

Stockholm den 2 december 2019

## **Telenors synpunkter i remiss av promemoria om genomförande av koden för elektronisk kommunikation**

Telenor Sverige AB (Telenor) lämnar följande synpunkter i regeringens remiss av rubricerad promemoria, dnr I2019/02319/D. Framställningen följer avsnittsnumreringen i promemorian.

### **7. Tillämpningsområde**

EU-direktivet träffar fler aktörer än de traditionella operatörerna. Tanken är att tjänster som uppfattas som likvärdiga av användarna ska omfattas av samma regelverk, s.k. level playing field. Interpersonell kommunikationstjänst, nummerbaserad interpersonell kommunikationstjänst och nummeroberoende interpersonell kommunikationstjänst är nya tjänster i definitionslistan. Tillhörande facilitet ersätter begreppet tillhörande installation. Telenor tillstyrker dessa förändringar.

### **8. Anmälningsplikt**

I utgångsläget är det positivt att det är enkelt att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster på den svenska marknaden. I takt med de elektroniska kommunikationernas ökande betydelse för samhället bör man dock fråga sig om denna enkelhet och öppenhet har några baksidor. Erfarenheter visar att det under en lång rad av år funnits en konstant närvaro av oseriösa aktörer, som i många fall återkommer i nya skepnader och under nya varumärken men med samma otillbörliga affärsmetoder. Det kan handla om att i marknadsföringen utge sig för att vara någon annan i syfte att övertala eller lura en konsument in i ett avtal. Det kan handla om att tvinga på någon ett avtal trots att kunden inte gått med på detta. Det kan också röra sig om rent kriminella metoder där en operatörs kunddatabaser stjäls och där berörda kunder sen bearbetas av mellanhänder i syfte att flytta dem till konkurrerande operatörers tjänster. Frågan om vad som kan göras redan i samband med anmälan av verksamheten är därför befogad. Är det orimligt att en ny aktör vars huvudmän flera gånger tidigare funnits skyldiga till otillbörlig marknadsföring eller andra grova övertramp faktiskt nekas att bedriva liknade verksamhet på den svenska marknaden? Det är frustrerande för marknadsoperatörer att gång på gång utsättas för den osunda konkurrens och de missnöjda slutkunder som dessa oseriösa aktörer ger upphov till. Telenor uppmanar regeringen att ge PTS större möjligheter att neka viss verksamhet där det finns en

tydlig historik av lagöverträdelser och otillbörligt agerande hos den eller de personer eller företag som står bakom verksamheten.

## **11. Strategisk planering och samordning av radiospektrumpolitiken**

Telenor ser positivt på möjligheten för medlemsstaterna att byta erfarenheter i spektrumrelaterade frågor inom gruppen för radiospektrumpolitik (RSPG). Telenor ser också positivt på möjligheten för nationella regleringsmyndigheter att begära att RSPG medlar i frågor om gränsöverskridande samordning av användningen av radiofrekvenser eller om gränsöverskridande skadlig störning och att detta regleras i förordning.

### **12.3.5 Inbjudningsförfarande**

Telenors tolkning av artikel 55.2 i EU-direktivet är att auktioner inte får användas som urvalsförfarande enbart som medel för att ge högsta möjliga intäkter till statsbudgeten (intäktsmaximering). Historiskt sett har auktioner, enligt Telenors syn, utformats på ett sätt som maximerat statens intäkter. Telenor ser att det finns stora möjligheter att utforma auktioner på andra sätt som både ger en rimlig intäkt till statsbudgeten och samtidigt medger större utrymme för en effektiv frekvensanvändning genom att nätoperatörers finansiella resurser i högre utsträckning kan läggas på nätutbyggnad och tjänsteutveckling. På så sätt säkerställs en större total samhällsnytta.

### **12.3.6 Sakkunnighetsbedömning**

Telenor ser positivt på möjligheten att anmäla förslag till urvalsförfarande i harmoniserat frekvensutrymme till RSPG. Även om processen i artikel 35 i EU-direktivet som huvudregel är frivillig, föreslår Telenor att denna regel görs tvingande för PTS i förordning. Detta mot bakgrund av att PTS i tidigare auktioner inte alltid lyckats förklara/motivera sina vägval vid utformning av auktioner på ett sätt som varit förståeligt för marknaden.

### **12.5.3 Tillståndstid i harmoniserat frekvensutrymme avsett för trådlösa bredbandstjänster**

Telenor ställer sig positivt till förslaget om att tillstånd som beviljats för kortare tid än 20 år ska förlängas, regleras direkt i lagen.

### **12.5.4 Anpassning av tillståndstid**

Telenor är positivt till möjligheten att tillstånd för användning av visst frekvensutrymme ska få förlängas med kortare tid för att tillståndet ska kunna löpa ut samtidigt som tillstånd i ett annat frekvensutrymme. Telenor vill här trycka på vikten av att PTS publicerar en tydlig plan för vilka frekvensband som bör anpassas för framtida tilldelningar.

### **13.3 Tillträde till statlig och kommunal infrastruktur för trådlösa accesspunkter**

Telenor noterar att beträffande genomförandet av art. 57.4 om tillträde till byggnader m.m. som förvaltas av det allmänna, föreslås i promemorian ett undantag för statlig och kommunal infrastruktur som förvaltas i företagsform.

