläggandet, får tillsynsmyndigheten, efter utgången av den tid som angetts i underrättelsen enligt 4 §, meddela de ytterligare förelägganden eller förbud som behövs för

efterlevnaden av lagen eller av de beslut om skyldigheter eller villkor eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Enligt fjärde stycket får förelägganden och förbud förenas med vite.

PTS beslutade den 19 februari 2015 att påföra Telia skyldigheter med stöd av 4 och 8 kap. LEK.²

Telia har enligt skyldighet 1.1 i skyldighetsbeslutet en skyldighet att vid varje rimlig begäran från annan operatör tillhandahålla fysiskt tillträde till företagets koppar- och fiberbaserade nätinfrastuktur.

Enligt skyldighet 6.4 i skyldighetsbeslutet ska Telia vid varje rimlig begäran från operatör tillhandahålla operatörsbyte. Telia ska möjliggöra att operatörsbyte kan komma till stånd utan dröjsmål för slutkunden och utan att operatörens relation till slutkunden i övrigt påverkas. Detta innebär t.ex. att Telia ska tillhandahålla operatörsbyte utanför ordinarie arbetstid om den tillträdande operatören bedömer att detta är det bästa i det enskilda fallet.

PTS bedömning

Affärsmodeller på marknaden för lokalt tillträde till nätinfrastuktur

PTS reglering omfattar tillträde till Telias fysiska nätinfrastuktur, dvs. tillträde till nätet på fysisk nivå. En annan operatör får därigenom möjlighet att hyra en fysisk förbindelse av Telia och kopplar in den i sin egen utrustning. Över det aktiva nätet kan sedan slutkundstjänster (bredband, TV och telefoni) levereras. Leveransen av slutkundstjänster kan ske direkt eller indirekt. I det senare fallet agerar den operatör som hyr den fysiska förbindelsen som en s.k. kommunikationsoperatör. Det innebär att den operatören vidareupplåter den aktiva förbindelsen till en leverantör av slutkundstjänster.

Två typer av operatörsbyten

Om en kommunikationsoperatör hyr nätet och vidareupplåter det till tjänsteleverantörer kan operatörsbyten även ske inom ramen för kommunikationsoperatörstjänsten, dvs. att slutkunden byter leverantör av tjänster men behåller sin kommunikationsoperatör. Det är dock inte den typen av operatörsbyten som PTS reglerar på marknaden för lokalt tillträde till nätinfrastuktur. Det som är aktuellt i detta tillsynsämne är alltså ett

² Beslut om fastställande av företag med betydande inflytande på marknaden för lokalt tillträde till nätinfrastuktur (marknad 3a), 2015-02-19 med rättelse 2015-03-20 (PTS dnr 11-9306).

operatörsbyte där den fysiska förbindelsen kopplas om mellan två olika operatörer.

Telia är skyldigt att vid varje rimlig begäran tillhandahålla operatörsbyte. Operatörsbyte kan ses som ett specialfall av tillträde till nätet. Utgångspunkten för att ett vanligt tillträde till nätet ska medges är att den aktuella förbindelsen är ledig. En förbindelse är att betrakta som ledig om den inte används för att leverera slutkundstjänster.

Utan en möjlighet att genomföra operatörsbyten skulle en slutkund som vill byta bredbandsleverantör först behöva säga upp sina slutkundstjänster och när dessa därefter har kopplats ned kan en ny leverantör av tjänster beställa ett fysiskt tillträde, som efter en viss leveranstid kan kopplas in. Vid ett sådant förfarande skulle en slutkund riskera att vara utan sin bredbandsuppkoppling under en period, i värsta fall i flera veckor.

Operatörsbyten ska därför, enligt skyldighetsbeslutet, komma till stånd utan dröjsmål för slutkunden och utan att operatörens relation till slutkunden i övrigt påverkas. Av skälen till Skyldighetsbeslutet framgår att syftet med skyldigheten att tillhandahålla operatörsbyten är att Telia inte ska minska slutkundernas incitament att byta operatör. Det krävs att slutkunderna på ett effektivt sätt kan byta operatör för att regleringen och därmed konkurrensen på slutkundsmarknaden ska kunna fungera.³

Av utredningen i ärendet framgår att Telias referenserbjudande⁴ innehåller villkoret att ”Operatörsbyte förutsätter att Operatören har fullmakt från den frånträdande operatören att säga upp dennes Hyresavtal” och ” Fullmakten ska på begäran kunna presenteras skriftligen för Skanova⁵.” Vidare framgår av utredningen i ärendet att Telia fram till den 9 maj 2018, genom att genomföra beställda operatörsbyten utan fullmakter, i praktiken har tillämpat en rutin för operatörsbyte som delvis avviker från villkoren i det externa referenserbjudandet. Utredningen visar även att antalet operatörsbyten har ökat markant de senaste åren.

