

Tele2 Sverige AB  
Box 62  
164 40 Kista  
Telephone +46 8 562 640 00  
Fax: +46 8 562 642 00  
www.tele2.se

05-06-2019, FINAL

**Näringsdepartementet**  
**Att: Mari Mild**  
**103 33 Stockholm**

Insänt via e-post till följande adresser:  
n.remissvar@regeringskansliet.se och  
ingrid.karlsson@regeringskansliet.se

## Yttrande över betänkandet *Frekvenser i samhällets tjänst* (SOU 2018:92)

*Tele2 Sverige AB ("Tele2") har tagit del av betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst, SOU 2018:92, som Näringsdepartementet remitterade den 5 mars 2019 ("Betänkandet"). Tele2 får härmed inkomma med följande yttrande.*

### 1. Sammanfattning av Tele2:s synpunkter och förslag

#### Avsnitt 7.3 "Alla tillstånd ska prissättas"

- Tele2 tillstyrker Betänkandets principiella bedömning att alla frekvenstillstånd ska prissättas och att innehavare av frekvenstillstånd ska erlägga nyttjanderättsavgift.
- Tele2 avstyrker samtidigt Betänkandets förslag att alla som innehar tillstånd att använda radiosändare ska betala en årlig nyttjandeavgift för tillstånden från och med år 2025.
- Grunderna för Tele2:s ställningstagande i denna del är de följande:
  - Betänkandets konsekvensutredning är inte tillfyllest, särskilt inte i fråga om konsekvenserna av förslaget för marknätet som distributionsplattform för tv.
  - Ett beslut att nyttjanderättsavgift ska tas ut från och med 2025 skulle, i kombination med ett ITU-beslut om ko-primär allokering av frekvensutrymmet 470–694 MHz, med stor sannolikhet leda till ett mycket högt alternativpris på frekvensutrymmet 470–694 MHz, som idag används av marknätet, vilket skulle kunna medföra väsentliga kostnadsökningar för innehavare av frekvenstillstånd i marknätet. I sin tur skulle detta negativt kunna påverka de kommersiella förutsättningarna för marknätet i sin helhet. Dessa konsekvenser berörs över huvud taget inte i Betänkandet.
- Tele2 föreslår för det första att regeringen, innan beslut fattas om Betänkandets förslag i denna del, noga utreder de kommersiella konsekvenserna för marknätet av ett beslut att nyttjanderättsavgift ska tas ut från och med 2025 kombinerat med ett ITU-beslut om ko-primär allokering av frekvensutrymmet 470–694 MHz senast 2027.
- Tele2 föreslår för det andra att regeringen, innan beslut fattas om Betänkandets förslag i denna del, med grund i nyss föreslagna konsekvensutredning tar ställning till huruvida de förväntade kommersiella konsekvenserna för marknätet är förenliga med kundernas plattformspreferenser och med regeringens politiska målsättningar i övrigt, exempelvis i fråga om beredskap, kultur-, medie- och säkerhetspolitik.

### **Avsnitt 7.11 ”Förbered för eventuella förändringar av de frekvensband som används för radio och tv”**

- Tele2 tillstyrker Betänkandets förslag i denna del.
- Grunden för Tele2:s tillstyrkande i denna del är den följande:
  - Att Sverige verkar för att en ko-primär allokering av frekvensutrymmet 470–694 MHz antas vid Internationella teleunionens världsradiokonferens senast år 2027 ger regeringen *möjlighet* att, med beaktande av bland annat kundernas vanor och preferenser och de politiska målsättningar i övrigt, exempelvis i fråga om beredskap, kultur-, medie- och säkerhetspolitik, välja den allokering av frekvensutrymmet 470–694 MHz som bedöms skapa störst nytta.

### **Avsnitt 7.12 ”Villkor om förmedling av public service-innehåll ska kunna ställas”**

- Tele2 avstyrker Betänkandets förslag i denna del.
- Grunderna för Tele2:s avstyrkande i denna del är de följande:
  - Trots förslaget synnerligen ingripande karaktär presenterar Betänkandet ingen relevant eller faktabaserad behovsanalys som motiverar förslaget. Någon konsekvensanalys presenteras inte heller i Betänkandet. Någon proportionalitetsbedömning görs över huvud taget inte i Betänkandet.
  - Förslaget är inte proportionerligt eftersom *effekterna av den föreslagna åtgärden vida skulle överstiga det uttalade målet med åtgärden*. Detta för det första då mottagning av public service-innehåll via marknät i bostäder (inklusive fritidshus) och arbetsställen enligt förslaget skulle ersättas med mottagning av public service-innehåll via mobilnät i och utanför bostäder (inklusive fritidshus), i och utanför arbetsställen samt när användare är i rörelse. För det andra då åtgärden skulle innebära att krav på förmedling av public service-innehåll skulle ställas på minst 13 miljoner mobilabonnemang för att kompensera för bortfallet av som mest 700 000 marknätsbundna tv-abonnemang. För det tredje då Betänkandet inte inkluderar något förslag på hur mobiloperatörerna skulle ersättas för de kostnader som förslaget skulle ge upphov till. Detta trots att tillstånd för frekvensanvändning i ett synnerligen attraktivt frekvensområde erhålls av marknätsaktörer till en kostnad som vida understiger de tillståndskostnader som mobiloperatörer uppbär för tillstånd i motsvarande frekvensområden, och trots att Teracom erhåller kostnadsbaserad ersättning för distribution av public service-innehåll i marknätet från public service-bolagen. Det torde inte finnas några som helst rimliga skäl till att de kostnader som idag belastar staten (i form av uteblivna auktionslikvider) och public service-företagen (i form av distributionskostnader till Teracom) skulle överföras på mobiloperatörerna.
  - Eftersom förslaget inte är proportionerligt är det inte heller förenligt med EU-rätten.

- Mot bakgrund av att förslaget skulle innebära att internet-baserat public service-innehåll skulle ges en oförliknelig särställning och behandlas mer fördelaktigt än allt annat innehåll på internet, måste det förutsättas att public service-bolagen, som hittills tagit mycket stark ställning för att allt innehåll på internet ska behandlas lika, kraftfullt avstyrker Betänkandets förslag i denna del.