Det är Telenors erfarenhet att svenska staten och våra landstings- och primärkommuner i mycket stor utsträckning sköter förvaltningen av fast egendom såsom hyreshus, kontorsbyggnader, myndighetslokaler, lärosäten, järnvägsstationer, flygplatser etc. i bolagsform. Att undanta dessa byggnader och annan central infrastruktur bara för att förvaltningen sker i bolagsform är mycket svårt att förstå logiken bakom och torde inte stämma överens med direktivets lydelse eller bakomliggande syften. Det finns redan en lång uppräknning av legitima skäl för det allmänna att neka denna typ av tillträde och det behövs därmed inte något generellt undantag för de fall förvaltningen av infrastrukturen sker genom ett företag. Det stadgas dessutom en rätt att ta ut avgifter för sådant tillträde, så ingreppet i det allmännas verksamhet kan inte utifrån ersättningssynpunkt anses orimligt. Något motsvarande undantag för offentlig infrastruktur som förvaltas genom företag råder inte heller enligt Utbyggnadslagen eller enligt LEK4:14, vilket talar för att undantaget är tveksamt. I promemorians konsekvensanalys (avsnitt 28.3.3) nämns inget alls om detta undantag, vilket ytterligare stärker bilden av att undantaget är felaktigt. Telenor förordar att undantaget från tillträdesmöjligheten avseende infrastruktur hos offentligt ägda företag stryks ur förslaget.

### **15.2 Skyldighet om samtrafik och interoperabilitet**

Telenor tillstyrker förslaget att knyta skyldigheten till samtrafik och interoperabilitet till anmälningsskyldigheten. Det kan ifrågasättas att nummeroberoende kommunikationstjänster per definition inte ska kunna omfattas av allmän auktorisation. För att regelverket ska vara framtidssäkert och teknikneutralt borde det vara möjligt att, när omständigheterna så kräver, betrakta även denna typ av tjänst som anmälningsskyldig och därför kunna omfattas av kravet på interoperabilitet.

### **15.4 Marknadsanalys och SMP-skyldigheter**

Promemorian föreslår att det s.k. trekriterietestet införs i lagtexten och att det görs tydligt att testet inte endast speglar huruvida det råder effektiv konkurrens. Telenor har förvisso aldrig uppfattat syftet med testet på det sättet, men har inga invändningar mot förslaget.

Telenor tillstyrker att det normalt ska kunna gå 5 år mellan marknadsanalyserna, men naturligtvis ska förändringar i marknadsstruktur eller andra väsentliga omständigheter kunna föranleda förnyade marknadsanalyser med högre frekvens än så.

Telenor har inga invändningar mot att bestämmelsen i LEK 5:13 avmönstras.

Att införa nya skyldigheter utan föregående marknadsanalys i enlighet med artikel 68.6 är en ingripande åtgärd som kan ifrågasättas utifrån krav på rättssäkerhet och förutsägbarhet. Promemorian anger endast som förutsättning "om det är nödvändigt med hänsyn till förändringar i konkurrenssituationen". Det är en mycket lös och vag

formulering som inte ger någon närmare vägledning om i vilka situationer nya skyldigheter ska beslutas som ett resultat av en förnyad marknadsanalys eller när nya skyldigheter kan beslutas direkt. Telenor kan inte utesluta att denna typ av korrigerande skyldigheter kan vara befogade vid snabba förändringar i marknadssituationen, men kan inte tillstyrka förslaget utan att förutsättningarna för tillämpningen beskrivs och analyseras närmare.

### **15.6 Referenserbjudande**

Telenor har inga invändningar mot att referenserbjudanden ska utformas i enlighet med Berec:s minimumkriterier istället för med hänvisning till tillträdesdirektivets bilaga II. Skyldigheten att publicera referenserbjudande bör vara möjlig att anpassa till de villkor för tillträde som från tid till annan är nödvändiga för att spegla en SMP-operatörs slutkundserbjudanden.

### **15.7 och 15.8 Icke-diskriminering och särredovisning**

Telenor har inga invändningar mot att bestämmelserna i LEK om icke-diskriminering och särredovisning förs över oförändrade till den nya lagen. Telenor noterar emellertid att kommissionens rekommendation om icke-diskriminering och kostnadsmetoder från 2013, vari bl.a. principen om Equivalence of Input framgår, inte har lett till minskad diskriminering eller färre konkurrensproblem när det gäller tillträde till accessnät. Det är därför tveksamt att en hänvisning till just den principen skrivs in i lagtexten. Att erbjuda tjänster och information till andra på samma villkor som erbjuds internt innebär ofta i praktiken en diskriminering i sig, då förutsättningarna för tillträdande operatör i de allra flesta fall är väsentligt annorlunda än för den aktör som har betydande marknadsinflytande. Det kan därför argumenteras för att sann icke-diskriminering endast råder om det är möjligt för tillträdande operatör att avspegla de tjänster som SMP-operatören erbjuder, dvs icke-diskriminering enligt principen om Equivalence of Output. Att manifesteras en viss princip om icke-diskriminering i lagtext ter sig generellt som olämpligt.

### **15.9 Tillträde**

Telenor instämmer i promemorians övergripande slutsats att tillsynsmyndigheten alltid ska överväga tillträde till grundläggande infrastruktur och närliggande marknader i samband med analysen av behovet för den centrala tillträdesskyldigheten. Huruvida dessa övriga tillträden ska utgöra alternativ eller komplement bör emellertid bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Det ska därmed inte per definition vara fråga om antingen det ena eller det andra tillträdet.

