

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

**Remissvar på Gunnar Holmgrens rapport från
tilläggsuppdraget, "Kommunikation för vår gemensamma säkerhet –
ansvarsfrågor och samordning"**

Teracom Group AB ("Teracom") lämnar följande synpunkter.

Sammanfattning

Händelser i vår omvärld och det svenska civilsamhället stöder tydligt behovet av ett samhällsnät.

Användningsområdet för samhällsnätet och de samhällsviktiga myndigheternas behov av tillförlitlighet och skydd i kommunikation innebär att nätet kommer vara ett väsentligt säkerhetsintresse för Sverige och att det skall vara under statlig kontroll. Detta leder till slutsatsen att direktupphandling måste tillämpas och att huvudleverantörer skall – så långt det är möjligt – vara statligt kontrollerade infrastrukturägare. Publika bolag med föränderligt ägande bör inte ges en central operatörsroll i samhällsnätet. Det är inte förenligt med de grundläggande säkerhetsintressena.

Teracom är berett att ta aktiv del i samhällsnätet, dess byggande, drift och finansiering. Teracom anser att en av de alternativa modeller som utredningen har beskrivit, baserad på direktupphandling och avtal, sannolikt är att föredra framför direkt statlig styrning av respektive aktör.

När det gäller finansieringen beskriver Teracom en ekonomiskt ansvarsfull modell som ger förutsättningar att bygga nätet på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, med ordnade investeringar och med möjlighet för riksdag och regering att följa utvecklingen.

Ett viktigt nästa steg är att det fattas ett slutligt beslut om att avsätta frekvensutrymme om föreslagna 2x10 MHz inom 700 MHz-bandet för ett samhällsnät. Det ger också tydlighet för de kommersiella bolagen inför PTS licensiering av övriga delar av 700 MHz-bandet, men även

när dessa fortsätter sitt viktiga arbete att bygga ut mobiltäckning i hela landet. Genom nyttjande av de nya master som byggs för att skapa bra täckning för ett samhällsnät kan de kommersiella operatörerna förbättra täckningen i mobilnäten på ett kostnadseffektivt sätt.

Inledning

Teracom har i tidigare remissvar förklarat sig dela utredarens syn att det finns ett tydligt behov av ett dedikerat statligt kontrollerat nät för samhällsviktig kommunikation inom 700 MHz-bandet ("samhällsnätet") samt att samhällets behov inte fullt ut kan fyllas av kommersiella operatörer i allmänna nät. Därefter har ytterligare omvärldshändelser understrukit vikten av fokus på nationell säkerhet samt försiktighet med hantering av information i den statliga sektorn och det civila samhället. Utredningens resonemang och förslag om ett samhällsnät, under statlig kontroll och rådighet, faller uppenbart väl in i tiden. Värt att upprepa är vidare att avsättande av särskilt spektrum i 700 MHz-bandet, i enlighet med utredningens tidigare förslag, är ett fundament för en framgångsrik etablering.

Teracom är, som tidigare framfört, villigt att ta en aktiv del i samhällsnätet, dess byggande, drift och finansiering. Den remitterade rapporten syftar just till att värdera och föreslå lösningar för etablering av nätet. Teracom kommer därför i detta yttrande, efter dessa inledande konstateranden, lämna frågan om behovet av samhällsnätet, med utgångspunkten att nätet bör etableras, och därefter övergå till att kommentera utredningens förslag kring hur nätet lämpligen förverkligas.

Utredningen har lagt statlig kontroll och rådighet som en grundsten i huvudbetänkandet. Nu aktuell rapport och dess förslag utgår från detta. Konstruktion och rollspel kring nätets etablerande och drift utgår följaktligen från att den statliga kontrollen är ett centralt moment att bevaka. En avgörande fråga blir därför hur erforderlig statlig kontroll av ett kommunikationsnät som skall garantera särskild robusthet, säkerhet och sekretess kan uppnås vid genomförandet och bevaras på sikt.

