

Regeringens proposition

2006/07:119

En effektivare lag om elektronisk kommunikation

Prop.
2006/07:119

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 31 maj 2007

Fredrik Reinfeldt

Åsa Torstensson
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag till åtgärder för att förkorta handläggningstiden och effektivisera processen hos de allmänna förvaltningsdomstolarna i mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK).

Kammarrätten skall vara sista instans för prövning av mål enligt LEK. I syfte att stärka kompetensen hos de allmänna förvaltningsdomstolarna skall särskilda ledamöter i form av ekonomiska experter delta när länsrätten och kammarrätten avgör mål enligt LEK som avser konkurrensfrämjande åtgärder enligt lagen. Sådana mål skall handläggas skyndsamt. För att möjliggöra en skyndsamt handläggning och för att skapa ordning i processen begränsas möjligheterna att efter viss tid åberopa nya omständigheter och bevis i länsrätten. I kammarrätten skall nya omständigheter eller bevis endast få åberopas om det finns synnerliga skäl. Vidare införs det en bestämmelse om att förvaltningsdomstolarna vid prövningen av inhibitionsfrågor när det gäller beslut enligt LEK särskilt skall beakta syftet med lagen.

Vidare föreslås en skadeståndsskyldighet för operatörer med betydande inflytande på en marknad som inte följer skyldighetsbeslut enligt LEK.

Tillsynsmyndigheten skall slutligen få rätt att förelägga en part att tillhandahålla de uppgifter och handlingar som behövs för att kunna pröva en tvist enligt 7 kap. 10 § LEK.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2008.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation	4
2.2	Lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	8
3	Ärendet och dess beredning.....	10
4	Gällande rätt	10
5	Vissa myndighetsfrågor m.m.....	13
6	En effektivare domstolsprocess för mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation	14
6.1	Behovet av reformer	14
6.2	Särskilda ledamöter i förvaltningsdomstolarna	17
6.3	Prövningen av inhibitionsfrågor	21
6.4	Skyndsamt handläggning av mål	25
6.5	Färre domstolsinstanser	27
6.6	Preklusionsregler.....	31
7	Rätt att förelägga part att tillhandahålla uppgifter.....	35
8	Skyldighet för företag med betydande inflytande på en marknad att ersätta skada.....	37
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	40
10	Omprövning av beslut	41
11	Konsekvenser	42
12	Författningskommentar	44
12.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation	44
12.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.....	51
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Effektivare LEK (SOU 2006:88)	53
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	63
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	70
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	71
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	77
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 maj 2007	81
	Rättsdatablad.....	82

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2006/07:119

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation,
2. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

dels att nuvarande 7 kap. 10 a § skall betecknas 10 b §,

dels att 8 kap. 19 och 21 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas åtta nya paragrafer, 7 kap. 10 a och 13 a §§ och 8 kap. 23–28 §§, samt närmast före 7 kap. 13 a § och 8 kap. 23, 25 och 28 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

10 a §

Tillsynsmyndigheten får förelägga en part att tillhandahålla myndigheten de uppgifter och handlingar som behövs för att pröva en tvist enligt 10 § och som avser

1. allmänna skyldigheter som gäller enligt denna lag,

2. villkor som meddelats med stöd av lagen, eller

3. särskilda skyldigheter som beslutats med stöd av 4 kap. 4 § eller 5 kap. 13 eller 14 §.

Föreläggandet får förenas med vite. Vid prövning av en ansökan om utdömande av vite får även vitets lämplighet bedömas.

Skadestånd

13 a §

Om ett företag som enligt 8 kap. 7 § skall anses ha ett betydande inflytande på en viss marknad uppsåtligen eller av oaktsamhet vidtar en åtgärd som strider mot en skyldighet som beslutats med stöd av 4 kap. 4 § eller 5 kap. 13 eller 14 § eller som följer av 5 kap. 12 §, skall företaget ersätta den skada som därigenom uppkommer. Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsam-

het underlåter att vidta en åtgärd som är nödvändig för att efterkomma en sådan skyldighet.

Rätten till sådan ersättning faller bort, om talan inte väcks inom tio år från det att skadan uppkom.

8 kap.

19 §

En myndighets beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Kammarrättens avgörande i ett mål enligt denna lag får inte överklagas.

21 §¹

Ett beslut om underrättelse enligt 7 kap. 4 § och ett beslut om att inte ta upp en tvist för avgörande enligt 7 kap. 10 a § första stycket får inte överklagas.

Ett beslut om underrättelse enligt 7 kap. 4 §, ett beslut om föreläggande enligt 7 kap. 10 a § och ett beslut om att inte ta upp en tvist för avgörande enligt 7 kap. 10 b § första stycket får inte överklagas.

Handläggning i domstol

23 §

Mål i länsrätt och kammarrätt som avser överprövning av följande beslut skall handläggas skyndsamt:

1. beslut om särskilda skyldigheter med stöd av 4 kap. 4 § eller 5 kap. 13 eller 14 §,

2. beslut i ett tillsynsärende enligt 7 kap. 5 §, om tillsynen avsett efterlevnaden av ett beslut som anges i 1,

3. beslut vid prövning av en tvist enligt 7 kap. 10 §, om tvisten grundar sig på ett beslut som avses i 1, och

4. beslut om identifiering av företag med betydande inflytande på en marknad enligt 6 §.

¹ Senaste lydelse 2006:26.

I mål som avses i 23 § får en part i länsrätten åberopa en ny omständighet eller ett nytt bevis efter det att fyra månader gått från det att tiden för överklagande gått ut, endast om parten gör sannolikt att parten inte kunnat åberopa omständigheten eller beviset tidigare eller annars haft giltig ursäkt att inte göra det.

I mål som avses i 23 § får en ny omständighet eller ett nytt bevis åberopas först i kammarrätten endast om det finns synnerliga skäl.

Domstolarnas sammansättning

Vid prövningen av mål som avses i 23 § skall länsrätten bestå av två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Första stycket första meningen gäller inte om något annat följer av 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

När kammarrätten prövar mål som avses i 23 § skall kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Kammarrätten är domför utan ekonomiska experter i sådana fall som anges i 12 § andra stycket 1–3 lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar samt vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

I övrigt gäller, även i mål som avses i första stycket, 12 § femte–sjunde styckena lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomsto-

lar i fråga om kammarrättens sammansättning. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt därmed skall dock även en ekonomisk expert ingå i rätten, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

27 §

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, förordnar för viss tid dem som skall tjänstgöra som ekonomiska experter enligt 25 och 26 §§. Inträffar medan en ekonomisk expert deltar i behandlingen av ett mål en omständighet som medför att förordnandet skall upphöra att gälla, skall förordnandet ändå anses fortsätta att gälla i det pågående målet.

Den som skall tjänstgöra som ekonomisk expert skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Inhibition

28 §

När en domstol enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) tar ställning till om ett beslut som fattats med stöd av denna lag tills vidare inte skall gälla skall domstolen särskilt beakta det som i 1 kap. 1 § anges om lagens syfte.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.
 2. För skada som orsakats före ikraftträdandet gäller inte de nya bestämmelserna i 7 kap. 13 a §.
 3. För avgöranden som kammarrätten träffat före ikraftträdandet gäller 8 kap. 19 § i sin äldre lydelse.
 4. För överklagade avgöranden som träffats före ikraftträdandet gäller inte de nya bestämmelserna i 8 kap. 23 och 24 §§.

2.2 Lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Häriigenom föreskrivs att 11, 12 och 17 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §²

En kammarrätt får vara indelad i avdelningar. Regeringen får bestämma att en avdelning skall vara förlagd till någon annan ort än den där domstolen har sitt säte. Chef för en avdelning är presidenten eller en lagman.

Om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram. Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) och 22 kap. kyrkolagen (1992:300) finns i 13 a §.

Om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) och 22 kap. kyrkolagen (1992:300) finns i 13 a §.

12 §³

Kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får ej sitta i rätten.

När det är särskilt föreskrivet att nämndemän skall ingå i rätten, är kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får i sådant fall ej sitta i rätten. Kammarrätt är dock domför utan nämndemän

1. vid prövning av överklagande av beslut som ej innebär att målet avgöres,
2. vid förordnande rörande saken i avvaktan på målets avgörande samt vid annan åtgärd som avser endast måls beredande,
3. vid beslut varigenom domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövats i sak.

Handlägges mål som avses i andra stycket gemensamt med annat mål, får nämndemän deltaga vid handläggningen även av det senare målet.

Om domförhet vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och lagen (1990:886) om granskning och kontroll av

Om domförhet vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer

¹ Lagen omtryckt 1981:1323.

² Senaste lydelse 1998:1801.

³ Senaste lydelse 1998:373.

filmer och videogram. Bestämmelser om domförhet vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.

och videogram *och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation*. Bestämmelser om domförhet vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två ledamöter, om de är ense om slutet. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd. Vid behandling av en fråga om avvisning av ett överklagande på grund av att det har kommit in för sent är kammarrätten domför med två ledamöter, om de är ense om slutet.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är kammarrätten domför med en lagfaren domare.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller, om de inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna ledamöter, av en annan tjänsteman i kammarrätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

17 §²

Länsrätt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, om inte annat följer av 17 a eller 18 §. Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats gäller första stycket andra meningen i fråga om domförhet.

Om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering finns, förutom i 18 §, bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

Om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering *och av vissa mål om elektronisk kommunikation* finns, förutom i 18 §, bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) *respektive lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fastställa hur många nämndemän som skall finnas i varje län för tjänstgöring i länsrätten. Länsrätten fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

² Senaste lydelse 1997:392.

3 Ärendet och dess beredning

Den 17 februari 2005 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att undersöka behovet av ändrade regler för samutnyttjande av master m.m. som ingår i allmänna kommunikationsnät för elektronisk kommunikation. Den 7 november 2005 överlämnade utredningen delbetänkandet När en räcker – mastdelning för miljön (SOU 2005:97).

Regeringen beslutade den 6 oktober 2005 om tilläggsdirektiv till utredningen. I tilläggsdirektiven fick utredningen i uppdrag att utvärdera beslutsprocessen enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och att lämna förslag till åtgärder som, med beaktande av rättssäkerhetsaspekter och relevanta EG-direktiv, kan effektivisera processen. Utredaren skulle också utföra en avstämning med analys av myndighetsorganisationen och, vid behov, föreslå nödvändiga förändringar. Utredningen antog för denna del av uppdraget namnet Utredningen om översyn av lagen om elektronisk kommunikation.

Utredningen överlämnade den 23 oktober 2006 sitt slutbetänkande Effektivare LEK (SOU 2006:88). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2006/8580/ITP).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 26 april 2007 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 6.2, 6.3, 6.5 och 6.6 samt i författningskommentaren. Vissa redaktionella ändringar har därutöver gjorts i lagtexten.

4 Gällande rätt

Inledning

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) syftar till att enskilda och myndigheter skall få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Syftet skall uppnås främst genom att konkurrensen och den internationella harmoniseringen på området främjas. Samhällsomfattande tjänster skall dock alltid finnas tillgängliga på för alla likvärdiga villkor i hela landet till överkomliga priser. Vid lagens tillämpning skall särskilt beaktas elektroniska kommunikationers betydelse för yttrandefrihet och informationsfrihet.

Genom LEK har i huvudsak det EG-rättsliga regelverket för elektronisk kommunikation genomförts. Det EG-rättsliga regelverket består av fem harmoniseringsdirektiv, varav ett ramdirektiv och fyra särdirektiv, samt ett beslut om radiospektrumpolitik.

Åtgärder som vidtas med stöd av LEK får inte vara mer ingripande än som framstår som rimligt och skall vara proportionella med hänsyn till lagens syfte och de övriga intressen som lagen skall skydda.

LEK gäller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning.

Med elektroniska kommunikationsnät avses system för överföring och i tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigering samt 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. Exempel på nät är telenät, kabel-TV-nät och andra bredbandsnät.

Med elektroniska kommunikationstjänster avses tjänster som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät.

Lagen omfattar sålunda den tekniska infrastrukturen, men inte själva innehållet i tjänsterna.

Bestämmelserna i LEK ersätter inte föreskrifter om prövning enligt annan lag. Förutom bestämmelserna i denna lag finns det i radio- och TV-lagen (1996:844) bestämmelser om sändningar av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Om utrustning finns det bestämmelser i lagen (2000:121) om radio- och teleterminalutrustning.

Post- och telestyrelsen (PTS) är den myndighet som tar emot anmälningar, prövar ansökningar, beslutar om skyldigheter och i övrigt prövar frågor och handlägger ärenden samt utövar tillsyn enligt lagen och enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen.

Grundtanken i LEK är att ha en flexibel reglering. Lagen innehåller färre generella skyldigheter för operatörer än den tidigare lagstiftningen. I stället innehåller lagen verktyg som skall användas om konsumenternas behov inte tillgodoses av marknaden eller om inte konkurrensen fungerar. Lagstiftningen är uppbyggd så, att PTS skräddarsyr skyldigheter i beslut om det behövs. Det innebär att det krävs att PTS fattar beslut i ett enskilt fall, för att en sådan skyldighet skall gälla.

Skyldigheter för operatörer

PTS skall fortlöpande fastställa vilka produkt- och tjänstemarknader som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa skyldigheter för operatörer. Vid fastställandet skall Europeiska kommissionens rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader samt riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av ett företags betydande inflytande på marknaden beaktas. PTS skall fortlöpande analysera de relevanta marknader som har fastställts. För varje marknad skall det fastställas om det råder effektiv konkurrens.

Om det konstateras att det inte råder effektiv konkurrens på en fastställd marknad, skall företaget med betydande inflytande på den markna-

den identifieras (s.k. SMP-operatör) och beslut meddelas om skyldigheter. Ett företag skall anses ha ett betydande inflytande på en fastställd marknad om det, antingen enskilt eller tillsammans med andra, har en ställning av sådan ekonomisk styrka att det i betydande omfattning kan uppträda oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och i sista hand av konsumenterna.

Om det konstateras att det råder effektiv konkurrens på en fastställd marknad, skall skyldigheter som har beslutats upphävas.

Den som kontrollerar tillträde till slutanvändare får förpliktas att mot marknadsmässig ersättning bedriva samtrafik eller vidta annan åtgärd som krävs för att säkerställa att slutanvändare kan nå varandra.

En operatör som har ett betydande inflytande på en viss marknad, skall åläggas en eller flera skyldigheter. Ett sådant skyldighetsbeslut skall syfta till att skapa effektiv konkurrens.

Skyldigheterna kan till exempel avse att upplåta tillträde till nät och tillhörande installationer, ge insyn i form av referenserbjudanden, verka för icke-diskriminering och att tillämpa särredovisning. En typ av prisreglering som en operatör kan åläggas är att inte ta ut mer än kostnadsorienterat pris för en viss tjänst.

Tillsyn och tvistlösning

PTS har tillsyn över efterlevnaden av lagen och de beslut om skyldigheter eller villkor samt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

PTS får förelägga den som bedriver verksamhet som omfattas av lagen att tillhandahålla myndigheten upplysningar och handlingar som behövs för att kunna utöva tillsyn enligt lagen bl.a. avseende efterlevnaden av de skyldigheter som ålagts en operatör. Sådana förelägganden får förenas med vite.

Uppkommer det en tvist mellan operatörer t.ex. i fråga om skyldigheter som följer av lagen, får en part hänskjuta tvisten för avgörande av PTS. Myndigheten skall så snart som möjligt besluta i de frågor som tvisten gäller. Beslutet skall som huvudregel meddelas inom fyra månader från det att begäran om tvistlösning kom in till myndigheten.

Om en part hänskjutit en tvist för avgörande får PTS i stället avgöra tvisten inom ramen för den allmänna tillsynen eller hänskjuta tvisten till medling om det bedöms som lämpligare.

Överklagande

Beslut enligt LEK eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av LEK får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Därvid gäller bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291) och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Beslut som avser identifiering av företag med betydande inflytande på andra marknader än den som anges i 5 kap. 12 § får överklagas endast i samband med att beslut att införa, upphäva eller ändra en skyldighet överklagas. Ett beslut om att inte ta upp en tvist för avgörande enligt 7 kap. 10 a § första stycket får inte

överklagas. Beslut enligt LEK eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall gälla omedelbart, om inte annat har bestämts.

Av forumbestämmelserna i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar följer att PTS beslut överprövas av Länsrätten i Stockholms län. Länsrättens avgöranden kan överklagas till Kammarrätten i Stockholm, vars avgöranden i sin tur kan överklagas till Regeringsrätten.

5 Vissa myndighetsfrågor m.m.

Myndighetsorganisation

Post- och telestyrelsen (PTS) är enligt förordningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen central förvaltningsmyndighet med ett samlat sektorsansvar inom området för elektronisk kommunikation.

Förutom PTS finns det andra myndigheter med ansvarsområden som även omfattar området för elektronisk kommunikation. Sådana myndigheter är främst Datainspektionen, Konkurrensverket, Konsumentverket och Radio- och TV-verket, vars verksamhet grundas på annan lagstiftning, såsom personuppgiftslagen (1998:204), konkurrenslagen (1993:20) eller marknadsföringslagen (1995:450).

Den nuvarande myndighetsorganisationen beskrevs i propositionen Lag om elektronisk kommunikation, m.m. (prop. 2002/03:110 s. 322 ff.) där regeringen bedömde att PTS skulle utföra samtliga uppgifter enligt LEK.

Att dela upp uppgifterna mellan olika myndigheter ter sig således i nuläget mindre lämpligt, bl.a. med hänvisning till effektivitetsskäl och önskemål om en tydlig myndighetsstruktur. Någon uppdelning av myndighetsuppgifterna avseende olika funktioner är för närvarande inte heller påkallat. Däremot bör myndigheten se till att internt vara organiserad så att normerande, verkställande och dömande uppgifter skiljs åt. Detta kan ske genom att tillstånd, tillsyn, tvistlösning och föreskriftsarbete sköts på olika enheter eller avdelningar inom myndigheten.

Regeringen kommer att ta initiativ till en avstämning med analys av hur den föreslagna ordningen har fungerat. Detta kommer att ske två år efter det att lagen trätt i kraft, dvs. i juli 2005. Vid avstämningen bör det följas upp hur myndighetsstrukturen har fungerat. Skulle det därvid konstateras att ett behov av förändringar föreligger bör frågor som en funktionsuppdelning kunna övervägas. Vid en sådan avstämning bör särskilt de olika samrådsförfarandena analyseras. Det bör även vara möjligt att då se över om regelverket är utformat så att en effektiv, rättssäker och ändamålsenlig myndighetsstruktur främjas.

Utredningens bedömning är att den nuvarande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna fungerar tillfredställande och att den inte bör ändras. PTS har hittills haft en funktionsuppdelad verksamhet. Utredningen konstaterar vidare att funktionsuppdelningen mellan olika verksamheter inom PTS inte är meningsfull. Ett av skälen till detta är bland annat att

alla beslut fattas av samma personer, trots att ärendena handläggs vid olika enheter.

Mot bakgrund av den avstämning som gjorts bedömer regeringen att det inte finns skäl att ändra den nuvarande ansvarsfördelningen mellan de berörda myndigheterna. Regeringen delar vidare utredningens bedömning avseende funktionsindelning. Då det inte finns något formellt krav på funktionsuppdelning kan PTS bestämma sin organisation i enlighet med de förutsättningar som ges i verksförordningen (1995:1322).

De flesta europeiska regleringsmyndigheter har en sakfrågeindelad organisation. Myndigheten har påbörjat en omorganisation i enlighet med utredningens slutsatser.

Vissa frågor i det fortsatta konkurrensfrämjande arbetet

Utredningen har analyserat PTS konkurrensfrämjande arbete dels inom ramen för utredningens myndighetsöversyn men också i anslutning till de olika förslag som utredningen presenterat. Med anledning av myndighetsöversynen konstaterar utredningen att samarbetet mellan PTS och Konkurrensverket (KKV) bör öka. Detta föreslås bland annat ske genom ett fördjupat samråd myndigheterna emellan angående förslag om skyldigheter för SMP-operatörer och genom utarbetande av en långsiktig strategi för sektorn elektronisk kommunikation. Tanken med det utökade samarbetet är bl.a. att det skall syfta till att främja en långsiktigt fungerande konkurrens och leda till förbättrade skyldighetsbeslut. Utredningen har vidare konstaterat att en bidragande orsak till de många överklagandena har varit att de konkurrensfrämjande besluten inte varit klart preciserade. Detta synes till viss del ha berott på att PTS under en kort tid efter lagens ikraftträdande, skulle fatta ett flertal beslut om skyldigheter enligt LEK. Regeringen överväger att snarast vidta åtgärder som ligger i linje med utredningens slutsatser.

6 En effektivare domstolsprocess för mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

6.1 Behovet av reformer

Regeringens bedömning: Beslut enligt lagen om elektronisk kommunikation bör även fortsättningsvis överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Åtgärder bör vidtas inom ramen för förvaltningsprocessen för att förkorta handläggningstiden och effektivisera processen hos förvaltningsdomstolarna.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Tele2 Sverige AB och Telenor Sverige AB* delar utredningens uppfattning att mål enligt

lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) även fortsättningsvis skall avgöras av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Länsrätten menar att behovet av åtgärder för att korta handläggningstiderna i domstol har minskat och att genomförandet av förslagen möjligen bör vänta något tills regelverket under viss tid hunnit tillämpas i sin helhet.

Regeringsrätten anser att det finns skäl att förutsättningslöst överväga om inte vissa mål enligt LEK hellre bör prövas i annan ordning än i allmän förvaltningsdomstol. I avvaktan härpå bör specialregler för förvaltningsprocessen inte införas.

JO anser att utredningen har anfört goda skäl för en ändrad instansordning.

Konkurrensverket anser att instansordningen enligt LEK bör samordnas med den som gäller enligt konkurrenslagen (1993:20). *Teracom AB* anser att målen i första hand bör prövas av Marknadsdomstolen eller en annan ny specialdomstol.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 8 kap. 19 § LEK gäller att en myndighets beslut enligt lagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Samma ordning gällde även tidigare för beslut enligt telelagen (1993:597).

Den EG-rättsliga regleringen på området för elektronisk kommunikation har som övergripande målsättning att åstadkomma ett harmoniserat regelverk för elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster samt tillhörande faciliteter och tjänster. De mål och principer som EG-regelverket skall uppnå är att främja dels konkurrensen på området, dels den inre marknaden och dels slutanvändarnas intressen. EG-direktiven på området har huvudsakligen genomförts genom LEK. En av de viktigaste förändringarna i och med att LEK ersatte telelagen (1993:597) är att många av de generella skyldigheter som tidigare framgick direkt av lagen nu åläggs operatörer genom förvaltningsbeslut av tillsynsmyndigheten Post- och telestyrelsen (PTS). Syftet med förändringen är att ge en mer flexibel reglering, där PTS kan ålägga skyldigheter för de aktörer som bedöms ha ett betydande marknadsinflytande, efter en analys av konkurrenssituationen på de delmarknader som definierats som relevanta. På så sätt skall myndigheten kunna skraddarsy regleringen så att man ålägger ”rätt” skyldigheter på de marknader där det behövs, utan att tynga hela sektorn med reglering. En effekt av detta blir emellertid att en mycket stor del av marknadsregleringen nu också är möjlig att överklaga eftersom den fastställs genom enskilda myndighetsbeslut.