Uppräkningen av möjliga tillträdesformer i LEK 4:8 är inte uttömmande utan endast en exemplifiering. Detta har använts som ursäkt när invändningar förekommit om att inte alla tillträden som stadgas i tillträdesdirektivet har följt med till LEK. Förslaget till 5:16 har samma brister, vilket inte är optimalt. Uppräkningen av tillträdesformerna bör tydligt avspegla direktivets uppräknings för att undvika uppfattningen att den svenska implementeringen medvetet valt bort vissa av direktivets uppräknade tillträdesformer.

### **15.11 Termineringstaxor**

Såsom uppmärksammas i promemorian förefaller beslut om EU-taxa för samtalsterminering utesluta vidare marknadsanalys och beslut om skyldigheter från den nationella regleringsmyndigheten, vilket skapar osäkerhet om hur övriga villkor för samtrafiken då ska regleras. Telenor utgår från att frågan är tillfredställande löst innan den nya lagen träder ikraft.

### **15.12 Tillträde till anläggningsinfrastruktur**

Tillträde enligt artikel 72 till infrastruktur som kontrolleras av SMP-operatören är en ny tillträdesform. Tanken verkar vara att öppna upp legacy-infrastruktur såsom äldre kanalisation i och nära hus, för anläggning av fiberförbindelser. Denna tillträdesmöjlighet förefaller utgöra "lex specialis" till utbyggnadslagen, så om innehavaren är SMP-operatör ska inte utbyggnadslagen tillämpas för samma tillträde. Tillträde till tillhörande faciliteter kan dock beslutas redan med stöd av 5:16 och dessutom finns under vissa förutsättningar möjlighet att åberopa symmetrisk tillträdesskyldighet för sådan infrastruktur enligt samlokaliseringsbestämmelsen som beskrivs i avsnitt 5.23. Med alla dessa parallella tillträdesformer vore det påkallat med bättre vägledning i förarbetena till den nya lagen om hur de förhåller sig till varandra. Att överlämna sådana överväganden till rättstillämpningen är normalt ingen bra idé.

### **15.13 Saminvesteringar i fibernät**

I enlighet med artikel 76.1 ska lättnader i regleringen kunna erbjudas när SMP-operatören erbjuder saminvestering för gemensam åtgärd med en varaktighet under minst 7 år. Telenor förstår att målsättningen med regeln är att skapa incitament för utbyggnad av fibernät. Men det är naturligtvis problematiskt om sådan saminvestering används i syfte att utesluta andra tillträdessökanden. Det är därför viktigt att tillsynsmyndigheten noga analyserar effekterna av samarbetet innan beslut om regleringslättnader tas. Det är vidare viktigt att tillsynsmyndigheten i sin analys av samarbetet konsulterar övriga potentiella tillträdessökanden, som riskerar att stå utan möjlighet till tillträde under mycket lång tid. Viljan att uppmuntra investeringar får inte äventyra det övergripande målet om effektiv konkurrens på marknaden. Telenor instämmer i konsekvensanalysens bedömning att bestämmelsen inte kommer att tillämpas i större omfattning i Sverige.

### **15.15 Frivillig funktionell separation**

Av promemorian framgår att SMP-operatören minst 3 månader i förväg ska anmäla avknoppning av tillgångar i accessnätet. Det bör dock enligt Telenor övervägas om det även är rimligt att kräva att åtgärden också delas i god tid före verkställandet med grossistoperatörer och andra intressenter som berörs av förändringen. Telenor har inga invändningar mot att regleringen i LEK 4:12c avmönstras.

### **15.16 Bindande åtagande i andra fall än saminvestering**

Åtagande av SMP-operatör, t.ex. avseende samarbeten som har positiv verkan för investeringar i fibernät, ska kunna göras bindande och bli föremål för tillsyn. Telenor

utgår här ifrån att sådant åtagande inte kan genomföras till nackdel för tillträdande operatörer. Ett åtagande som ersätter eller kompletterar en beslutad SMP-skyldighet bör analyseras noga från konkurrenssynpunkt och bör som huvudregel endast accepteras om den leder till en tydligare och lämpligare lösning, exempelvis när tekniska eller ekonomiska förutsättningar har ändrats väsentligt sedan den senaste marknadsanalysen.

### **15.17 Lättnader i SMP-skyldigheter för företag som endast bedriver verksamhet i grossistledet**

I Sverige har i princip alla Wholesale Only-aktörer ett nära samarbete med en eller flera aktörer i slutkundsledet, ofta genom avtal med en s.k. kommunikationsoperatör. Det är därför svårt att påstå att de är helt oberoende från all verksamhet på slutkundsmarknader. Men även om det således regelmässigt finns tydliga beroenden till slutkundsverksamhet så är det inte den enda anledningen till oro för konkurrensproblem i förhållande till denna typ av aktörer. Eftersom fibermarknaden har sådana egenskaper att den som etablerar fiber till slutkund först ofta får en monopolställning på höghastighetsbroadband (det etableras inte parallell fiber till villor) behövs ingen koppling till egen slutkundsverksamhet för att orsaka ett marknadsmisslyckande. En monopolist kan ta ut övervinster oavsett om den har slutkundsverksamhet eller inte. Överpriser i grossistledet är minst lika skadliga för marknadens funktion som överpriser i slutkundsverksamhet. Det måste oaktat detta var mycket tydligt i lagen vad som avses med "helt oberoende från all verksamhet på slutkundsmarknader". Det sägs i promemorian att priskontroll ska kunna aktualiseras om det finns tillräckliga indikationer på överpriser. För en monopolist finns emellertid definitionsmässigt incitament till höga priser eller risk för ineffektivitet. Tillsynsmyndigheten bör ha en ständig bevakning på dessa företag och en beredskap att skyndsamt införa effektiv tillträdes- och prisreglering om det finns tendenser till överprissättning eller andra exkluderande beteenden från rena grossistföretag som av PTS befunnits ha ett betydande marknadsinflytande.

