

Administrativa avdelningen

Avgift för tvistlösning och tillsyn enligt utbyggnadslagen

Bakgrund

Den 1 juli 2016 trädde lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät (utbyggnadslagen) i kraft. Lagen syftar till att främja utbyggnad av bredbandsnät. Enligt 5 kap. 1 § utbyggnadslagen ska tillhandahållare av allmänna kommunikationsnät som är anmälda enligt 2 kap. 1 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) betala en årlig avgift för tvistlösning och tillsyn. De avgifter som tas ut ska fördelas med skälig andel mellan de som är skyldiga att betala avgiften. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tvistlösning och tillsyn enligt denna lag. Regeringen har genom 12 § förordningen (2016:602) om finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet (finansieringsförordningen) bemyndigat PTS att meddela närmare föreskrifter om avgifterna.

PTS har nu tagit fram ett förslag om hur den årliga avgiften för tvistlösning och tillsyn enligt utbyggnadslagen ska fördelas mellan de som är skyldiga att betala avgift och ger nu marknadsaktörer tillfälle att kommentera förslaget.

Val av fördelningsnyckel för avgiften

PTS verksamhet finansieras till största del av avgifter från de som står under myndighetens tillsyn. I Post- och telestyrelsens föreskrifter om avgifter (PTSFS 2016:7) anges vilka avgifter som tas ut, beräkningsgrunderna för avgifterna samt i föreliggande fall det belopp som ska erläggas.

Exempelvis föreligger enligt 8 kap. 17 § LEK en skyldighet att betala årlig avgift till PTS för den som bedriver verksamhet som är anmäld enligt 2 kap. 1 § samma lag. Enligt 4 § PTS föreskrifter om avgifter baseras den årliga avgiften på tillhandahållarnas omsättning i den verksamhet som omfattas av anmälningsplikt enligt 2 kap. 1 § LEK.

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

Enligt 5 kap. 1 § utbyggnadslagen ska avgiften fördelas med skälig andel mellan de som är skyldiga att betala avgiften. Regeringen har i prop. 2015/16:73 s. 96 uttalat bl.a. följande om avgiften.

Den årliga avgiften bör sammantaget motsvara tvistlösningsmyndighetens kostnader för tvistlösning enligt lagen respektive tillsynsmyndighetens kostnader för tillsyn enligt lagen. Detta är huvudregeln vid avgiftsuttag och behöver inte anges särskilt. Avgiften bör också fördelas med skälig andel mellan dem som ska betala avgiften. Detta bör framgå av bestämmelsen. En skälig fördelning kan t.ex. baseras på tillhandahållarnas omsättning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om avgifterna. Regeringen bör i sådana föreskrifter kunna ange att tvistlösnings- och tillsynsmyndigheten får disponera över de inkomna medlen. Grunderna för den skäliga fördelningen och den exakta nivån på avgifterna kan också fastställas i föreskrifter.

I nedanstående avsnitt redogör PTS för två olika fördelningsnycklar som PTS övervägt att använda för att åstadkomma en skälig fördelning av de avgifter som ska tas ut bland de som är skyldiga att betala avgift samt de överväganden som legat till grund för myndighetens bedömning.

Omsättning som fördelningsnyckel

Omsättning används sedan länge som fördelningsnyckel för den årliga avgift som tas ut, för den som bedriver verksamhet som är anmäld, enligt 8 kap. 17 § andra stycket LEK. PTS har därför utrett om omsättning är en lämplig fördelningsnyckel även för avgiften enligt utbyggnadslagen. Den avgiftsskyldiga kretsen av aktörer är dock inte densamma enligt utbyggnadslagen som enligt LEK. Enligt LEK ska samtliga aktörer som bedriver verksamhet som är anmäld enligt 2 kap. 1 § samma lag betala årlig avgift, det vill säga såväl de som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät som de som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster. Enligt utbyggnadslagen ska däremot avgiften endast betalas av de som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät (nedan nättillhandahållare). Aktörer som enbart tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster behöver således inte betala avgift enligt utbyggnadslagen.