PTS har avvaktat de försök till en branschöverenskommelse om operatörsbyten som har pågått under en längre tid. En sådan överenskommelse skulle sannolikt vara bra för såväl inblandade operatörer som slutkunder. Telia och ytterligare en operatör har nu signalerat att förhandlingarna i princip har låst sig. Telia har som nämnts ovan också aviserat att samtliga tillträdande operatörer nu

³ Skyldighetsbeslutet sid 175-177.

⁴ Externt referenserbjudande, Produktbilaga Fiber Villa, gäller fr.o.m. 2018-02-01 (dokument id T 17827-10, version 19.0)

⁵ Skanova AB är ett helägt dotterbolag till Telia Sverige som äger och kontrollerar Telias fysiska nät

förväntas att fullt ut följa villkoren rörande fullmakter i det externa referenserbjudande.

PTS kan konstatera att Telia är skyldigt att tillhandahålla operatörsbyten vid en rimlig begäran från en operatör. För att undvika en situation där framförallt slutkunder drabbas av oetiska försäljningsmetoder är det rimligt att Telia ställer vissa krav på en sådan rimlig begäran. Ett exempel på ett sådant krav kan vara att den tillträdande operatören kan visa att det finns ett avtal med slutkunden och en vilja från slutkunden att genomföra ett operatörsbyte på den aktuella förbindelsen. Ett annat krav på en rimlig begäran om operatörsbyte kan vara att den tillträdande operatören har vidtagit de förberedelser som krävs för att kunna koppla in den aktuella fiberförbindelsen i den tillträdande operatörens aktiva utrustning. Av utredningen i ärendet framgår att den typen av krav i dagsläget inte möter några svårigheter för tillträdande operatörer att uppfylla.

För att en begäran ska kunna läggas till grund för ett operatörsbyte, dvs. utgöra en rimlig begäran enligt skyldighetsbeslutet, anser Telia att tillträdande operatör måste kunna uppvisa en fullmakt från frånträdande operatör. Fråga i ärendet är därför om en sådan fullmakt är nödvändig för att en begäran ska anses rimlig. För att avgöra den frågan måste förutsättningarna för den tillträdande operatören att få en sådan fullmakt analyseras. Beroende på vem den frånträdande operatören är i ett enskilt fall ser förutsättningarna delvis olika ut.

Om den frånträdande operatören eller den nuvarande tjänsteleverantören är Telia omfattas även dessa delar av företaget av bestämmelserna i skyldighetsbeslutet om operatörsbyte. Möjligheterna för Telia att neka eller att villkora en sådan fullmakt måste därför ses som mycket begränsade. För tillfället ställer Telia, i egenskap av frånträdande operatör, som krav för att lämna fullmakt att den tillträdande operatören också har en överenskommelse med nuvarande leverantör av slutkundstjänster om ett datum för operatörsbytet. Kravet i sin helhet på en tillträdande operatör blir då att nätägaren Telia kräver en fullmakt från den frånträdande operatören Telia som i sin tur kräver en överenskommelse om datum för operatörsbytet med en tjänsteleverantör som i de flesta fall också är ett bolag i Telia-koncernen.

Om den frånträdande operatören är ett annat företag än Telia uppstår situationen att den tillträdande operatören måste få en fullmakt från en frånträdande operatör som inte är skyldig att medverka vid operatörsbyten. Detta beror på att förhandsregleringen endast omfattar bolag i Telia-koncernen. I de fallen blir alltså genomförande av operatörsbyten helt beroende av frivillig medverkan från den frånträdande operatören.