#### **Avsnitt 8.4.2 "Det ska gå att ställa villkor om krav med anledning av Sveriges säkerhet"**

- Tele2 tillstyrker Betänkandets förslag i denna del förutsatt att följande tillägg och förtydliganden görs av regeringen:
  - Att det tydliggörs att begreppet "Sveriges säkerhet" har samma betydelse som i prop. 2017/18:89, "Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag".
  - Att det tydliggörs att det åligger tillståndsmyndigheten att visa att krav som skulle ställas i enlighet med den föreslagna 3 kap 11 § 10 p LEK är *strikt nödvändiga* för att Sveriges säkerhet ska värnas.
  - Att det säkerställs att en prövning av ett beslut att införa tillståndsvillkor som är av betydelse för Sveriges säkerhet kan göras i allmän förvaltningsdomstol, och då med särskild hänsyn till behovet för såväl part som domstol att kunna ta del av information som krävs för att kunna avgöra om tillståndsmyndigheten har visat att krav som ställs är *strikt nödvändiga* för Sveriges säkerhet.
  - Att det säkerställs att det är förenligt med EU-rätten att i LEK införa en möjlighet att ställa tillståndsvillkor med anledning av Sveriges säkerhet.
- För det fall ovanstående tillägg och förtydliganden *inte* skulle göras av regeringen skulle förslaget *inte* vara rättssäkert, och det skulle då avstyrkas av Tele2.

#### **Avsnitt 8.4.3 "Tillstånd och överlåtelse av tillstånd får nekas till någon där användningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet"**

- Tele2 tillstyrker Betänkandets förslag i denna del förutsatt att följande tillägg och förtydliganden görs av regeringen:
  - Att det tydliggörs att begreppet "Sveriges säkerhet" har samma betydelse som i prop. 2017/18:89, "Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag".
  - Att det tydliggörs att tillståndsmyndigheten, för att neka tillstånd eller överlåtelse av tillstånd, måste kunna redovisa *objektivt påvisbara omständigheter* som gör det *troligt* att radioanvändningen för den som nekas tillstånd eller överlåtelse av tillstånd skulle vålla fara för Sveriges säkerhet.

- Att det säkerställs att en prövning av ett beslut att neka tillstånd eller överlåtelse av tillstånd kan göras i allmän förvaltningsdomstol, och då med särskild hänsyn till behovet för såväl part som domstol att kunna ta del av information som krävs för att kunna avgöra om tillståndsmyndigheten har redovisat *objektivt påvisbara omständigheter* som gör det *troligt* att den tilltänkta radioanvändningen skulle vålla fara för Sveriges säkerhet.
  - Att det säkerställs att det är förenligt med EU-rätten att i LEK införa en möjlighet att neka tillstånd eller överlåtelse av tillstånd till någon där användningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet.
- För det fall ovanstående tillägg och förtydliganden *inte* skulle göras av regeringen skulle förslaget *inte* vara rättssäkert, och det skulle då avstyrkas av Tele2.

#### **Avsnitt 8.4.4 "Tillstånd får återkallas eller ändras om radioanvändningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet"**

- Tele2 tillstyrker Betänkandets förslag i denna del förutsatt att följande tillägg och förtydliganden görs av regeringen:
- Att det tydliggörs att begreppet "Sveriges säkerhet" har samma betydelse som i prop. 2017/18:89, "Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag".
  - Att det tydliggörs att tillståndsmyndigheten, för att återkalla eller ändra tillstånd, måste kunna redovisa *objektivt påvisbara omständigheter* som gör det *troligt* att radioanvändningen för den som kan få sitt tillstånd återkallat eller ändrat skulle vålla fara för Sveriges säkerhet. Tillståndsmyndigheten måste således visa att en återkallelse eller ändring av tillstånd är *strikt nödvändig* för att Sveriges säkerhet ska kunna värnas.
  - Att det säkerställs att en prövning av ett beslut att återkalla eller ändra tillstånd kan göras i allmän förvaltningsdomstol, och då med särskild hänsyn till behovet för såväl part som domstol att kunna ta del av information som krävs för att kunna avgöra om tillståndsmyndigheten har redovisat *objektivt påvisbara omständigheter* som gör det *troligt* att radioanvändningen för den som kan få sitt tillstånd återkallat eller ändrat skulle vålla fara för Sveriges säkerhet och om tillståndsmyndigheten har visat att en återkallelse eller ändring av tillstånd är *strikt nödvändig* för att Sveriges säkerhet ska kunna värnas.
  - Att det tydliggörs att erlagd auktionslikvid måste återbetalas av tillsynsmyndigheten för det fall ett tillstånd skulle återkallas eller ändras.
  - Att det säkerställs att det är förenligt med EU-rätten att i LEK införa en möjlighet att återkalla och ändra tillstånd om radioanvändningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet.
- För det fall ovanstående tillägg och förtydliganden *inte* skulle göras av regeringen skulle förslaget *inte* vara rättssäkert, och det skulle då avstyrkas av Tele2.

## Avsnitt 8.5 "Mobiloperatörer ska kunna erbjuda prioriteringsfunktioner"

- Tele2 avstyrker Betänkandets förslag i denna del.
- Grunderna för Tele2:s avstyrkande i denna del är de följande:
  - Förslaget är inte proportionerligt. Detta då regeringen beslutat att bygga ett statligt mobilnät baserat på 2x10 MHz i 700 MHz-bandet som ska ersätta det nuvarande Rakel-systemet. Eftersom ett av de huvudsakliga motiven för att bygga ut ett nytt och separat statligt mobilnät är och har varit att säkerställa att blåljusmyndigheter kan erbjudas de prioriteringsfunktioner som behövs i händelse av t ex terrordåd och naturkatastrofer, saknas det rimliga skäl att i tillägg till de prioriteringsfunktioner som det nya statliga mobilnätet kommer att kunna tillhandahålla också ålägga de kommersiella mobiloperatörerna en skyldighet att kunna tillhandahålla samma prioriteringsfunktioner.