Enligt PTS mening är det inte lämpligt att låta den omsättning som nättillhandahållarna har rapporterat in för beräkning av den årliga avgiften enligt LEK även ligga till grund för utbyggnadslagens avgift. Det skulle nämligen innebära att nättillhandahållares avgift enligt utbyggnadslagen även skulle baseras på omsättning från tillhandahållande av elektroniska kommunikationstjänster, det vill säga verksamhet som inte är avgiftspliktig enligt utbyggnadslagen. En sådan modell skulle därmed inte ge en skälig fördelning av avgiften.

PTS konstaterar vidare att det är svårt att låta endast omsättning från nätverksamhet vara avgiftsgrundande. Vissa nättillhandahållares verksamhet består endast av att hyra ut nätkapacitet och har därmed intäkter som

uteslutande är direkt hänförliga till tillhandahållande av allmänna kommunikationsnät. Det finns dock även nättillhandahållare vilkas intäkter uteslutande eller till största del kommer från försäljning av kommunikationstjänster. För att i dessa fall få reda på omsättningen för enbart nätverksamhet skulle det krävas att intäkter från nätverksamhet redovisas separat från intäkter av kommunikationstjänster. Något sådant krav finns inte i dag och skulle innebära en orimlig arbetsbörda för aktörerna.

Mot bakgrund av ovanstående är det svårt att, med omsättning som bas, åstadkomma en skälig fördelning av avgiften. Det är därför nödvändigt att söka en annan fördelningsnyckel.

Det bokförda värdet av ett kommunikationsnät som fördelningsnyckel

PTS anser att avgiftens storlek bör spegla verksamhetens omfattning. En parameter som har en tydlig koppling till verksamhetens omfattning är det ekonomiska värdet av kommunikationsnätet. Det ekonomiska värdet av ett kommunikationsnät är en indikator på omfattningen av en nättillhandahållares verksamhet. Ett kommunikationsnäts värde kan emellertid beräknas på olika sätt. En förutsättning för att nätets värde ska kunna läggas till grund för avgiften är att värdet kan verifieras. Det är vidare önskvärt att metoden är enkel att tillämpa. Mot bakgrund härav framstår det inte som lämpligt att basera avgiften på t.ex. marknadsvärdet. Det skulle nämligen kräva en komplicerad modell med antaganden som inte alltid kan verifieras.



En alternativ lösning är att basera avgiften på kommunikationsnätets bokförda värde. Alla bolag är skyldiga att i sin årsredovisning ange värdet av sina eventuella materiella anläggningstillgångar. Alla bolag som inte endast har ett fåtal anläggningstillgångar är vidare skyldiga att upprätta ett anläggningsregister över sina anläggningstillgångar. Det bokförda värdet utgör därmed ett värde som kan verifieras.

En anläggningstillgångs värde är inte konstant utan justeras med årliga avskrivningar. Efter viss tid, beroende på tillgångens ekonomiska livslängd, kommer tillgången att sakna bokfört värde även om tillgången fortfarande används. Det innebär att vissa nättillhandahållare kan ha anläggningstillgångar som används i verksamheten men inte har något bokfört värde. Alla nättillhandahållare omfattas dock av samma regler beträffande avskrivningar varför effekten av avskrivningar utjämnas över tid.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår PTS därför att det bokförda värdet av materiella anläggningstillgångar ska användas som fördelningsnyckel.

Tillgångar som ska ingå i underlaget för avgiften

Ett kommunikationsnät består av flera olika tillgångar. Det är därför nödvändigt att precisera vilka tillgångar som ska vara avgiftsgrundande. Det framstår som lämpligt att utgå från LEK:s definition av begreppet elektroniskt kommunikationsnät. I 1 kap. 7 § LEK definieras ett elektroniskt kommunikationsnät som ett system för överföring och i tillämpliga fall

utrustning för koppling eller dirigering samt passiva nätdelar och andra resurser som medger överföring av signaler, via tråd eller radiovågor, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier oberoende av vilken typ av information som överförs.

