

Bahnhof AB (publ)
Org. nr: 556519-9493

Skickas endast med e-post.

Föreläggande vid vite att lämna uppgifter enligt 8 kap. 1 § LEK

Saken

Föreläggande vid vite enligt 7 kap. 5 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK); fråga om underlåtelse följa skyldighet att lämna uppgifter enligt 8 kap. 1 § LEK.

Post- och telestyrelsens avgörande

Post- och telestyrelsen (PTS) förelägger Bahnhof AB (publ) (Bahnhof) att, vid vite om en miljon (1 000 000) kronor, senast tre (3) veckor från den dag Bahnhof fått del av föreläggandet, till PTS inkomma med uppgifter om gatuadresser eller fastighetsbeteckningar som behöver kompletteras i Bahnhofs svar daterat den 15 maj 2019 i ”Begäran om uppgifter om aktiva internetabonnemang via fastradio” och ”Begäran om uppgifter om aktiva internetabonnemang via fibernät” vilka omfattas av frågeformuläret ”Begäran om uppgifter inom området elektronisk kommunikation” (dnr 18-10086).

Detta föreläggande gäller omedelbart i enlighet med 8 kap. 22 § LEK.

Bakgrund

PTS har årligen sedan år 2007 skickat ett frågeformulär ”Begäran om uppgifter inom området elektronisk kommunikation” (frågeformuläret) till cirka 1 000 aktörer som bedriver verksamhet inom elektronisk kommunikation, däribland Bahnhof. I frågeformuläret har PTS redogjort för syftet med insamlingen av uppgifter.

PTS har skickat ut 2018-års frågeformulär den 8 oktober 2018.

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117 A
www.pts.se

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

PTS har i frågeformuläret efterfrågat uppgifter som myndigheten lägger till grund för myndighetens marknadsanalyser och beslut om betydande inflytande (SMP). PTS ska i enlighet med 8 kap. 5 och 6 §§ LEK fortlöpande fastställa vilka produkt- och tjänstemarknader som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa skyldigheter enligt LEK. Enligt 8 kap. 6 § LEK ska PTS fortlöpande analysera de relevanta marknader som har fastställts enligt 8 kap. 5 § LEK.

PTS har vidare efterfrågat uppgifter som myndigheten använder för PTS statistikportal (<https://statistik.pts.se/>) samt i PTS E-tjänst ”Bredbandskartan” som visar bredbandstäckningen i Sverige. Enligt förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen har PTS till uppgift att främja utbyggnaden av och följa tillgången till bredbands och mobiltäckning i alla delar av landet, se 4 § 2 p. PTS ska på uppdrag av regeringen löpande följa upp och analysera utvecklingen på bredbandsområdet (se till exempel regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Post- och telestyrelsen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer).

Sista dag att inkomma med svar på frågeformuläret till PTS var den 29 oktober 2018. Bahnhof begärde och beviljades anstånd att inkomma med i frågeformuläret efterfrågade uppgifter till den 5 november 2018. Bahnhof inkom dock inte med efterfrågade uppgifter varför PTS den 5 november 2018 skickade en påminnelse via e-post till Bahnhof att inkomma med svar senast den 12 november 2018.

Därefter har PTS den 16 november 2018, i enlighet med 7 kap 4 § LEK underrättat Bahnhof om att myndigheten finner skäl att misstänka att Bahnhof inte efterlever bestämmelsen i 8 kap 1 § LEK om uppgiftsskyldighet. Bahnhof bereddes tillfälle att yttra sig senast den 23 november 2018.

Bahnhof har i yttrande av den 22 november 2018 huvudsakligen anfört att bolaget på grund av bland annat sjukdomsfrånvaro och extremt hög arbetsbelastning behövt nedprioritera PTS frågeformulär till förmån för arbetsuppgifter som har en mer kritisk inverkan på Bahnhofs slutkunders tjänster och funktionalitet. Vidare har Bahnhof angett att bolaget mot denna bakgrund inte har haft tid eller möjlighet att sätta sig in i frågeställningarna i frågeformuläret men att bolaget ska göra det så snart tiden finns. Något datum härför har inte uppgetts.

PTS har den 17 april 2019, i enlighet med 7 kap. 4 § LEK, underrättat Bahnhof på nytt om att myndigheten finner skäl att misstänka att Bahnhof inte efterlever skyldigheten att lämna uppgifter enligt 8 kap. 1 § LEK.

Bahnhof har i yttrande av den 18 april 2019 i huvudsak framför följande: Med anledning av sjukdom och extremt hög arbetsbelastning har Bahnhof inte skickat in frågeformuläret i tid. Bahnhof har mottagit underrättelsen och avser att inkomma med svar på frågeformuläret senast den 15 maj 2019.