Det har visat sig att det nya regelsystemet har fört med sig att beslut enligt LEK överklagas i ovanligt hög grad. Utredningen har också funnit att det ofta blir en utdragen skriftväxling hos förvaltningsdomstolarna. Detta tycks bero på att möjligheterna att komma in med kompletterande uppgifter under handläggningen är stora och att detta kan användas för att fördröja avgörandet av LEK-målen. Därtill kommer att dessa mål ofta är omfattande och tekniskt och ekonomiskt komplicerade. När målen väl är färdiga för slutligt avgörande avgörs de dock relativt snabbt av förvaltningsdomstolarna. Tiden fram till ett slutligt avgörande för mål enligt LEK är i sig inte anmärkningsvärt lång jämfört med tiden det tar att avgöra andra mål av liknande omfattning och komplexitet i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Sektorn för elektronisk kommunikation förändras kontinuerligt och snabbt, framför allt beroende på en snabb teknisk utveckling och en växande konvergens mellan olika infrastrukturer och olika tjänster. Marknaden för elektronisk kommunikation har en sådan karaktär att redan etablerade operatörer ofta har en stor fördel i förhållande till nya företag. Förseningar i genomförandet av en konkurrensskapande reglering kan leda till negativa effekter som består även efter det att regleringen trätt i kraft. En annan effekt av fördröjningar i regleringen är att nya aktörer riskerar att avskräckas från att göra investeringar för att ta sig in på marknaden. Den långa tidsåtgången och den osäkerhet som därigenom skapas på marknaden kan missgynna nya aktörer som riskerar att slås ut från marknaden redan i ett inledningsskede. Därigenom skapas nya inträdesbarriärer, trots att regelverket syftar till att eliminera sådana.

Marknaden för elektronisk kommunikation har stor betydelse för svensk ekonomi. Det finns dessutom ett starkt allmänt intresse av väl utvecklade och fungerande elektroniska kommunikationer med så stort utbyte som möjligt i fråga om urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt dessas pris och kvalitet.

Vidare är det så att besluten ofta har stor ekonomisk betydelse för marknadsaktörerna. Det finns därför ett incitament för den som anser sig negativt påverkad av ett beslut att överklaga det. Det finns inte något sanktionsystem mot illojal processföring. En part har därför sällan något att förlora på ett överklagande. För marknaden i stort blir däremot konsekvenserna ofta att det dröjer lång tid innan regleringsbesluten vinner laga kraft. Enligt 8 kap. 22 § LEK gäller visserligen beslut som huvudregel omedelbart, men i praktiken har det visat sig att många beslut om konkurrensfrämjande åtgärder har inhiberats av förvaltningsdomstolarna. En direkt effekt av detta kan bli att konkurrensen på marknaden fungerar sämre under processen, även om domstolen sedermera fastställer det överklagade beslutet.

Mot den nu angivna bakgrunden är det viktigt att handläggningen hos PTS och förvaltningsdomstolarna inte drar ut på tiden. Med beaktande av den snabba marknadsutvecklingen inom tillämpningsområdet för LEK står det klart att de många överklagade besluten och de nuvarande handläggningstiderna innan mål enligt lagen blir slutligt avgjorda innebär ett stort problem. Det framstår som att det har varit alltför lätt att inom ramen för befintliga processrättsliga regler äventyra effektiviteten av konkurrensfrämjande åtgärder enligt LEK.

Om inte åtgärder vidtas för att förkorta handläggningstiderna hos PTS och förvaltningsdomstolarna finns det en klar risk att den konkurrensskapande regleringen blir ineffektiv eller fördröjd. Detta får konsekvenser för den långsiktiga utvecklingen på marknaden, bl.a. genom att investeringar som skulle kunna bidra till ökad konkurrens och komma enskilda och myndigheter till godo inte genomförs. Detta försvårar uppnåendet av målen för LEK. En väl fungerande reglering är avgörande för en positiv utveckling av de olika marknaderna. Även från det allmännas sida finns det ett starkt intresse av att marknadsregleringen inte förhindras eller försenas. Om inte marknaderna utvecklas får det negativa effekter för enskilda och samhället i stort. För att syftet med regleringen skall kunna uppnås är det alltså på detta område särskilt viktigt att marknadsaktörerna får snabba beslut som de kan inrätta sig efter.

Utredningen har övervägt huruvida vissa av målen enligt LEK i stället borde kunna överklagas till Marknadsdomstolen som första och enda instans. Genom en sådan förändring skulle det enligt utredningen gå att uppnå en skyndsammare överklagandeprocess. Utredningen konstaterar dock att det finns en upparbetad kompetens i de allmänna förvaltningsdomstolarna när det gäller att hantera målen enligt LEK. Utredningen konstaterar vidare att en överflyttning av vissa LEK-mål skulle kräva att Marknadsdomstolen tillförs ekonomiska och personella resurser, eftersom målen från PTS skulle utgöra en högst påtaglig utvidgning av domstolens nuvarande arbetsuppgifter. Slutligen konstaterar utredningen att ett snabbare förfarande kan uppnås även genom förändringar inom den nuvarande ordningen.

Regeringens bedömning är sammanfattningsvis att det är uppenbart att det finns ett behov av att skynda på överklagandeprocessen och att det bör vidtas åtgärder för att åstadkomma detta snarast. Enligt regeringens mening finns det inte skäl att nu överväga en annan ordning för domstolsprövning av beslut som fattats av PTS. Åtgärder som behövs för att effektivisera förfarandet vid handläggningen av LEK-mål bör således vidtas inom ramen för processen i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

6.2 Särskilda ledamöter i förvaltningsdomstolarna

Regeringens förslag: Särskilda ledamöter skall delta när länsrätten och kammarrätten avgör mål om identifiering av företag med betydande inflytande på en fastställd marknad, mål om fastställande av särskilda skyldigheter för dessa företag samt tillsyns- och tvistlösningsmål som grundar sig på sådana särskilda skyldigheter. De särskilda ledamöterna skall vara ekonomiska experter. De skall vara svenska medborgare och får inte vara underåriga eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Länsrätten skall avgöra sådana mål med två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Länsrätten skall dock vara domför med en lagfaren ledamot ensam vid avgörandet av mål av enkel beskaffenhet samt vid beredningsbeslut och beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Kammarrätten skall vid avgörandet av dessa mål bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Vid avgörande av frågor om prövningstillstånd, och frågor som behandlas i samband därmed, skall dock kammarrätten vara domför med två lagfarna ledamöter och en ekonomisk expert. Kammarrätten skall vara domför utan ekonomiska experter vid prövning som inte innebär att målet slutligt avgörs, vid beslut under beredningen av mål samt vid beslut som innebär att domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövas i sak. Slutligen skall kammarrätten vara domför med en lagfaren ledamot vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse och med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet, vid avvisning av för sent inkomna överklaganden.

Om förordnandet för en ekonomisk expert löper ut under pågående handläggning av ett mål skall förordnandet ändå gälla med avseende på målet.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Förslaget omfattade dock inte tillsyns- och tvistlösningsmål. Utredningen föreslog inte heller särskilda domförhållningsregler för mål av enkel beskaffenhet och för beslut på beredningsstadiet samt inte för vissa avskrivnings- och avvisningsbeslut.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Domstolsverket, Post- och telestyrelsen, Teracom AB, TeliaSonera AB, Tele2 Sverige AB, Telenor Sverige AB och British Telecom* tillstyrker förslaget. *Verizon Sweden AB, Dataphone Scandinavia AB och Colt Telecom AB* ifrågasätter hur det rent praktiskt kommer att säkerställas att experterna har tillräckliga kunskaper och tillräcklig branschkunnskap.

Länsrätten i Stockholms län och *TeliaSonera AB* menar att ekonomiska experter bör delta i fler avgöranden än vad utredningen föreslår. *Länsrätten i Stockholms län* föreslår också att domstolen ges möjlighet att själv avstå från sådant deltagande i mål av enklare beskaffenhet. *Domstolsverket* menar att det bör övervägas om särskilda ledamöter skall delta även när länsrätt och kammarrätt avgör tillsyns- och tvistlösningsmål. *Tele2 Sverige AB* menar att särskilda ledamöter bör delta även i tillsyns- och tvistlösningsmål, om det inte är uppenbart att behovet saknas.

Post- och telestyrelsen menar att länsrätten, efter att ha hört parterna, bör avgöra om särskilda ledamöter skall delta i avgörandet. Ett sådant beslut bör inte få överklagas särskilt. Om särskilda ledamöter inte deltagit i länsrätten, bör detsamma gälla i kammarrätten. Har däremot särskilda ledamöter deltagit i länsrätten bör detsamma gälla i kammarrätten. *Regeringsrätten* ifrågasätter behovet av ekonomiska experter.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Enligt 17 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (LAFD) är länsrätt som huvudregel domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna ledamöter utökas med en. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Enligt 18 § LAFD är länsrätt domför med en lagfaren domare ensam i vissa fall. Såvitt avser mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) gäller det i huvudsak vid avgörande av mål av enkel beskaffenhet och när åtgärder för beredning av mål vidtas, liksom vid beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Utredningen har funnit att länsrätten vid avgörande av mål enligt LEK normalt har förstärkt sammansättning på så sätt att rätten består av två lagfarna ledamöter och tre nämndemän.

Enligt 12 § LAFD är kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får inte ingå i rätten.

Beslut om utpekande av operatörer med betydande inflytande på en marknad (s.k. SMP-beslut) fattas utifrån konkurrensrättsliga principer och med hjälp av konkurrensrättslig metodik (jfr prop. 2002/03:110 s. 275). Den analys som behöver göras i ärenden som mynnar ut i SMP-beslut, och eventuellt följande beslut om särskilda skyldigheter enligt 4

och 5 kap. LEK, uppvisar stora likheter med de överväganden som behöver göras inom ramen för den allmänna konkurrensrätten.

Prop. 2006/07:119

Behovet av särskild kompetens

Det kan konstateras att de bedömningar som måste göras i ärenden enligt LEK såväl av PTS som av domstolarna är komplicerade på flera sätt, inte minst ekonomiskt. Det har riktats kritik mot att metoderna för att göra marknadsanalyser och sättet att motivera beslut i sådana mål inte är utvecklade. Vidare har domstolarnas överprövning av definitioner av relevanta marknader och av skyldighetsbeslut kritiserats. Det har därvid hävdats att domstolarna inte besitter tillräcklig kunskap i de frågeställningar som aktualiseras. De flesta remissinstanser som uttalat sig i frågan är i huvudsak positiva till utredningens förslag att särskilda ledamöter skall delta även vid prövning i länsrätten och kammarrätten av mål enligt LEK.

Att särskilda ledamöter deltar i avgörandet av vissa mål i länsrätten och kammarrätten är ingen nyhet. Enligt 13 a och 17 a §§ LAFD skall särskilda ledamöter med god kännedom om kommunal verksamhet ingå i rätten vid kammarrättens och länsrättens behandling av mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) och mål enligt 22 kap. kyrkolagen (1992:300). Vidare skall det vid länsrättens och kammarrättens prövning av vissa fastighetstaxeringsmål ingå värderingstekniska ledamöter med sakkunskap i fråga om fastighetsvärdering, se 21 kap. 8 §, 22 kap. 4 §, 29 kap. 1 § och 30 kap. 1 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Vid kammarrättens prövning av mål enligt lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram skall särskilda ledamöter med särskilda kunskaper om film respektive beteendevetenskap ingå i rätten, se 22 § i lagen.

Enligt regeringens mening är det mycket viktigt att förvaltningsdomstolarna i mål om överklagade SMP-beslut och om överklagade skyldighetsbeslut har tillgång till såväl ett tillfredsställande underlag för sina avgöranden som tillräcklig kunskap i sakfrågorna. Avgörandena har stor betydelse för samhällsekonomin och främjandet av konkurrens på de aktuella marknaderna. Ett system med experter som deltar i avgörandena tillför värdefull sakkunskap på ett område som är ekonomiskt komplicerat. Visserligen har domstolarna enligt 24 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) möjlighet att inhämta yttranden från sakkunniga. Ett sådant förfarande är dock tidsödande. Det kommer inte heller att i praktiken kunna förenas med det krav på skyndsamt handläggning av mål som regeringen föreslår i avsnitt 5.4. Möjligheten att inhämta sakkunnigttranden är alltså inte tillräcklig. Ekonomiska experter bör därför ersätta nämndemän som ledamöter av rätten vid vissa av länsrättens avgöranden av mål enligt LEK.

Ekonomiska experter bör till en början delta i avgöranden som rör överklagande av SMP-beslut samt beslut om åläggande av skyldigheter med stöd av 4 kap. 4 § och 5 kap. 13 och 14 §§ LEK.

Flera remissinstanser har dessutom anfört att de särskilda ledamöterna även bör delta vid avgörandet av tillsyns- och tvistlösningsmål. Det har hävdats att särskilt innehållet i kostnadsmodeller kräver kunskap i ekonomiska frågor som en domstol normalt saknar. Regeringen instämmer i bedömningen att det, av de av remissinstanserna anförda skälen, är värdefullt att ekonomiska experter deltar även i tillsyns- och tvistlösningsmål, om det överklagade beslutet grundar sig på ett beslut om särskilda skyldigheter enligt LEK.

Det finns dock inte behov av särskilda ledamöter i alla typer av mål. Som *Länsrätten i Stockholms län* har påpekat bör det vid länsrätten finnas möjlighet för en lagfaren domare ensam att avgöra mål av enklare beskaffenhet. Även beslut under beredningsstadiet bör kunna fattas av en lagfaren domare.

Kompetensfrågor och sammansättningsregler

Det är viktigt att de särskilda ledamöter som skall delta i prövningen av mål enligt LEK i domstol har rätt kompetens, samtidigt som de inte får vara knutna till PTS eller till någon av operatörerna på marknaden för elektronisk kommunikation. Den kompetens som efterfrågas synes vara allmän ekonomisk kompetens, snarare än särskild kompetens när det gäller elektronisk kommunikation. De företagsekonomer och nationalkonomer som förordnats att tjänstgöra i Stockholms tingsrätt och Marknadsdomstolen i mål enligt konkurrenslagen (1993:20) bör kunna förordnas att tjänstgöra även vid förvaltningsdomstolarna i målen enligt LEK.

De lagfarna ledamöterna bör utgöra majoriteten i domstolen, såväl i länsrätten som i kammarrätten. De aktuella målen avgörs normalt i förstärkt sammansättning i länsrätt på så sätt att två lagfarna ledamöter deltar i avgörandet. Enligt regeringens mening bör det vara så även i fortsättningen. Denna princip bör lagfästas. Förutom de två lagfarna ledamöterna bör två ekonomiska experter delta i avgörandena. I kammarrätten bör utgångspunkten vara att kammarrätten utöver sin normala sammansättning med tre lagfarna ledamöter tillförs två ekonomiska experter.

Om en av de ekonomiska experterna får förhinder vid länsrättens eller kammarrättens behandling av ett mål bör det inte hindra att beslut fattas. Däremot bör förhinder för någon av de lagfarna ledamöterna utesluta domförhet.

Enligt 12 § LAFD gäller för frågor om prövningstillstånd att kammarrätten är domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet. Detta bör vara huvudregel även i fortsättningen, med det tillägget att en ekonomisk expert bör delta i avgörandet, om inte målet är av enkel beskaffenhet. Vidare bör kammarrätten liksom vid andra typer av mål vara domför med en lagfaren ledamot vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse liksom vid åtgärder som endast avser beredandet av mål samt med två lagfarna ledamöter, om de är ense, vid beslut om avvisning av för sent inkomna överklaganden, jfr 12 § femte–sjunde styckena LAFD.

De ekonomiska experterna bör utses av regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, för viss tid. Den som är ekonomisk expert skall vara svensk medborgare och inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Om det under handläggningen av ett mål inträffar en omständighet som medför att ett förordnande för en ekonomisk expert skall upphöra att gälla, bör förordnandet fortsätta att gälla med avseende på målet. *Lagrådets* synpunkter i denna del har därmed tillgodosetts.

6.3 Prövningen av inhibitionsfrågor

Regeringens förslag: En bestämmelse införs som lyfter fram betydelsen av att en domstol som prövar en begäran om inhibition av ett beslut som fattats enligt lagen om elektronisk kommunikation särskilt skall beakta syftet med lagen, så som det framgår av lagens inledande bestämmelse.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Regeringsrätten* och *Länsrätten i Stockholms län* avstyrker förslaget. *Post- och telestyrelsen* anför att större hänsyn måste tas till de allmänna intressen som ligger bakom regleringen och är tveksamma till om förslagen är tillräckliga och får de önskvärda effekterna. *Telenor Sverige AB*, *Teracom AB* och *TeliaSonera AB* avstyrker förslaget. *Tele2 Sverige AB* och *Verizon Sweden AB*, *Dataphone Scandinavia AB* och *Colt Telecom AB* söker en tydligare definition i lagen vad som ska utgöra skäl för inhibition. Motsvarande synpunkter framförs från *Teracom AB* och *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)*. *LRF* anför vidare att för det fall lagstiftningen enbart ändras till att domstolen skall få inhibera besluten endast med beaktande av syftet med lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) bör en tydlig och mycket sträng definition göras i lagen om vad som kan utgöra skäl för inhibition.

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt

Enligt 8 kap. 22 § LEK gäller beslut av Post- och telestyrelsen (PTS) även efter överklagande, om inte annat har bestämts. Bestämmelsen genomför artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv)¹. Enligt denna artikel skall överklagade beslut fortsätta att gälla i väntan på utgången av prövningen, såvida inte överklagandeinstansen beslutar annorlunda. Utgångspunkten är alltså att besluten tills vidare skall gälla.

Med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) kan en domstol efter överklagande besluta om inhibition. Förutsättningarna för att meddela inhibition har utformats i praxis, se särskilt RÅ 1990 ref. 82 och RÅ 1998 not 93. Denna praxis innebär i huvudsak följande. En bedömning

¹ EUT L 108, 24.4.2002, s. 33 (Celex 32002L0021).

skall göras dels av vilken betydelse det kan ha för den klagande att verkställigheten skjuts upp i avvaktan på den slutliga prövningen, dels av vilket eller vilka motstående intressen som kan tala för en omedelbar verkställighet. Vidare måste en preliminär bedömning göras av sakfrågan i målet i syfte att klarlägga vilken grad av sannolikhet som föreligger för att överklagandet kommer att bifallas. För inhibition bör i allmänhet krävas en tämligen hög grad av sannolikhet för ett slutligt bifall till överklagandet. Om emellertid en omedelbar verkställighet kan antas medföra betydande olägenheter för en enskild klagande och det samtidigt kan konstateras att det inte finns något motstående intresse som starkt talar för att verkställighet ändå sker utan fördröjning, bör inhibition kunna meddelas redan när utgången i målet framstår som oviss.

Rättspraxis

Som utredningen har konstaterat innebär tillämpningen av denna praxis på området för elektronisk kommunikation att det finns ett förhållandevis stort utrymme för inhibitionsbeslut. Av 1 kap. 1 § LEK följer att bestämmelserna syftar till att enskilda och myndigheter skall få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Syftet skall uppnås främst genom att konkurrensen och den internationella harmoniseringen på området främjas. Det är viktigt att de allmänna intressen som ligger bakom regleringen, och som PTS företräder i egenskap av sektorsmyndighet på området, beaktas inte bara vid slutliga avgöranden utan också vid prövningen av inhibitionsfrågor. Om PTS konkurrensfrämjande beslut inhiberas i stor omfattning, trots att de senare fastställs, kan den långsiktiga utvecklingen på marknaden påverkas negativt vilket i sin tur riskerar att motverka syftet med lagen och regleringens bakomliggande intressen.

Som anförts i avsnitt 6.1 är ett av skälen till att PTS konkurrensfrämjande beslut inte fått genomslag att besluten i stor utsträckning har inhiberats sedan beslutet överklagats. Av de 45 mål som vid årsskiftet 2005/2006 var anhängiga i länsrätten hade frågan om inhibition prövats i 24 mål. I 16 av målen hade PTS beslut inhiberats, dvs. i två tredjedelar av fallen. Vid utgången av mars 2007 hade åtta av de mål i vilka PTS beslut inhiberats avgjorts av länsrätten. I sju av dessa mål hade PTS beslut fastställts. Ett mål hade blivit återförvisat till PTS för fortsatt handläggning, varefter talan återkallats av den sökande.

Konsekvenserna av att de allmänna bakomliggande intressena inte beaktas i tillräckligt stor utsträckning torde vara särskilt tydliga beträffande tillträdesskyldigheter, där ett inhibitionsbeslut riskerar att medverka till nya inträdesbarriärer, trots att regelverket syftar till att eliminera sådana. Även om ett skyldighetsbeslut vunnit laga kraft kan dess verkningar dock hindras genom inhibition av efterföljande tillsyns- och tvistlösningsbeslut enligt LEK.

Både PTS och utredningen har pekat på det s.k. bitströmsbeslutet som ett exempel där inhibitionsbeslut har bidragit till att försena regelverkets införande. Europeiska kommissionen har rekommenderat att bredbandstillträde för grossistledet i form av bitströmstillträde definieras som en relevant marknad. Med bitströmstillträde avses att en grossistkund, av den SMP-operatör som förfogar över ett accessnät, hyr en komplett tjänst för överföring av bredband mellan en nätnod och slutkunden. I november 2004 beslutade PTS att följa kommissionens marknadsrekommendation. Myndigheten identifierade TeliaSonera AB som en operatör med betydande inflytande på marknaden och ålade företaget vissa skyldigheter. TeliaSonera AB skulle bl.a. tillgodose varje rimlig begäran från en annan operatör om bitströmstillträde. Besluten överklagades emellertid av TeliaSonera AB och var under 2005 och 2006 inhyllade i olika perioder av länsrätten och Regeringsrätten. Regeringsrätten beslutade den 31 januari 2007 (mål nr 4691-06) att inte bevilja prövningstillstånd i målet och besluten trädde därmed i kraft.

Införandet av reglerat bitströmstillträde, i enlighet med PTS beslut, har således fördröjts med mer än två år vilket påverkat konkurrenssituationen på marknaden. Som PTS har konstaterat, bl.a. i rapporten "Konkurrenssituationen 2006 på olika delmarknader inom området elektronisk kommunikation" (PTS-ER-2007:2, s. 46 f), är ett reglerat utbud av bitströmstillträde nödvändigt för att säkerställa en tillfredsställande konkurrens på bredbandsmarknaden. Bitströmstillträde underlättar för operatörer att etablera sig även i telestationer med mindre kundunderlag och där det inte lönar sig att sätta in egen utrustning.