En tillgång som är hänförlig till ett elektroniskt kommunikationsnät kan emellertid även vara hänförlig till en elektronisk kommunikationstjänst¹. Även tillgångar som omfattas av definitionen tillhörande installation² i 1 kap. 7 § LEK kan hänföras till kommunikationsnätet. Det är av naturliga skäl inte möjligt att utgå från att nättillhandahållarna i sina anläggningsregister har gjort en skillnad på tillgångar hänförliga till kommunikationsnät respektive kommunikationstjänster. Det kan vidare inte uteslutas att en nättillhandahållare betraktar en tillgång som hänförlig till sitt nät medan en annan nättillhandahållare anser att samma typ av tillgång skall hänföras till bolagets kommunikationstjänster. Det är en stor fördel om denna typ av gränsdragningsproblem inte uppkommer eller i vart fall minimeras. Mot bakgrund härav bör såväl tillgångar som omfattas av definitionen av allmänt kommunikationsnät som definitionerna av elektronisk kommunikationstjänst och tillhörande installation ingå i underlaget för avgiften. Med hänsyn till att syftet med utbyggnadslagen är att främja utbyggnaden av bredbandsnät anser PTS att det finns skäl att begränsa underlaget till materiella anläggningstillgångar. Av detta följer att t.ex. olika IT-system inte ska ingå i underlaget som avgiften baseras på.

Sammanfattningsvis anser PTS att avgiften för tillsyn och tvistlösning enligt utbyggnadslagen ska baseras på det bokförda värdet av de materiella anläggningstillgångar i Sverige som omfattas av definitionerna av allmänt kommunikationsnät, elektronisk kommunikationstjänst och tillhörande installation i LEK.

Konsekvenser för nättillhandahållare

PTS har enligt 10 § finansieringsförordningen rätt att totalt ta ut en årlig avgift om 25 000 000 kronor för tvistlösning och tillsyn enligt utbyggnadslagen. Det samlade avgiftsuttaget ska motsvara myndighetens kostnader för tillsyn och tvistlösning enligt utbyggnadslagen. Det är oklart hur stora PTS kostnader kommer att vara, men avgiftens storlek är relativt låg jämfört med övriga avgifter enligt LEK. Avgiften kommer att vara relativt begränsad i förhållande till nättillhandahållarnas totala omsättning. Det finns därför inte skäl att tro att avgiften kommer att få några betydande konsekvenser för nättillhandahållarna.

¹ Enligt 1 kap. 7 § LEK avses med elektronisk kommunikationstjänst en tjänst som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät

² Av 1 kap. 7 § LEK framgår att med tillhörande installation avses anordning, funktion eller annat som har samband med en elektronisk kommunikationstjänst eller ett elektroniskt kommunikationsnät, och som möjliggör, stödjer eller kan stödja den tjänsten, eller tillhandahållande av tjänster via det nätet eller tjänsten

En följd av att låta avgiften bero av kommunikationsnätets bokförda värde är att den som gör investeringar i nätet kommer att få betala en högre avgift. Den som drar nytta av utbyggnadslagen för att anlägga ett bredbandsnät kommer således att öka värdet på sina tillgångar och därmed betala en högre avgift. Investeringar kan givetvis göras utan att tillträde enligt utbyggnadslagen beviljats. Då det totala avgiftsuttaget måste anses vara relativt lågt och den avgiftsskyldiga kretsen är stor bör även stora förändringar av den avgiftsgrundande tillgångsmassan hos en enskild nättillhandahållare endast leda till en relativt begränsad förändring av den årliga avgiften för denne. Det finns därför inte anledning att anta att avgiften kommer att påverka nättillhandahållarnas vilja att investera i nya nät.

Den föreslagna modellen kommer att leda till en viss ökad arbetsbörda för nättillhandahållarna. Bördan får dock anses vara relativt begränsad. Som angetts ovan är nättillhandahållarna skyldiga att ha en förteckning över materiella anläggningstillgångar. Att ta fram uppgift om värdet av angivna tillgångar och rapportera in detta till PTS kan mot denna bakgrund inte anses vara oskäligt betungande.

Förslag till grund för fördelning av avgiften

PTS föreslår att den årliga avgiften avseende tvistlösning och tillsyn enligt utbyggnadslagen ska baseras på nättillhandahållarnas bokförda värde av de materiella anläggningstillgångar i Sverige som omfattas av definitionerna i 1 kap. 7 § LEK av allmänt kommunikationsnät, elektronisk kommunikationstjänst och tillhörande installation.