## 2. Detaljerade synpunkter och förslag

### 2.1. Avsnitt 7.3 "Alla tillstånd ska prissättas"

Enligt Betänkandet ska från och med år 2025 alla som innehar tillstånd att använda radiosändare eller tillstånd för skyddad mottagning betala en årlig nyttjandeavgift för tillstånden. Nyttjandeavgifterna ska enligt Betänkandet leda till en samhälls-ekonomiskt effektiv användning av radiospektrum och nivån på nyttjandeavgiften ska återspegla den alternativa nytta som aktuell radioanvändning förhindrar.

Från ett principiellt perspektiv delar Tele2 Betänkandets inställning att allt spektrum ska prissättas och att alla tillståndshavare ska erlägga en nyttjanderättsavgift som motsvarar den alternativa nyttan. I dag är det i princip endast mobiloperatörer som genom auktionslikvider erlägger en sådan nyttjanderättsavgift, medan andra tillståndshavare bereds tillgång till minst lika värdefulla spektrumresurser på helt andra och mer gynnsamma villkor. Något uppenbart skäl för detta föreligger inte.

Samtidigt uppmärksammar Tele2 att konsekvenserna av Betänkandets förslag – även om grunden för förslaget principiellt tillstyrks av Tele2 – inte har konkretiserats eller utretts i tillräcklig utsträckning. I Betänkandets konsekvensutredning anförts att en särskild kategori av företag som kan beröras är de som tillhandahåller tjänster för rundradiosändningar. Enligt Betänkandet är det i dessa fall svårt att göra uppskattningar om hur stora ökade kostnader som förslaget skulle innebära i det enskilda fallet. Betänkandet gör dock bedömningen att den ökade kostnaden kan uppskattas till mellan 100 000 kronor och 2 miljoner kronor per år fördelat över hela branschen. Denna Betänkandets uppskattning förutsätter emellertid att några alternativa allokeringar av frekvensutrymmet 470–694 MHz inte är möjliga. Därmed blir också den alternativa nytta som aktuell radioanvändning (d.v.s. marknätutsändning av tv) förhindrar närmast obefintlig.

Betänkandet noterar emellertid att för det fall det internationella samfundet och Sveriges riksdag väljer att på lång sikt möjliggöra att frekvenserna som används för digitalradio och tv-sändningar också kan användas till annat, kan priset för denna användning bli högre beroende på efterfrågan från aktörer som tillhandahåller tjänster för den alternativa radioanvändningen. Någon närmare bedömning av värdet på betalningsviljan hos alternativa tillståndshavare gör Betänkandet emellertid inte.

Tele2 konstaterar härvidlag *för det första* att Betänkandet dels uppmärksammar att det inför världsradiokonferensen år 2023 görs en översyn av spektrumanvändningen och spektrumbelåningen i frekvensutrymmet 470–960 MHz, dels att Betänkandet föreslår att Sverige bör verka för att en ko-primär allokering av frekvensutrymmet 470–694 MHz och 174–240 MHz antas vid Internationella teleunionens världsradio-konferens senast år 2027. Det synes därmed troligt att den situation som enligt Betänkandet sannolikt skulle leda till ökade nyttjanderättsavgifter för frekvens-tillståndshavare i marknätet skulle kunna inträffa senast 2027.

*För det andra* konstaterar Tele2 att Betänkandet torde ha god tillgång till uppgifter som indikerar betalningsviljan hos alternativa tillståndshavare. På senare år har frekvensområden som tidigare använts för marksänd tv auktioneras ut till mobilnät-operatörer, däribland Tele2. Auktionen av 800 MHz-bandet inbringande en total auktionslikvid om drygt 2 miljarder kronor, medan auktionen av 700 MHz-bandet inbringande en total auktionslikvid om drygt 2,8 miljarder kronor.

*För det tredje* kan det, mot bakgrund av det ovanstående, konstateras att ett beslut om att nyttjanderättsavgift ska tas ut från och med 2025, i kombination med ett ITU-beslut om ko-primär allokering av frekvensutrymmet 470–694 MHz senast 2027, med stor sannolikhet skulle leda till att nyttjanderättsavgifterna för nuvarande frekvens-tillståndshavare i marknätet skulle höjas radikalt. En radikal ökning av kostnaderna för marknätet måste i sin tur förväntas försämra förutsättningarna för att bedriva kommersiell verksamhet i marknätet. Konsekvenserna av sådana försämrade förutsättningar utreds emellertid inte över huvud taget av Betänkandet.

Tele2 drar härvid slutsatsen att ett beslut om att nyttjanderättsavgift ska tas ut från och med 2025, i kombination med ett ITU-beslut om ko-primär allokering av frekvensutrymmet 470–694 MHz senast 2027, skulle kunna leda till att marknätets konkurrenskraft som plattform för tillhandahållande av tv-tjänster försämrades avsevärt. Det ska här betonas att denna konsekvens skulle kunna uppstå utan att ett beslut om annan allokering av frekvensutrymmet 470-694 MHz har fattats av regeringen.

Innan regeringen fattar beslut om att införa nyttjanderättsavgifter i enlighet med Betänkandets förslag bör regeringen därför utreda och ta ställning till om de sannolika konsekvenserna av ett sådant beslut, i kombination med ett ITU-beslut om ko-primär allokering av frekvensutrymmet 470–694 MHz senast 2027, är förenliga med kundernas förväntade plattformspreferenser och med regeringens politiska målsättningar i övrigt, exempelvis i fråga om beredskap, kultur-, medie- och säkerhetspolitik.

Mot bakgrund av det ovanstående tillstyrker Tele2 Betänkandets principiella bedömning att alla frekvenstillstånd ska prissättas och att innehavare av frekvenstillstånd ska erlägga nyttjanderättsavgift. Samtidigt avstyrker Tele2 Betänkandets förslag att alla som innehar tillstånd att använda radiosändare ska betala en årlig nyttjandeavgift för tillstånden från och med år 2025.