Bahnhof har därefter skickat in svar på frågeformuläret till PTS. Frågeformuläret är emellertid bristfälligt ifyllt (inga gatuadresser eller fastighetsbeteckningar anges utan endast postnummer och ort) trots att tydliga direktiv i frågeformuläret anger att gatuadresser eller fastighetsbeteckningar ska anges. PTS noterar härvid att Bahnhof tidigare år har lämnat in fullständiga svar, d.v.s. fullständiga gatuadresser inklusive postnummer och ort på frågorna i frågeformuläret. De bristfälliga svaren på frågorna i frågeformuläret är oanvändbara för myndigheten, vilket Bahnhof har informerats om fredagen den 17 maj 2019. Bahnhof erhöll härvid uppskov att inkomma med korrekt ifyllt frågeformulär t.o.m. måndagen den 20 maj 2019.

Bahnhof har i yttrande av den 20 maj 2019 uppgett följande. PTS kommer inte få annan information än på postnummernivå. Bahnhof har en ytterst restriktiv policy gällande utlämning av kunddata och adresser och lämnar av princip inte ut uppgifter av integritetsmässiga skäl. Bolaget tror att det är en fördel om känsliga uppgifter om infrastruktur inte sprids i flera olika led. Adressuppgifter finns i sin helhet hos de lokala stadsnäten. Bahnhof har rådighet över egen passiv eller aktiv utrustning endast i själva avlämningspunkterna hos de lokala stadsnäten. Ett svar från Bahnhof skulle ge en mycket fragmentarisk bild av hur uppkopplingarna ser ut i en stad. I Bahnhofs affärsmodell som "tjänsteleverantör" är bolaget återförsäljare av det lokala stadsnätets anslutningar (ofta upphandlade via kommunikationsoperatörer). PTS bör med enkelhet kunna få upplysningar om fysiska adresser som är heltäckande både från den lokala nätägaren och från kommunikationsoperatören.

PTS upplyser om att myndigheten avgränsat detta beslut till att avse bristfälligt ifyllda uppgifter avseende gatuadresser eller fastighetsbeteckningar i "Begäran om uppgifter om aktiva internetabonnemang via fastradio" och "Begäran om uppgifter om aktiva internetabonnemang via fibernät" vilka omfattas av frågeformuläret. Myndigheten kan komma att återkomma i annat beslut avseende de svar som Bahnhof har lämnat i frågeformuläret, bl.a. avseende Bahnhofs svar på frågan "Äger, eller förfogar ni över, aktiv nätutrustning som används för att möjliggöra internettjänster via fiber eller fiber-LAN?"

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 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. Enligt fjärde stycket får förelägganden och förbud förenas med vite.

Den som bedriver verksamhet som omfattas av LEK är enligt 8 kap. 1 § LEK skyldig att på begäran tillhandahålla en myndighet upplysningar och handlingar som behövs för:

1. förfaranden för eller bedömning av framställningar om beviljande av tillstånd eller medgivande enligt 3 kap. 1, 19, 23 och 24 §§,
2. offentliggörande av jämförande kvalitets- och prisöversikter över tjänster till gagn för konsumenterna enligt 5 kap.,
3. klart definierade statistiska ändamål,
4. marknadsanalys enligt 5 och 6 §§,
5. beslut om skyldigheter enligt 4 och 5 kap,
6. att säkerställa en effektiv användning och ändamålsenlig förvaltning av radiofrekvenser,
7. att utvärdera sådan utveckling av nät och tjänster som kan påverka grossisttjänster som gjorts tillgängliga för konkurrenter, och
8. att upprätta en detaljerad förteckning över typ, tillgänglighet och geografisk belägenhet i fråga om sådan egendom eller annat som kan utnyttjas gemensamt enligt 4 kap. 14 §.

Enligt 8 kap. 5 § LEK ska PTS fortlöpande fastställa vilka produkt- och tjänstemarknader som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa skyldigheter enligt LEK. Marknadernas geografiska omfattning ska därvid definieras. Vid fastställandet ska Europeiska kommissionens rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader samt riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av ett företags betydande inflytande på marknaden beaktas.

Enligt 8 kap. 6 § LEK ska PTS fortlöpande analysera de relevanta marknader som har fastställts enligt 5 §. Därvid ska Europeiska kommissionens riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av ett företags betydande inflytande på marknaden beaktas. För varje marknad ska det fastställas om det råder effektiv

konkurrens.

Enligt 2 § första stycket lag (1985:206) om viten (viteslagen) ska ett vitesföreläggande vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer (adressater). Om föreläggandet innebär en skyldighet för adressaten att vidta en viss åtgärd, ska det av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas. Vite får inte föreläggas, om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. Ett vitesföreläggande ska delges adressaten.