Utredningen har bedömt (s 83) att det inte är möjligt att garantera statlig kontroll om öppna konkurrensutsatta upphandlingar tillämpas. Teracom gör, efter omfattande analys, samma bedömning. Detta förutsätter istället direktupphandlingar. Utredningen har på flera ställen i rapporten beskrivit förutsättningar och konsekvenser vad gäller upphandlingsmomenten. Teracom anser dessa beskrivningar vara rättvisande. Notabelt är att upphandlingarna förekommer i flera led, mellan huvudbeställare och nätoperatör, mellan nätoperatör och underleverantör, samt mellan nätets användare och den som tillhandhåller "abonnemang". Lika med utredningen ser Teracom två möjliga vägar för statlig kontroll, antingen att ta bort eller reducera upphandlingsled eller att bedöma nätet som ett för Sverige väsentligt säkerhetsintresse, vilket är ett undantag som skulle möjliggöra direktupphandling.

Utredningens logik i dessa resonemang är tydlig. Antingen finns ett nationellt säkerhetsintresse att ett samhällsnät står under kontroll av staten och då kan nätet inte vara föremål för öppna upphandlingar, eller så finns inte ett sådant behov och då kan nätet etableras och drivas inom kommersiella operatörers nät med upphandlingar öppna för alla intressenter, utan hänsyn till exempelvis ägarbild och outsourcing. En sådan upphandling kan förväntas leda till att viktiga funktioner hamnar utanför Sverige, troligen till och med utanför EU. En stor del av de kommersiella företagen använder bland annat personella resurser från leverantörer med koppling till, och säte i, andra stater.

Teracom är av uppfattningen att Sverige som stat skulle kunna hävda ett "väsentligt säkerhetsintresse" i ett generellt beslut. Detta mot bakgrund av det samhälleliga användningsområdet och de samhällsviktiga myndigheter som skall använda nätet. Genom ett sådant beslut skulle etableras möjlighet till direktupphandling i samtliga led, utan att respektive upphandlande enhet behöver särmotivera sitt ställningstagande. Utredningen resonerar kring detta på flera ställen (ex s. 64-65 och s. 83-84) men väljer emellertid istället den andra lösningen, nämligen att reducera upphandlingsled genom att destinera uppdraget att etablera nätet direkt till Teracom. Teracom kommenterar denna konstruktion och alternativa konstruktioner under kommentarer till kapitel 6 nedan. Teracom vill här understryka att en långtgående statlig kontroll inte utesluter att kommersiella operatörers infrastruktur i praktiken kan och kommer utgöra en del av samhällsnätets totala sammansättning ("hybridmodellen"). Tvärtom är utgångspunkten alltså att nätet bör bestå av en mix av statlig och privat infrastruktur såsom föreslagits i utredningen.

Kommenterar kring kapitel 3-5

Genomgången av alternativa modeller i **kapitel 3** fångar på ett förtjänstfullt sätt olika varianter och deras fördelar och nackdelar, understryker utgångspunkten med statlig kontroll och låter den vara en central fråga i utvärderingen. Teracom har inga invändningar mot resonemang och slutsatser i denna del. Generellt anser Teracom modellen med uppdelat ansvar mellan myndighet och bolag, som den i princip lämpligaste (3.2.3).

Teracom stöder bedömningar i **kapitel 4** om lämpliga statliga aktörer för realisering av kommunikationslösningen, dock med reservation för den närmare utformningen av rollspelet mellan de utpekade aktörerna.

Beträffande säkerställande av nationellt stamnät, **kapitel 5**, stöder Teracom tanken på samordning av befintliga statliga resurser men är tveksamt till – vilket skulle kunna bli följden av utredningens resonemang – att det ska vara ett delat ansvar för den grundläggande infrastrukturen för nätet, genom en uppdelning i radionät och nationellt

stamnät. Vidare avslutas kapitlet, genom **avsnitt 5.3.5**, något diffust utan något riktigt ställningstagande till om det är avtalsstyrning mellan parterna och/eller ägarstyrning av de statliga aktörerna som är det grundläggande konceptet. Teracom, som vill se tydligt ansvar grundat på en avtalsbaserad modell (vilket närmare kommenteras nedan), har farhågor kring delat ansvar med oklar styrning som följd.