Telenor noterar vidare att företag som endast bedriver verksamhet i grossistledet kan vara helt eller delvis finansierade med allmänna medel och i de fallen är det Telenors uppfattning att det inte ska råda några generella undantag från regulatoriska tillträdesskyldigheter.

### **15.18 Övergång från äldre infrastruktur**

Enligt förslaget ska SMP-operatören anmäla avveckling av äldre infrastruktur minst 18 månader i förväg. Det är en naturlig del av en innovativ och dynamisk marknad att äldre tjänster och produkter byts ut mot nyare. Det är därför rimligt att gällande SMP-beslut inte står i vägen för sådan utveckling. Men det är av stor vikt att både slutkunder och andra berörda får information i tillräckligt god tid för att hantera effekterna på bästa möjliga sätt. 18 månader är en rimlig framförhållning. Tillträdande operatörer måste ges samma möjlighet att nyttja infrastrukturen den kvarvarande tiden som ägaren till infrastrukturen. Det tar också tid att utveckla de ersättningsprodukter som de tillträdande operatörerna kan vilja erbjuda sina slutkunder i dessa fall. Andra intressenter som behöver mycket god framförhållning inkluderar kommuner som erbjuder trygghetslarm.

### **15.19 Tillträde till nät närmast slutanvändaren**

I enlighet med artikel 61.3 ska det vara möjligt att på begäran ålägga en symmetrisk skyldighet avseende ledningar i byggnader närmast slutkunden. Bestämmelsen motsvarar LEK 4:13a. En nyhet är att även tillhörande faciliteter ska kunna omfattas. Tillträdet ska kunna skräddarsys genom ytterligare villkor från tillsynsmyndigheten. Ett rekvisit för tillämpningen är att parallell anläggning ska vara ineffektiv eller omöjlig. I vissa fall kan tillträdet utökas bortom första koncentrationspunkt och kan avse såväl passiv som aktiv (virtuell) anslutning. Utgångspunkten är slutkundernas behov av valmöjlighet, t.ex. om fastighetsägaren bestämt sig för en lösning som inte medger valfrihet. I den delen krävs en analys över vilka alternativa lösningar som ger slutkunden tillräckliga valmöjlighet. Finns en fungerande process för operatörsbyte är exempelvis en proprietär lösning inte mindre gynnsam ur konkurrenshänseende än en öppen lösning. I Sverige råder generellt stor valfrihet för slutkunder både i flerfamiljshus och villor. Det är därför svårt att se att bestämmelsen kommer att få någon tillämpning och det ligger nära till hands att tro att den i själva verket tar sikte på förhållanden som inte är vanliga i Sverige.

Av konsekvensutredningen (avsnitt 28.3.5) framgår att ett stort antal fastighetsägare förväntas påverkas av regleringen, främst i formen av ett trovärdigt påtryckningsmedel. Vad som ligger bakom denna föreställning om stor påverkan framgår dock inte.

Telenor noterar att begreppet offentliga medel förklaras utförligt i kapitel 15.19 (sid 238) och att även begreppet allmänna medel (sid 233) används i kapitlet och i föreslagna lagtexter. Förslagsvis används ett och samma begrepp i både lagtexter och förklarande texter.

### **15:20 Tillträde för användning av radiofrekvenser**

Telenor motsätter sig alla former av tillträde till mobil nätkapacitet som inte grundas på legala förutsägbara regler som syftar till att skydda Sveriges säkerhet eller liknande väsentliga samhällsintressen. Förutsägbarheten kan säkerställas genom hög grad av transparens vid tillståndsgivningen för det spektrum som är relevant. Det får inte komma ifråga att operatör som inte erhållit frekvenser vid ordinarie allokering kan tvinga sig till tillträde till eller användning av sådant spektrum genom den nu föreslagna bestämmelsen. Rekvisiten för vad som ska kunna anses som "synnerliga skäl" måste vara tydliga och i enlighet med uttryckets innebörd leda till en mycket restriktiv tillämpning.

I promemorian anges att "*Tillträde till aktiv infrastruktur i detta sammanhang kan ta formen av att ett företag får tillträde till en operatörs mobilnät för att i detta nät kunna tillhandahålla tjänster till slutanvändare under eget namn och varumärke (virtuell operatör). En annan form av tillträde till aktiv infrastruktur kan vara att en operatörs abonnenter kan använda en annan operatörs nät i områden där det egna nätet inte har täckning (lokal eller nationell roaming).*" Telenor kan inte se att sådan verksamhet kan nå upp till kravet på synnerliga skäl, utan utgår från att detta avsnitt endast avser att illustrera vad som kan avses med begreppet "tillträde till aktiv infrastruktur".