PTS bedömer att det utifrån skyldighetsbeslutet inte går att motivera kravet att en rimlig begäran ska innehålla en fullmakt från den frånträdande operatören. Några oklarheter om skyldighetsbeslutets närmare innebörd i denna del föreligger enligt PTS uppfattning inte. Det blir uppenbart orimligt att en tillträdande operatör ska visa en fullmakt från ett annat Telia-bolag, en fullmakt som i sin tur kräver en överenskommelse med ett tredje Telia-bolag.

Dessa typer av krav på en begäran om operatörsbyte riskerar att hindra effektivitet i operatörsbyten och därmed försvåra för tillträdande operatörer att erbjuda slutkunderna sina tjänster. Kraven som Telia ställer upp motverkar därmed i förlängningen syftet med förhandsregleringen, att öka möjligheterna för slutkunderna att välja operatör och att genom konkurrens pressa priser och höja kvaliteten på tjänsterna.

PTS kan konstatera att om slutkundstjänsterna som levereras över en viss förbindelse sägs upp avbryts upplåtelsen av fiberförbindelsen. På samma sätt torde det vara möjligt för Telia att reglera operatörsbytesfallen, så att varken fullmakter från eller överenskommelser med frånträdande operatörer eller tjänsteleverantörer är nödvändiga.

PTS kan vidare konstatera att villkoren i Telias nuvarande referenserbjudande inte medger att operatörsbyten kan genomföras från andra operatörer än Telia, med mindre än att dessa operatörer medverkar frivilligt. Det innebär att Telia överlämnar fullgörandet av företagets skyldigheter till företag som inte omfattas av regleringen. PTS bedömer därför att rutinen för operatörsbyten saknar förutsättningar att fungera på det sätt som den skyldighet PTS har beslutat om kräver av Telia. Detta leder till en ökad risk för dröjsmål för slutkunden, att operatörens relation till slutkunden försämras och därmed i förlängningen också till en sämre fungerande konkurrens på den av PTS förhandsreglerade marknaden.

Som Telia anför i sitt yttrande den 25 juni 2018 innebär skyldigheten om operatörsbyte, i likhet med andra skyldigheter, en administrativ börda framförallt på den operatör som är reglerad. Inom ramen för skyldighetsbeslutet har PTS bedömt att skyldigheterna, enskilt och tillsammans, är proportionerliga. PTS har i åläggandet av skyldigheten tagit höjd för att operatörsbyten kan vara betungande för den reglerade operatören.

Den 23 maj 2018 beslutade PTS att med stöd av 7 kap. 4 § LEK underrätta Telia om att myndigheten misstänker att det nu aktuella agerandet är i strid med skyldighetsbeslutet. Telia fick till den 25 juni 2018 att inkomma med yttrande över underrättelsen, vilket företaget också har gjort (se ovan).

PTS bedömer att Telias agerande strider mot skyldighetsbeslutets krav att Telia vid varje rimlig begäran från operatör ska tillhandahålla operatörsbyte samt möjliggöra att operatörsbyte kan komma till stånd utan dröjsmål för slutkunden och utan att operatörens relation till slutkunden i övrigt påverkas. PTS beslutar därför att förelägga Telia att upphöra med sitt felaktiga agerande.

Tid för rättelse och vite

Det föreligger inget hinder för Telia att upphöra med sitt krav på fullmakt vid operatörsbyten utan dröjsmål. När det gäller Telias möjligheter att genomföra nödvändiga ändringar av tillämpliga rutiner bedömer PTS att skälig tid för rättelse uppgår till två veckor. Tiden för rättelse ska därför bestämmas till den 12 juli 2018.

För Telia innebär de rådande svårigheterna att genomföra operatörsbyten i dagsläget en affärsmässig och därmed ekonomisk fördel. Enligt PTS bedömning talar dessa omständigheter för att Telia inte kommer att vidta rättelse med mindre än att föreläggandet förenas med vite. Då Telia bedöms ha faktisk och rättslig möjlighet att rätta sig efter föreläggandet inom den angivna tidsfristen ska därmed en vitespåföljd föreskrivas. Med hänsyn till Telias ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt bedömer PTS att vitesbeloppet ska bestämmas till femtio miljoner (50 000 000) kronor.

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.

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 generaldirektören Dan Sjöblom. I ärendets slutliga handläggning har även sakkunnige Roger Gustafsson (föredragande), enhetschefen Marielle Sjögren, tf avdelningschefen Kristina Mellberg, enhetschefen Katarina Holmqvist och chefsjuristen Karolina Asp deltagit.