Kommenterar kring utredningens överväganden och förslag (kapitel 6)

Teracom delar utredarens överväganden i **kapitel 6** om behovet av en säker statlig kommunikationslösning i närtid, byggd på och tillvaratagande av angivna etablerade statliga aktörers resurser och infrastruktur. Lösningen skall självfallet även inbegripa och hantera en övergång från Rakel till den nya lösningen. Beträffande det närmare upplägget är Teracom inte avvisande men ser en något reviderad konstruktion som förmodligen mer lämplig.

Teracom kan enbart kommentera förslaget utifrån aktiebolagets nuvarande form och ekonomiska mål och noterar därvid att en del av utredningens tankar snarare är ägarfrågor än frågor för bolaget och dess ledning. Dit hör att bolaget på något sätt skall omformas och att samhällsnätet skall kunna finansieras utanför aktiebolagets nuvarande möjligheter.

Övergripande finns hos Teracom en tydlig dedikation och förmåga, faktisk och finansiell, för att ta en väsentlig roll i byggande och drift av samhällsnätet. Teracom har lämnat betal-TV-operationen som stått för en väsentlig del av omsättningen i koncernen och sålt Boxerbolagen i Sverige, Danmark och Finland. Försäljningarna har inbringat avsevärda medel och koncernen har fortsatt goda resultat i den kvarvarande verksamheten. Koncernen har nu en tydlig inriktning mot drift av säkra nät och tillhandahållande av nätinfrastuktur för samhällseliga ändamål inom radio, TV och telekommunikation. I koncernen finns nätbolag i Sverige och Danmark. I koncernen finns ett enda samhällsuppdrag, placerat i Teracom AB och utövat på uttalat uteslutande affärsmässig grund, bestående av utsändningar av radio och TV. Koncernen drivs med en för aktiebolag enligt lag normal inriktning mot goda ekonomiska resultat till gagn för ägaren. Koncernen och dotterbolaget Teracom AB har både ett stort antal kommersiella kunder, bland annat i form av publika bolag, och samtidigt samhällsviktiga kunder som public service-företagen och kunder med statlig anknytning, till exempel olika myndigheter. Affärsmodellen kännetecknas av att innehavd infrastruktur och resurser samutnyttjas för olika kunder och upplåts på konkurrensneutrala villkor. Detta ger sänkta priser för kunderna, genom de synergier detta skapar, och effektiv tillgång till infrastruktur för aktörer som vill konkurrera på marknaden utan egen sådan. Teracom drivs således med affärsmässig tydlighet och mot ekonomiska mål som skall ge utdelning till ägaren. Teracoms synpunkter på förslaget måste ses mot denna bakgrund. Den alternativa konstruktion som skisseras nedan utgår följaktligen från bolagets nuvarande förutsättningar och affärsmässighet i investeringsbeslut.

Utredningens förslag

Det förslag som utredningen lämnar är i många avseenden gott. Teracom instämmer om aktörer och resurser. Den generella tveksamheten gäller utmaningar kring *hur nätoperatörsrollen tillskapas och finansiering av nätet samt risk för oklarheter i det operationella ansvaret.*

Som berörts i inledningen framstår utredningens förslag som, åtminstone delvis, drivet av att lösa eventuell upphandlingsproblematik genom att inte låta upphandla, utan tillskapa nätoperationen genom ett uppdrag till Teracom. Risken med lösningen är dock att detta skapar andra problem av både allmän och legal karaktär med orsak i att Teracom är ett aktiebolag och dessutom ägt av staten. Med det särskilda utpekandet och den föreslagna tilldelningen av spektrum direkt till Teracom utmanas potentiellt exempelvis både regler i EkomL och olika former av konkurrenslagstiftning. Med en finansiering där eventuella anslag och aktieägartillskott lämnas och kombineras med en statlig operatörs hantering av abonnenter och abonnentavgifter adderas frågor kring (o)tillåtet statsstöd och möjlighet för ett bolag att ha myndighetsliknande uppgifter. Samtidigt löser ändå inte det särskilda utpekandet av Teracom de upphandlingsmässiga utmaningar som finns i övriga upphandlingsled, mellan Teracom och underleverantörer, eller med abonnenter och tillhandahållaren av tjänsten (som i utredningens förslag är Teracom). Tvärtom kvarstår dessa och kan till och med förstärkas av dels det förhållandet att Teracom genom det särskilda utpekandet kan bli att anse som upphandlande enhet som skall tillämpa LOU, dels att Teracom är ett aktiebolag och inte en myndighet (särskilda undantag finns mellan myndigheter).