Problemen inom LEK:s tillämpningsområde

Det är viktigt att PTS konkurrensfrämjande beslut enligt LEK får snabbast möjliga genomslag, med beaktande av rättssäkerhetsaspekter. Detta är av särskild vikt då marknaden för elektronisk kommunikation karakteriseras av en snabb teknisk utveckling och marknadens aktörer är beroende av att snabbt följa med i marknadsutvecklingen. Ett beslut som inhiberas innebär t.ex. möjligheter för den SMP-operatör som beslutet avser att relativt ostört, trots en snabb underliggande marknadsutveckling, kunna positionera sig ytterligare på en slutkundsmarknad för de produkter som beslutet avser att öka konkurrensen på. Detta missgynnar konsumenterna av de produkter som det ursprungliga beslutet varit avsett att skydda.

Att det kan saknas konkurrerande operatörer till en SMP-operatör får särskilda konsekvenser på marknader med en kraftig tillväxt. Det är vanligtvis under tillväxtfasen som leverantörer kan attrahera nya kunder. De marknadsandelar som etableras under denna fas kan bestå en lång tid framöver och utdragna rättsprocesser riskerar därför att hämma konkurrensen under lika lång tid.

Vissa remissinstanser har invänt att antalet inhibitionsbeslut kommer att minska allteftersom domstolarna prövar olika typer av frågor i sak, och rättsläget sålunda klarläggs. Enligt regeringens mening kommer dock frågan om inhibitionsbeslutens effekter även fortsatt att vara aktuell. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att marknaderna för elektronisk

kommunikation förändras kontinuerligt. Enligt 8 kap. 5 och 6 §§ LEK skall PTS fortlöpande analysera produkt- och tjänstemarknaderna och införa skyldigheter om det är motiverat. Behovet av nya konkurrensfrämjande beslut kommer därför att kvarstå, varvid nya frågeställningar kommer att uppstå. Det kan i detta sammanhang också erinras om att Europeiska kommissionen under 2007 kommer att revidera marknadsrekommendationen avseende de 18 relevanta delmarknaderna. Som ett led i PTS fortlöpande analysarbete planerar PTS att under 2008 fatta nya konkurrensfrämjande beslut. Eftersom nya beslut och efterföljande tillsyns- och tvistlösningsbeslut fortlöpande kommer att prövas av domstolarna torde de problem som inhibition av beslut som senare fastställs medför att vara fortsatt aktuella.

Enligt regeringens bedömning har de konkurrensfrämjande besluten enligt LEK en stor betydelse från allmän synpunkt. Effekterna av inhibitionsbeslut kan bli stora såväl för enskilda som för samhället. De allmänna intressen som ligger bakom regleringen och som PTS har till uppgift att företräda måste få tillräckligt genomslag, även vid inhibitionsprövningen. Detta synes inte ha blivit fallet i den praxis som utvecklats av domstolarna.

En särskild inhibitionsbestämmelse i LEK

Mot ovan angivna bakgrund föreslog regeringen i lagrådsremissen att det i LEK skulle föras in en särskild bestämmelse om att domstolarna, vid prövning av inhibitionsbeslut, särskilt skall beakta syftet med lagen som det framgår av 1 kap. 1 § i lagen.

Lagrådet har avstyrkt förslaget och därvid anfört att det är en självklarhet att förvaltningsdomstolarna vid prövningen av inhibitionsfrågor även beaktar de syften som ligger bakom den lagstiftning som aktualiseras i målet. Lagrådet menar också att förslaget ger upphov till frågetecken när det gäller om inhibitionsfrågor i mål enligt LEK skall prövas med frångående av den praxis som utbildats kring den allmänna inhibitionsbestämmelsen i 28 § förvaltningsprocesslagen.

Regeringen instämmer i och för sig i Lagrådets uppfattning att lagens syften självklart skall beaktas vid prövningen av inhibitionsfrågor. Som har anförts ovan är dock regeringens uppfattning att så inte synes ha skett i tillräcklig omfattning inom tillämpningsområdet för LEK. Av de skäl som anförts ovan är det viktigt från allmän synpunkt att särskilt markera att domstolarna bör ägna ytterligare uppmärksamhet åt vad LEK syftar till att åstadkomma, nämligen en fungerande konkurrens, och vad inhibition av konkurrensfrämjande beslut kan innebära för möjligheterna att i rimlig tid uppnå detta. Förslaget skall ses som en del i ett paket av förslag som syftar till att använda de medel som står till buds för att uppnå en mer effektiv handläggning av mål enligt LEK. Enligt regeringens mening finns det därför sammanfattningsvis, trots vad Lagrådet har anfört, skäl att lyfta fram de allmänna intressen som ligger bakom regleringen. Det bör i likhet med vad som föreslogs i lagrådsremissen göras genom ett förtydligande av att domstolarna, vid prövning av inhibitionsbeslut, särskilt skall beakta syftet med lagen, så som det framgår av 1 kap. 1 § i lagen.

Utgångspunkten för prövningen av inhibitionsfrågor i mål enligt LEK är givetvis fortfarande den praxis som utbildats kring den allmänna inhibitionsbestämmelsen i 28 § förvaltningsprocesslagen.

Utvecklingen inom EU

Frågan om inhibition av tillsynsmyndigheternas beslut är även föremål för överväganden inom ramen för översynen av EG:s regelverk på området för elektronisk kommunikation. Förslag till nya EG-direktiv förväntas under sommaren 2007. Europeiska kommissionen har under 2006 i ett meddelande (KOM[2006] 334 slutlig) med tänkbara förändringar av regelverket, pekat på att om domstolar rutinmässigt inhiberar tillsynsmyndighetens beslut i avvaktan på ett avgörande, kan det skapa underlag för att använda överklagandeprocessen som ett sätt att förhålla. Detta är något som kan hindra utvecklingen i riktning mot konkurrens på en viss marknad. Ett sätt att hantera detta är, enligt kommissionen, att det i artikel 4 i ramdirektivet förs in en regel som säger att beslut skall kunna inhiberas endast när en irreparabel skada för den som överklagar kan visas. Enligt kommissionen skulle detta kunna harmonisera kriterierna för inhibition samt leda till att antalet överklaganden minskar betydligt. Regeringen avser att inom ramen för översynen av EG-direktiven verka för att möjligheterna att inhibera konkurrensfrämjande beslut begränsas.

6.4 Skyndsam handläggning av mål

Regeringens förslag: Mål i länsrätten och kammarrätten om identifiering av företag med betydande inflytande på en fastställd marknad, mål om fastställande av särskilda skyldigheter för dessa företag samt tillsyns- och tvistlösningsmål som grundar sig på sådana särskilda skyldigheter, skall handläggas skyndsamt.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslog att det skulle gälla en tidsfrist på sex månader för avgörande av mål i länsrätt och kammarrätt.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Domstolsverket, Tele2 Sverige AB, Telenor Sverige AB, Verizon Sweden AB, Dataphone Scandinavia AB, Colt Telecom AB, British Telecom* och *Lantbrukarnas riksförbund* tillstyrker förslaget helt eller delvis. *JO* har inte haft någon erinran mot förslaget. *Telenor Sverige AB* menar att ett bättre alternativ ur rättssäkerhetssynpunkt vore att föreskriva att mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation skall handläggas skyndsamt.

Regeringsrätten och *TeliaSonera AB* avstyrker förslaget. Även *Justitiekanslern* menar, liksom *TeliaSonera AB*, att de aktuella måltypernas särdrag inte motiverar införandet av snäva tidsramar för avgörande av mål. *Justitiekanslern*, som i och för sig instämmer i bedömningen att det finns behov av att avgöra denna typ av mål snabbare än som sker i dag, påpekar att sådana tidsramar är ganska främmande för förvaltningspro-

cessrätten i övrigt. I stället bör det anges att ärendena skall hanteras skyndsamt.

Kammarrätten i Stockholm menar att tillämpningen i vissa fall inte kommer att bli helt enkel. Med hänsyn till att vissa av målen är av så komplicerad natur att kan bli svårt att klara tidsfristen, bör den kunna förlängas om det finns synnerliga skäl.

Sveriges advokatsamfund är kritiskt till förslaget, eftersom det riskerar att medföra betänkligheter ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Dessutom riskerar en tidsram att bli alltför snäv med hänsyn till målens komplexitet. *Länsrätten i Stockholms län* förordar av rättssäkerhetsskäl att avsteg från reglerna bör få ske om det finns särskilda skäl.

Telenor Sverige AB anser att det kan finnas skäl att införa en maximitid för kammarrättens prövning av en ansökan om prövningstillstånd, t.ex. en månad från det att överklagandet kom in till kammarrätten.

Verizon Sweden AB, Dataphone Scandinavia AB och Colt Telecom AB menar att det finns en mycket stor risk för att processerna även fortsättningsvis drar ut på tiden. Det bör dessutom beskrivas tydligare vad synnerliga hinder betyder och vilka faktorer som skall påverka bedömningen.

Regeringsrätten anser att de problem som kan finnas på området bör lösas på annat sätt än genom att införa särskilda processregler. Förvaltningsprocessen förlorar annars i överskådlighet och osäkerhet uppstår om betydelsen av tidigare förvaltningsrättslig praxis.

Skälen för regeringens förslag: Som anförts i avsnitt 6.1 bedömer regeringen att det finns ett starkt behov av att förändra domstolsprocessen vid överklagande av beslut av Post- och telestyrelsen (PTS) enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK), så att beslut av PTS om konkurrensfrämjande åtgärder vinner laga kraft inom rimlig tid. Utgångspunkten bör därvid vara att göra förändringar inom ramen för den nuvarande ordningen med överprövning i förvaltningsdomstolarna.

Det har framkommit att ett stort problem i mål enligt LEK är att skriftväxlingen i länsrätten och kammarrätten drar ut på tiden. Olägenheter kan uppstå när nytt material i form av nya omständigheter eller bevis förs in sent under processen. Sådana förfaranden är inte ovanliga. Olägenheterna är särskilt svåra när åberopandet sker efter det att motparten och domstolen uppfattat skriftväxlingen som avslutad.

Det har inte riktats någon kritik i sig mot förvaltningsdomstolarnas handläggning av målen. Det finns inte heller något som tyder på att mål enligt LEK i allmänhet handläggs långsammare än andra mål av motsvarande omfattning och komplexitet. Tidsåtgången tycks snarare bero på att förvaltningsprocesslagens (1971:291) rättegångsregler inte innehåller tillräckligt starka påtryckningsmedel för att driva på parternas processföring i mål enligt LEK på ett sätt som möjliggör ett tillräckligt snabbt avgörande.

Som har konstaterats tidigare är marknaden för elektronisk kommunikation mycket dynamisk och den har stor betydelse såväl för operatörerna som för andra enskilda och för samhället i stort. För att den konkurrensskapande regleringen skall kunna fungera i praktiken och få önskvärt genomslag är det viktigt att operatörerna får snabba besked om vad som skall gälla på en viss marknad så att de kan inrätta sig efter det. En fördröjning av regleringens införande kan leda till långvariga negativa ef-

fekter både för enskilda och för samhället. För att syftet med regleringen skall kunna uppnås är det alltså på detta område särskilt viktigt att marknadsaktörerna får snabba beslut som de kan inrätta sig efter. Konsekvenserna av en illojal processföring på området för elektronisk kommunikation kan därför bli allvarliga. Med hänsyn till de speciella förhållanden som råder på marknaden för elektronisk kommunikation är det önskvärt att mål enligt LEK handläggs snabbare än normalt i förvaltningsdomstolarna.

Utredningen har föreslagit att problemet delvis bör lösas genom att det införs tidsfrister i LEK för när ett mål senast skall vara avgjort efter det att det kommit in till domstol. Sådana tidsfrister har införts på vissa områden till följd av EG-rätten, framför allt när det gäller förvaltningsmyndigheters handläggning. Bestämmelser av detta slag är dock främmande för svensk förvaltningstradition. De saknar dessutom rättsverkan. Vidare är det önskvärt att ha en mer flexibel reglering. Enligt regeringens mening är det därför inte lämpligt att införa generella tidsfrister för förvaltningsdomstolarnas avgörande av mål enligt LEK. Däremot finns det skäl att behandla vissa mål enligt LEK med förtur. Det bör därför införas en bestämmelse i LEK om att vissa mål bör handläggas skyndsamt av förvaltningsdomstolarna.

En rimlig utgångspunkt för handläggningen är att mål i normalfallet skall kunna avgöras inom sex månader från det att de kommer in till domstolen. Regeringens förslag till preklusionsregler i avsnitt 6.6 torde underlätta detta. I vissa fall torde ett snabbare avgörande kunna ske, t.ex. om målet är av enkel beskaffenhet. Om målet å andra sidan är mycket komplicerat eller särskilt omfattande jämfört med andra liknande mål kan det vara rimligt med en längre handläggningstid. Även i sådana fall gäller dock kravet på skyndsamt. Med hänsyn till att kammarrätten, enligt vad som föreslås i avsnitt 6.5, kommer att fungera som prejudikatinstans kan ett skäl till en något längre handläggningstid i vissa fall där vara att målet har prejudikatvärde.

Behovet av en ändrad processordning gäller inte alla typer av mål. Problemet med utdragna domstolsprocesser gäller i första hand för de mål som rör PTS konkurrensfrämjande åtgärder. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att beslut om att utpeka en dominerande operatör och om att införa skyldigheter mot en sådan operatör skall omfattas av de nya reglerna. Regeringen instämmer också i bedömningen att dessa regler bör gälla för prövningen av överklagade beslut inom ramen för PTS tillsyns- och tvistlösningsverksamhet om besluten rör den konkurrensfrämjande regleringen. I övriga mål enligt LEK, t.ex. överklagade beslut om frekvenstilldelning, bör det däremot inte gälla något krav på skyndsamt handläggning.

6.5 Färre domstolsinstanser

Regeringens förslag: Kammarrätten skall utgöra sista instans för prövning av mål enligt lagen om elektronisk kommunikation.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Konkurrensverket, Lantbrukarnas riksförbund, Telenor Sverige AB, British Telecom, Verizon Sweden AB, Dataphone Scandinavia AB och Colt Telecom AB* tillstyrker förslaget. *JO* har ingen erinran mot förslaget. *Sveriges Television AB* är tveksamt till förslaget.

Regeringsrätten, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Domstolsverket, TeliaSonera AB, Teracom AB, Tele2 Sverige AB, Affärsverket svenska kraftnät och Sveriges advokatsamfund avstyrker förslaget. Flera remissinstanser hänvisar allmänt till att rättssäkerhetsskäl talar mot förslaget.

Regeringsrätten, som påpekar att den har till uppgift att vara prejudikatinstans på det förvaltningsrättsliga området och att det mot den bakgrunden måste krävas särskilda omständigheter och tungt vägande skäl för att skära av instansordningen, anser att det inte finns tillräckliga skäl för att genomföra förslaget. *Kammarrätten i Stockholm* och *Länsrätten i Stockholms län* anför liknande skäl för sina ståndpunkter. *Domstolsverket* menar att frågan om att skära av instansordningen är för tidigt väckt. *Teracom AB* menar att ett genomförande av förslaget kräver att domstolarna besitter tillräcklig kompetens. *British Telecom* anför liknande synpunkter.

Enligt *Regeringsrätten* och *JO* bör det övervägas att ändra instansordningen så att målen handläggs i annan ordning än vid allmän förvaltningsdomstol.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Regeringen föreslår i avsnitt 6.4 att mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation skall handläggas skyndsamt. Ytterligare ett sätt att korta tiden fram till ett avgörande som vunnit laga kraft är att minska antalet överklagandeinstanser. Antalet instanser påverkar tidsåtgången innan det finns ett slutligt avgörande. Beslut enligt LEK överklagas i dag till Länsrätten i Stockholms län. Överklaganden av länsrättens beslut prövas av Kammarrätten i Stockholm, vars beslut i sin tur kan överklagas till Regeringsrätten. Målen är således koncentrerade till en domstol per instans.

Vid en jämförelse med övriga EU- och EES-länder är det endast i Sverige och Danmark som den nationella tillsynsmyndighetens beslut kan överklagas till tre instanser. Även om det krävs prövningstillstånd i såväl kammarrätten som Regeringsrätten, och sådant tillstånd oftast inte meddelas, har utredningens analys visat att det tar tämligen lång tid även innan beslut fattas om att inte ta upp ett mål till prövning. Som framgått tidigare har det understrukits att snabba besked är viktiga för utvecklingen av så dynamiska marknader som det är frågan om inom området för elektronisk kommunikation. Det är viktigt såväl för berörda företag som för samhället i stort att det snabbt ges besked som marknaden kan rätta sig efter.

Regeringen bedömer att en förkortad instanskedja skulle vara ett värdefullt komplement till de föreslagna reglerna om skyndsamt handläggning. Man kan i och för sig ifrågasätta lämpligheten av en så ingripande åtgärd som att korta instanskedjan när det gått förhållandevis kort tid från det att LEK trätt i kraft. Avvikelser från allmänna principer om möjligheter till överprövning bör dock kunna göras, oavsett den tid regleringen varit i kraft, om det finns tungt vägande skäl för det. Det är alltså i detta fall i första hand behovet av snabba avgöranden som motiverar en sådan avvikelse. Detta hänger samman med måltypernas särskilda karaktär. Det finns starka intressen från både enskild och allmän synpunkt att företagen får snabba besked och av att de konkurrensfrämjande besluten kan få effekt så snart som möjligt. Som framförts i avsnitt 6.1 finns det annars risk för negativa konsekvenser på marknadens utveckling och för samhället i stort liksom för att syftet med bestämmelserna i LEK motverkas. Det står också klart att treinstanssystemet har inneburit att det ännu inte utvecklats någon praxis av större omfattning, eftersom prejudikatinstansen prövat så få mål. Detta är otillfredsställande.

Enligt regeringens mening är det mest närliggande alternativet att begränsa instansordningen på så sätt att kammarrätten får utgöra sista instans för mål enligt LEK. Det skulle innebära att kammarrätten blir prejudikatinstans på området. En sådan ordning finns redan för Migrationsöverdomstolen som hör till Kammarrätten i Stockholm.

Frågan om rättssäkerhet i domstolsprocessen aktualiseras när möjligheterna att överklaga begränsas. Enligt regeringens mening är det väl förenligt med kraven på rättssäkerhet att kammarrätten utgör sista instans för prövning av mål enligt LEK. Den expertkompetens som PTS besitter, i egenskap av ansvarig sektorsmyndighet, säkerställer att de beslut som fattas allmänt sett håller en hög kvalitet. En viktig aspekt av rättssäkerheten är också att det inte skall dröja för länge innan det finns ett slutligt avgörande. I detta sammanhang bör man också beakta den förstärkning av förvaltningsdomstolarnas kompetens som förslaget att ekonomiska experter skall delta i avgörandena innebär, se avsnitt 6.2. Vidare är det endast en länsrätt och en kammarrätt som prövar frågor enligt LEK. Domstolarna har dessutom lång erfarenhet av målen, och de har organiserat sig för att hantera frågorna på ett samlat sätt. Eftersom mycket få mål på detta område tas upp till prövning av Regeringsrätten är det i realiteten redan nu så att Kammarrätten i Stockholm till stor del utformar praxis på området. Den samlade upparbetade kompetensen på området som finns inom Länsrätten i Stockholms län och Kammarrätten i Stockholm får bedömas som tillfyllest för att säkerställa en rättssäker och förutsebar behandling av målen.

Enligt regeringens mening är det ett starkt intresse att ha en så sammanhållen instansordning som möjligt på området för elektronisk kommunikation. I lagrådsremissen föreslogs därför att kammarrätten skulle vara sista instans för prövning inte bara av de konkurrensfrämjande besluten, utan av samtliga mål enligt LEK.

Lagrådet har avstyrkt förslaget att en kammarrätt skall göras till slutinstans för LEK-målen av principiella skäl. Regeringen delar *Lagrådets* uppfattning att utgångspunkten för de allmänna domstolsorganisationerna bör vara ett treinstanssystem. Genom de olika rollerna hos de tre domstolsinstanserna kan en hög grad av rättssäkerhet uppnås samtidigt som rättsbildningen gynnas. Samtidigt måste det allmänna domstolssystemet kunna tillhandahålla en ändamålsenlig tvistlösning även för måltyper som kräver särlösningar. För att avsteg skall göras från den normala instansordningen bör det krävas att det finns särskilda skäl. När det gäller området för elektronisk kommunikation är det genom myndighets- och domstolsbesluten som spelreglerna för de aktörer som verkar på marknaden klargörs. Den regleringsosäkerhet på marknaden som uppstår om det tar lång tid innan besluten blir slutgiltigt fastställda av domstol missgynnar framförallt nya aktörer. Dessa riskerar därmed att slås ut från marknaden redan i ett inledningsskede. Förseningar i införandet av en konkurrensskapande reglering kan leda till att nya aktörer avskräcks från att göra investeringar för att ta sig in på marknaden. Därigenom hämmas konkurrensen trots att syftet med åtgärderna är det motsatta. De negativa effekterna kan bestå under lång tid även efter det att regleringen trätt i kraft. Detta leder till avsevärda olägenheter för såväl enskilda som för samhället. Det är följaktligen på detta område av särskild betydelse att rättskipningen kan ske snabbt och effektivt. Nu angivna omständigheter måste anses utgöra sådana särskilda skäl som motiverar avsteg från den normala instansordningen. Genom en förkortad instanskedja i förening med övriga föreslagna åtgärder säkerställs att en ändamålsenlig tvistlösning kan tillhandahållas för de aktuella målen. Regeringen ser inga konstitutionella problem med denna lösning. Med hänsyn till att den valda lösningen, som *Lagrådet* konstaterar, innebär ett avsteg från vad som normalt gäller finns det dock anledning att noga följa utvecklingen för att kunna överväga om lösningen är den bästa för att uppnå syftet med att tillhandahålla en ändamålsenlig tvistlösning inom detta område.