### 15.22 Ledningsrätt

Fortsatt fibrering av Sverige är en avgörande faktor för att uppnå digitaliseringens fulla potential. Det gäller såväl fiber till hushåll och arbetsställen som till infrastrukturen för 5G. Det gör tillståndshandlingen för förläggning av fiber till en central fråga. Här har vi sett stora problem under en lång rad år där tillståndshandlingen utgjort en flaskhals och därmed bidragit till onödiga förseningar i utbyggnaden. Detta har varit särskilt påtagligt vad gäller förläggning i anslutning till den statliga väginfrastrukturen, där tillståndshandlingen sker hos Trafikverket. Förhållandet mellan upplåtande av vägrätt och ledningsrätt har beskrivits redan i SOU 2004:7 men inga åtgärder mot de där beskrivna problemen har därefter beslutats. Ett första steg bör vara att Vägagen ändras så att Trafikverkets bemyndigande tydliggörs och utvecklas till att bättre avspeglar de villkor som Trafikverket ska kunna sätta upp för att ge ledningsägare tillgång till vägområden. Dagens system med civilrättsliga avtal mellan vägmyndigheten och ledningsrättssökanden skapar en rättsosäkerhet och uppfyller inte de nu aktuella direktivtexterna, se art. 31 (om överklagande) och 43 (om ledningsrätter). Telenor delar mot denna bakgrund inte promemorians slutsats om att någon genomförandeåtgärd inte är nödvändig.

### 15.23 Samlokalisering och gemensamt utnyttjande

Bestämmelsen i LEK 4:14 om gemensamt utnyttjande vid betydelse för folkhälsa, miljö, säkerhet och fysisk planering är en symmetrisk tillträdesreglering som historiskt haft viss indirekt betydelse vid samutnyttjande av mobilmaster. Potentialen för denna bestämmelse är dock mycket större än "mastdelning" och art. 44 talar bl.a. om tillträde till annans mark, byggnader, ledningar och kanalisation. Av någon anledning antyds i promemorian (s. 250) att bestämmelsen å ena sidan är relevant i förhållande till de täckningskrav som ålagts i tillståndsvillkoren för 700 MHz-bandet men å andra sidan inte lika relevant för den kommande 5G-utbyggnaden. Telenor kan till skillnad från promemorian se stora potential i bestämmelsen inte minst i samband med den kommande 5G-utbyggnaden där tillträde till nätelement och tillhörande faciliteter i tätorter kan komma att bli en begränsande flaskhals.

## 16. Samhällsomfattande tjänster

Telenor instämmer i bedömningen att det inte behövs införas skyldigheter avseende tjänster till konsumenter med låga inkomster eller särskilda sociala behov. Inte heller behövs något krav på gemensamma taxor i hela landet eller på att tillämpa ett visst högsta pris. Det är vidare en korrekt bedömning som görs när det inte föreslås någon industrifond för finansiering av samhällsomfattande tjänster. Erfarenheterna från den typen av fonder i vissa andra EU-stater avskräcker. Telenor välkomnar att bestämmelserna om abonnentförteckning, nummerupplysningstjänst, telefonautomater och telefaxkommunikation utmönstras. När det gäller skyldigheten för operatörer att lämna ut abonnentuppgifter till abonnentupplysningsföretag anser Telenor att lagen bör föreskriva att utlämning sker på frivillig grund och att det ska krävas ett aktivt val från abonnenten för att finnas sökbar i sådan tjänst.



## 17.6 Informationskrav i samband med avtal

De nya kraven på information i samband med avtal framstår som omfattande och mycket detaljerade. Det är lång ifrån givet att ytterligare informationskrav i form av obligatoriska avtalsdokument leder till att konsumenter får lättare att navigera i och ta till sig avtalsvillkoren.

Det nuvarande förslaget avseende den information som ska lämnas innan avtal ingås är otydligt och riskerar att leda till onödiga tillämpningsproblem.

Om sammanfattningen inte kan tillhandahållas innan avtalet ingår, ska avtalet enligt förslaget till ny LEK 7:2 träda ikraft först när konsumenten har "bekräftat sitt samtycke" efter att ha mottagit sammanfattningen av avtalet. Det är inte tydligt hur ett sådant samtycke tillkännages. Det är viktigt med klarhet i den frågan bl.a. för att kunna bedöma när ångerfristen börjar löpa.

Nuvarande förslag till mall för sammanfattningen innehåller krav på information om maxhastighet för mobila internetanslutningstjänster. Telenor vill här lyfta fram det arbete som utförts av branschen i syfte att förbättra transparensen i avtalen och för att ge konsumenter en korrekt förväntan på tjänsterna avseende täckning och kapacitet i mobilnäten. Mot den bakgrunden är det kontraproduktivt att kräva att tillhandahållarna går tillbaka till att ange maxhastigheter för mobila tjänster i sammanfattningen. Det måste istället anses tillräckligt att ange ett intervall för normal hastighet. Detta eftersom tillhandahållare av mobila tjänster inte kan kontrollera alla de faktorer som i praktiken är av betydelse för täckning som kapacitet.