Beträffande *finansieringen* i utredningens förslag, som består av ett paket med olika delar som visserligen kan tänkas var för sig som acceptabla, är Teracom frågande till hur direkt tillskott från ägaren i form av anslag (sällan använt till aktiebolag) och (o)villkorade aktieägartillskott skulle kunna verkställas ens teoretiskt och vilka praktiska effekter det skulle kunna få i olika hänseenden (jmf konsekvensbeskrivning på s 125).

Teracom har i grunden en positiv syn till att statlig infrastruktur används och att Trafikverket föreslås ha en betydelsefull roll vad gäller stamnätet. Emellertid bör de närmare formerna övervägas ytterligare. Att dela ansvaret för samhällsnätet i två olika organisatoriska delar riskerar enligt Teracom uppfattning att skapa *oklarhet om det operationella ansvaret* och finansieringen. Att samtidigt göra resurstillskott från olika statliga aktörer till en ägarfråga, istället för avtalsfråga baserad på tydliga ekonomiska ersättningar mellan parterna, ger en oklar affärsmodell som aktiebolaget Teracom och dess styrelse får svårt att ta ställning till. Generellt är förslaget otydligt avseende relationerna mellan de infrastrukturella statliga aktörerna. Förslaget kan uppfattas som att aktörernas samspel snarare skall styras genom ägarens anvisningar till respektive aktör än genom direkta avtal och tydliga affärsrelationer

etablerade mellan dessa. Detta skulle vara en svår ordning för aktiebolaget Teracom och dess affärsverksamhet, både sett till helheten och i denna del.

Alternativ konstruktion

Teracom har i tidigare yttrande övergripande beskrivit ett i grunden anslagsfinansierat nät upphandlat som en tjänst av ett tydligt beställande och kravställande organ, i form av MSB, som agerar på uppdrag av regeringen. Teracoms tankegång liknar mycket den modell som utredningen beskriver i avsnitt 3.2.3 som en "rollmodell", i vilken det finns a) en tydlig beställande, kravställande och övergripande ansvarig roll, och b) en tydlig för nätet och den tekniska operation ansvarig roll. I den beställande rollen skall även ingå att formellt knyta an abonnenter genom abonnemang. Hos nätoperatören samlas uppbyggnad och operationell drift av nätet samt görs erforderliga investeringar. Nätoperatören har även uppgiften att från tredje part, statliga och privata infrastrukturinnehavare, upphandla de erforderliga kompletterande delarna av nätet (beskrivet som "hybridmodellen").

Rollspelet

En sådan modell kännetecknas av att staten ytterst är beställare och kravställare av nätet men företräds av ett statligt organ som styrs detaljerat i detta uppdrag direkt eller indirekt via regeringsbeslut och instruktioner/förordning. Det statliga organ som är lämpligt att styras på detta sätt är troligen en myndighet. Myndigheten kan vara MSB i enlighet med utredningens förslag. Samhällsnätet/nätoperationen upphandlas av MSB genom direktupphandling. Upphandlingen kan även innefatta moment av den praktiska abonnenthanteringen, dock att prövning av behörighet att använda nätet och beslut av sådan karaktär är en myndighetsuppgift som ansvarsmässigt faller på MSB.

Modellen med beställande myndighet och en nätoperatör med ansvar för hela nätet, ger att avtal mellan beställare och nätoperatör och mellan nätoperatör och underleverantörer, även statliga, är den lämpligaste formen för styrning och fördelning av ansvar och kostnader. Krav på nätet och dess funktioner (från tid till annan) och dess pris/kostnader måste vara kopplade till varandra. Det kan bara naturligt ske genom ett avtal mellan beställaren och leverantören/nätoperatören.