Dispensgrunder

När det gäller vilka dispensgrunder som skall gälla för att kammarrätten skall ta upp mål till prövning gör regeringen följande bedömning. Det kan ifrågasättas om samma dispensgrunder som i dag gäller för Regeringsrätten skall gälla för kammarrätten i fortsättningen. Det skulle innebära att kammarrätten får meddela prövningstillstånd endast om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen (prejudikatdispens) eller om det annars finns synnerliga skäl (extraordinär dispens) att pröva överklagandet. En sådan ordning skulle otvetydigt leda till snabbare avgöranden, eftersom länsrätten då i praktiken skulle utgöra sista instans för de flesta mål. Detta är en ordning som gäller för beslut som överklagas från Migrationsverket till migrationsdomstolarna. Migrationsöverdomstolen kan alltså inte ta upp ett mål enbart för att det finns skäl till ändring av en migrationsdomstols dom (ändringsdispens). Förhållandena är dock speciella för denna typ av mål. Motivet till denna ordning är att långa väntetider i dessa mål innebär psykiskt lidande för den enskilde som under denna tid

tvingas leva under pressade förhållanden (se prop. 2004/05:170 s. 106). Dessa skäl gör sig inte gällande på området för elektroniska kommunikationer. Även om effektivitetsskäl kan anses tala för begränsade dispensgrunder bör kammarrätten inte göras till en renodlad prejudikatinstans. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att det i fortsättningen endast kommer att vara två instanser som överprövar mål enligt LEK. Kammarrätten bör med hänsyn till det sammantaget sett låga målantalet på området kunna fungera som prejudikatinstans trots en möjlighet till ändringsdispens. Därigenom skapas också en lämplig balans mellan den kortare instansordningen och behovet av överprövning. Kammarrätten bör därför kunna meddela prövningstillstånd enligt samma dispensgrunder som nu gäller. Sammanfattningsvis bör alltså såväl prejudikatdispens som extraordinär dispens och ändringsdispens kunna meddelas.

6.6 Preklusionsregler

Regeringens förslag: Särskilda preklusionsregler skall gälla i mål om identifiering av företag med betydande inflytande på en fastställd marknad, mål om fastställande av särskilda skyldigheter för dessa företag samt tillsyns- och tvistlösningsmål som grundar sig på sådana särskilda skyldigheter. I länsrätten skall nya omständigheter eller ny bevisning få åberopas när fyra månader gått endast om parten gör sannolikt att parten har haft en giltig ursäkt att inte åberopa omständigheten eller beviset tidigare. I kammarrätten får nya omständigheter eller nya bevis endast åberopas om det finns synnerliga skäl.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Domstolsverket, Länsrätten i Stockholms län, Sveriges kommuner och landsting, Näringslivets telekomförening, Tele2 Sverige AB, Verizon Sweden AB, Dataphone Scandinavia AB, Colt Telecom AB* och *British Telecom* tillstyrker förslaget helt eller delvis.

Regeringsrätten, Justitieombudsmannen, Justitiekanslern, Teracom AB, TeliaSonera AB, Sveriges Television AB, Telenor Sverige AB avstyrker förslaget helt eller delvis eller är tveksamma till förslaget.

Justitieombudsmannen anser att förslaget inte är helt enkelt att förena med officialprincipen och förvaltningsdomstolarnas strävan efter materiellt riktiga avgöranden samt påpekar att det finns en risk för rättssäkerhetsförluster.

Justitiekanslern menar att det möjligen kan finnas skäl att införa en bestämmelse som liknar 42 kap. 15 a § rättegångsbalken som kompletterar en föreskrift om att ärenden skall handläggas skyndsamt.

Domstolsverket förespråkar en mer restriktiv reglering och påpekar att det finns en risk för att det kommer att uppstå särskilda processer i frågan om en part haft möjlighet att åberopa en omständighet inom den fyramånadersfrist som gäller i länsrätten.

Sveriges Television AB ifrågasätter behovet av förslaget.

Näringslivets telekomförening anser att förslaget skulle kunna skärpas ytterligare, t.ex. genom att förkorta tiden för skriftväxling i länsrätten.

Telenor Sverige AB ifrågasätter behovet av en preklusionsregel i länsrätten. I stället bör den föreslagna bestämmelsen gälla för handläggningen i kammarrätten.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Som har framhållits i avsnitt 6.1 är det inte ovanligt att en part kommer med nya åberopanden först sent i processen, efter det att såväl rätten som motparten uppfattat skriftväxlingen som avslutad. Detta kan givetvis orsaka problem, särskilt när det medför att avgörandet av målet försenas. Med nu gällande ordning är möjligheterna att motverka en sådan processföring relativt begränsade.

Enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall rätten se till att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov anvisar rätten hur utredningen bör kompletteras. Överflödigt utredning får avvisas.

Enligt 37 § förvaltningsprocesslagen gäller i mål som kräver prövningstillstånd, att omständigheter eller bevis som en klagande åberopar först i Regeringsrätten får åberopas endast om det föreligger särskilda skäl.

För att kravet på en skyndsamt handläggning av mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) skall få avsedd effekt är det viktigt att parterna redan tidigt i processen klart anger de omständigheter och bevis som de åberopar till grund för sin talan. Enligt regeringens mening innehåller inte den nuvarande ordningen tillräckligt starka incitament för parterna i mål enligt LEK att göra alla sina åberopanden i sådan tid att det kan säkerställas att handläggningen blir effektiv. Enbart det förhållandet att målen, enligt vad som föreslås i avsnitt 6.4, skall handläggas skyndsamt är inte tillräckligt. Detta krav riktar sig endast till förvaltningsdomstolarna. För att komma till rätta med parternas processföring krävs åtgärder som inriktar sig specifikt på detta. Som har framhållits ovan kan illojal processföring från en parts sida få stora konsekvenser såväl på marknaden som för andra enskilda och för samhället.

I förvaltningsprocesslagen finns inga preklusionsregler motsvarande dem som finns för dispositiva tvistemål enligt rättegångsbalken. I dispositiva tvistemål kan tingsrätten med stöd av 42 kap. 15 a § rättegångsbalken, utan hänsyn till hur processen har förts, meddela parterna att förberedelsen vid en viss senare tidpunkt skall anses vara avslutad. I sådant fall får en part åberopa en ny omständighet eller ett nytt bevis efter den tidpunkten, endast om parten gör sannolikt att han har haft en giltig ursäkt att inte åberopa omständigheten eller beviset tidigare eller målets prövning inte fördröjs i någon väsentlig mån, om åberopandet tillåts. Enligt 50 kap. 25 § tredje stycket rättegångsbalken får en part i dispositiva tvistemål i hovrätten till stöd för sin talan åberopa en omständighet eller ett bevis som inte lagts fram tidigare endast om han gör sannolikt att han inte kunnat åberopa omständigheten eller beviset vid tingsrätten eller han annars haft giltig ursäkt att inte göra det.

Det stora krav på utredningsskyldighet som ålagts förvaltningsdomstolarna avspeglar det oftast mycket ojämna styrkeförhållandet mellan en

enskild part, som oftast för sin egen talan, och en offentlig motpart. Det gör också att det inte är lämpligt att införa generella preklusionsregler i förvaltningsprocessen. Införandet av preklusionsregler kan dessutom anses stå i strid med officialprincipen, så som den framgår av 8 § förvaltningsprocesslagen. Detta är även *Lagrådets* uppfattning. Officialprincipens tillämpning måste dock anpassas till processföremålets natur och till partsförhållandena i målet. I praktiken blir det närmast fråga om en princip om huruvida, och i så fall i vilken utsträckning, rätten skall få ingripa i en utredning som i första hand parterna skall svara för.

I förarbetena till LEK diskuterades officialprincipens tillämpning i mål enligt lagen, se prop. 2002/03:110 s. 304. Det konstaterades där att parterna har möjlighet att träffa avtal om flera av de förhållanden som lagen reglerar, men att sådana avtal kan sättas ur spel genom myndighetsbeslut. Det privaträttsliga inslaget får därmed vika för det offentlighetsrättsliga intresset vid konflikter dem emellan. Tvister enligt lagen har alltså förutom privaträttsliga inslag även offentlighetsrättsliga inslag, vilket ansågs motivera att officialprincipen skall gälla vid prövningen.

Behovet av särskilda preklusionsregler

Regeringens uppfattning är att de flesta mål enligt LEK är av en delvis annan karaktär och avviker från de flesta övriga mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det återspeglar sig inte minst i den normala partsställningen med Post- och telestyrelsen (PTS) på den ena sidan och ett eller flera bolag som vanligen företräds av erfarna juridiska ombud, på den andra sidan. Dessutom handlägger förvaltningsdomstolarna mål där PTS har fattat beslut inom ramen för tvistlösningsförfarandet enligt 7 kap. 10 § LEK. Dessa mål är flerpartsmål med kommersiella operatörer som står mot varandra. Dessutom är PTS part. Styrkeförhållandena är i dessa fall inte sådana att det motiverar nästan obegränsade möjligheter för en enskild part att åberopa ny bevisning och nya omständigheter. Särskilt tvistlösningsmålen kan sägas ha ett visst släktskap med tvistemål, eftersom de frågor som avhandlas i slutänden berör vilka villkor som skall gälla i ett avtalsförhållande mellan två kommersiella bolag. Måltyperna får anses vara tämligen speciella för förvaltningsprocessen i stort. Reglerna för förvaltningsprocessen är inte i alla avseenden lämpade för denna typ av mål. Det kan därför vara behövt att komplettera reglerna i förvaltningsprocessen med för måltypen särskilt anpassade regler.

Enligt regeringens mening har erfarenheterna visat att det finns skäl att inte fullt ut tillämpa officialprincipen i mål enligt LEK. Det behövs nya lösningar när det gäller att förbättra parternas processföring. I de måltyper där regeringen föreslår att målen skall handläggas skyndsamt i länsrätten och kammarrätten ligger det nära till hands att införa begränsningar av rätten att åberopa nya omständigheter och ny bevisning. Genom preklusionsregler efter mönster av vad som gäller i hovrätten i dispositiva tvistemål kan man skapa bättre ordning i processen, hindra att onödigt material tillförs denna samt åstadkomma ett snabbare avgörande.

Att införa sådana preklusionsregler är i och för sig en ingripande åtgärd, eftersom det tar bort en parts möjlighet att åberopa nya omständigheter eller bevis. Det kan inte bortses från att sådana regler skapar en viss risk för materiellt oriktiga domar. Enligt regeringens mening finns det

dock anledning att i de mål som nu är i fråga något mer betona det privaträttsliga intresset i processen och låta parterna i högre grad sörja för utredningen i målen i förvaltningsdomstol. Det är också så att det allmännas intresse i processen bevakas av PTS, som är part i målen. Om preklusionsregler framgår direkt av lag får dessutom de processförutsättningar som sådana regler innebär förutsättas vara kända av operatörerna på marknaden. Man får därför också utgå från att operatörerna anpassar sin processföring efter de nya förutsättningarna.

Enligt regeringens mening finns det vid en samlad bedömning övervägande skäl för att begränsa parternas möjligheter att åberopa nya omständigheter och ny bevisning i förvaltningsdomstolarna i de mål om elektronisk kommunikation där regeringen föreslagit att handläggningen skall ske skyndsamt. Begränsningarna bör gälla utan hänsyn till om parterna tidigare har visat sig vara försumliga i sin processföring.

Preklusionsreglernas närmare utformning

Länsrätten är första domstolsinstans. Därför bör det inte finnas någon begränsning i möjligheten att inledningsvis åberopa nya omständigheter och ny bevisning i denna instans. För att bestämmelsen om att målen skall handläggas skyndsamt skall få önskvärd effekt anser regeringen att det bör införas en tidsfrist inom vilken en part som huvudregel skall kunna åberopa ny bevisning eller nya omständigheter. Efter denna tidsfrist bör rätten att göra nya åberopanden i huvudsak skäras av. Av effektivitetsskäl bör preklusionsfristen i länsrätten framgå direkt av lagtexten. Denna frist bör, som utredningen föreslagit, vara fyra månader. Fyramånadersfristen hindrar naturligtvis inte att rätten avgör målet tidigare om målet är färdigberett.

Undantag måste givetvis göras för sådana fall där parten kan göra sannolikt att parten inte kunnat göra åberopandet tidigare eller annars har en giltig ursäkt för att inte ha gjort det. I begreppet giltig ursäkt får anses ingå det fallet att parten inte haft anledning att göra åberopandet tidigare. Bedömningen bör ske utifrån partens egna förutsättningar att föra processen på ett tillbörligt sätt.

Om en av parterna tillåts att åberopa en ny omständighet eller ny bevisning bör självklart dennes motpart tillåtas att göra de åberopanden som behövs till bemötande av detta. I sådant fall ligger det i sakens natur att parten regelmässigt har giltig ursäkt att inte ha åberopat den nya omständigheten eller det nya beviset tidigare.

När det i övrigt gäller behovet av undantag finns det anledning att utgå från den nya regelns syfte och hur den praktiskt skall kunna sörja för processeffektivitet. Det finns anledning att vara restriktiv vid bedömningen av om ytterligare undantagsmöjligheter bör finnas. Utgångspunkten för regeringens förslag är att länsrätten har förhållandevis kort tid på sig att avgöra målen enligt LEK. Målen skall avgöras skyndsamt. Det finns därför knappast något utrymme för en regel liknande den som finns i 42 kap. 15 a § rättegångsbalken att ett åberopande får tillåtas om målets prövning inte fördröjs i någon väsentlig mån. Någon annan grund för undantag från åberopsförbudet bör alltså inte finnas.

Enligt vad regeringen föreslagit i avsnitt 6.5 kommer kammarrätten att vara sista instans för målen från PTS. Där bör möjligheterna att åberopa

ny bevisning eller nya omständigheter vara mycket små. Det är därför rimligt att preklusionsreglerna för kammarrätten motsvarar minst de krav som gäller i Regeringsrätten. I 37 § förvaltningsprocesslagen anges att omständighet eller bevis som klagande i mål som kräver prövningstillstånd åberopar först i Regeringsrätten endast får beaktas om det finns särskilda skäl för detta. Med beaktande av att regeringen föreslår en preklusionsregel redan i länsrätten bör det dock ställas ett hårdare krav än så för att få åberopa nya omständigheter eller ny bevisning i kammarrätten. Det bör också beaktas att båda parter i denna typ av mål är kommersiella operatörer som normalt företräds av ombud och som har särskilda kunskaper på sakområdet. Det bör därför kunna ställas höga krav på processföringen i målen. För att över huvud taget få åberopa nya omständigheter eller ny bevisning i kammarrätten bör det krävas att det föreligger synnerliga skäl.

För att processen inte skall fördröjas bör beslut i frågor om tillåtande av nya omständigheter eller ny bevisning i länsrätten inte få överklagas särskilt. Detta är också huvudregeln för överklagande av beslut som inte innebär att målet avgörs, se 34 § förvaltningsprocesslagen. Det behövs inte någon särskild lagregel om detta.

7 Rätt att förelägga part att tillhandahålla uppgifter

Regeringens förslag: Tillsynsmyndigheten får förelägga en part att tillhandahålla myndigheten de uppgifter och handlingar som behövs för att pröva ett ärende om tvistlösning och som avser allmänna skyldigheter som gäller enligt lagen om elektronisk kommunikation, villkor som meddelats med stöd av lagen eller särskilda skyldigheter som ålagts enligt lagen. Föreläggandet får förenas med vite.

Föreläggandet skall inte få överklagas. Vid prövning av en ansökan om utdömande av vite får även vitets lämplighet bedömas.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Verizon Sweden AB, Dataphone Scandinavia AB, Colt Telecom AB, British Telecom* och *TeliaSonera AB* tillstyrker förslaget.

Kammarrätten i Stockholm förordar att förslaget utgår och menar att det offentlighetsrättsliga intresset här bör vika för det privaträttsliga inslaget. Dessutom är den föreslagna bestämmelsen vagt utformad.

Skälen för regeringens förslag: Post- och telestyrelsen (PTS) kan i dag med stöd av 7 kap. 3 § första stycket och 8 kap. 1 § första stycket lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) förelägga den som bedriver verksamhet som omfattas av lagen att tillhandahålla myndigheten upplysningar och handlingar i vissa ärenden.

Av 7 kap. 3 § första stycket LEK följer att PTS kan kräva in uppgifter för sin tillsyn bland annat i fråga om efterlevnaden av de allmänna skyldigheter som gäller enligt lagen och de villkor som meddelats med stöd

av lagen, samt efterlevnaden av de skyldigheter som ålagts enligt 4 och 5 kap. LEK. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Av 8 kap. 1 § LEK följer att PTS kan kräva in uppgifter bland annat i vissa tillståndsärenden eller för att kunna besluta om skyldigheter enligt 4 och 5 kap. i lagen.

Bestämmelsen i 7 kap. 3 § LEK genomför artikel 10.1 och 10.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv)², medan bestämmelsen i 8 kap. 1 § LEK genomför artikel 5.1 i det s.k. ramdirektivet (2002/21/EG) och artikel 11.1 c–f i auktorisationsdirektivet.

Det finns dock ingen bestämmelse i LEK som ger PTS befogenhet att begära in de uppgifter och handlingar som behövs för att pröva ett tvistlösningsärende enligt 7 kap. 10 § LEK. Om PTS anser att uppgifter eller handlingar behöver begäras in från en part i ett tvistlösningsärende måste myndigheten utnyttja möjligheten i 7 kap. 10 a § LEK att i vissa fall besluta att inte ta upp tvisten för avgörande och i stället avgöra tvisten genom en åtgärd inom ramen för den allmänna tillsynen. I ett sådant ärende kan PTS med stöd av 7 kap. 3 § LEK begära in de uppgifter som behövs. Därefter måste den som ursprungligen begärt prövning av tvisten på nytt hänskjuta tvisten för avgörande av PTS. De uppgifter som behövs för prövningen finns då tillgängliga hos PTS.

Den beskrivna ordningen är varken effektiv eller ändamålsenlig. PTS bör ha möjlighet att genom föreläggande begära in de uppgifter och handlingar som behövs även inom ramen för tvistlösningsförfarandet. En sådan lösning leder också till minskad administration och ökad effektivitet. Mot bakgrund av detta föreslår regeringen ett tillägg i LEK som möjliggör för PTS att begära in uppgifter och handlingar även vid prövning av en tvist.

PTS förelägganden bör kunna förenas med vite, i likhet med vad som gäller enligt 7 kap. 3 § LEK. Enligt 7 kap. 10 § andra stycket LEK skall PTS som huvudregel fatta beslut i ett tvistlösningsärende inom fyra månader från det att begäran kom in. Det är således angeläget att avgörandet inte uppehålls av ett överklagande av vitesföreläggandet. Som utredningen har föreslagit bör därför föreläggandet inte få överklagas. I stället bör vitets lämplighet kunna prövas i mål om utdömande av vitet.

² EUT L 108, 24.4.2002, s. 21 (Celex 32002L0020).

8 Skyldighet för företag med betydande inflytande på en marknad att ersätta skada

Regeringens förslag: Om ett företag som har betydande inflytande på en marknad uppsåtligen eller av oaktsamhet vidtar en åtgärd som strider mot, eller underlåter att vidta en åtgärd som är nödvändig för att efterkomma, en skyldighet som beslutats med stöd av 4 kap. 4 § eller 5 kap. 13 eller 14 §§ lagen om elektronisk kommunikation eller som följer av 5 kap. 12 § samma lag, skall företaget ersätta den skada som därigenom uppkommer. Rätten till sådan ersättning faller bort om talan inte väcks inom tio år från det att skadan uppkommit.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslog dock att Stockholms tingsrätt alltid skall vara behörig att pröva frågor om skadestånd.

Remissinstanserna: *Konkurrensverket, Tele2 Sverige AB, Telenor Sverige AB, Verizon Sweden AB, Dataphone Scandinavia AB, Colt Telecom AB* samt *British Telecom* tillstyrker förslaget. *Post- och telestyrelsen* tillstyrker men har svårt att se effekten av förslaget. *Stockholms universitet* tillstyrker förslaget, men anför att en förstärkning av skyldighetsbeslutens styrande effekt dock troligtvis uppnås bättre genom t.ex. offentligrättsliga sanktioner och att förslaget stärker behoven av preciserade skyldighetsbeslut.

TeliaSonera AB avstyrker förslaget och anför att tydligare beslut och PTS tillsyn med möjlighet till förelägganden vid vite samt möjlighet till tvistlösning är tillräckliga åtgärder. *TeliaSonera AB* anför vidare att den föreslagna skyldigheten innebär en omfattande utvidgning av det skadeståndssanktionerade området i förhållande till vad som gäller enligt konkurrensrätten. *Teracom AB* anser att PTS beslut måste bli mycket mer precisa om civilrättsliga verkningar skall införas. *Länsrätten i Stockholms län* anser att frågan bör utredas ytterligare.

Kammarrätten i Stockholm anser tillsammans med *Teracom AB* att preskriptionstiden bör vara kortare än tio år.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Den 2 januari 2001 trädde Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2887/2000 av den 18 december 2000 om tillträde till accessnät³, den s.k. LLUB-förordningen (local loop unbundling) i kraft. Regleringen innebar sammanfattningsvis att Post- och telestyrelsen (PTS) kunde förplikta en operatör att lämna tillträde till sitt accessnät. En förpliktelse kunde förenas med skyldighet att offentliggöra ett referenserbjudande som skall innehålla vissa bestämda uppgifter. En i huvudsak motsvarande reglering finns numera i artikel 9.4 i det s.k. tillträdesdirektivet (2002/19/EG).

³ EGT L 336, 30.12.2000, s. 4 (Celex 32000R2887).

Trots att den konkurrensfrämjande regleringen varit i kraft en viss tid präglades marknaden vid införandet av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) fortfarande av betydande problem. I förarbetena till LEK anfördes följande angående tillträdesregleringen (se prop. 2002/03:110 s. 187).

De skäl som låg bakom införandet av regleringen gör sig enligt regeringen fortfarande gällande. Alltjämt är det så att nytillkomna operatörer inte i tillräcklig grad disponerar över någon väl utbyggd alternativ nätinfrastuktur, även om utvecklingen med lokala nät för datakommunikation (LAN – Local Area Network), metallbaserade eller fiberoptikbaserade, och elnät som accessnät vunnit visst insteg på senare tid. Därtill kommer användningen av kabel-TV-nät, och yttäckande radio-access (FWA – Fixed Wireless Access). Det lokala metallbaserade accessnätet i det fasta kretskopplade telefonnätet är fortfarande ett av de minst konkurrensutsatta segmenten på den liberaliserade telemarknaden. Någon förändring av detta kan inte ses under överskådlig tid.

Trots en tillträdesreglering som tillämpats sedan 2001 kan det konstateras att LLUB-marknaden alltjämt präglas av konkurrensproblem som bland annat yttrar sig i form av diskriminerande beteenden. Denna bild bekräftar också av konkurrerande operatörer, som framhåller olika tillträdesfrågor som särskilt problematiska. Det har under flera år kontinuerligt framförts klagomål till PTS om olika diskriminerande åtgärder.

