



Näringsdepartementet  
n.remissvar@regeringskansliet.se  
ingrid.karlsson@regeringskansliet.se

Stockholm den 5 juni 2019

## **Telenors synpunkter på betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst (SOU 2018:92)**

Telenor Sverige AB (Telenor) lämnar följande synpunkter i regeringens remiss av rubricerat betänkande, dnr N2019/00192/D.

### **En spektrumförvaltning för framtidens samhälle (avsnitt 7.3 – 7.13)**

Telenor delar i stora delar utredningens förslag som syftar till att kunna möta framtida spektrumbehov så effektivt som möjligt genom att allt radiospektrum ska prissättas, att all radioanvändning ska behandlas lika, ökat fokus på samhälls-ekonomisk effektivitet i frekvensförvaltningen, att tillståndsmyndigheten – inte en sökande - ska ange frekvensutrymmet som ett tillstånd avser, förenklad och utökad möjlighet för allmänna inbjudningsförfaranden, konkurrensutsättning av enskilda tillstånd att använda radiosändare, anta en strategi för det internationella harmoniseringsarbetet, förbereda för eventuella förändringar för de frekvensband som används för radio och tv samt digitalisera frekvensförvaltningen.

Telenor anser att det bör övervägas om det istället för att införa en möjlighet att ställa villkor om förmedling av public serviceinnehåll i specifika frekvensband, ska införas en generell förmedlingsskyldighet avseende all Internetanvändning. Som förslaget är formulerat nu kan villkoret uppställas för alla frekvensband som tilldelas, varför merkostnaden och belastningen på tillståndshavarna är svåra att överblicka. Telenors uppfattning är därför att denna fråga borde utredas vidare. Om lagstiftaren ändå väljer att gå vidare med förslaget som föreslagits i utredningen så bör mobiloperatörerna kompenseras för merkostnader i form av t ex lägre auktionslikvider.

### **Förstärkning för nationella säkerhetsintressen (avsnitt 8.1 – 8.4)**

Telenor delar i grunden utredningens förslag om att det ska vara möjligt att med hänvisning till Sveriges säkerhet ställa upp villkor vid tillståndsgivning, vara möjligt att återkalla tillstånd samt vara möjligt att förhindra överlåtelser av tillstånd. Telenor har dock synpunkter på de förslag som läggs fram av utredningen.

Det är naturligt att statens myndigheter samråder om för staten överordnade intressen, såsom Sveriges säkerhet. Telenor välkomnar därför ett formaliserat samrådsförfarande vid beslut om ändringar i den svenska frekvensplanen och vid beslut om tilldelning av frekvenser för de fall det kan tänkas finnas implikationer för Sveriges säkerhet. Ett sådant samråd bör säkerställa att tillståndsmyndigheten fattar väl avvägda beslut som tar vederbörlig hänsyn till nationella säkerhetsintressen. Det innebär dock inte att säkerhetsintressen alltid ska vara överordnade andra intressen, utan att de ska ha särskild tyngd vid en bedömning där dessa intressen vägs mot andra. Det ska här särskilt understrykas att kommersiell användning av radiofrekvenser utgör en viktig grund till privatpersoners, företags och myndigheters säkerhet och det är inte givet att polisens eller försvarets behov i enskilda fall ska vara överordnat annan användning ens om det hänvisas till Sveriges säkerhet.

Utredningen hänvisar till att i de fall myndigheter inom säkerhet och brottsutredning är missnöjda med frekvensbeslut finns en möjlighet att överklaga tillståndsmyndighetens beslut till förvaltningsdomstolen. Telenor anser att det som utgångspunkt är olämpligt att statliga myndigheter driver rättsprocesser mot varandra i förvaltningsdomstol. Staten och dess myndigheter utgör samma juridiska person och måste förväntas kunna komma överens genom inbördes samordning. Förvaltningsdomstolens resurser är i grunden avsedda för enskilda som överklagar myndighetsutövning baserad på offentligrättslig reglering.