Tele2 föreslår *för det första* att regeringen, innan beslut fattas om Betänkandets förslag i denna del, noga utreder de kommersiella konsekvenserna för marknätet av ett beslut att nyttjanderättsavgift ska tas ut från och med 2025 kombinerat med ett ITU-beslut om ko-primär allokering av frekvensutrymmet 470–694 MHz. *För det andra* föreslår Tele2 att regeringen, innan beslut fattas om Betänkandets förslag i denna del, med grund i nyss föreslagna konsekvensutredning tar ställning till huruvida de förväntade kommersiella konsekvenserna för marknätet är förenliga med kundernas plattformspreferenser och med regeringens politiska målsättningar i övrigt, exempelvis i fråga om beredskap, kultur-, medie- och säkerhetspolitik.

## **2.2. Avsnitt 7.11 "Förbered för eventuella förändringar av de frekvensband som används för radio och tv"**

Enligt Betänkandet bör Sverige verka för att en ko-primär allokering av frekvensutrymmet 470–694 MHz och 174–240 MHz antas vid Internationella teleunionens världsradiokonferens senast år 2027. Under tiden fram till år 2027 bör förutsättningarna för en övergång från marksänd tv till alternativa distributionssätt för att nå hela befolkningen enligt Betänkandet också utredas.

Enligt Tele2 vore det rimligt och positivt om Sverige verkade för att en ko-primär allokering av frekvensutrymmet 470–694 MHz och 174–240 MHz antas vid Internationella teleunionens världsradiokonferens senast år 2027. Detta då en sådan ko-primär allokering skulle ge regeringen en *möjlighet* (inte en skyldighet) och en *större flexibilitet* att med beaktande av bland annat kundernas plattformspreferenser, effekter på samhällsnyttan och regeringens politiska målsättningar i övrigt, exempelvis i fråga om beredskap, kultur-, medie- och säkerhetspolitik, fatta beslut om en annan allokering av radiospektrum under 700 MHz än marksänd TV.

Mot bakgrund av det ovanstående tillstyrker Tele2 Betänkandets förslag i denna del.

## **2.3. Avsnitt 7.12 "Villkor om förmedling av public service-innehåll ska kunna ställas"**

Betänkandet konstaterar att marknätet för radio och tv i dag fyller en viktig funktion i den svenska mediepolitiken, särskilt för public service-företagen som når 99,8 procent av befolkningen i fritt tillgängliga sändningar med hög robusthet. Enligt Betänkandet har distributionen i marknätet även stor betydelse för det svenska totalförsvaret och krisberedskapen.

Samtidigt noterar Betänkandet att mediemarknaden för närvarande genomgår stora förändringar med bland annat en ökad efterfrågan på public service-innehåll i andra elektroniska kommunikationsnät än marknätet för radio och tv. Betänkandet menar därför att det är nödvändigt att förbereda inför en sådan eventuell förändring av förutsättningarna för marksänd radio och tv, och att det i det arbetet behöver säkerställas att public service-företagen fortsatt kan nå ut till hela befolkningen med sitt programutbud.

Betänkandet anför därefter att för att säkerställa att public service-innehåll kan nå hela befolkningen kan möjligheten att ställa villkor om förmedling av public service-innehåll utgöra ett viktigt komplement.

Innebörden av ett sådant villkor skulle enligt Betänkandet till exempel kunna vara att en leverantör av ett elektroniskt kommunikationsnät med mobil anslutningspunkt ska se till att slutanvändaren kan ta emot public service-innehåll med en viss kvalitet, ha mjukvara för public service-innehåll förinstallerad på de terminaler som operatören tillhandahåller eller att möjligheten att ta del av sådant material inte begränsas av att abonnenten har förbrukat den datamängd för en viss tidsperiod som abonnemanget omfattar.

Tele2 konstaterar härvidlag att de förslag på villkor som Betänkandet presenterar är synnerligen ingripande. Exempelvis skulle villkoren sannolikt leda till krav på omfattande mobilnätutbyggnad. Inte minst skulle villkoren innebära att public service-bolagen skulle ges en oförliknelig särställning bland internetbaserade innehålls- och tjänsteleverantörer och att public service-innehåll skulle behandlas på ett helt annat och mer fördelaktigt sätt än övrigt innehåll som distribueras över internet.

Mot bakgrund av förslagets synnerligen ingripande karaktär kan det förväntas att förslaget skulle vara motiverat av noggranna och detaljerade behovs- och konsekvensanalyser, och att förslagets proportionalitet därmed skulle kunna bedömas på god grund. Några noggranna och detaljerade behovs- eller konsekvensanalyser presenteras emellertid inte, och Betänkandet innehåller överhuvudtaget ingen proportionalitetsbedömning.

Inledningsvis betonar Tele2 att det måste antas att grunden för förslaget enligt Betänkandet är att marknätet kan komma att läggas ner som plattform för distribution av tv. Betänkandet får med den svepande formuleringen att det behöver "säkerställas att public service-företagen fortsatt kan nå ut till hela befolkningen med sitt programutbud" antas mena att *bortfallet av distribution av public service-innehåll via marknätet behöver ersättas med distribution av public service-innehåll via mobilnäten*. Det är behovet och konsekvenserna av, såväl som proportionaliteten i, en sådan ersättning som således behöver bedömas.

Tele2 uppmärksammar härvidlag *för det första* att Betänkandets resonemang ger intrycket av att Betänkandet ser bortfallet av distribution av public service-innehåll via marknätet som en konsekvens av externa faktorer som staten måste ha verktyg att hantera. Så är emellertid inte fallet. Eftersom det är regeringen som styr över såväl allokeringen av spektrum som uppdraget för Teracom, och eftersom det är riksdagen som fattar beslut om uppdraget för public service-bolagen, kan något bortfall av distribution av public service-innehåll via marknätet inte uppstå utan att regering och riksdag fattar beslut om detta.