PTS konkurrensfrämjande skyldighetsbeslut måste i praktiken ofta följas upp genom tillsynsåtgärder för att få effekt. Dessutom är det vanligt förekommande att operatörer på de olika marknaderna hänskjuter tvister om skyldigheternas innebörd för avgörande av PTS, eftersom man inte kan komma överens med den operatör som har ett betydande inflytande på marknaden. Härigenom fördröjs genomslaget i praktiken. Det framstår som tydligt att de instrument som finns i LEK för att förmå operatörerna att följa skyldighetsbesluten inte är tillräckliga. Enligt regeringens mening krävs det ytterligare påtryckningsmedel som ökar incitamenten för de dominerande operatörerna att följa skyldighetsbesluten och som därigenom åstadkommer ett snabbare genomslag av skyldighetsbesluten.

Om en operatör som har betydande inflytande på en marknad inte följer ett skyldighetsbeslut som meddelats enligt LEK, vare sig detta sker genom en handling eller en underlåtenhet, kan detta orsaka skada för andra operatörer, eftersom dessa operatörer helt eller delvis inte får del av de rättigheter som regelverket ger dem. Den skada som operatörerna åsamkas i sådana fall utgörs av ren förmögenhetsskada, dvs. ekonomisk skada som uppkommer utan samband med en person- eller sakskada, se 1 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207).

Skadeståndsrätten skiljer mellan skador som uppkommer i avtalsförhållanden och skador som inte uppkommer i avtalsförhållanden, s.k. utomobligatoriska förhållanden. Skadeståndslagen innehåller en särskild bestämmelse om ersättning för ren förmögenhetsskada i utomobligatoriska förhållanden. Enligt 2 kap. 2 § skadeståndslagen skall den som vållar ren förmögenhetsskada genom brott ersätta skadan.

Beslut om skyldigheter enligt LEK grundar i sig inte ett avtalsförhållande mellan den förpliktade operatören och den som blir berättigad på grund av beslutet. Överträdelse av skyldigheter enligt LEK är inte heller straffsanktionerade. Den som bryter mot sådana skyldigheter ådrar sig således inte någon skadeståndsskyldighet för de förmögenhetsskador som andra operatörer på marknaden drabbas av pga. beteendet. Enligt regeringens mening är detta otillfredsställande. Som flera remissinstanser varit inne på framstår det som naturligt att den som inte följer de konkurrensfrämjande åtgärder som kan beslutas enligt LEK och därigenom orsakar skada också skall ersätta denna skada.

Bestämmelser om att ren förmögenhetsskada skall ersättas även i utomobligatoriska förhållanden finns bl.a. på den allmänna konkurrensrättens område. Enligt 33 § konkurrenslagen (1993:20) skall företag som uppsåtligt eller av oaktsamhet överträder förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning ersätta den skada som därigenom uppkommer.

En skadeståndssanktion kan utformas så att den inte är beroende av att PTS först vidtagit åtgärder t.ex. inom sin tillsynsverksamhet. Kontrollen av efterlevnaden av de konkurrensfrämjande besluten blir i sådant fall inte helt beroende av PTS initiativ. Regler om skadestånd kan skapa incitament för andra företag och enskilda att själva ingripa mot beteenden som inte främjar konkurrensen på marknaderna för elektronisk kommunikation. En skadeståndssanktion kan således komplettera de offentliga sanktioner som finns i LEK. Skadestånd har därmed inte bara en reparativ funktion utan också en preventiv funktion. Företagen löper risk att drabbas dels av skadestånd, som sammantaget kan uppgå till stora belopp, dels av den negativa publicitet som en skadeståndsprocess kan ge.

Mot den nu angivna bakgrunden bör det införas ett skadeståndsansvar för de operatörer som av uppsåt eller oaktsamhet inte följer PTS skyldighetsbeslut. Konkurrensfrämjande skyldigheter kan beslutas med stöd av 4 kap. 4 § LEK i förhållande till konkurrerande operatörer, och med stöd av 5 kap. 13 och 14 §§ framför allt i förhållande till slutkunder. Likaså bör överträdelse av skyldigheterna enligt 5 kap. 12 § LEK att ge abonnenter möjlighet till förval och prefixval vara skadeståndssanktionerade. Skadeståndsansvaret bör gälla såväl positiva åtgärder som strider mot sådana skyldigheter som underlåtenhet att vidta åtgärder som är nödvändiga för att efterkomma skyldigheterna.

En förutsättning för att skadeståndsansvaret skall få genomslag är att det finns en tillräckligt klar och preciserad skyldighet som den dominerande operatören skall rätta sig efter. I annat fall kan det tänkas att skadeståndsansvar utesluts eftersom företagets agerande inte kan anses oaktsamt eller uppsåtligt.

Skadeståndsansvaret bör vidare gälla i förhållande till var och en. Även konsumenter och andra användare bör kunna väcka talan om skadestånd. Detta är en naturlig ordning mot bakgrund av LEK:s skyddsintressen så som de framgår av 1 kap. 1 § i lagen. Det förstärker också skadeståndets reparativa och preventiva effekt.

Av särskild betydelse för utkrävande av skadeståndsansvar är de möjligheter till grupprättegång som finns enligt lagen (2002:599) om grupp-

rättegång, särskilt i sådana fall där det är fråga om en serie av ersättningskrav som det inte är praktiskt att driva till process vart och ett för sig. Det förekommer ett förhållandevis stort antal konsumentklagomål på området för elektronisk kommunikation. Regeringen bedömer att möjligheten att föra grupptalan beträffande skadestånd pga. överträdelse av skyldighetsbeslut enligt LEK kan vara en viktig förutsättning för att konsumenterna skall få praktisk möjlighet till kompensation. På så vis kan möjligheten till skadestånd enligt LEK bidra till att stärka skyddet för konsumenterna på området elektronisk kommunikation.

Talan om skadestånd bör väckas vid allmän domstol. Det finns inte skäl att införa särskilda forumregler i LEK utan de allmänna forumreglerna i 10 kap. rättegångsbalken bör gälla. Talan bör, i likhet med vad som gäller enligt 33 § konkurrenslagen (1993:20), kunna väckas i tio år från det att skadan uppkom.

I författningskommentaren utvecklas skadeståndsansvarets omfattning närmare.

Förslaget att införa en skadeståndssanktion innebär inte någon risk för att tillämpningen av PTS beslut enligt LEK försenas, eftersom en skadeståndsprocess inte inverkar på möjligheten att verkställa PTS beslut.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna skall träda i kraft den 1 januari 2008.

Bestämmelsen om att kammarrättens beslut inte får överklagas skall inte tillämpas på beslut som kammarrätten fattat före ikraftträdandet.

De nya bestämmelserna om skyndsamt handläggning av mål i förvaltningsdomstolarna, liksom om begränsning av möjligheterna att där åberopa nya omständigheter och bevis, skall endast tillämpas om det överklagade beslutet har fattats efter ikraftträdandet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog att bestämmelserna om skadeståndsskyldighet skall tillämpas endast på skyldighetsbeslut som fattats efter ikraftträdandet.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm* anser att det bör klargöras att skadeståndsskyldigheten endast avser sådana skyldigheter enligt 4 kap. 4 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation som beslutats med stöd av de nya bestämmelserna.

Sveriges advokatsamfund anser att skadeståndsskyldighet även borde komma i fråga då skyldigheten uppkommit före lagens ikraftträdande, om den skadeståndsgrundande handlingen företagits efter ikraftträdandet.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna ändringarna i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) bör träda i kraft så snart som möjligt. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2008.

Regeringen har i avsnitt 8 föreslagit att företag som har betydande inflytande på en marknad och som uppsåtligt eller av oaktsamhet vidtar en åtgärd som strider mot, eller underlåter att vidta en åtgärd som är nödvändig för att efterkomma, en skyldighet som meddelats enligt LEK skall ersätta skada som därigenom orsakas. Förslaget har civilrättsliga verk-

ningar. I sådant fall följer av allmänna regler att nya bestämmelser inte är tillämpliga på rättigheter och skyldigheter som har uppkommit före ikraftträdandet. Detta gäller oavsett om det uttrycks i en övergångsbestämmelse eller inte. Det behövs alltså inte någon särskild regel om detta. De nya bestämmelserna bör dock, som *Sveriges advokatsamfund* föreslagit, tillämpas på skadegörande handlingar eller underlåtenheter som hänför sig till tiden efter ikraftträdandet även om själva skyldigheten uppkommit före ikraftträdandet. Detta bör klargöras i en övergångsbestämmelse.

Det är angeläget att de nya bestämmelserna för att effektivisera domstolsprocessen får effekt utan onödigt dröjsmål. När det gäller förslaget om att kammarrättens avgöranden enligt LEK inte skall få överklagas bör den nya ordningen gälla för de mål som är föremål för kammarrättens prövning vid ikraftträdandet, men som då ännu inte avgjorts. Det föreslås därför en övergångsbestämmelse om detta.

De nya bestämmelserna om skyndsam handläggning av mål liksom om begränsningar i rätten att åberopa nya omständigheter och bevis i förvaltningsdomstolarna bör endast gälla i mål där det överklagade beslutet fattats efter ikraftträdandet.

Regeringen bedömer att det i övrigt saknas behov av övergångsbestämmelser.

10 Omprövning av beslut

Regeringens bedömning: Det behövs inte någon bestämmelse om att 27 och 28 §§ förvaltningslagen (1986:223) om omprövning av beslut inte skall tillämpas vid tvistlösningsförfarandet.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att det införs en bestämmelse om att 27 och 28 §§ förvaltningslagen (1986:223) om omprövning av beslut inte skall tillämpas vid tvistlösningsförfarandet.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har haft någon erinran mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) skall en myndighet som finner att ett beslut som den har meddelat som första instans är uppenbart oriktigt, på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ändra beslutet om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition). Skyldigheten gäller däremot inte om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans, eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet. Enligt 28 § förvaltningslagen förfaller ett överklagande av en myndighets beslut, om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. Ändrar myndigheten beslutet på annat sätt än så som klaganden begär, skall överklagandet anses gälla det nya beslutet, om inte överklagandet skall avvisas på grund av att det kommit in för sent.

Ärenden om tvistlösning hos Post- och telestyrelsen (PTS) är flerparts-ärenden där parterna har motstridiga intressen. Om PTS ändrar ett beslut som den fattat inom ramen för tvistlösningsförfarandet innebär detta en nackdel för motparten. Omprövning kan alltså inte bli aktuell när beslut i tvistlösningsärenden har överklagats. Utredningens förslag är därför obehövligt och bör inte genomföras.

Att handlingarna efter rättidsprövningen skall överlämnas utan dröjsmål följer av det allmänna skyndsamhetskravet i 7 § förvaltningslagen.

11 Konsekvenser

I denna proposition lämnas förslag till åtgärder för att förkorta handläggningstiden och effektivisera processen hos de allmänna förvaltningsdomstolarna i mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). Förslaget lämnas också i syfte att effektivisera handläggningen av tvistlösningsärenden hos Post- och telestyrelsen (PTS).

Förslagen leder inte till att några nya typer av mål förs till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det totala antalet mål i domstolarna kommer att minska något som en följd främst av regeringens förslag om att möjligheten att överklaga till Regeringsrätten slopas.

Enligt de föreslagna förfarandereglerna skall målen handläggas skyndsamt vilket visserligen ställer ökade krav på prioritering av verksamheten hos förvaltningsdomstolarna. Förslaget att begränsa möjligheten att åberopa nya omständigheter och bevis leder dock, åtminstone på sikt, till att mindre resurser, går åt till att administrera målen. Därigenom förbättras förutsättningarna för ett snabbare avgörande och mindre resurser förbrukas. Förslagen bedöms alltså leda till att antalet mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna sammantaget minskar och att de kan avgöras snabbare. Både för PTS och förvaltningsdomstolarna bedöms effekterna av förslagen vara att kostnaderna minskar.

Förslaget om att lagens syfte särskilt skall beaktas vid beslut om inhibition förväntas ge positiva effekter på marknadens funktionssätt genom att de konkurrensfrämjande besluten får snabbare genomslag.

Kostnaderna för arvoden till de ekonomiska experterna är högre än kostnaderna för arvoden till nämndemän. Kostnaderna för att administrera de ekonomiska experterna kan dessutom vara något högre. Dessa skillnader bedöms dock vara försumbara totalt sett. Det är ett förhållandevis litet antal mål som hör till den kategori som kräver ekonomiska experter.

Förslaget om skadeståndsansvar kan komma att innebära att ett antal nya mål uppkommer i allmän domstol, vilket ökar kostnaderna något i de allmänna domstolarna och hos berörda företag. Sannolikt torde dock antalet skadeståndsmål komma att bli begränsat. Förslaget förstärker dessutom incitamenten för SMP-operatörer att sluta frivilliga avtal om villkor i enlighet med skyldighetsbesluten. En del av de konflikter som i dag leder till tillsyns- och tvistlösningsärenden hos PTS och domstolarna torde därigenom kunna undvikas.

Den något ökade kostnaden för de allmänna domstolarna förväntas rymmas inom den samlade ramen för rättsväsendet, genom att kostnaderna för förvaltningsdomstolarna minskar till följd av förslagen som

effektiviserar förvaltningsprocessen. Även företagen kommer att lägga ner mindre resurser på rättsprocesser.

Genomförandet av regeringens förslag leder sammantaget till att konkurrensen på marknaden kommer att fungera bättre och till att företagens drivkrafter att göra långsiktiga investeringar kommer att öka. Förslagen bidrar till att förbättra konsumenternas tillgång till elektronisk kommunikation och deras utbyte av de tjänster som erbjuds.

Sammantaget bedömer regeringen att de samhällsekonomiska effekterna av förslagen blir såväl positiva som betydande.

Regeringens bedömning är att förslagen inte har några effekter på den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen. Ur miljösynpunkt har förslagen inga konsekvenser.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

7 kap.

10 a §

Tillsynsmyndigheten får förelägga en part att tillhandahålla myndigheten de uppgifter och handlingar som behövs för att pröva en tvist enligt 10 § och som avser

- 1. allmänna skyldigheter som gäller enligt denna lag,***
- 2. villkor som meddelats med stöd av lagen, eller***
- 3. särskilda skyldigheter som beslutats med stöd av 4 kap. 4 § eller 5 kap. 13 eller 14 §.***

Föreläggandet får förenas med vite. Vid prövning av en ansökan om utdömmande av vite får även vitets lämplighet bedömas.

Paragrafen är ny. Den har behandlats i avsnitt 7.

Genom bestämmelsen i *första stycket* får tillsynsmyndigheten samma befogenheter att inhämta uppgifter vid tvistlösning som gäller enligt 7 kap. 3 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) i fråga om tillsyn. Myndigheten kan direkt utfärda ett föreläggande för att få fram de uppgifter från en part i ärendet som behövs för att pröva en tvist enligt 7 kap. 10 §. Materialet måste dock ha relevans för den prövning som är aktuell. Vidare får tillsynsmyndigheten inte kräva in mer material än som är erforderligt. Med uppgifter avses såväl muntliga som skriftliga uppgifter. Begreppet handling avses ha samma innebörd som i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Ett föreläggande att tillhandahålla handlingar kan därmed även avse upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.

Enligt ändringen i 8 kap. 21 § får ett föreläggande att tillhandahålla handlingar eller uppgifter inte överklagas. Av 8 kap. 22 § följer vidare att beslutet gäller omedelbart. Detta kompenseras av att ett vitesföreläggande, enligt *andra stycket*, i stället får prövas i hela dess vidd i mål om utdömmande av vitet. Prövningen av vitesföreläggandet skall inte vara begränsad till en kontroll av föreläggandets laglighet i sak och form utan skall även omfatta dess lämplighet. Bestämmelsen är utformad med 7 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) som förebild.

Som *JO* har påpekat följer det av lagen (1985:206) om viten att utdömmande av vite prövas av länsrätt på ansökan av PTS. Särskilda bestämmelser om detta behövs alltså inte. Även i övrigt gäller lagen om viten för sådana viten som föreslås här. Att vitet inte skall dömas ut om ändamålet med vitet har förlorat sin betydelse framgår av 9 § första stycket lagen om viten. Ändamålet med vitet anses normalt inte ha förfallit om vitesföreläggandet väl har iakttagits men först efter det att den i föreläggandet angivna tidsfristen löpt ut (se prop. 1984/85:96 s. 55).

13 a §

Om ett företag som enligt 8 kap. 7 § skall anses ha ett betydande inflytande på en viss marknad uppsåtligen eller av oaktsamhet vidtar en åtgärd som strider mot en skyldighet som beslutats med stöd av 4 kap. 4 § eller 5 kap. 13 eller 14 § eller som följer av 5 kap. 12 §, skall företaget ersätta den skada som därigenom uppkommer. Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att vidta en åtgärd som är nödvändig för att efterkomma en sådan skyldighet.

Rätten till sådan ersättning faller bort, om talan inte väcks inom tio år från det att skadan uppkom.

Paragrafen, som är ny, har behandlats i avsnitt 8. Den har utformats med 33 § konkurrenslagen (1993:20) som förebild.

Skadeståndsansvaret omfattar inte bara allt positivt handlande som strider mot ett skyldighetsbeslut och som orsakar skada. Även underlåtenheter som orsakar skada sanktioneras. Det ställs alltså ett skadeståndssanktionerat krav på operatörer med betydande inflytande på en marknad att vara aktiva för att följa beslut om särskilda skyldigheter enligt LEK.

Den föreslagna regleringen innebär att ersättning kan lämnas för ren förmögenhetsskada. När det gäller vilka skador som är ersättningsgilla får ledning hämtas ur skadeståndsrättsliga principer. När det gäller andra företag och avtalsparter torde i första hand ersättning för inkomstförlust och intrång i näringsverksamhet komma i fråga som ersättningsgilla skador. Extra kostnader för motparter till företag med ett betydande inflytande på en marknad kan uppstå pga. missgynnande affärsvillkor eller oberättigade krav på tilläggsprestationer. Sådana kostnader skall ersättas. Andra situationer som kan leda till ökade kostnader eller minskad omsättning som skall ersättas är förfaranden som innebär hinder för konkurrerande företags näringsutövning.

När det gäller att bestämma skadans storlek är det erfarenhetsmässigt svårt att mer exakt beräkna omfattningen av konkurrensskador. En ekonomiskt realistisk bedömning bör eftersträvas. Om det uppkommer bevisvårigheter har rätten enligt 35 kap. 5 § rättegångsbalken möjlighet att uppskatta skadan till ett skäligt belopp.

I övrigt gäller skadeståndslagens (1972:207) och skadeståndsrättens allmänna principer enligt rättspraxis och doktrin. Det innebär bl.a. att det ställs krav på adekvat kausalitet mellan den skadevållande handlingen och den uppkomna skadan. Hur dessa principer skall tillämpas på skador i nu aktuella fall får, som på andra områden inom skadeståndsrätten, bli en uppgift för rättstillämpningen att avgöra. Likaså får det bli en fråga för rättstillämpningen att avgöra frågor om kretsen av skadeståndsberättigade. Hit hör bl.a. frågan om i vilka fall sambandet mellan den påstådda skadan och den skadegörande överträdelsen är av sådant slag att skadeståndsskyldighet föreligger.

Enligt gällande allmänna bevisbörderegler är det den som begär ersättning som skall bevisa att vederbörande har drabbats av en ersättningsgill skada och att det dessutom finns ett orsakssamband mellan överträdelsen och skadan.

Ett mål om skadestånd enligt LEK bör anses utgöra ett rent dispositivt tvistemål. Lagregeln får därmed till följd att allmän domstol får tolka och tillämpa bestämmelserna i LEK och skyldighetsbesluten självständigt i alla dess delar. Det krävs således inte att det först finns ett beslut av PTS i ett tillsynsärende om överträdelse av en konkurrensfrämjande skyldighet enligt LEK. Det innebär också att även om det vid tiden för rättegången i allmän domstol redan finns ett sådant avgörande från PTS, så har detta ingen prejudicerande betydelse för målet. Det är endast ett bevisfaktum, vars återopande inte är bindande för rätten. Däremot kan naturligtvis normalt sett ett gällande föreläggande om att upphöra med en överträdelse av en meddelad skyldighet som utfärdats av PTS vara en viktig del av bevisningen i målet.

En annan konsekvens av lagbestämmelsen är att två prejudikatinstanser uppkommer, dels Kammarrätten i Stockholm (se 8 kap. 19 §), dels Högsta domstolen. Ingen av dessa domstolar är dock bunden av den andra domstolens avgöranden av frågor enligt LEK.

8 kap.

19 §

En myndighets beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Kammarrättens avgörande i ett mål enligt denna lag får inte överklagas.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.5. Tillägget av *andra stycket* innebär att kammarrätten blir sista instans för samtliga mål enligt LEK. Kammarrätten har dock inte gjorts till en renodlad prejudikatinstans. De nuvarande förutsättningarna för att meddela prövningstillstånd i kammarrätten kvarstår oförändrade. Förutom prejudikatdispens och extraordinär dispens kan alltså även ändringsdispens komma i fråga, se 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

21 §

Ett beslut om underrättelse enligt 7 kap. 4 §, ett beslut om föreläggande enligt 7 kap. 10 a § och ett beslut om att inte ta upp en tvist för avgörande enligt 7 kap. 10 b § första stycket får inte överklagas.

Ändringen innebär att förelägganden enligt 7 kap. 10 a § inte får överklagas. Om ett vitesföreläggande enligt denna bestämmelse inte följs kan tillsynsmyndigheten begära att vitet döms ut enligt bestämmelserna i lagen (1985:206) om viten. Av 3 kap. 23 § utsökningsbalken följer att domar eller beslut om utdömmande av vite inte får verkställas förrän de har vunnit laga kraft. Med stöd av den nya bestämmelsen i 7 kap. 10 a § andra stycket kan föreläggandet prövas i hela dess vidd inom ramen för vitesprocessen. Bestämmelsen täcker även osanktionerade förelägganden enligt 7 kap. 10 a §.

23 §

Mål i länsrätt och kammarrätt som avser överprövning av följande beslut skall handläggas skyndsamt:

- 1. beslut om särskilda skyldigheter med stöd av 4 kap. 4 § eller 5 kap. 13 eller 14 §,***
- 2. beslut i ett tillsynsärende enligt 7 kap. 5 §, om tillsynen avsett efterlevnaden av ett beslut som anges i 1,***
- 3. beslut vid prövning av en tvist enligt 7 kap. 10 §, om tvisten grundar sig på ett beslut som avses i 1, och***
- 4. beslut om identifiering av företag med betydande inflytande på en marknad enligt 6 §.***

Paragrafen är ny. Den har behandlats i avsnitt 6.4.

De uppräknade målen enligt LEK blir förtursmål i länsrätten och kammarrätten. En allmän utgångspunkt är att målen normalt bör avgöras inom sex månader från det att tiden för överklagande gick ut. I mål av enklare beskaffenhet bör en kortare handläggningstid kunna komma i fråga. Preklusionsfristen i 24 § hindrar inte att länsrätten avgör ett mål innan fristen löpt ut om målet är färdigberett.