Till skillnad från utredningen anser Telenor därför att det inte bör införas någon ny materiell regel avsedd att underlätta för myndigheter som vill överklaga tillståndsmyndighetens beslut. Istället bör regeringen uttrycka sin mening att statens myndigheter förväntas komma överens genom samråd och att ett överklagande av annan myndighets beslut endast ska kunna aktualiseras i extrema undantagsfall.

Betänkandet fäster stor vikt vid möjligheten att införa säkerhetsrelaterade villkor i radiotillstånd. Vid överträdelse av villkoren ska tillståndet kunna återkallas eller beslut fattas om att verksamheten helt eller delvis ska upphöra. En överträdelse kan bestå i att tillståndshavaren använder sitt radiotillstånd på ett sätt som medför en risk för Sveriges säkerhet. Telenor har inga invändningar mot att tillståndsmyndigheten får ett utökat mandat att ställa upp säkerhetsrelaterade villkor inom ramen för 3 kap. 11 § LEK. Telenor anser däremot att det finns uppenbara fördelar med generellt uttryckta säkerhetskrav, som gäller för all verksamhet inom ramen för LEK och inte bara vid nyttjande av ett radiotillstånd som förenats med specifika säkerhetskrav. Generella krav på säkerhet är i allmänhet mer förutsägbara och stabila över tid jämfört med tillståndsbundna specificerade villkor. Generella krav driver därtill mindre byråkrati för tillståndsmyndigheten. Det är dessutom oklart om styrande EU-direktiv verkligen tillåter detaljerade säkerhetsrelaterade villkor i radiotillstånd.

På sid. 247 i betänkandet framförs att villkor måste vara proportionella, icke-diskriminerande och inte får gå utöver vad som är strikt nödvändigt. Därefter redogörs för att ett villkor kan vara att tillståndet ska kunna återkallas i det fall beredskapen höjs och att när situationen återgått till det normala ska tidigare nyttjanderättshavare inte få tillbaka sitt radiotillstånd. Telenor upplever detta som motsägelsefullt och kan inte se att regeln om att tillståndet inte ska återlämnas är motiverad eller står i överensstämmelse om det nyss nämnda kravet på proportionalitet. Som huvudregel

borde istället motsatsen gälla, dvs. att när situationen återgått till det normala ska tillstånden lämnas tillbaka till den ursprungliga nyttjanderättshavaren, om inte starka säkerhetsintressen talar för att tillståndet inte kan lämnas tillbaka.

Telenor noterar en betydande osäkerhet i utredningens bedömningar om förenligheten med EU-rätten vad gäller betänkandets förslag om att förena radiotillstånd med villkor av betydelse för Sveriges säkerhet. Utredningen anger att detta "torde vara förenligt med EU-rätten". Telenor anser att det måste klargöras innan förslagen behandlas vidare om det är rättsligt möjligt att göra avvikelser från Auktorisationsdirektivets uttömmande uppräknings villkor som får knytas till radiotillstånd. Villkor som står i strid med EU-rätten kan annars överklagas och ogiltigförklaras av domstol, vilket riskerar att få stora och irreparabla konsekvenser vad gäller både nyttjande och värderingen av tillstånden. Samma argument gör sig gällande i samband med förslaget att tillstånd ska kunna återkallas om användningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet. Här anges igen att det "torde vara förenligt med EU-rätten".

Rättsläget måste enligt Telenors mening klargöras innan förslaget i dessa delar kan omsättas i lagstiftning. Såsom redan påpekats är en lösning att behovet av att stärka de nationella säkerhetsintressena i samband med tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät- och tjänster realiserar genom generellt uppställda säkerhetskrav i LEK istället för tillståndsbundna villkor.