*För det andra* noterar Tele2 att marknätet används för mottagning av tv i bostäder (inklusive fritidshus) och arbetsställen. Marknätet är således en fast (men trådlös) anslutning. Mobilnäten däremot är mobila (och trådlösa) anslutningar. Mobilnäten kan användas för mottagning av internetbaserad, strömmad video i och utanför bostäder (inklusive fritidshus), i och utanför arbetsställen samt när användare är i rörelse, exempelvis åker bil. Förslaget att mottagningen av internetbaserat public service-innehåll via mobilnät ska säkerställas skulle således innebära att public service-innehållets reglerade tillgänglighet inte bara skulle upprätthållas, den skulle öka avsevärt. Redan av denna anledning kan Betänkandets förslag konstateras vara oproportionerligt, eftersom den föreslagna åtgärden (säkerställa mottagning av public service-innehåll i och utanför bostäder (inklusive fritidshus), i och utanför arbetsställen samt när användare är i rörelse) vida överstiger det uttalade målet med åtgärden (att upprätthålla mottagningen av public service-innehåll i bostäder (inklusive fritidshus) och arbetsställen).

*För det tredje* konstaterar Tele2 att marknätet, även om det teoretiskt når 99,8 procent av befolkningen, inte används av 99,8 procent av befolkningen för mottagning av tv. Enligt det utkast på SMP-beslut för fri-tv som PTS skickade på samråd till EU-kommissionen den 29 maj 2019 fanns det i december 2018 366 000 tv-abonnemang tecknade i det märksända tv-nätet. Därtill bedömer PTS att cirka åtta procent av hushållen i Sverige, dvs. ca 380 000 hushåll, har märksänd fri-tv som det enda mottagnings sättet för tv-tittande i sin permanentbostad.<sup>1</sup> I sammanhanget måste det också konstateras att en andel av de hushåll som har tecknat abonnemang för märksänd tv (d.v.s. en andel av de 366 000 tv-abonnemangen) får förväntas ha möjlighet att välja en annan och trådbunden mottagningsplattform, exempelvis fiber.

---

<sup>1</sup> PTS, Förslag till beslut på marknaden för programutskickningstjänster för distribution av fri-tv-innehåll via marknät till slutanvändare enligt 8 kap. 5 och 6 §§ lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, dnr. 18-1759.



Det är hushållen som inte kan ta emot public service-innehåll på annat sätt än via marknätet som skulle påverkas av ett av regeringen och riksdagen beslutat borttagande av distribution av public service-innehåll via marknätet. Antas samtliga 366 000 tv-abonnemang som i december 2018 var tecknade i marknätet vara tv-abonnemang som inte kan ersättas med ett trådbundet tv-abonnemang, uppgår antalet tv-abonnemang som skulle påverkas av ett av regeringen och riksdagen beslutat borttagande av distribution av public service-innehåll via marknätet till 746 000. Detta antal abonnemang ska sättas i relation till det antal mobilabonnemang som skulle påverkas av Betänkandets förslaget på krav på förmedling av public service-innehåll via mobilnät. Enligt Svensk Telemarknad fanns det under helåret 2018 närmare 13 miljoner mobilabonnemang som inkluderade data.<sup>2</sup>

Även mot bakgrund av det ovanstående kan det konstateras att Betänkandets förslag i denna del är uppenbart oproportionerligt, eftersom åtgärden (krav på att public service-innehåll ska förmedlas i minst 13 miljoner mobilabonnemang) vida överstiger det uttalande målet med åtgärden (att de drygt 700 000 betal- och fri-tv-abonnemang via marknätet som idag inte kan ersättas med abonnemang över trådbundna tv-distributionsplattformar ska tillhandahållas ett alternativ för det fall regering och riksdag beslutar att public service-innehåll inte längre ska distribueras via marknätet).

*För det fjärde* noterar Tele2 att Betänkandet inte innehåller ett förslag på att mobiloperatörerna ska erhålla ersättning för de kostnader som den föreslagna åtgärden skulle ge upphov till. Detta förefaller särskilt märkligt i jämförelse med situationen i marknätet, där tillstånd för frekvensanvändning i ett synnerligen attraktivt frekvensområde erhålls till en kostnad som vida understiger den som mobiloperatörer behöver erlagga för tillstånd i motsvarande frekvensområden. Därtill erhåller Teracom kostnadsbaserad ersättning för distribution av public service-innehåll från public service-bolagen. Det torde inte finnas några som helst rimliga skäl till att de kostnader som idag belastar staten (i form av uteblivna auktionslikvider) och public service-företagen (i form av distributionskostnader till Teracom) skulle överföras på mobiloperatörerna för det fall Betänkandets förslag på krav på förmedling av public service-innehåll via mobilnät skulle realiseras. Även av denna anledning är alltså Betänkandets förslag uppenbart oproportionerligt.

*För det femte* uppmärksammar Tele2 att Betänkandets förslag i denna del skulle innebära att internet-baserat public service-innehåll skulle ges en oförliknelig särställning och behandlas mer fördelaktigt än allt annat innehåll på internet. Mot bakgrund av den starka ställning som public service-bolagen hittills tagit för att allt innehåll på internet ska behandlas lika måste public service-bolagen förväntas ställa sig mycket kritiska till Betänkandets förslag i denna del.

I en debattartikel som publicerades den 2 maj 2016 anförde de verkställande direktörerna för SVT, SR och UR bland annat det följande:

”Statliga Telia har inlett ett intimt samarbete med globala mediejätten Facebook. Uppgårelsen innebär att Facebooks tjänster distribueras gratis för användaren, till skillnad från innehållet från andra medieföretag. *Även om kundens surfpott tagit slut, och resten av internet stängts, är det möjligt att läsa publiceringar på Facebook* – däremot inte från svenska medieföretag (...) Nätneutralitet innebär att trafik på internet ska behandlas lika – ingen ska kunna köpa en ”gräddfil”. Trafik ska inte prioriteras, blockeras eller begränsas. Ingen får diskrimineras – vare sig positivt eller negativt. Ändå är det just det som sker.”<sup>3</sup> (Tele2:s kursivering)

<sup>2</sup> PTS, Svensk telemarknad, tabell 11.

<sup>3</sup> <https://www.svt.se/opinion/telias-uppgorelse-med-facebook-ett-slag-mot-svenska-medieforetag>

Givet att Betänkandets förslag i denna del skulle innebära att public service-bolagen skulle särbehandlas positivt på samma sätt som Facebook i det av public service-bolagen hårt kritiserade Telia-fallet, torde det vara självklart för public service-bolagen att kraftfullt avstyrka Betänkandets förslag.