Avtalen kan och bör kompletteras med instruktioner från staten, exempelvis till statliga leverantörer rörande deras förväntade bidrag och resurser till samhällsnätet.

Samrådsförfaranden mellan de statliga aktörerna (Teracom, Trafikverket, MSB m.fl.) kommer givetvis vara väsentliga för nätets drift och upprätthållande men bör vara ett utflöde av de avtal som träffas mellan aktörerna och inte baserade på konsensus utifrån delat ansvar.

Nätoperatören, Teracom i utredningens förslag, infriar enligt beställningen, utförd som direktupphandling, uppbyggnad och operationell drift av nätet samt gör erforderliga investeringar. Operatören äger det nät och den utrustning som denne investerat i till följd av uppdraget. Nätoperatören får genom beställningen även uppgiften att från tredje part, statliga och privata infrastrukturinnehavare, upphandla de kompletterande delarna av nätet och tjänster som är erforderliga för utförandet.

Upphandling

Beträffande *frågan om upphandling*, vilken i praktiken är avgörande för den eftersträvade statliga kontrollen, kan och bör staten vid fattande av de grundläggande besluten om etablering av nätet göra tydliga vägledande bedömningar. Således bör staten konstatera att nätet är ett väsentligt säkerhetsintresse och anvisa direktupphandlingar i alla led för att undgå säkerhetsrisker och risk för förlorad statlig kontroll. Det bör undvikas att respektive upphandlande organ i varje enskilt ärende skall tvingas att, utan sådant stöd, pröva om offentlig upphandling i konkurrens eller direkt upphandling skall tillämpas. Andra principiella ställningstaganden om avtalstider och begränsningar i ägarförändringar hos underleverantörer bör också övervägas inom den statliga styrningen.

Teracom förespråkar således en revidering i den föreslagna modellen där tyngdpunkten vilar på affärsmässiga avtalsrelationer mellan parterna samt att regeringen dels fattar grundläggande beslut för MSB:s direktupphandling och sedan över tid utövar styrning vad gäller funktioner under statlig kontroll.

Finansiering och initiala investeringar

Nätoperatören kan förväntas ta betydande investeringar i uppbyggnadsskedet och delfinansiera drift och löpande investeringar genom tilläggsaffärer knutna till den för samhällsnätet etablerade infrastrukturen. Sådana tillskott genereras exempelvis genom upplåtelse av plats i master och annan infrastruktur på neutrala villkor till telekomoperatörer och andra intressenter. Som beskrivits är detta en finansieringsmodell som fungerat utomordentligt väl i Teracoms nuvarande samhällsuppdrag. Modellen bidrar även till samhällsnytta genom att kommersiella telekomoperatörer härigenom kan nyttja samhällsnätets master i sin egen verksamhet, exempelvis för bredbandstäckning i glesbygd.

I grunden skall samhällsnätet garanteras av staten genom anslagsfinansiering, dels via beställaren MSB, som betalar en årlig avgift till nätoperatören för nätets uppbyggnad och löpande drift, dels via de statliga användarorganisationernas abonnemangsavgifter till MSB. Eftersom staten är den egentliga beställaren och dess myndigheter främsta nyttjaren, är det naturligt att använda vägen med anslag till dessa. Att istället välja vägen med ägartillskott

eller anslag till nätoperatören i form av statligt aktiebolag riskerar att skapa onödiga problem enligt vad som tidigare beskrivits.

Samordning av statlig infrastruktur

Den viktiga frågan om samordning och i görligaste mån användande av statlig infrastruktur (bl.a. fiber) är en fråga för alla inblandade aktörer, men huvudansvaret för samordning bör åvila en av aktörerna. Samordningsansvaret skulle exempelvis kunna hanteras som ett krav i upphandlingen av samhällsnätet. Det bör dock generellt vara en preferens av karaktären ”i första hand” och inte ett obligatorium. Sådan samordning och användning skall som framgått enligt Teracoms uppfattning vara avtals- och ersättningsbaserad.