I vissa fall kan en något längre handläggningstid accepteras, t.ex. om ett mål är ovanligt komplicerat eller ovanligt omfattande i förhållande till andra liknande mål enligt LEK. En annan sådan situation är att en part enligt 24 § har tillåtits att åberopa nya omständigheter eller ny bevisning och handläggningen därigenom försenas. För kammarrättens del kan en längre handläggningstid också bli aktuell om avgörandet har prejudikatvärde och målets karaktär även i övrigt motiverar detta.

24 §

I mål som avses i 23 § får en part i länsrätten åberopa en ny omständighet eller ett nytt bevis efter det att fyra månader gått från det att tiden för överklagande gått ut, endast om parten gör sannolikt att parten inte kunnat åberopa omständigheten eller beviset tidigare eller annars haft giltig ursäkt att inte göra det.

I mål som avses i 23 § får en ny omständighet eller ett nytt bevis åberopas först i kammarrätten endast om det finns synnerliga skäl.

Paragrafen är ny. Den har behandlats i avsnitt 6.6.

Syftet med bestämmelserna är att komma till rätta med problemet att skriftväxlingen i vissa mål enligt LEK drar ut på tiden och att parterna ofta i ett sent skede av handläggningen åberopar nya omständigheter och bevis. Genom bestämmelserna tvingas parterna att tidigare slutligt ange vilka omständigheter och bevis som åberopas. I denna typ av mål är båda parter kommersiella operatörer som normalt företräds av ombud och som har särskilda kunskaper på sakområdet. Det bör därför ställas höga krav på processföringen i målen. Vidare underlättar bestämmelsen för domstolarna att avgöra målen skyndsamt. Preklusionsfristen i första stycket

hindrar naturligtvis inte ett avgörande av målet innan fristen löpt ut, om målet då är färdigberett.

Bestämmelsen i *första stycket* har sin förebild i 50 kap. 25 § tredje stycket rättegångsbalken. Tillämpningen av bestämmelsen bör göras mot bakgrund av partens förutsättningar att föra processen. När en part företräds av ett ombud bör förutsättningarna att få åberopa ny bevisning eller nya omständigheter efter att den angivna tidsfristen gått ut vara relativt begränsade. En situation där giltig ursäkt kan anses föreligga är att en part inte haft anledning att åberopa en omständighet eller ett bevis tidigare, t.ex. för att motparten tillåtit att åberopa en ny omständighet eller ett nytt bevis. Detta bör naturligtvis kunna bemötas. I övrigt bör i tillämpliga delar den praxis som utbildats vid tillämpningen av 50 kap. 25 § tredje stycket rättegångsbalken kunna vara vägledande även här.

Av 34 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) följer att beslut i länsrätten i frågor enligt första stycket inte får överklagas särskilt.

Enligt *andra stycket* finns det mycket små möjligheter att åberopa nya omständigheter eller bevis i kammarrätten. Detta tillåts bara i extraordinära situationer. Bestämmelsen underlättar för kammarrätten att fullgöra sin prejudikatbildande funktion trots kravet på skyndsam handläggning även av sådana mål. Kammarrättens beslut i dessa frågor får inte överklagas, se 8 kap. 19 § andra stycket.

Domstolarnas sammansättning

25 §

Vid prövningen av mål som avses i 23 § skall länsrätten bestå av två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Första stycket första meningen gäller inte om något annat följer av 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Paragrafen är ny. Den har behandlats i avsnitt 6.2.

Paragrafen innehåller undantag från de allmänna domförhetsreglerna för länsrätt i 17 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar när det gäller vissa mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. De särskilda reglerna om länsrättens sammansättning kommer enligt *första stycket* att gälla i mål som avser identifiering av företag med betydande inflytande på en fastställd marknad, mål som avser åläggande av skyldigheter mot sådana företag samt tillsyns- och tvistlösningsmål som grundar sig på ett skyldighetsbeslut. Bestämmelserna innebär att ekonomiska experter som huvudregel skall ingå i rätten vid avgörandet av mål i de angivna målkategorierna.

Länsrätten skall bestå av ett jämnt antal ledamöter. Detta innebär att det vid lika röstetal vid en omröstning blir ordförandens mening som skall gälla, se 26 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar jämfört med 16 kap. 3 § rättegångsbalken (jfr prop. 1971:14 s. 70 f och 109 samt prop. 1971:30 s. 700).

Av *andra stycket* följer att länsrätten är domför med en lagfaren ledamot ensam i vissa fall. Hit hör bl.a. vidtagande av åtgärder för beredning

av mål och andra beslut som inte innebär att mål avgörs slutligt samt avgörande av mål av enkel beskaffenhet.

Prop. 2006/07:119

26 §

När kammarrätten prövar mål som avses i 23 § skall kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Kammarrätten är domför utan ekonomiska experter i sådana fall som anges i 12 § andra stycket 1–3 lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar samt vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

I övrigt gäller, även i mål som avses i första stycket, 12 § femte-sjunde styckena lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar i fråga om kammarrättens sammansättning. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt därmed skall dock även en ekonomisk expert ingå i rätten, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

Paragrafen är ny. Den har behandlats i avsnitt 6.2.

Paragrafen innehåller undantag från de allmänna domförhetsreglerna för kammarrätt i 12 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar i sådana mål som avses i 23 §. Enligt *första stycket* skall ekonomiska experter som huvudregel ingå i rätten vid prövningen av sådana mål.

Enligt *andra stycket* är kammarrätten domför utan ekonomiska experter vid prövning av överklagande av beslut som inte innebär att målet slutligt avgörs, vid förordnande rörande saken i avvaktan på målets avgörande samt vid annan åtgärd som avser endast måls beredande liksom vid beslut varigenom domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövats i sak.

Vidare gäller enligt *tredje stycket* att kammarrätten är domför med en lagfaren domare vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse och vid åtgärder som endast avser beredandet av mål. Vid behandling av frågor om avvísning av ett överklagande på grund av att det inkommit för sent är kammarrätten domför med två ledamöter, om de är ense om slutet.

Slutligen gäller att kammarrätten, vid behandling av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt därmed, är domför med två lagfarna ledamöter och en ekonomisk expert, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

27 §

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, förordnar för viss tid dem som skall tjänstgöra som ekonomiska experter enligt 25 och 26 §§. Inträffar medan en ekonomisk expert deltar i behandlingen av ett mål en omständighet som medför att förordnandet skall upphöra att gälla, skall förordnandet ändå anses fortsätta att gälla i det pågående målet.

Den som skall tjänstgöra som ekonomisk expert skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Paragrafen är ny. Den har i enlighet med *Lagrådets* förslag utformats med 64 d § konkurrenslagen (1993:20) som förebild.

Inhibition

28 §

När en domstol enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) tar ställning till om ett beslut som fattats med stöd av denna lag tills vidare inte skall gälla skall domstolen särskilt beakta det som i 1 kap. 1 § anges om lagens syfte.

Paragrafen är ny. Den har behandlats i avsnitt 6.3.

Syftet med bestämmelsen är att lyfta fram betydelsen av att en domstol som prövar en fråga om inhibition av ett beslut enligt LEK särskilt beaktar de allmänna intressen som ligger bakom lagen. De allmänna målen med lagstiftningen uttrycks i 1 kap. 1 § som att enskilda och myndigheter skall få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Målet skall främst uppnås genom att konkurrensen och den internationella harmoniseringen på området främjas.

Utgångspunkten för prövningen av inhibitionsfrågor är givetvis fortfarande den praxis som utbildats kring den allmänna inhibitionsbestämmelsen i 28 § förvaltningsprocesslagen. Bestämmelsen innebär dock att utrymmet för att meddela inhibitionsbeslut inom området blir mindre än tidigare. Frågan var gränsen lämpligen skall gå måste dock bli en fråga för den allmänna rättstillämpningen att avgöra.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.***
- 2. För skada som orsakats före ikraftträdandet gäller inte de nya bestämmelserna i 7 kap. 13 a §.***
- 3. För avgöranden som kammarrätten träffat före ikraftträdandet gäller 8 kap. 19 § i sin äldre lydelse.***
- 4. För överklagade avgöranden som träffats före ikraftträdandet gäller inte de nya bestämmelserna i 8 kap. 23 och 24 §§.***

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 9.

Bestämmelsen i *punkt 2* innebär att även skyldighetsbeslut som fattats före ikraftträdandet är skadeståndssanktionerade, under förutsättning att skadan orsakas genom en handling eller underlåtenhet efter ikraftträdandet.

Enligt *punkt 3* kommer förbudet mot att överklaga kammarrättens avgöranden att träda i kraft omedelbart. Avgöranden som kammarrätten har

träffat före ikraftträdandet skall dock efter överklagande prövas av Regeringsrätten enligt 8 kap. 19 § i dess äldre lydelse.

Så som bestämmelsen i *punkt 4* är utformad kommer avgöranden som träffats före ikraftträdandet, men som överprövas efter ikraftträdandet, att handläggas enligt äldre bestämmelser i den lägre instansen och enligt de nya bestämmelserna i den högre instansen.

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

11 §

En kammarrätt får vara indelad i avdelningar. Regeringen får bestämma att en avdelning skall vara förlagd till någon annan ort än den där domstolen har sitt säte. Chef för en avdelning är presidenten eller en lagman.

Om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) och 22 kap. kyrkolagen (1992:300) finns i 13 a §.

12 §

Kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får ej sitta i rätten.

När det är särskilt föreskrivet att nämndemän skall ingå i rätten, är kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får i sådant fall ej sitta i rätten. Kammarrätt är dock domför utan nämndemän

1. vid prövning av överklagande av beslut som ej innebär att målet avgöres,
2. vid förordnande rörande saken i avvaktan på målets avgörande samt vid annan åtgärd som avser endast måls beredande,
3. vid beslut varigenom domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövats i sak.

Handlägges mål som avses i andra stycket gemensamt med annat mål, får nämndemän delta vid handläggningen även av det senare målet.

Om domförhet vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Bestämmelser om domförhet vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två ledamöter, om de är ense om slutet. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd

krävs för prövning av överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd. Vid behandling av en fråga om avvisning av ett överklagande på grund av att det har kommit in för sent är kammarrätten domför med två ledamöter, om de är ense om slutet.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är kammarrätten domför med en lagfaren domare.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller, om de inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna ledamöter, av en annan tjänsteman i kammarrätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

17 §

Länsrätt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, om inte annat följer av 17 a eller 18 §. Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats gäller första stycket andra meningen i fråga om domförhet.

Om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering *och av vissa mål om elektronisk kommunikation* finns, förutom i 18 §, bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) *respektive lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fastställa hur många nämndemän som skall finnas i varje län för tjänstgöring i länsrätten. Länsrätten fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.

I paragraferna erinras om att det i vissa avseenden gäller särskilda domförhetsregler i länsrätt och kammarrätt när det gäller prövningen av vissa mål enligt LEK, se 8 kap. 25 och 26 §§ LEK.

Problemen

Myndighetsorganisationen

PTS är enligt förordningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar (sektorsansvar) inom postområdet och inom området för elektronisk kommunikation. Förutom PTS finns även ett antal andra myndigheter med ansvarsområden inom området för elektronisk kommunikation – framförallt Datainspektionen, Konkurrensverket, Konsumentverket, Konsumentombudsmannen samt Radio- och TV-verket.

När det gäller området för elektronisk kommunikation har PTS fokuserat sitt arbete på att främja konkurrensen. Detta överensstämmer också väl med hur målen för sektorn är utformade. De främsta medlen för att uppnå dessa mål är att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens utan snedvridningar eller begränsningar samt att främja internationell harmonisering.

PTS arbete med att främja konkurrensen sker genom att man fortlöpande analyserar de delmarknader där det kan vara motiverat att införa skyldigheter enligt LEK utifrån kommissionens rekommendation samt riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av betydande marknadsinflytande. Myndigheten skall i detta sammanhang fastställa relevant marknad, identifiera företag med betydande inflytande på marknaden (SMP, significant market power) samt meddela dessa företag skyldigheter. Besluten reglerar vad som skall gälla på en viss delmarknad. Det är alltså fråga om förhandsreglering (ex ante), i motsats till den generella konkurrensrätten, där ingripande huvudsakligen sker i efterhand (ex post) t.ex. när en dominerande aktör har missbrukat sin ställning, även om konkurrenslagstiftningens bestämmelser också har en förebyggande effekt på företagets agerande.

I SMP-förfarandet är PTS skyldigt att samråda med Konkurrensverket; denna samrådsskyldighet gäller dock endast det första steget, dvs. att fastställa relevanta marknader och identifiera företag med betydande inflytande på marknaden – inte beslut om skyldigheterna. Utredningen har dock noterat att PTS genom det nya regelverket har fått stor beslutanderätt och stort ansvar på området, och det har framförts invändningar mot hur myndighetsorganisationen ser ut på området för elektronisk kommunikation samt mot PTS starka ställning.

Besluts- och överklagandeprocessen

PTS har meddelat ett stort antal beslut utifrån den nya lagstiftningen. Många av dessa beslut har överklagats till domstol.

PTS avgöranden överklagas till de allmänna förvaltningsdomstolarna, närmare bestämt till Länsrätten i Stockholms län, Kammarrätten i Stockholm och slutligen Regeringsrätten. I länsrätten hanteras målen på en särskild enhet, PTS-enheten, och domstolen har avsatt särskild personal

för att hantera dessa mål. Målen bereds och handläggs av föredraganden och fiskaler, men svårare frågor avgörs slutligt av två chefsrådmän och tre nämndemän. I Kammarrätten i Stockholm hanteras målen från PTS på en av domstolens ordinarie avdelningar.

Antalet mål från PTS är relativt litet i förhållande till antalet andra mål i förvaltningsdomstolarna – såväl i länsrätten som i kammarrätten – men det har dock skett en successiv ökning sedan LEK trädde i kraft. Vid årsskiftet 2005/2006 fanns 45 pågående mål från PTS vid Länsrätten i Stockholms län och 20 mål i Kammarrätten i Stockholm. Den 15 juli 2006 var motsvarande siffror 55 respektive 5 mål.

Den 15 augusti 2006 hade PTS fattat beslut vad gäller 17 av de 18 marknader som anges i kommissionens rekommendationer. På 11 av marknaderna har PTS pekat ut en eller flera SMP-operatörer, vilka också meddelats skyldigheter.

Besluten om skyldigheter har överklagats av någon eller några aktörer på samtliga marknader utom en. Flera av de beslut som PTS tagit under andra halvåret 2004 hade exempelvis ännu inte slutligt avgjorts i domstol i september 2006.

Ett åskådliggörande exempel på detta är PTS beslut att utse Telia-Sonera till SMP-operatör på marknaden för bitströmstillträde och att ålägga företaget skyldigheter. PTS fattade sitt beslut den 24 november 2004. Genom en dom den 20 april 2006 fastställde länsrätten myndighetens beslut, och den 3 juli 2006 beslutade kammarrätten att inte meddela prövningstillstånd, Regeringsrätten har dock därefter beslutat att ta upp frågan om prövningstillstånd i kammarrätten till prövning genom ett beslut den 28 juli 2006.

Till utredningen har framförts att det är ett problem att domstolarna i stor omfattning valt att hindra vidare verkställighet av de beslut PTS fattat genom att beslut om inhibition. Exempelvis anger PTS att det är ett problem att ovan nämnda beslut om bitströmstillträde inte gick att verkställa eftersom beslutet hade inhiberats av länsrätten och ännu inte slutligt avgjorts. Länsrätten i Stockholms län avslog genom sin dom den 20 april 2006 Telia Soneras överklagande och hävde samtidigt beslutet om inhibition från den 3 februari 2005. PTS har först därefter kunnat påbörja tillsynen av den drygt 14 månader tidigare meddelade skyldigheten. Vidare verkställighet har dock återigen hindrats genom att Regeringsrätten beslutat om prövningstillstånd och inhibition den 28 juli 2006. Av de 45 mål som vid årsskiftet 2005/2006 pågick i Länsrätten i Stockholms län hade det beslutats om inhibition i 16 av målen.

Tvistlösning

Enligt 7 kap. 10 § LEK skall PTS avgöra tvister mellan aktörer på marknaden för elektronisk kommunikation, och man skall dessutom besluta i de frågor som tvisten gäller så snart som möjligt; beslut skall meddelas inom fyra månader från det att ansökan kommit in till myndigheten. Utredningen har noterat att det finns vissa problem med att hålla denna fyramånadersfrist vid tvistlösning. Problemen är dock inte särskilt stora, utan de flesta mål avgörs inom tidsfristen. Utredningen har dock konstaterat att det saknas regler som gör det möjligt för tillsynsmyndigheten att påskynda tvistlösningsförfarandet eller förhindra att någon part förhalar

ärendet. Flertalet aktörer anser dessutom att kravet på PTS att upprätthålla en funktionsuppdelning leder till merarbete och ineffektivitet, vilket även PTS har framfört.

Prop. 2006/07:119
Bilaga 1

Utredningens bedömning

Utredningen konstaterar att särreglering inom området elektronisk kommunikation är nödvändig under överblickbar tid samtidigt som det långsiktiga syftet är att marknaderna skall fås att fungera så väl att en förreglering inte behövs. Det finns idag på marknaderna för elektronisk kommunikation en betydande regleringsosäkerhet. Den hämmar investeringsutvecklingen och försvårar möjligheterna att etablera fungerande konkurrens och därmed utbudet av tjänster till konsumenterna.

Den grundläggande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna fungerar enligt utredningens uppfattning tillfredsställande. Däremot bör samarbetet mellan PTS och Konkurrensverket förbättras och utvecklas. Även beslutsprocessen (inklusive tvistlösningsförfarandet) inom PTS kan förbättras. De problem utredningen noterat på dessa områden bidrar till regleringsosäkerheten.

Utredningen konstaterar också att den utdragna handläggningen av målen från PTS utgör ett allvarligt problem och försenar genomförandet av regleringen. Enligt utredningen beror de långa överklagandeprocesserna i första hand på att förvaltningsprocesslagens regler, som styr processerna i de allmänna förvaltningsdomstolarna, inte är anpassade för att driva på ett avgörande i målen från PTS. Om parterna önskar att lägga till ytterligare skrifter finns det små möjligheter för domstolarna att förhindra detta. En annan faktor som, enligt utredningen, leder till utdragna processer är möjligheten att överklaga till som mest tre domstolsinstanser.

Förslagen

Utredningen presenterar i detta betänkande ett antal förslag till förändringar i LEK. Syftet med förslagen är att minska regleringsosäkerheten och bidra till att den reglering som under överskådlig tid är nödvändig på delar av området för elektronisk kommunikation blir väl avvägd. Utredningen lägger förslag som tydliggör den långsiktiga regleringsstrategin och de kortsiktiga skyldighetsbesluten, men föreslår också åtgärder som kortar tiden från PTS beslut till dess besluten vunnit laga kraft. Förslagen avser att bland annat förkorta överklagandeprocesserna och förbättra PTS beslut för att därigenom kunna minska rättsosäkerheten. Förslagen i betänkandet avser att leda till förbättringar när det gäller hur PTS utformar den långsiktiga strategin för området elektronisk kommunikation och hur myndigheten utformar sina beslut samt ett förbättrat tvistlösningsförfarande. En viktig del i förslagen är också ett utökat och förbättrat samarbete med Konkurrensverket. Vidare läggs förslag till att förändra processreglerna vid hantering av mål från PTS för att besluten snabbare skall kunna tillämpas. Enligt utredningen kommer förslagen att minska regleringsosäkerheten och därmed ha positiva effekter på konkurrens och

Normbesluten

Utredningen har konstaterat att PTS många gånger i praktiken använder sig av ett trestegsförfarande för att införa skyldigheter för aktörer med betydande inflytande på en fastställd marknad. Utredningen har också konstaterat att besluten i enlighet med riktlinjerna i förarbetena preciseras successivt i skyldighetsbeslut, tillsynsbeslut och tvistlösningsbeslut. Flera operatörer anser att framför allt skyldighetsbesluten, men till viss del även tillsyns- och tvistlösningsbesluten, är alltför oprecisa. Utredningen delar den uppfattningen. Det viktigaste problemet är att besluten inte anses vara tillräckligt tydliga vad gäller att klargöra vilka skyldigheter SMP-företagen har, för att detta sedan skall kunna läggas till grund för affärsmässiga överenskommelser mellan företagen. Detta är givetvis något som leder till stor osäkerhet på marknaden.

Enligt utredningens bedömning finns det goda förutsättningar för att mer precisa skyldighetsbeslut av PTS skulle minska tidsåtgången för utredningar och mildra konflikter mellan marknadsaktörerna. Utredningen föreslår därför en markering av hur viktigt det är med en precisering genom att ett sådant krav införs i bestämmelsen om skyldighetsbesluten i 8 kap. 6 § LEK. Det avgörande bör vara att besluten är så klara och tydliga att den förpliktade och den berättigade vet sina rättigheter och skyldigheter. Syftet med ett sådant krav är att ytterligare understryka att besluten, så långt möjligt, direkt bör kunna ligga till grund för överenskommelser mellan den förpliktade och de berättigade.

Ett förslag till att skapa en ytterligare drivkraft för PTS att precisera sina skyldighetsbeslut är att regeringen i regleringsbrevet för PTS kräver att myndigheten årligen redovisar den genomsnittliga tidsåtgången från beslut till tillämpning för samtliga meddelade skyldighetsbeslut.

Enligt utredningen är en åtgärd för preciserade skyldigheter att det införs civilrättsliga verkningar av skyldighetsbesluten. Möjligheten att kräva skadestånd kommer enligt utredningen att rikta operatörernas uppmärksamhet på vikten av att PTS precisera skyldigheterna. Utredningen föreslår därför att det införs en regel som säger att om ett företag med uppsåt eller av oaktsamhet vidtar en åtgärd som strider mot, eller försummar att vidta en åtgärd som är nödvändig för att följa, en skyldighet som meddelats enligt 4 kap. 4 § eller 5 kap. 13–14 §§ LEK eller som följer av 5 kap. 12 § samma lag, skall företaget ersätta den skada som därmed uppkommer.

Enligt utredningen bör regeringen ge en oberoende expert i uppdrag att analysera hur Post- och telestyrelsen utformat motiveringarna av sina marknads- och skyldighetsbeslut, hur besluten eventuellt skulle kunna utvecklas och vilka eventuella lagändringar som kan behövas för att den önskade utvecklingen skall komma till stånd.

För att åstadkomma en tydlig formell åtskillnad mellan skyldighetsbeslut och tvistlösning föreslår utredningen att det bör klargöras att skyldighetsbesluten inte får gälla förhållandet mellan vissa parter; de skall gälla allmänna skyldigheter för den förpliktade adressaten, samtidigt som de även gäller till förmån för var och en som enligt lagstiftningen ingår i

den krets för vilken beslutet innebär en rättighet. Då blir gränsen mellan tillsyn och tvistlösning tydligare, eftersom tillsynen dels handlar om huruvida den förpliktade efterlever skyldigheterna, dels kan resultera i ett föreläggande att följa lagen eller skyldighetsbesluten. Tvistlösning, däremot, handlar om att klargöra vilka villkor som skall gälla mellan två parter med anledning av skyldigheter enligt lagen eller beslut som meddelats med stöd av lagen.