Det bör också uppmärksammas att eftersom Betänkandets förslag i denna del inte är proportionerligt (se ovan), måste förslaget även bedömas vara oförenligt med relevant EU-rätt.

Mot bakgrund av det ovanstående avstyrker Tele2 Betänkandets förslag i denna del.

#### **2.4. Avsnitt 8.4.2 ”Det ska gå att ställa villkor om krav med anledning av Sveriges säkerhet”**

Enligt Betänkandet behöver det finnas verktyg för att säkerställa att den som innehar tillstånd att använda radiosändare uppfyller de krav som kan behöva ställas för att säkerställa Sveriges säkerhet. Av den anledningen föreslår Betänkandet att en ny punkt 10 i 3 kap. 11 § LEK införs som innebär att PTS i frekvenstillstånd kan ställa villkor om krav med anledning av Sveriges säkerhet.

I fråga om möjligheten att generellt sett införa villkor med betydelse för Sveriges säkerhet i frekvenstillstånd noterar Betänkandet att sådana villkor ”torde kunna införas”. Någon definitiv slutsats dras inte i Betänkandet.

I fråga om de enskilda villkor som med stöd av det föreslagna tillägget i LEK skulle kunna införas uppmärksammar Betänkandet att de ”måste vara proportionella, icke-diskriminerande och får inte gå utöver vad som är strikt nödvändigt för att värna Sveriges säkerhet”.

Tele2 ställer sig principiellt sett bakom bedömningen att det ska vara möjligt att ställa krav i frekvenstillstånd som är nödvändiga för att Sveriges säkerhet ska kunna värnas och säkerställas. Samtidigt är det möjligt att sådana krav blir både kostnadsdrivande och innovationshämmande. Av den anledningen är det av stor vikt att de villkor som skulle kunna införas är proportionerliga, vilket innebär dels att det måste finnas ett tydligt definierat behov, dels att villkoret är strikt nödvändigt för att behovet ska kunna tillgodoses och att behovet inte skulle kunna tillgodoses med något annat, mindre ingripande villkor. Enligt Tele2 måste det åligga den som ges rätt att uppställa villkor, det vill säga PTS, att visa att de villkor som ska införas är proportionerliga och strikt nödvändiga för att Sveriges säkerhet ska värnas.

Enligt Tele2 är det också av stor vikt att villkor i frekvenstillstånd till skydd för Sveriges säkerhet införs på ett rättssäkert sätt. En första viktig aspekt i detta sammanhang är att det är tydligt vad som avses med begreppen ”Sveriges säkerhet” och ”rikets säkerhet”. Vägledning kan här hämtas från proposition 2017/18:89, ”Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag”, där begreppet ”Sveriges säkerhet” utreds och diskuteras utförligt.

För att ett införande av villkor ska vara rättssäkert måste också möjligheterna till meningsfull rättslig prövning av villkoren i allmän förvaltningsdomstol säkerställas. Det måste med andra ord vara möjligt för såväl parter som påverkas av villkoren som förvaltningsdomstol att pröva att det eller de villkor som införs i ett eller flera frekvenstillstånd verkligen är strikt nödvändiga för att Sveriges säkerhet ska kunna värnas.

Mot bakgrund av det ovanstående tillstyrker Tele2 Betänkandets förslag i denna del företsatt att följande tillägg och förtydliganden görs av regeringen:

- Att det tydliggörs att begreppet "Sveriges säkerhet" har samma betydelse som i prop. 2017/18:89, "Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag".
- Att det tydliggörs att det åligger tillståndsmyndigheten att visa att krav som skulle ställas i enlighet med den föreslagna 3 kap 11 § 10 p LEK är *strikt nödvändiga* för Sveriges säkerhet.
- Att det säkerställs att en prövning av ett beslut att införa tillståndsvillkor som är av betydelse för Sveriges säkerhet kan göras i allmän förvaltningsdomstol, och då med särskild hänsyn till behovet för såväl part som domstol att kunna ta del av information som krävs för att kunna avgöra om tillståndsmyndigheten har visat att krav som ställs är *strikt nödvändiga* för Sveriges säkerhet.
- Att det säkerställs att det är förenligt med EU-rätten att i LEK införa en möjlighet att ställa tillståndsvillkor med anledning av Sveriges säkerhet.

För det fall ovanstående tillägg och förtydliganden *inte* skulle göras av regeringen skulle förslaget *inte* vara rättssäkert, och det skulle då avstyrkas av Tele2.

## **2.5. Avsnitt 8.4.3 "Tillstånd och överlåtelse av tillstånd får nekas till någon där användningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet"**

Enligt Betänkandet är det viktigt att tillståndsmyndigheten har möjlighet att agera för att säkerställa Sveriges säkerhet för alla situationer i frekvensförvaltningen. En sökande vars radioanvändning kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet ska därför kunna nekas tillstånd och det ska inte vara möjligt att enkelt kringgå regelverket genom exempelvis överlåtelser. Enligt Betänkandet bör det inte krävas att tillståndsmyndigheten kan visa att skada eller att verklig fara uppstått för Sveriges säkerhet utan det är tillräckligt att det kan antas att radioanvändningen kan antas vålla fara för rikets säkerhet.

Tele2 ställer sig principiellt sett bakom bedömningen att det ska vara möjligt att neka tillstånd och överlåtelser av tillstånd i syfte att värna Sveriges säkerhet. Att neka tillstånd eller överlåtelse av tillstånd till en part som i övrigt är full ut kvalificerad för tillståndet är samtidigt en mycket ingripande åtgärd. Av den anledningen är det av stor vikt att ett nekande av tillstånd eller av överlåtelse av tillstånd baseras på *objektivt påvisbara omständigheter* som gör det *troligt* att radioanvändningen för den som nekas tillstånd eller överlåtelse skulle vålla fara för Sveriges säkerhet. Enligt Tele2 måste det åligga den som ges rätt att neka tillstånd eller upplåtelse, det vill säga PTS, att redovisa *objektivt påvisbara omständigheter* som gör det *troligt* att radioanvändningen för den som nekas tillstånd eller överlåtelse skulle vålla fara för Sveriges säkerhet.