### **Förstärkning för nationella säkerhetsintressen (avsnitt 8.5)**

Telenor har inget att invända mot utredningens förslag att mobiloperatörer ska kunna erbjuda prioritetsfunktioner till vissa aktörer vid särskilda händelser. Detta under förutsättning att mobiloperatörer får ersättning för de merkostnader som uppstår i form av exempelvis ny funktionalitet, implementation, administration och anpassning av IT-system. Telenor vill passa på att klargöra att det i utredningen (sid 256) felaktigt framgår att nödsamtal via allmänt tillgänglig telefonitjänst redan idag är prioriterade i operatörernas 4G-nät. Så är inte fallet. Nödsamtal förmedlas i nuläget till larmcentral via 2G/3G-näten.

### **Telenors slutsatser och förslag till vidare beredning**

Överlag är förslagen i betänkandet om villkor, överlåtelse och återkallelse av tillstånd med hänvisning till Sveriges säkerhet knapphändigt motiverade och det finns en anmärkningsvärd brist på konsekvensanalys. Det är oklart om utredningen utvärderat effekterna för operatörer, som i många fall betalat stora belopp vid konkurrensutsatt tilldelning och därefter gjort enorma investeringar i nät och tjänsteutveckling baserat på radiotillstånden. Det finns ingen redogörelse för den process som är tänkt att tillämpas vid ett återkallande av redan beviljat tillstånd. Kommer tillståndshavaren få möjlighet att bemöta påståenden som kan ligga till grund för ett återkallande och i tillämpliga fall rätta till de brister som kan finnas? Kommer tillståndshavaren erbjudas full insyn i de grunder för ingripandet som föreligger? Hur kommer tillståndshavaren att ersättas för den skada som uppstår vid ett återkallande? Det finns motsägelsefulla uttalanden om proportionaliteten i ingripanden. Här märks bl.a. förslaget om att tillstånd som helt eller

delvis dras tillbaka vid höjd beredskap inte ska lämnas åter till den ursprungliga nyttjanderättshavaren när situationen återgår till det normala.

Det är också oklart i vilken utsträckning utredningen utvärderat effekterna för operatörernas slutkunder, dvs Sveriges privatpersoner, företag och myndigheter. Ett indraget tillstånd kan leda till att tjänster inte längre kan levereras såsom avtalat, vilket får enorma konsekvenser för alla de kunder som är beroende av tjänsterna.

En annan brist är att det inte finns någon hänvisning till hur de föreslagna åtgärderna förhåller sig till tankarna om ett nytt statligt ägt blåljusnät i Sverige. Det är rimligt att anta att vissa av de säkerhetsintressen som står på spel tas om hand om det nya blåljusnätet blir verklighet.

Telenor noterar att de säkerhetsintressen som omfattas av kapitel 8 i betänkandet blivit föremål för särskilda överväganden inom departementet och att en separat remiss sänts ut. Telenor avser besvara den remissen i särskild ordning men kan redan nu konstatera att de frågor och betänkligheter som Telenor reser i detta remissvar inte besvaras genom promemorian med kompletterande förslag.

Såsom framgår av Telenors lämnade synpunkter bör departementets slutliga förslag vad gäller förstärkning av säkerhetsintresset i samband med användning av radiosändare i större utsträckning överväga generella säkerhetskrav framför tillståndsbundna villkor. Det ger marknaden en större förutsägbarhet och gör att individuella tillstånd inte kommer att skilja sig markant i utformning från tid till annan baserat på de förutsättningar som rådde just vid tilldelningstillfället. Det bör också i en fördjupad utredning finnas svar på oklarheterna om hur förslagen förhåller sig till EU-rätten. Vidare bör förslagens möjliga konsekvenser för marknadsaktörerna och deras slutkunder vara noga utredda, gärna i nära samarbete med befintliga och presumtiva tillståndshavare. Slutligen bör lämnade förslag vara koordinerade med det förväntade beslutet om att skapa ett nytt statligt blåljusnät.

Telenor ansluter sig därtill till de synpunkter som lämnats av branschorganisationen IT&Telekomföretagen.

Telenor Sverige AB

Stefan Wahlstedt  
Public and Regulatory Affairs