Förslaget kan leda till tydligare skyldighetsbeslut, eftersom det blir klart att skyldighetsbesluten skall vara mer preciserade och att det således inte kan påföras något utöver dessa skyldigheter genom tvistlösning. När det gäller tillsyn är detta uppenbart, eftersom tillsyn måste gälla just efterlevnaden av en förpliktelse av något slag.

Utredningen föreslår därför att det klargörs i 8 kap. 6 § LEK att en skyldighet inte får begränsas till att avse förhållandet mellan ett företag med betydande inflytande på en fastställd marknad och en eller vissa motparter, utan den skall gälla allmänt i förhållande till alla som blir berättigade tack vare beslutet.

Tvistlösningen

Utredningens uppfattning är att förslaget om att skyldighetsbeslut skall preciseras leder till att färre tvister blir föremål för tvistlösning. Tvistlösningsinstitutet kommer därigenom att renodlas, eftersom myndigheten genom tvistlösningen kan fastställa vilka villkor som skall gälla mellan vissa bestämda parter.

För att åstadkomma goda förutsättningar för en väl fungerande marknad är det väsentligt att LEK tillämpas på ett rättssäkert sätt. Det är därför, enligt utredningen, viktigt att de skyldigheter som åläggs enligt lagen beslutas i enlighet med det förfarande som gäller skyldighetsbesluten vad gäller samråd med marknadens aktörer, andra myndigheter och Europeiska gemenskapernas kommission – inte i någon annan form. Det är därför viktigt att tvistlösningen enligt LEK innebär en rättssäker uttolkning av dessa skyldighetsbeslut. Det måste stå fullständigt klart att det inte kan bli fråga om att tillföra några nya eller utvidgade skyldigheter i samband med tvistlösning.

När det gäller PTS utformning av sitt inre arbete i förhållande till bl.a. tvistlösningsärendena anser utredningen att det saknas skäl för att ställa krav på PTS att upprätthålla en organisatorisk uppdelning mellan de olika funktionerna inom myndigheten. PTS bör i stället kunna organisera sig på det sätt som myndigheten finner lämpligast för att genomföra sitt uppdrag.

Däremot föreslår utredningen att det, för att garantera en rättssäker tvistlösning, alltid skall krävas att ärenden om tvistlösning skall avgöras av en lagfaren tjänsteman.

I tvister som prövas enligt LEK är det vanligt att PTS måste pröva frågan om vilken dag tvisten uppkommit när en part begär att avgörandet skall gälla förfluten tid, dvs. innan begäran inkom till myndigheten. Det är då inte ovanligt att PTS beslut innebär att tvisten prövas från den dag när tvistlösning begärdes vid myndigheten. Enligt PTS tillämpning av lagen förutsätts alltså en tvist ha uppkommit när begäran om tvistlösning gjordes vid myndigheten. Är parterna ense om att tvisten uppkommit vid

en tidigare tidpunkt godtar PTS detta. Är de däremot oense om detta måste den som begär tvistlösning från ett tidigare datum bevisa att tvisten uppkommit redan då, vilket i många fall är svårt.

Det finns en fara med en sådan tillämpning, eftersom den riskerar att leda till att parterna skyndar sig att begära tvistlösning vid PTS, innan man har tömt ut möjligheterna att lösa tvisten genom kommersiella förhandlingar.

Utredningen föreslår därför att det regleras särskilt i LEK att prövningen av en tvist får omfatta tiden innan ansökan kom in till myndigheten, om sökanden innan dess begärt förhandlingar med motparten om saken men sådana antingen inte har kommit till stånd eller inte har lett till att något avtal har kunnat träffas om saken. Prövningen får då omfatta tiden från den dag när det begärda avtalet eller villkoret skulle ha börjat gälla, dock tidigast från den dag när en begäran om förhandlingar gjordes.

Utredningen konstaterar att PTS oftast förmår meddela beslut i tvistlösningsärenden inom den lagstadgade fyramånadersfristen. Det förekommer dock att denna tidsfrist överskrids p.g.a. tvisternas komplexitet och omfattning. För dessa fall finns dock möjlighet till undantag från fristen enligt lagen.

En vanligare orsak till tidsåtgången verkar dock vara att parterna ändrar sina yrkanden eller framställer nya yrkanden på ett sent stadium av handläggningen. Det är inte heller ovanligt att parterna begär upprepade anstånd för att skicka in sina yttranden; det kan inte uteslutas att detta sker med syftet att försöka förhala ärendet. I sammanhanget är det en väsentlig faktor att motparten i ett tvistlösningsärende ofta inte har något att vinna på en snabb handläggning, utan att detta främst ligger i sökandens intresse.

För att styra upp tvistlösningsförfarandet enligt LEK krävs att förfarandet regleras med hänsyn till att det är fråga om ett förfarande med motstående enskilda intressen. Utredningen föreslår därför att det införs bestämmelser i LEK om förfarandet vid tvistlösning.

Ett problem i ett tvistlösningsärende kan vara att PTS inte får in det underlag från parterna som behövs. Enligt utredningen ger de befintliga reglerna inte PTS tillräcklig befogenhet för att begära in de upplysningar och underlag som krävs i ärendet. Utredningen föreslår därför att PTS skall ges möjlighet att förelägga en part att komma in med nödvändigt underlag. Föreläggandet skall kunna förenas med vite.

Överklagandeprocessen

En viktig fråga är självklart varför domstolsprocesserna tar så lång tid. Utredningen drar slutsatsen att det är skriftväxlingen och handläggningen som drar ut på tiden; när målen väl är färdiga för slutligt avgörande, så avgörs de relativt snabbt i domstolarna. Utredningen anser inte att de resurser som förvaltningsdomstolarna avsatt för att hantera mål från PTS är bristfälliga. Det förefaller i stället snarast som om dessa mål i någon mån är prioriterade i förhållande till andra mål som inte med stöd av lag skall hanteras med förtur. Detta gäller särskilt Länsrätten i Stockholms län och den där inrättade PTS-enheten.

Utredningen har övervägt huruvida målen från PTS i stället borde kunna överklagas till Marknadsdomstolen som första och enda instans. Genom en sådan förändring skulle det gå att uppnå en skyndsammare överklagandeprocess. En ytterligare fördel med att flytta över mål till Marknadsdomstolen skulle vara att ekonomiska experter därmed deltar i avgörandena, och av förarbeten till LEK framgår att SMP-besluten skall fattas utifrån konkurrensrättsliga principer och med hjälp av konkurrensrättsliga metoder (prop. 2002/03:110, s. 275).

Enligt utredningen är dock ett av de starkaste skälen för att behålla målen från PTS i de allmänna förvaltningsdomstolarna att det där finns en upparbetad kompetens för sådana mål.

Det är dessutom så att det normalt bör kunna anföras starka skäl för att ändra en rådande ordning, särskilt om inkörningsproblemen med en ny ordning kan förväntas motverka målet att snabba på överklagandeprocessen. Även om utredningen är övertygad om att en förändring med Marknadsdomstolen som första och enda instans ger ett snabbare förfarande än i dag, så kan detta uppnås även genom förändringar inom den nuvarande ordningen. Dessutom är en förändring inom den nuvarande ordningen betydligt enklare att genomföra än om man skulle flytta över målen till Marknadsdomstolen.

Sammantaget anser utredningen att målen från PTS även fortsättningsvis skall överklagas till de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Färre domstolsinstanser

Utredningen anser att rättssäkerheten kan bibehållas för målen från PTS även om kammarrätten är sista instans. Att minska antalet överklagandeinstanser kan förkorta tiden till dess att beslut enligt LEK vinner laga kraft. Utredningen föreslår därför att möjligheten att överklaga PTS beslut ända upp till Regeringsrätten tas bort, och att kammarrätten i stället utgör sista domstolsinstans för samtliga mål från PTS. Kammarrätten skall kunna ta upp ett mål till prövning enligt samma dispensgrunder som gäller i dag.

Särskilda ledamöter

Utredningen föreslår att särskilda ledamöter (ekonomiska experter) skall delta när länsrätt och kammarrätt avgör frågor om identifiering av företag med betydande inflytande på en fastställd marknad och frågor om fastställande av särskilda skyldigheter för sådana företag.

Tidsfrister för handläggning och avgöranden

För att påskynda det slutliga avgörandet av PTS beslut om konkurrensfrämjande frågor bör domstolarna ges möjlighet att driva på avgörandet. En sådan möjlighet skapas om domstolarna har en tidsfrist för när mål skall vara avgjorda, kombinerat med tidsfrister för när skriftväxlingen skall vara avslutad.

Utredningen föreslår att det införs en regel som säger att överklagade beslut enligt 8 kap. 6 § LEK skall vara avgjorda i länsrätten eller kam-

marrätten inom sex månader från det att tiden för överklagande gick ut. Om det finns synnerliga hinder för ett avgörande kan dock tidsfristen förlängas. Skriftväxlingen i länsrätten skall anses vara avslutad fyra månader efter att tiden för överklagande gick ut. I kammarrätten skall skriftväxlingen anses avslutad efter två månader från det att domstolen tagit ställning till frågan om prövningstillstånd. Dessa tidsfrister kan förlängas om det finns särskilda skäl för detta.

Utredningen föreslår även att särskilda preklusionsregler införs i 8 kap. LEK för handläggningen i länsrätt och kammarrätt. I länsrätten skall nya omständigheter eller ny bevisning få åberopas efter att fyra månader gått från tiden för överklagande gick ut endast om parten gör sannolikt att han inte kunnat åberopa omständigheten eller beviset tidigare. I kammarrätten får nya omständigheter eller nya bevis åberopas endast om det finns synnerliga skäl för detta.

Utredningen föreslår att en domstol som prövar en framställan om inhibition av ett beslut som fattats enligt LEK särskilt skall ta hänsyn till syftet med lagen, så som det framgår av lagens portalparagraf i 1 kap. 1 §. Länsrätten och kammarrätten skall vara skyldiga att ange skälen för ett beslut om att PTS avgörande tills vidare inte skall gälla.

Myndighetsorganisationen

Utredningen anser att den nuvarande ansvarsfördelning mellan myndigheterna när det gäller det konkurrensfrämjande arbetet på området för elektronisk kommunikation fungerar tillfredsställande och därför inte bör ändras. Däremot bör samarbetet mellan PTS och Konkurrensverket öka för att främja en långsiktigt fungerande konkurrens och minska regleringsosäkerheten genom förbättrade skyldighetsbeslut.

När det gäller samråd mellan PTS och Konkurrensverket i SMP-ärenden föreslår utredningen att PTS skall begära in ett skriftligt yttrande från Konkurrensverket i frågor som avses i 21–22 §§ FEK, dvs. när det gäller förslag om skyldigheter mot ett företag med ett betydande inflytande på en fastställd marknad. Samrådet skall gälla ett upprättat förslag till beslut. Ett beslut som avviker från Konkurrensverkets yttrande skall innehålla skälen till varför yttrandet inte har följts.

Utredningen föreslår också att PTS skall samarbeta med Konkurrensverket om en långsiktig strategi.

PTS inre organisation

Utredningen anser att PTS är en väl fungerande myndighet med hög kompetens inom det området man ansvarar för. Utredningen har fått kännedom om att många aktörer anser att kravet på PTS att upprätthålla en funktionsuppdelning mellan normgivning, tillsyn och tvistlösning leder till merarbete och ineffektivitet. Dessa aktörer förordar i stället en sakfrågeindelade organisation vid PTS. Andra aktörer menar dock att det inte är lämpligt att en och samma myndighet utövar alla dessa funktioner, bl.a. från rättssäkerhetssynpunkt.

Utredningen gör samma bedömning som vid tvistlösning när det gäller frågan om funktionsuppdelning mellan de normativa besluten och till-

synsbesluten enligt LEK. Med hänsyn till att samma personer fattar beslut i ärendena fyller funktionsuppdelningen inte något syfte. För att möjliggöra en ökad effektivitet genom nyttjandet av samordningsfördelar anser utredningen att PTS inte behöver upprätthålla en organisatorisk uppdelning mellan de olika funktionerna inom myndigheten. PTS bör i stället kunna organisera sig på det sätt som myndigheten finner mest lämpat, för att genomföra sitt uppdrag i dessa delar.

Utredningen anser dock att det finns anledning att ställa tydligare krav på PTS i några hänseenden. Regeringen bör t.ex. ge myndigheten i uppdrag att föreslå kvantitativa indikatorer med vilka man kan redovisa den årliga utvecklingen av övergripande måluppfyllelse, konsumentklagomål, fördröjning mellan beslut och tillämpning samt kvaliteten i besluten.

Det är utredningens bedömning att det också behövs nya strukturella grepp för att öka tydligheten och förutsägbarheten i PTS agerande. Det bör därför ställas krav på en långsiktig strategi för området för elektronisk kommunikation. Utredningen föreslår därför att regeringen ger PTS uppdraget att, i samråd med Konkurrensverket, utarbeta en långsiktig strategi på området för elektronisk kommunikation minst vart tredje år. Strategin bör utgöra dels en grund för arbetet med marknads- och skyldighetsbesluten enligt LEK, dels ett underlag för politikutformningen på området både nationellt och inom EU. Strategin skall ha en siktlängd på fem år och den skall prövas översiktligt varje år.

Utredningen anser att PTS och Konkurrensverkets verksamhet på området för elektronisk kommunikation även fortsättningsvis skall finansieras med avgifter. Beslut om de årliga avgifternas storlek skall fattas av regeringen. PTS skall ta emot avgifterna och självt få disponera över dessa, med undantag för de medel som Konkurrensverket behöver för sin medverkan vid marknads- och skyldighetsbesluten. Handläggningsavgifter skall även fortsättningsvis beslutas och disponeras av PTS. Regeringen skall besluta om hur mycket av de årliga avgiftsintäkterna som Konkurrensverket skall få disponera för sin medverkan enligt FEK. Båda myndigheterna skall redovisa sin medelsanvändning till regeringen.

Konsekvenser av förslagen

En grundläggande tanke bakom de förslag som presenteras i betänkandet är att de sammantaget skall leda till snabbare beslutsprocesser och en mer effektiv myndighetsorganisation. Detta kommer att medföra att regleringsosäkerheten minskar och att tiden kortas fram till dess att PTS beslut kan tillämpas. Detta bör enligt utredningen få positiva effekter på marknadernas funktionssätt. Konkurrensen kommer att fungera bättre och företagens drivkrafter för långsiktiga investeringar kommer att öka. Detta får positiva samhällsekonomiska effekter och bidrar till att förbättra tillgången till elektronisk kommunikation för konsumenterna.

Utredningens bedömning av förslagets sammantagna samhällsekonomiska konsekvenser är att PTS och förvaltningsdomstolarna kan minska sina kostnader. Även företagen kommer att behöva lägga ner mindre resurser på rättstvister. Konkurrensverket, de allmänna domstolarna och Regeringskansliet får något ökade kostnader. Beslutsprocessen kommer att påskyndas vilket i motsvarande utsträckning bedöms kunna

ge betydande samhällsekonomiska fördelar i form av lägre priser samt ett ökat och bättre tjänsteutbud.
De samlade samhällsekonomiska effekterna blir därför enligt utredningen både positiva och betydande.

Prop. 2006/07:119
Bilaga 1

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

dels att 7 kap. 10 § samt 8 kap. 6, 19, 21 och 22 §§ skall ha följande lydelse

dels att 12 nya paragrafer, 7 kap. 10 b–g och 18 §§ samt 8 kap. 23–27 §§, skal föras in i lagen

dels att nya rubriker skall föras in före 7 kap. 10 b, d och f §§ samt 8 kap. 23, 26 och 27 §§.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

10 §

Uppkommer det en tvist mellan dem som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster eller tillhörande tjänster i fråga om skyldigheter som följer av denna lag eller av föreskrifter, tillståndsvillkor eller beslut om förpliktelser som meddelats med stöd av lagen, får en part hänskjuta tvisten för avgörande av tillsynsmyndigheten.

Myndigheten skall så snart som möjligt besluta i de frågor som tvisten gäller. Beslutet skall meddelas senast inom fyra månader från det att begäran kom in till myndigheten, om längre tid inte är nödvändig med hänsyn till tvistens omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Uppkommer det en tvist mellan dem som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster eller tillhörande tjänster i fråga om skyldigheter som följer av denna lag eller av föreskrifter, tillståndsvillkor eller beslut om förpliktelser som meddelats med stöd av lagen, får en part hänskjuta tvisten för avgörande av tillsynsmyndigheten.

Prövningen får omfatta tiden innan ansökan kom in till myndigheten, om sökanden innan ansökan kom in begärt förhandlingar med motparten om tvistefrågan men förhandlingar inte har kommit till stånd eller inte har lett till att avtal träffats om tvistefrågan. Prövningen får då omfatta tiden från den dag det begärda avtalet eller villkoret skulle ha börjat att gälla, dock tidigast från den dag då begäran om förhandlingar gjordes.

Ärendets anhängiggörande

10 b §

Ansökan om prövning av tvist enligt 10 § skall ske skriftligen. Den skall innehålla uppgifter om

- 1. personnummer eller organisationsnummer,*
- 2. postadress,*
- 3. telefonnummer,*

4. förhållanden i övrigt av betydelse för delgivning med parten,

5. motsvarande uppgifter om motparten.

Företräds sökanden av ställföreträdare skall motsvarande uppgifter lämnas även om denne.

Har sökanden vidtalat ett ombud att företräda denne, skall ombudets namn, postadress och telefonnummer anges. Ansökan skall även innehålla motsvarande uppgifter om ställföreträdare eller ombud för motparten.

Uppgifter om motparten behöver lämnas endast om uppgiften utan särskild utredning är tillgänglig för sökanden.

Ändrade förhållanden skall av parten utan dröjsmål anmälas till tillsynsmyndigheten.

10 c §

I ansökan skall anges vad som yrkas samt de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet. Om sökanden yrkar att beslutet skall gälla för tid innan ansökan kom in till myndigheten, skall ansökan även innehålla uppgifter om när förhandling med motparten begärdes och vad begäran omfattade. I ansökan skall även anges om en uppgift i ansökan eller det som hör till den bör omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100).

Är ansökningshandlingen så ofullständig att den inte kan läggas till grund för prövning i sak, skall tillsynsmyndigheten förelägga sökanden att inom viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att ärendet annars inte tas upp till prövning. Detsamma gäller om handlingen inte uppfyller föreskrifterna i 10 b §, såvida inte bristen är av ringa betydelse för frågan om delgivning.

10 d §

Ansökningshandlingen och det som hör till den skall, med de begränsningar som gäller enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100), tillställas motparten.

Motparten skall föreläggas att svara inom viss tid vid påföljd att ärendet ändå kan komma att avgöras. Motparten skall i svaret ange huruvida denne medger eller bestrider yrkandena i ärendet och, om yrkandena bestrids, skälen för detta.

10 e §

Tillsynsmyndigheten skall så snart som möjligt besluta i de frågor som tvisten gäller. Beslutet skall meddelas senast inom fyra månader från det att ansökan kom in till myndigheten, om längre tid inte är nödvändig med hänsyn till tvistens omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Övriga bestämmelser

10 f §

Bestämmelserna i 27 och 28 §§ förvaltningslagen (1986:223) om omprövning av beslut skall inte tillämpas på tillsynsmyndighetens avgörande av en tvist.

10 g §

Om det behövs för utredningen av ett ärende enligt 7 kap. 10 §, får tillsynsmyndigheten förelägga en part att tillhandahålla myndigheten upplysningar och handlingar som avser allmänna skyldigheter som gäller enligt denna lag, villkor som meddelats med stöd av lagen eller skyldigheter som ålagts enligt 4 och 5 kap. Föreläggandet får förenas med vite.

Fråga om utdömande av vite enligt första stycket prövas av

länsrätt på ansökan av tillsynsmyndigheten. Vid prövning av ansökan om utdömande av vite får även vitets lämplighet bedömas.

Prop. 2006/07:119
Bilaga 2

18 §

Om ett företag uppsåtligen eller av oaktsamhet vidtar en åtgärd som strider mot eller underlåter att vidta en åtgärd som är nödvändig för att efterkomma en skyldighet som meddelats enligt 4 kap. 4 § eller 5 kap. 13–14 §§ eller som följer av 5 kap. 12 §, skall företaget ersätta den skada som därigenom uppkommer.

Rätten till sådan ersättning faller bort, om talan inte väcks inom tio år från det att skadan uppkom. Stockholms tingsrätt är alltid behörig att pröva frågor om skadestånd enligt denna paragraf.

8 kap.

6 §

Den myndighet som regeringen bestämmer skall fortlöpande analysera de relevanta marknader som har fastställts enligt 5 §. Därvid skall Europeiska gemenskapernas kommissions riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av ett företags betydande inflytande på marknaden beaktas. För varje marknad skall det fastställas om det råder effektiv konkurrens.

Om det vid en bedömning enligt första stycket konstateras att det inte råder effektiv konkurrens på en fastställd marknad, skall företag med betydande inflytande på den marknaden identifieras och beslut meddelas om skyldigheter enligt 4 kap. 4 § och 5 kap. 13 och 14 §§.

Om det vid en bedömning enligt första stycket konstateras att det inte råder effektiv konkurrens på en fastställd marknad, skall företag med betydande inflytande på den marknaden identifieras och beslut meddelas om skyldigheter enligt 4 kap. 4 § och 5 kap. 13 och 14 §§. En sådan skyldighet för den förpliktade skall gälla i förhållande till var och en. Vid utformningen av en sådan skyldighet skall myndigheten sträva efter att skyldigheten skall vara så klar och tydlig att det under lättar för dem som berörs av beslutet att tillämpa det.

Om det vid en bedömning enligt första stycket konstateras att det råder effektiv konkurrens på en fastställd marknad, skall skyldigheter som har beslutats med stöd av 4 kap. 4 § och 5 kap. 13 och 14 §§ upphävas. Tid-

punkten för upphävande av en skyldighet skall bestämmas med hänsyn till berörda parter intressen.

Prop. 2006/07:119
Bilaga 2

För gränsöverskridande marknader som fastställts enligt beslut av Europeiska gemenskapernas kommission skall åtgärder enligt första–tredje styckena beslutas efter samråd med behöriga myndigheter i berörda länder.

19 §

En myndighets beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Kammarrättens avgörande i ett mål enligt denna lag får inte överklagas.

21 §

Ett beslut om underrättelse enligt 7 kap. 4 § och ett beslut om att inte ta upp en tvist för avgörande enligt 7 kap. 10 a § första stycket får inte överklagas.