### 17.9.2 Ändring av avtal

Enligt förslaget till 7:11 ska slutanvändare som inte godtar en villkorsändring kunna säga upp avtalet inom 3 månader från underrättelsetillfället. Det kan innebära att tjänsten börjar levereras enligt de nya villkoren innan abonnenten avslutar sitt engagemang. Telenor förutsätter att det innebär att abonnenten som väntar så lång tid med sin invändning godkänt att de nya villkoren tillämpas under tiden fram till att avtalet upphör.

### 17.9.4 Påföljder vid fel

Enligt förslaget blir konsumenttjänstlagens bestämmelser avseende påföljder tillämpbara på nummerbaserade interpersonella kommunikationstjänster och tjänster som helt eller delvis utgörs av överföring av signaler. Det bör i sammanhanget göras klart att bevisbördan för påstått fel i tjänsten ligger på konsumenten. Prestandan för elektroniska kommunikationstjänster är beroende av en rad faktorer som kontrolleras av såväl operatören, abonnenten som av tredje part.

### 17.11 Byte av tillhandahållare och nummerportabilitet

I förslaget till 7:20 andra stycket anges att föreskrifter kan komma att meddelas om att internetoperatör som tillhandahåller e-posttjänst ska fortsätta lagra tidigare abonnents e-post och medge såväl tillgång till denna som överföring till annan e-postadress. Det är enligt Telenor en märklig normgivningsåtgärd att inom ramen för ett föreskriftsbemyndigande i lag lägga grunden för en materiell regel som inte är en del av

lagstiftningsåtgärden och som därför inte beskrivits närmare eller analyserats utifrån vare sig behov eller möjliga konsekvenser för dem som kan komma att omfattas av skyldigheten.

### **17.12 Paketerbjudande**

Telenor anser att det behövs förtydliganden av vad bestämmelsen tar sikte på. Det är inte klart hur begrepp som "paketerbjudanden", "andra tjänster", "säljs tillsammans med" och "del av paketet" ska tolkas i ljuset av att vissa rättigheter omfattar "alla delar" av paketet. För att bestämmelsen ska vara möjlig att efterleva är det viktigt att den är klar och tydlig i alla avseenden.

Det kan inte vara meningen att alla tjänster och produkter som köps i ett sammanhang men som inte riskerar att leda till inlåsnings effekter avseende tillhandahållandet av elektroniska kommunikationstjänster ska omfattas av bestämmelsen om rätt till uppsägning av alla delar av paketet enligt förslaget till 7:25. Avtal om tilläggstjänster som ingås separat, som inte typiskt sett påverkat kundens val av huvudtjänsten, bör inte anses utgöra del i något paket enligt lagens definition. Inte heller när operatörer säljer tjänster som inte är kopplade till elektroniska kommunikationstjänster, t.ex. en försäkring avseende terminalen bör sådan tjänst ses som en del av paketet. Det är inte påkallat ur konsument skyddssynvinkel att en försäkringsgivares beslut att ändra en terminalförsäkring skulle leda till att en kund kan säga upp ett helt paket hos tillhandahållaren av elektroniska kommunikationstjänster.

## **18. Säkerhet och integritet**

Den nya definitionen av säkerhet (art. 40, 41 och hänvisning till NIS-direktivet) är inte konsekvent med nuvarande definitioner och lider dessutom av det faktum att det sektorspecifika EU-regelverket kring integritetsskydd (e-Privacy) har fastnat i EU-förhandlingar. Idag görs skillnad mellan driftsäkerhet, integritetsskydd och informationssäkerhet men den nya definitionen av säkerhet och säkerhetsincident gör att det blir svårare att förstå vilka aspekter av säkerhet som avses i det enskilda fallet, inte minst då incidenter enligt nu gällande EU-regelverk ska behandlas enligt olika processer beroende på om de avser integritet eller driftsäkerhet. Telenor förordar att nuvarande skiljelinje mellan driftsäkerhet och integritetsskydd bibehålls i den nya lagen och att ett omtag görs i denna del först när det nya EU-regelverket är färdigförhandlat.

### **18.2 Kontroll av säkerhet**

Den nya regeln om extern säkerhetsgranskning på operatörens bekostnad väcker många frågor. När ska en sådan åtgärd anses proportionerlig? Vilka misstankar om bristande säkerhet ska tillsynsmyndigheten ha för att åtgärden ska kunna aktualiseras? Är det rimligt att operatören ska stå för kostnaden om granskningen inte visar på några väsentliga brister? Vid en jämförelse med reglerna kring marknads kontroll framgår att den kontrollerade inte behöver betala något om kontrollen inte utvisar några fel eller brister. Tillägget i förslaget att det ska finnas särskilda skäl ger ingen större klarhet. Tvärtom är erfarenheten att särskilda skäl är något som tillsynsmyndigheten regelmässigt kan hänvisa till när det gäller säkerhetsfrågor, givet elektronisk kommunikations betydelse för samhället. Telenor motsätter sig genomförande på så

lösa grunder och anser under alla omständigheter att kostnaden för påtvingad kontroll endast ska bäras av operatören om kontrollen utvisar väsentliga brister i säkerheten.