Enligt 3 § viteslagen ska ett vite fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet.

PTS bedömning

Av förarbetena till 8 kap. 1 § LEK framgår att en myndighets rätt till information är väsentlig för att den effektivt ska kunna utföra de uppgifter som åligger den, se prop. 2002/03:110 s. 401.

Bahnhof bedriver sådan verksamhet som omfattas av LEK och är därmed skyldig att på begäran tillhandahålla PTS upplysningar och handlingar som behövs för bland annat klart definierade statistiska ändamål enligt 8 kap 1 § 3 p LEK, marknadsanalys enligt 8 kap 5 och 6 §§ LEK och beslut om skyldigheter enligt 4 och 5 kap LEK.

De begärda uppgifterna behövs för att PTS ska kunna följa upp bland annat marknaderna för lokalt och centralt tillträde till nätinfrastuktur (marknaderna 3a och 3b). Uppgifter om gatuadresser eller fastighetsbeteckningar möjliggör att myndigheten i detalj kan utreda exempelvis konkurrensförhållandena inom och mellan flerbostadshus och enfamiljshus, vilket bland annat har betydelse för avgränsningen av produktmarknaderna vad gäller såväl slutkund- som grossistmarknaderna. Uppgifterna är även av yttersta vikt för att till exempel kunna analysera om konkurrensförhållandena skiljer sig åt i olika geografiska områden som exempelvis kommuner och unika nät, vilket har betydelse för den geografiska marknadsavgränsningen på slutkund- och grossistmarknaden. Aggregerad information om förhållandena per postnummer är alltför oprecis för att PTS ska ha möjlighet att genomföra en adekvat analys enligt 8 kap. 5 och 6 §§ LEK.

De efterfrågade uppgifterna ligger även till grund för framtagande av statistik som används i PTS verksamhet för att kunna följa upp och analysera

breddbandsutbyggnaden utifrån målen i regeringens breddbandsstrategi samt beskriva och analysera täckningen för bredband i Sverige. Vidare används uppgifterna för framtagande av statistik till PTS statistikportal.

Bahnhof var enligt Svensk Telekommarknad avseende helåret 2018 Sveriges tredje största aktör vad det gäller antal internetabonnemang via fiber och fiber-LAN. Om PTS inte får del av de efterfrågade uppgifterna från Bahnhof skulle det medföra att myndighetens marknadsanalyser och statistik skulle grunda sig på inkompleta datamaterial och sålunda bli missvisande. Det är av största vikt att PTS får in efterfrågad data för att kunna genomföra korrekta analyser med komplett data som underlag.

PTS bedömer att begäran är proportionerlig sett till ändamålet. Övriga relevanta operatörer har lämnat in begärda uppgifter

Bahnhof ska mot bakgrund av ovanstående föreläggas att till PTS ge in de uppgifter om gatuadress eller fastighetsbeteckning som begärs i ”Begäran om uppgifter om aktiva internetabonnemang via fastradio” och ”Begäran om uppgifter om aktiva internetabonnemang via fibernät” vilka omfattas av frågeformuläret ”Begäran om uppgifter inom området elektronisk kommunikation”.

Tid för rättelse

Det föreligger inget hinder för Bahnhof att komplettera tidigare inskickade svar på frågeformuläret i enlighet med anvisningarna i frågeformuläret och inkomma med kompletta svar till myndigheten, vilket Bahnhof gjort tidigare år. Tid för rättelse ska därför bestämmas till tre (3) veckor från den dag Bahnhof fått del av föreläggandet.

Vite

Bahnhof har trots ett flertal påminnelser samt två underrättelser inte hörsammat PTS begäran om att inkomma med i frågeformuläret begärda uppgifter. Bahnhof har angett att bolaget inte kommer att ge in begärda uppgifter till PTS. Enligt PTS bedömning talar detta för att Bahnhof inte kommer att vidta rättelse med mindre än att föreläggandet förenas med vite. Bahnhof bedöms ha faktisk och rättslig möjlighet att rätta sig efter föreläggandet inom den angivna tidsfristen. Föreläggandet ska därför förenas med vite. Med hänsyn till Bahnhofs ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt bedömer PTS att vitesbeloppet ska bestämmas till en miljon (1 000 000) 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 något är oklart kan ni vända er till PTS.

Beslutet har fattats av divisionschefen Björn Blondell. Föredragande har varit juristen Li Hammarstolpe. I ärendets slutliga handläggning har även avdelningschefen Rikard Englund, stf. avdelningschefen och tf. enhetschefen Bianca Gustafsson Kojo, analytikern Jens Ingman och tf. enhetschefen Sofie Sandell deltagit.