Ett beslut om underrättelse enligt 7 kap. 4 §, ett beslut om att inte ta upp en tvist för avgörande enligt 7 kap. 10 a § första stycket och ett beslut om föreläggande enligt 7 kap. 10 g § får inte överklagas.

22 §

Ett beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall gälla omedelbart, om inte annat har bestämts.

Ett beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall gälla omedelbart, om inte annat har bestämts. *Detta gäller dock inte beslut om utdömande av vite som meddelats med stöd av lagen.*

Handläggning i domstol

23 §

Länsrätten skall avgöra ett mål som avser följande frågor senast sex månader efter det att tiden för överklagande gick ut:

- 1. åläggande enligt 4 kap. 4 §,*
- 2. förpliktelse enligt 5 kap. 13 §,*
- 3. förpliktelse enligt 5 kap. 14 §,*
- 4. beslut i ett tillsynsärende enligt 7 kap. 5 § om tillsynen avsett sådan fråga som anges i 1–3,*
- 5. beslut i ett tvistlösningsärende enligt 7 kap 10 § om tvisten avser sådan fråga som anges i 1–3.*

Tidsfristen enligt första stycket får förlängas om det föreligger synnerliga hinder för ett avgörande inom den i första stycket angivna fristen.

Om länsrättens avgörande i en fråga som avses i första stycket överklagas skall kammarrätten avgöra målet senast sex månader från det att tiden för överklagande gick ut. Vad som i andra stycket sägs om förlängning av tidsfristen gäller även kammarrättens prövning.

Om ett beslut i en sådan fråga som avses i 20 § första stycket överklagas gäller vad som föreskrivs i första till tredje stycket.

24 §

När länsrätten prövar en fråga som avses i 23 § skall skriftväxlingen anses avslutad när fyra månader gått från det att tiden för överklagande gick ut.

Efter den i första stycket angivna tidpunkten får en part åberopa en ny omständighet eller ett nytt bevis endast om parten gör sannolikt att han inte kunnat eller haft anledning att åberopa omständigheten eller beviset tidigare.

25 §

När kammarrätten prövar en fråga som avses i 23 § skall skriftväxlingen anses avslutad när två månader gått från det att domstolen meddelat beslut i frågan om prövningstillstånd.

När kammarrätten prövar en fråga som avses i första stycket får en omständighet eller ett bevis som åberopats först där beaktas endast om det föreligger synnerliga skäl.

26 §

Vid prövning av ett beslut enligt 6 § andra stycket skall länsrätten bestå av två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. En av de lagfarna ledamöterna skall vara rättens ord förande. Vad nu sagts gäller ej, om annat följer av 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

När kammarrätten avgör en sådan fråga som avses i första stycket skall kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Vid behandling av en fråga om prövningstillstånd i ett sådant mål som avses i första stycket skall dock kammarrätten bestå av två eller tre lagfarna ledamöter och en ekonomisk expert.

Regeringen utser de ekonomiska experterna i länsrätten och kammarrätten för viss tid.

Inhibition

27 §

När en domstol enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) tar ställning till om ett beslut som fattats med stöd av denna lag tills vidare inte skall gälla skall domstolen särskilt beakta vad som i 1 kap. 1 § anges om lagens syfte.

När ett beslut enligt första stycket avser en sådan fråga som anges i 23 § första stycket skall det av beslutet framgå de skäl som bestämt utgången.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

2. Skadeståndsskyldighet enligt 7 kap. 18 § gäller endast sådan skyldighet som beslutats efter ikraftträdandet.

3. Bestämmelserna i 8 kap. 19 § andra stycket gäller inte för beslut som kammarrätten fattat före ikraftträdandet.

4. Bestämmelserna i 8 kap. 23–25 §§ tillämpas endast på överklagade beslut som en myndighet fattat efter ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2006/07:119

Bilaga 3

Remissvar har inkommit från Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Stockholms tingsrätt, Regeringsrättens ledamöter, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Kommerskollegium, Ekonomistyrningsverket, Länsstyrelsen i Uppsala län, Datainspektionen, Verket för förvaltningsutveckling, Institutet för rättsinformatik vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Kungliga tekniska högskolan, Statskontoret, Radio- och TV-verket, Marknadsdomstolen, Konsumentverket, Affärsverket svenska kraftnät, Post- och telestyrelsen, Banverket Telenät, Konkurrensverket, Verket för näringslivsutveckling, Teracom AB, TeliaSonera AB, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Lantbrukarnas riksförbund, Sveriges kommuner och landsting, Näringslivets regelnämnd, Näringslivets telekomförening, IT-företagen, Sveriges advokatsamfund, Företagarna, HI3G Access AB, Tele2 Sverige AB, AB Stokab, Telenor Sverige AB, Bredbandsbolaget B2 AB, Glocalnet AB, British Telecom, Verizon Sweden AB, Dataphone Scandinavia AB, Colt Telecom AB och Ventelo Sverige AB.

Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

dels att nuvarande 7 kap. 10 a § skall betecknas 10 b §,

dels att 8 kap. 19 och 21 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas åtta nya paragrafer, 7 kap. 10 a och 13 a §§ och 8 kap. 23–28 §§, samt närmast före 7 kap. 13 a § och 8 kap. 23, 25 och 28 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

10 a §

Tillsynsmyndigheten får förelägga en part att tillhandahålla myndigheten de uppgifter och handlingar som behövs för att pröva en tvist enligt 10 § och som avser

1. allmänna skyldigheter som gäller enligt denna lag,

2. villkor som meddelats med stöd av lagen, eller

3. särskilda skyldigheter som beslutats med stöd av 4 kap. 4 § eller 5 kap. 13 eller 14 §.

Föreläggandet får förenas med vite. Vid prövning av en ansökan om utdömmande av vite får även vitets lämplighet bedömas.

Skadestånd

13 a §

Om ett företag som enligt 8 kap. 7 § skall anses ha ett betydande inflytande på en viss marknad uppsåtligen eller av oaktsamhet vidtar en åtgärd som strider mot en skyldighet som beslutats med stöd av 4 kap. 4 § eller 5 kap. 13 eller 14 § eller som följer av 5 kap. 12 §, skall företaget ersätta den skada som därigenom uppkommer. Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att vidta en åtgärd

som är nödvändig för att efterkomma en sådan skyldighet.

Rätten till sådan ersättning faller bort, om talan inte väcks inom tio år från det att skadan uppkom.

8 kap.

19 §

En myndighets beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Kammarrättens avgörande i ett mål enligt denna lag får inte överklagas.

21 §¹

Ett beslut om underrättelse enligt 7 kap. 4 § och ett beslut om att inte ta upp en tvist för avgörande enligt 7 kap. 10 a § första stycket får inte överklagas.

Ett beslut om underrättelse enligt 7 kap. 4 §, *ett beslut om föreläggande enligt 7 kap. 10 a §* och ett beslut om att inte ta upp en tvist för avgörande enligt 7 kap. 10 b § första stycket får inte överklagas.

Handläggning i domstol

23 §

Mål i länsrätt och kammarrätt som avser överprövning av följande beslut skall handläggas skyndsamt:

1. beslut om särskilda skyldigheter med stöd av 4 kap. 4 § eller 5 kap. 13 och 14 §§,

2. beslut i ett tillsynsärende enligt 7 kap. 5 §, om tillsynen avsett efterlevnaden av ett beslut som anges i 1,

3. beslut vid prövning av en tvist enligt 7 kap. 10 §, om tvisten grundar sig på ett beslut som avses i 1, och

4. beslut om identifiering av företag med betydande inflytande på en marknad enligt 6 §.

24 §

I mål som avses i 23 § får en part i länsrätten åberopa en ny omständighet eller ett nytt bevis

¹ Senaste lydelse 2006:26.

efter det att fyra månader gått från det att tiden för överklagande gått ut, endast om parten gör sannolikt att parten inte kunnat åberopa omständigheten eller beviset tidigare eller annars haft giltig ursäkt att inte göra det.

I mål som avses i 23 § får en ny omständighet eller ett nytt bevis åberopas först i kammarrätten endast om det finns synnerliga skäl.

Domstolarnas sammansättning

25 §

Vid prövningen av mål som avses i 23 § skall länsrätten bestå av två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Första stycket första meningen gäller inte om något annat följer av 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

26 §

När kammarrätten prövar mål som avses i 23 § skall kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Kammarrätten är domför utan ekonomiska experter i sådana fall som anges i 12 § andra stycket 1–3 lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar samt vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

I övrigt gäller, även i mål som avses i första stycket, 12 § femte–sjunde styckena lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar i fråga om kammarrättens sammansättning. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas

samtidigt därmed skall dock även en ekonomisk expert ingå i rätten, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

Prop. 2006/07:119
Bilaga 4

27 §

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, förordnar för viss tid dem som skall tjänstgöra som ekonomiska experter enligt 25 och 26 §§.

Den som skall tjänstgöra som ekonomisk expert skall vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Inhibition

28 §

När en domstol enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) tar ställning till om ett beslut som fattats med stöd av denna lag tills vidare inte skall gälla skall domstolen särskilt beakta det som i 1 kap. 1 § anges om lagens syfte.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.
 2. För skada som orsakats före ikraftträdandet gäller inte den nya föreskriften i 7 kap. 13 a §.
 3. För beslut som kammarrätten fattat före ikraftträdandet gäller 8 kap. 19 § i sin äldre lydelse.
 4. För överklagade beslut som fattats före ikraftträdandet gäller inte de nya föreskrifterna 8 kap. 23 och 24 §§.

Häriigenom föreskrivs att 11, 12 och 17 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹

En kammarrätt får vara indelad i avdelningar. Regeringen får bestämma att en avdelning skall vara förlagd till någon annan ort än den där domstolen har sitt säte. Chef för en avdelning är presidenten eller en lagman.

Om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram. Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) och 22 kap. kyrkolagen (1992:300) finns i 13 a §.

Om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) och 22 kap. kyrkolagen (1992:300) finns i 13 a §.

12 §²

Kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får ej sitta i rätten.

När det är särskilt föreskrivet att nämndemän skall ingå i rätten, är kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får i sådant fall ej sitta i rätten. Kammarrätt är dock domför utan nämndemän

1. vid prövning av överklagande av beslut som ej innebär att målet avgöres,

2. vid förordnande rörande saken i avvaktan på målets avgörande samt vid annan åtgärd som avser endast måls beredande,

3. vid beslut varigenom domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövats i sak.

Handlägges mål som avses i andra stycket gemensamt med annat mål, får nämndemän deltaga vid handläggningen även av det senare målet.

Om domförhet vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram. Bestämmel-

Om domförhet vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram och lagen

¹ Senaste lydelse 1998:1801.

² Senaste lydelse 1998:373.

ser om domförhet vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §. (2003:389) om elektronisk kommunikation. Bestämmelser om domförhet vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två ledamöter, om de är ense om slutet. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd. Vid behandling av en fråga om avvisning av ett överklagande på grund av att det har kommit in för sent är kammarrätten domför med två ledamöter, om de är ense om slutet.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är kammarrätten domför med en lagfaren domare.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller, om de inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna ledamöter, av en annan tjänsteman i kammarrätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

17 §³

Länsrätt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, om inte annat följer av 17 a eller 18 §. Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats gäller första stycket andra meningen i fråga om domförhet.

Om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering finns, förutom i 18 §, bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

Om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering och av vissa mål om elektronisk kommunikation finns, förutom i 18 §, bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) respektive lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fastställa hur många nämndemän som skall finnas i varje län för tjänstgöring i länsrätten. Länsrätten fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

³ Senaste lydelse 1997:392.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2007-05-15

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, justitierådet Leif Thorsson och regeringsrådet Lars Wennerström.

Ändringar i lagen om elektronisk kommunikation

Enligt en lagrådsremiss den 26 april 2007 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation,
2. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Pontus Söderström.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Allmänt

Syftet med förslagen i remissen är att skapa förutsättningar för en förkortning av handläggningstiderna och en effektivisering av processen hos de allmänna förvaltningsdomstolarna i mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). För att uppnå dessa syften – som i och för sig får anses vara allmängiltiga för alla typer av mål – föreslås bl.a. en förkortning av instanskedjan som innebär att möjligheten att överklaga hos Regeringsrätten tas bort. I stället avses Kammarrätten i Stockholm få bli slutinstans och prejudikatinstans. Skälen för att det nu föreslås en ny processordning ifråga om handläggningen av mål enligt LEK synes närmast vara betingade av att beslut enligt LEK överklagas i ovanligt hög grad och att skriftväxlingen i länsrätten och kammarrätten drar ut på tiden samt att det inte finns något sanktionssystem mot illojal processföring. Dessa omständigheter framstår emellertid inte som några särskilt övertygande skäl för att ta bort Regeringsrätten från instanskedjan.

Det saknas i princip överhuvudtaget skäl att skära av instansordningen när en målgrupp väl kan hänföras till förvaltningsdomstolarnas verksamhetsområde. Tidigare har så skett genom att mål i vissa fall kunnat överklagas direkt hos kammarrätten eller Regeringsrätten men inte genom att helt utesluta Regeringsrätten från instanskedjan. Det förhållandet att så ändå skett i fråga om utlänningsmål var, som påtalats i lagrådsremissen, betingat av att förhållandena i denna typ av mål är speciella. Redan införandet av kammarrätten som slutinstans innebar här för övrigt en förlängning av instanskedjan i en målgrupp där det med hänsyn till enskilda personers välbefinnande var särskilt angeläget att målen kunde komma till ett slutligt avgörande utan några längre handläggningstider. I förevarande fall är emellertid många gånger fråga om tvister mellan mycket

resursstarka parter där motiven för en särbehandling inte är lika framträdande.

Förslaget att låta kammarrätten svara för prejudikatbildningen på området inger även betänkligheter i andra avseenden. Regeringsrätten är enligt 11 kap. 1 § regeringsformen högsta förvaltningsdomstol och det vore olyckligt om den i grundlagen fastlagda generella kompetensen att utforma förvaltningsprocessen och överpröva de måltyper som förekommer hos de allmänna förvaltningsdomstolarna utarmades så att den för olika målgrupper endast kom till uttryck i mål om resning eller återställande av försutten tid. Kammarrättsorganisationen är vidare i sin nuvarande utformning inte uppbyggd för att vara en prejudikatinstans. Om prejudikatuppgiften åläggs en kammarrätt kommer t.ex. prövningen att utövas av tre lagfarna ledamöter som inte alla behöver vara ordinarie domare, vilket rimligtvis får anses utgöra en svagare sammansättning än den som förekommer vid prövning i slutinstansen av förvaltningsmål i allmänhet. Det kan också noteras att förslagen i lagrådsremissen till skillnad mot utlänningslagen (2005:716) inte alls redovisar några bestämmelser rörande hur rätten bör vara sammansatt i mål av stor principiell betydelse.

I sammanhanget bör emellertid beaktas att den analys som behöver göras i ärenden som mynnar ut i myndighetsbeslut i form av s.k. SMP-beslut och eventuellt efterföljande beslut om skyldigheter enligt 4 och 5 kap. LEK uppvisar stora likheter med de överväganden som behöver göras vid tvister mellan enskilda inom ramen för den allmänna konkurrensrätten. Den i Sverige etablerade domstolsstrukturen innebär i och för sig från principiella synpunkter att allmänna förvaltningsdomstolar överprövar myndighetsbeslut medan allmän domstol löser tvister mellan enskilda och avgör frågor om ansvar för brott, och denna struktur på domstolsväsendet bör inte frångås utan starka skäl. De måltyper som kan förekomma i mål enligt LEK är dock, som påpekas i lagrådsremissen, tämligen speciella för förvaltningsprocessen i stort och i lagrådsremissen föreslås nu även att det för länsrättens och kammarrättens prövning av vissa beslut enligt LEK skall gälla särskilda processuella regler som får anses stå i strid med den för förvaltningsprocessen grundläggande officialprincip som 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) ger uttryck för.

Mot nu angiven bakgrund kan starkt ifrågasättas om inte mål enligt LEK bör prövas av den bl.a. för konkurrensfrågor särskilt inrättade Marknadsdomstolen och inte av de allmänna förvaltningsdomstolarna, vilket också skulle kunna medföra en ytterligare förkortning av handläggningstiderna. I lagrådsremissen avvisas denna lösning med att den skulle kräva att Marknadsdomstolen tillförs ekonomiska och personella resurser samt att länsrätten och kammarrätten har lång kompetens på området som nu också avses bli förstärkt med ekonomisk kompetens. Mot detta bör vägas att LEK varit i kraft endast fyra år och att antalet mål ändå sammantaget sett varit mycket lågt samt att den kompetensförstärkning som länsrätt och kammarrätt anses vara i behov av skall komma till stånd genom utnyttjande av de företagsekonomer och nationalekonomer som förordnats att tjänstgöra i Stockholms tingsrätt och Marknadsdomstolen i mål enligt konkurrenslagen (1993:20). För det fall målen enligt LEK fördes över till Marknadsdomstolen torde därför de resurser som kan frigöras från de allmänna förvaltningsdomstolarna väl svara mot de

ytterligare resurser som kan behöva tillföras Marknadsdomstolen samtidigt som ett mer sammanhållet domstolsförfarande erhöles på det konkurrensrättsliga området.

Med hänvisning till det anförda avstyrker Lagrådet att en kammarrätt görs till slutinstans för mål enligt LEK och förordar i stället att det närmare övervägs om inte i allt fall vissa mål enligt LEK lämpligen bör handläggas i annan ordning än inom ramen för processen hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. I avvaktan härpå bör nuvarande instansordning för handläggningen av målen enligt LEK kvarstå utan att några mer genomgripande förändringar sker av det förvaltningsprocessrättsliga regelverk som styr målen handläggning hos förvaltningsdomstolarna.

Vissa av de lagändringar som nu föreslås är dock att se som neutrala i förhållande till valet av process- och instansordning. Detta gäller t.ex. de föreslagna bestämmelserna rörande skadestånd och tillsynsmyndighetens rätt att förelägga part att tillhandahålla myndigheten uppgifter och handlingar, vilka i sammanhanget framstår som väl avvägda. Lagrådet godtar också att det när det gäller handläggningen av mål enligt LEK införs ett allmänt skyndsamhetskrav som tillsammans med en aktiv och kraftfull processledning i hög grad kan förväntas nedbringa handläggningstiderna för dessa mål.

Lagrådet anser sig – även om det får ses som ett provisorium i avbidan på att målen förs över till Marknadsdomstolen – kunna godta förslaget att särskilda ledamöter som ekonomiska experter skall delta när länsrätten och kammarrätten avgör vissa mål enligt LEK, ävensom de förslag i övrigt som lämnas rörande domstolarnas sammansättning vid handläggningen av dessa mål.

Beträffande enskildheter i de lagförslag som lagrådsremissen innehåller har Lagrådet i övrigt följande erinringar.

Förslaget till lag om ändring i lagen om elektronisk kommunikation

7 kap. 10 a § och 8 kap. 21 §

Genom den föreslagna nya paragrafen får tillsynsmyndigheten befogenhet att förelägga en part att tillhandahålla de uppgifter och handlingar som behövs för prövning av ett sådant ärende om tvistlösning som avses i 7 kap. 10 §. Enligt paragrafens andra stycke får föreläggandet förenas med vite. Vidare föreslås gälla att vid prövning av en ansökan om utdömmande av vite även vitets lämplighet skall få bedömas.

I 8 kap. 21 § föreslås att ett beslut om föreläggande enligt 7 kap. 10 a § inte skall få överklagas.

Som anføres i remissen är den föreslagna regleringen i vad avser vite utformad med 7 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) som förebild (se även överklagandeförbudet i 6 kap. 2 § taxeringslagen). Överklagandeförbudet kompenseras alltså av att föreläggandet i hela dess vidd, alltså beträffande såväl laglighet som lämplighet, i stället får prövas i mål om utdömmande av vitet. I författningskommentaren anges att någon särskild bestämmelse om förelägganden som inte förenats med vite inte ansetts behövlig. Ett sådant föreläggande kan enligt den föreslagna bestämmelsen inte

överklagas och kan inte heller prövas i den ordning som sålunda skall gälla för förelägganden vid vite.

Förslaget avviker från vad som gäller beträffande vite som avses i 7 kap. 3 § andra stycket LEK. Någon särskild förklaring till detta har inte lämnats i remissen. Vid föredragningen har emellertid upplysts att bakgrunden är att tillsynsmyndigheten enligt 7 kap. 10 § andra stycket LEK som huvudregel skall meddela beslut i ett tvistlösningsärende inom fyra månader från det att begäran kom in och att det alltså får anses angeläget att avgörandet inte uppehålls av ett överklagande av vitesföreläggandet.

Med det anförda tillstyrker Lagrådet de remitterade förslagen.

8 kap. 27 §

Bestämmelsen har utformats med 64 d § konkurrenslagen som förebild, men det har enligt författningskommentaren inte ansetts behövas någon bestämmelse om effekten av att det inträffar något som gör att en ekonomisk expert blir obehörig under beredningen av ett mål. Följaktligen måste en ekonomisk expert i ett sådant läge frånträda sin befattning med målet. Enligt de föreslagna bestämmelserna i 8 kap. 26 och 27 §§ är förvaltningsdomstolen ändå domför om den andra ekonomiska experten inte har förhinder.

För den situationen att en för viss tid förordnad experts förordnande löper ut under pågående handläggning av ett mål medför förebilden i konkurrenslagen och dess förebild i 4 kap. 10 a § rättegångsbalken emellertid att förordnandet alltjämt anses gälla med avseende på målet. Enligt det nyss sagda kan det måhända antas att domstolen ändå oftast förblir domför, men en bestämmelse i överensstämmelse med förebilden framstår ändå som önskvärd så att inte expertens nedlagda arbete går till spillo i onödan.

8 kap. 28 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse av innebörd att domstol som prövar en inhibitionsfråga i mål enligt LEK särskilt skall beakta de syften som ligger bakom lagen. Att förvaltningsdomstolarna vid ställningstagande till frågor om inhibition, i likhet med vad som gäller när domstolen slutligt avgör ett mål, även beaktar de syften som ligger bakom den lagstiftning som aktualiseras i målet är en självklarhet. En bestämmelse härom som särskilt tar sikte på denna aspekt i LEK framstår därför som onödig och närmast ägnad att förvirra och ge upphov till frågetecken rörande huruvida inhibitionsfrågor med avseende på mål enligt LEK skall prövas med frångående av den praxis som utvecklats kring den allmänna inhibitionsbestämmelsen i 28 § förvaltningsprocesslagen. Lagrådet avstyrker därför den föreslagna inhibitionsbestämmelsen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 maj 2007.

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Malmström, Billström, Adelson Liljeroth.

Föredragande: statsrådet Torstensson.

Regeringen beslutar proposition 2006/07:119 En effektivare lag om elektronisk kommunikation.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation	8 kap. 27 §	
Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	11 §, 12 §, 17 §	