### **18.3 Manipulation av nummerpresentation**

Promemorians beskrivning av "krav på att åtgärder ska vidtas som så långt som möjligt förhindrar manipulation av nummerpresentation" visar på en bristande förståelse för operatörens roll och möjlighet att adressera nummermanipulation. Spoofing är inte bara ett allvarligt problem för slutkunder utan i högsta grad även för terminerande operatör. Nummermanipulation är ofta en del av bedrägerier som riktar sig mot operatören och en anledning kan vara att utverka otillbörliga ekonomiska fördelar i kedjan av samtrafikersättningar. Det kan därtill vara ett led i ett bedrägeri mot operatörens slutkunder. Åtgärder som vidtas förhindrar inte själva nummermanipuleringen utan tar sikte på att begränsa de negativa effekterna, exempelvis genom att i samarbete med de slutkunder som tilldelats nummerresurserna blockera inkommande trafik som originerar i utlandet för tjänster som inte behöver någon sådan inkommande trafik.

### **18.4 Incidentrapportering**

Förslaget om förändringar i rapportering av säkerhetsincidenter lider av den otydliga definitionen av säkerhet där driftsäkerhet blandas ihop med informationssäkerhet på ett för svenska förhållanden nytt sätt och det faktum att den viktigaste regleringen kring integritet och konfidentialitet i elektronisk kommunikation inte är färdigförhandlad på EU-nivå. Det finns inga garantier för att den EU-förordning som innehåller tvingande krav avseende rapportering av integritetsincidenter inte kommer att vara fortsatt gällande efter att koden implementerats.

### **18.5 Behandling av trafikuppgifter och integritetsskydd**

Det är besvärande att den nya definitionen av säkerhet och säkerhetsincident tycks blanda ihop både driftsäkerhet och informationssäkerhet/ integritet. I avvaktan på att e-dataskyddsdirektivet ersätts av en EU-förordning är det svårt att ta ställning till promemorians förslag i kapitel 18.

#### **18.5.2 Lagring och annan behandling av trafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål**

Intressant och mycket relevant i detta sammanhang är definitionen av trafikuppgift. Att IP-nummer inte kan betraktas som trafikuppgifter torde vara en missuppfattning som Sverige är ganska ensamma om och som det varken finns tekniskt eller juridiskt stöd för. Det bör göras klart i implementeringen att med trafikuppgift kan avses även IP-nummer. Det är en felaktig och förlegad syn att IP-nummer alltid definitionsmässigt kan jämföras med telefonnummer och liknande uppgifter om abonnemanget.

## **19. Uppgiftsskyldighet**

PTS föreslås få utökade möjligheter att kräva in uppgifter. PTS begär redan idag in en mycket stor mängd uppgifter från operatörerna, både för egen räkning och för andras,

exempelvis Berek och EU-kommissionen. Viss periodisk insamling följer etablerade rutiner och rör i princip samma uppgifter varje gång. Annan insamling sker ad hoc, händelsebaserat eller när PTS fått ett särskilt uppdrag. Då kan det röra sig om uppgifter som operatören inte själv haft anledning att sammanställa för eget bruk och fristen att lämna uppgifterna kan ibland vara mycket kort. Uppgiftsördan är mycket tung för operatörerna och det är viktigt att myndigheterna har förståelse för detta. Det är inte alltid PTS visar sådan förståelse. Ibland är det oklart vad syftet med datainsamlingen är och det kan också uppstå nya syften och behandlingar efter insamlingen, som är oväntade eller oönskade utifrån de intressen som operatören har. Insamling ska därför ske endast om det är mycket angeläget, att uppgifterna verkligen behövs, att det ges gott om tid för operatören att sammanställa uppgifterna, att mängden uppgifter minimeras och att syftet med insamlingen är tydligt beskrivet. Om möjligt ska PTS inte ha flera parallella datainsamlingar under samma tidsperiod. Datainsamlingarna bör därtill koordineras så att olika avdelningar hos myndigheten vet vad som redan samlats in. Oväntade behandlingar eller publiceringar ska inte få ske i efterhand utan att berörda operatörer lämnat medgivanden. Det har exempelvis hänt att PTS vid insamlingen angett att operatörsdata kommer att aggregeras innan publicering, men senare har uppgifter på operatörsnivå ändå varit tillgängliga i de statistikverktyg som tillhandahålls. Dessutom måste PTS säkerställa att sekretess kan hävdas för känsliga uppgifter, vilket kräver relevant lagstöd för de syften och uppgiftskategorier som aktualiseras. Det ska här anmärkas att PTS idag inte har möjlighet att sekretessbelägga lämnade uppgifter som inte motsvarar de syften som räknas upp i OSL, vilket gör att operatören kan dra sig för att lämna ut känsliga uppgifter.

## 20. Tillsyn

När det gäller frågan om ekonomisk kompensation vid återkallelse av tillstånd (LEK 7:9) anser Telenor att PTS enligt lag ska ha en skyldighet att besluta om rimlig ersättning för den skada som uppstår för tillståndshavaren, inbegripet i tillämpliga fall återbetalning av auktionslikvider. Att huvudregeln är att operatör som både betalat för frekvensanvändningen och investerat i infrastruktur och tjänster baserat på innehavet av frekvenserna, inte har någon rätt att helt eller delvis bli kompenserade för indraget tillstånd, strider mot grundläggande principer om rättssäkerhet och proportionalitet.