Rakel

Utredningen kommenterar i bägge betänkandena den nödvändiga koordineringen med Rakel. Teracom instämmer i att Rakel och det nya samhällsnätet måste samordnas, och bolaget har goda förutsättningar att hantera detta utifrån rollen som driftsansvarig för Rakelsystemet. Teracoms uppfattning är att samordningen är viktigast och mest brådskande vad gäller teknisk funktionalitet/infrastruktur samt användarkretsens nyttjande och abonnemang. Om det är statliga aktörer, som i utredningens förslag, som har huvudansvaret för samhällsnätet blir frågan om att överföra anläggningstillgångar dem emellan av mindre vikt. Det finns inget egenvärde för hanteringen av samordningen i sig med ett överförande. Samordningen kan äga rum ändå. Teracoms generella syn är att ett eventuellt övertagande av anläggningstillgångar med investeringar och avskrivningar/nedskrivningar är görbart men i så fall bör vara en långsiktig process.

Frekvenstilldelning och LEK

Avsättande av frekvensutrymme för ändamålet kan ske genom ett generellt beslut av regeringen eller PTS, utan att rent faktiska tekniska tillstånd behöver utfärdas förrän nätet byggs. Både den generella ändamållstilldelningen och de tekniska tillstånden kan – i Teracoms konstruktion - med fördel ställas ut till MSB, alternativt att Teracom erhåller de rent tekniska tillstånden att använda radiosändare.

Avslutande synpunkter

Behovet och de grundläggande tankegångarna

Teracom stöder som framgått av detta och bolagets tidigare remissvar i allt väsentligt vad utredningarna kommit fram till i analyser kring behovet av ett samhällsnät under statlig kontroll och rörande lämpliga aktörer vid tillskapandet av detta. Detsamma gäller utgångspunkten att en öppen konkurrensutsatt upphandling inte kan förenas med en garanterad statlig rådighet. Vitala operatörsroller kan inte anförtros publika bolag med föränderligt ägande och uteslutande vinstintresse. Särskilt inte som att det är själva operationen av nätet över tid som utgör en stor del av ett väsentligt säkerhetsintresse.

Vad gäller konstruktionen av samhällsnätet, rollspel och ansvar, har Teracom fört fram en alternativ konstruktion som vilar på en av utredningens redovisade modeller. Teracom vill betona att detta just är ett alternativ och att den av utredningen förordade lösningen också är möjlig, om än svår för Teracom i bolagets nuvarande uppdrag att fullödigt värdera.

Nästa steg

Frågan om ett samhällsnät har belysts grundligt från olika perspektiv i flera utredningar och rapporter. De närmast berörda myndigheterna och bolagen har haft god tid att ta ställning och kommentera. Holmgren-utredningarna är ett utmärkt beslutsunderlag tillsammans med givna remissvar. Ett beslut i närtid skulle ge tydlighet i kommande spektrumtilldelningar, klarlägga förutsättningar för användarorganisationerna och behovet av fortsatta investeringar i Rakelnätet. Även om alla genomförandefrågor inte är mogna att lösas på detaljnivå bör följande kunna vara nästa steg:

- Ett beslut fattas om att permanent avsätta det aktuella spektrumutrymmet för ett samhällsnät.
- I samband med detta bör ett ställningstagande i ett antal grundfrågor ske, kanaliserat i ett "genomförandedirektiv" till ett uppdrag att praktiskt tillse att etableringen startar.

Vad gäller Teracom behövs en översyn av bolagets inriktning, som sannolikt bör prövas av riksdagen. Med Teracom's alternativa konstruktion kan denna bli basal genom att Teracom ges en generell möjlighet, men inte skyldighet, att med samma utgångspunkter och upplägg som för radio och TV, bedriva nätverksamhet också för andra samhällsändamål.

Teracom – som är medlem i IT&Telekomföretagen – vill för ordnings skull notera att bolaget inte stöder branschorganets remissvar.

Stockholm den 29 september 2017

Åsa Sundberg

Koncernchef

Teracom Group