Enligt Tele2 är det också av stor vikt att beslut om nekande av tillstånd eller av överlåtelse av tillstånd, som syftar till att värna Sveriges säkerhet, fattas på ett rättssäkert sätt. En första viktig aspekt i detta sammanhang är att det är tydligt vad som avses med begreppen "Sveriges säkerhet" och "rikets säkerhet". Vägledning kan här hämtas från proposition 2017/18:89, "Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag", där begreppet "Sveriges säkerhet" utreds och diskuteras utförligt.

En andra för rättssäkerheten central aspekt är att beslut om nekande av tillstånd eller överlåtelse av tillstånd kan bli föremål för meningsfull rättslig prövning i allmän förvaltningsdomstol.

Det måste med andra ord vara möjligt för såväl parter som påverkas av beslut som förvaltningsdomstol att pröva ett beslut att neka tillstånd eller överlåtelse av tillstånd baseras på *objektivt påvisbara omständigheter* som gör det *troligt* att radioanvändningen för den som nekats tillstånd eller överlåtelse skulle vålla fara för Sveriges säkerhet.

Mot bakgrund av det ovanstående tillstyrker Tele2 Betänkandets förslag i denna del föruddsatt att följande tillägg och förtydliganden görs av regeringen:

- Att det tydliggörs att begreppet "Sveriges säkerhet" har samma betydelse som i prop. 2017/18:89, "Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag".
- Att det tydliggörs att tillståndsmyndigheten, för att neka tillstånd eller överlåtelse av tillstånd, måste kunna redovisa *objektivt påvisbara omständigheter* som gör det *troligt* att radioanvändningen för den som nekats tillstånd eller överlåtelse av tillstånd skulle vålla fara för Sveriges säkerhet.
- Att det säkerställs att en prövning av ett beslut att neka tillstånd eller överlåtelse av tillstånd kan göras i allmän förvaltningsdomstol, och då med särskild hänsyn till behovet för såväl part som domstol att kunna ta del av information som krävs för att kunna avgöra om tillståndsmyndigheten har redovisat *objektivt påvisbara omständigheter* som gör det *troligt* att den tilltänkta radioanvändningen skulle vålla fara för Sveriges säkerhet.
- Att det säkerställs att det är förenligt med EU-rätten att i LEK införa en möjlighet att neka tillstånd eller överlåtelse av tillstånd till någon där användningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet.

För det fall ovanstående tillägg och förtydliganden *inte* skulle göras av regeringen skulle förslaget *inte* vara rättssäkert, och det skulle då avstyrkas av Tele2.

## **2.6. Avsnitt 8.4.4 "Tillstånd får återkallas eller ändras om radioanvändningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet"**

Enligt Betänkandet finns det skäl att säkerställa att radioanvändning i Sverige inte kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet. För att regelverket ska bli komplett är det enligt Betänkandet viktigt att tillståndsmyndigheten har möjlighet att agera för att säkerställa Sveriges säkerhet för alla situationer i frekvensförvaltningen, även för redan beviljade tillstånd. Det är enligt Betänkandet en brist i gällande lagstiftning att återkallelse inte kan göras om användningen av tillståndet skadar eller kan antas skada Sveriges säkerhet. Betänkandet noterar samtidigt att återkallelse av tillstånd är en mycket ingripande åtgärd. Tillstånd ska därför återkallas endast om det verkligen är påkallat och finns objektiva omständigheter som gör det motiverat. Betänkandet uppmärksammar vidare att en tillståndshavare kompenseras med återbetalning av redan erlagda avgifter för nyttjandet fram till dess återkallandet sker torde vara nödvändigt för att åtgärden ska anses proportionerlig.

Tele2 ställer sig principiellt sett bakom bedömningen att det ska vara möjligt att återkalla tillstånd eller ändra tillstånd i syfte att värna Sveriges säkerhet. Att återkalla tillstånd eller ändra tillstånd är samtidigt – särskilt när det gäller återkallelse – närmast extrema åtgärder. För en mobiloperatör kan återkallelse av ett eller flera frekvenstillstånd betyda att hela verksamheten måste läggas ner. Av den anledningen är det av yttersta vikt att ett beslut om återkallelse eller ändring av tillstånd är *strikt nödvändigt* och baseras på *objektivt påvisbara omständigheter* som gör det *troligt* att radioanvändningen för den som kan få ett tillstånd återkallat eller ändrat vållar fara för Sveriges säkerhet.

Enligt Tele2 måste det åligga den som ges rätt att återkalla eller ändra tillstånd, det vill säga PTS, att redovisa *objektivt påvisbara omständigheter* som gör det *troligt* att radioanvändningen för den som kan få ett tillstånd återkallat eller ändrat skulle vålla fara för Sveriges säkerhet. PTS måste således visa att en återkallelse eller ändring är *strikt nödvändig*. Enligt Tele2 är det också självklart att erlagd auktionslikvid, som utgör den i särklass mest betydande nyttjanderättsavgiften för frekvenser för mobiloperatörer, måste återbetalas för att ett beslut om återkallelse eller ändring av beslut ska kunna anses proportionerligt.

Enligt Tele2 är det också av stor vikt att beslut om återkallelse eller ändring av tillstånd fattas på ett rättssäkert sätt. En första viktig aspekt i detta sammanhang är att det är tydligt vad som avses med begreppen "Sveriges säkerhet" och "rikets säkerhet". Vägledning kan här hämtas från proposition 2017/18:89, "Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag", där begreppet "Sveriges säkerhet" utreds och diskuteras utförligt.

En andra för rättssäkerheten central aspekt är att beslut om återkallelse eller ändring av tillstånd kan bli föremål för meningsfull rättslig prövning i allmän förvaltningsdomstol. Det måste med andra ord vara möjligt för såväl parter som påverkas av beslut som förvaltningsdomstol att pröva ett beslut att återkalla eller ändra tillstånd är *strikt nödvändiga* och baseras på *objektivt påvisbara omständigheter* som gör det *troligt* att radioanvändningen för den som kan få ett tillstånd återkallat eller ändrat skulle vålla fara för Sveriges säkerhet.

Mot bakgrund av det ovanstående tillstyrker Tele2 Betänkandets förslag i denna del förutsatt att följande tillägg och förtydliganden görs av regeringen:

- Att det tydliggörs att begreppet "Sveriges säkerhet" har samma betydelse som i prop. 2017/18:89, "Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag".
- Att det tydliggörs att tillståndsmyndigheten, för att återkalla eller ändra tillstånd, måste kunna redovisa *objektivt påvisbara omständigheter* som gör det *troligt* att radioanvändningen för den som kan få sitt tillstånd återkallat eller ändrat skulle vålla fara för Sveriges säkerhet. Tillståndsmyndigheten måste således visa att en återkallelse eller ändring av tillstånd är *strikt nödvändig* för att Sveriges säkerhet ska kunna värnas.
- Att det säkerställs att en prövning av ett beslut att återkalla eller ändra tillstånd kan göras i allmän förvaltningsdomstol, och då med särskild hänsyn till behovet för såväl part som domstol att kunna ta del av information som krävs för att kunna avgöra om tillståndsmyndigheten har redovisat *objektivt påvisbara omständigheter* som gör det *troligt* att radioanvändningen för den som kan få sitt tillstånd återkallat eller ändrat skulle vålla fara för Sveriges säkerhet och om tillståndsmyndigheten har visat att en återkallelse eller ändring av tillstånd är *strikt nödvändig* för att Sveriges säkerhet ska kunna värnas.
- Att det tydliggörs att erlagd auktionslikvid måste återbetalas av tillsynsmyndigheten för det fall ett tillstånd skulle återkallas eller ändras.
- Att det säkerställs att det är förenligt med EU-rätten att i LEK införa en möjlighet att återkalla och ändra tillstånd om radioanvändningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet.

## **2.7. Avsnitt 8.5 "Mobiloperatörer ska kunna erbjuda prioritetsfunktioner"**

Betänkandet uppmärksammar att vid särskilda händelser som till exempel större evenemang, terrordåd, olyckshändelser eller naturkatastrofer riskerar de kommersiella mobila kommunikationsnäten att bli överbelastade på grund av att många enskilda har behov av att kommunicera med anhöriga eller med alarmeringstjänsten. De myndigheter och andra aktörer som har särskilda uppgifter i dessa situationer drabbas enligt Betänkandet på samma sätt som enskilda användare av denna överbelastning.

Enligt Betänkandet kan det resultera i svårigheter att koppla upp kommunikationen eller avbrott i pågående kommunikation i en situation när tillgången till fungerande kommunikation i vissa fall kan utgöra skillnaden mellan liv eller död. Problem med överbelastning gäller enligt Betänkandet huvudsakligen kommunikation som har en mobil anslutningspunkt. Betänkandet gör bedömning att om funktionaliteten finns implementerad i de mobila kommunikationsnäten blir det lättare för myndigheter eller andra aktörer att upphandla prioriterad kommunikation utifrån sina behov. Av den anledningen föreslår Betänkandet att den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst till mobil anslutningspunkt ska kunna tillhandahålla funktioner för prioritering av kommunikation till vissa aktörer.

Tele2 påminner härvidlag om att frågan om de kommersiella mobilnätens förmåga att prioritera anrop och trafik från myndigheter och andra aktörer som har "särskilda uppgifter i dessa situationer" var en av nyckelfrågorna i utredningen "Kommunikation för vår gemensamma säkerhet" (Ds. 2017:7). Utredarens slutsats i Ds. 2017:7 var att tillräcklig förmåga att prioritera anrop och trafik inte fanns hos de kommersiella mobilnäten. Denna slutsats var en av de huvudsakliga grunderna för förslaget att dedikera 2x10 MHz i 700 MHz-bandet till uppbyggnaden av ett nytt och separat mobilnät för så kallade blåljusmyndigheter.

Trafikverket har under 2019 startat projektet "Förberedelser för ett utvecklat robust och säkert kommunikationssystem". Projektet ska skapa "nödvändiga förutsättningar och förberedelser för en ny kommunikationslösning som ska ersätta Rakel". Projektet ska också, efter regeringsbeslut, "upphandla och etablera ett utvecklat robust och säkert kommunikationssystem för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar". Den lösning som Trafikverket ska planera och sannolikt upphandla "baseras på en MNO med statlig kontroll och rådighet".<sup>4</sup> Allt tyder därmed på att ett nytt och separat mobilnät för blåljusmyndigheter kommer att byggas.

Givet att det måste förutsättas att ett nytt separat och statligt mobilnät för blåljusmyndigheter kommer att byggas, som bland annat kommer att till uttalad uppgift att just säkerställa att myndigheter och andra aktörer som har "särskilda uppgifter i särskilda situationer" inte drabbas av svårigheter att koppla upp kommunikation eller av avbrott i pågående kommunikation, förefaller det helt oproportionerligt att samtidigt ålägga de kommersiella mobiloperatörerna en skyldighet att kunna tillhandahålla samma prioriteringsfunktioner. Detta särskilt då regeringen, då regeringen fattade beslut om att inte auktionera ut 2x10 MHz i 700 MHz-bandet och istället dedikera dessa till ett nytt statligt mobilnät, måste ha tillstyrkt den av regeringen utsedda utredarens bedömning att sådana prioriteringsfunktioner inte kunde tillhandahållas av de kommersiella mobiloperatörerna.

---

<sup>4</sup> TRV 2019/27948

Tele2 Sverige AB  
Box 62  
164 40 Kista  
Telephone +46 8 562 640 00  
Fax: +46 8 562 642 00  
www.tele2.se

05-06-2019, FINAL

Mot bakgrund av det ovanstående avstyrker Tele2 Betänkandets förslag i denna del.

\* \* \*

**Kontaktperson på Tele2**

*Carl-Johan Rydén*

Regleringschef