## 21. Sanktioner

Promemorian föreslår att tillsynsmyndigheten ska kunna utfärda omedelbara sanktionsavgifter för överträdelser av vissa uppräknade skyldigheter. Telenor förstår förslaget som att PTS redan innan en tillsyn är avslutad ska kunna bötfälla en aktör som omfattas av anmälningsplikt, och att motivet är att det annars finns möjlighet för aktören att fortsätta med sina överträdelser fram tills att PTS tillsyn är avslutad. I praktiken ska således PTS bestämma sig för att ett regelbrott är för handen innan myndigheten är färdig med sin utredning. Detta är svårt att förstå och bryter mot hur PTS tillsynsuppgift enligt sektorregelverket sett ut sedan myndigheten skapades. Det förhållandet att en tillsynsaktivitet kan pågå en längre tid tyder på att frågan som är under bedömning kräver en omfattande utredning. Att besluta om böter innan denna utredning är färdig verkar strida mot grundläggande förvaltningsrättsliga krav, inte minst då det är fråga om myndighetsutövning mot enskilda. Att beslutet går att överklaga läker inte den bristen.

När PTS inom ramen för ett tillsynsärende funnit att en aktör bryter mot lagen kan myndigheten förelägga aktören att vidta rättelse vid hot om vite. Ett sådant vitesföreläggande föregås normalt av en underrättelse, men vid allvarliga överträdelser har PTS möjlighet att agera omedelbart med vitesföreläggande. Detta framgår uttryckligen av LEK 7:8. Det finns således redan en effektiv och omedelbar sanktion vid allvarliga överträdelser och det är PTS som kontrollerar tidsaspekten för detta förfarande. Det är i sammanhanget anmärkningsvärt att bestämmelsen i LEK 7:8 som ger PTS möjlighet till omedelbara vitesförelägganden vid allvarliga överträdelser inte alls berörs i promemorians avsnitt om sanktioner. Denna bestämmelse ger PTS mandat till omedelbara och sanktionerade korrigeringsåtgärder vid allvarliga överträdelser.

Det finns i anslutning till förslaget inga exempel på ärenden där PTS möjlighet att vitesförelägga har varit otillräckligt för att åstadkomma rättelse. Däremot antyds att det behövs en möjlighet för PTS att ingripa mot överträdelser som redan skett. Även här saknas exempel eller tydlig motivering varför sanktionen är nödvändig i förhållande till överträdelser som redan skett. I stället följer ett generellt påstående om att avgiften skapar incitament att undvika överträdelser och att den verkar avskräckande "på ett annat sätt" än nuvarande sanktioner. Telenor känner inte alls igen sig i dessa beskrivningar. Vi tar regelverket och PTS tillsynsaktiviteter på största möjliga allvar.

Det är naturligtvis inte otänkbart att någon enstaka aktör historiskt valt att bryta mot en viss skyldighet för att vinna fördelar eller som ett led i att få tillstånd en rättslig prövning. Sådana aktörer är enkla att identifiera och PTS bör naturligtvis punktmarkera dessa så att tillsyn vid överträdelser inte behöver dröja. Är överträdelsen av allvarlig art kan PTS ingripa omedelbart men även vid andra överträdelser kan PTS agera med stor skyndsamhet och få tillstånd rättning genom underrättelse och följande vitesföreläggande inom några veckor efter konstaterad överträdelse.

I listan över överträdelser som ska kunna leda till sanktionsavgift finns ett antal områden som är mycket komplexa och där PTS själv haft svårt att ge klara signaler till marknadens aktörer om tolkning och tillämpning. Så är exempelvis fallet för åtgärder för att hantera risker som hotar säkerheten i nät och tjänster, information om hot om säkerhetsincidenter, att bedriva verksamhet så att beslut om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan ske och att lämna ut uppgifter som rör abonnemang eller andra uppgifter som angår ett särskilt meddelande. Det antyds indirekt i promemorian att listan bygger på regler som operatörerna i större utsträckning inte följt. Något belägg för detta saknas dock. Det är under alla omständigheter anmärkningsvärt att skyldigheter som är mycket komplexa och svårtolkade för både operatörerna och PTS ska kunna leda till omedelbara sanktioner utan att frågorna varit föremål för sedvanlig utredning. Mot bakgrund av att det redan finns mycket effektiva sanktioner i LEK, som inkluderar möjlighet till omedelbara vitesförelägganden vid allvarliga överträdelser, skadeståndstalan från drabbade motparter och ytterst en möjlighet för PTS att dra tillbaka tillstånd eller förbjuda vidare verksamhet, saknas tillräckliga skäl att införa ytterligare sanktioner. Telenor avstyrker därför förslaget om nya sanktionsavgifter.

## 22. Avgifter

Årsavgiften till PTS är en betungande post i operatörernas verksamhet och det är långt ifrån självklart att operatörerna ska finansiera tillsynsmyndighetens verksamhet. I flera andra EU-stater, såsom i Danmark, finns ingen motsvarande avgift. Det kan ifrågasättas huruvida anmäld verksamhet som omsätter mindre än 30 MSEK per år ger upphov till så obetydligt arbete hos PTS att de ska undantas från avgiftsplikt. Telenor

noterar att promemorian (avsnitt 28.3.2) å ena sidan slår fast att avgiftsbortfallet på grund av den nya omsättningsgränsen skulle vara av liten betydelse, men å andra sidan konstaterar att de återstående företagen ska täcka 100% av avgiftsuttaget. Det sägs inte rakt ut, men konsekvensen är uppenbarligen att årsavgiften kommer att höjas ytterligare.

## **Övrigt**

Telenor står till regeringens förfogande om det uppstår frågor eller behov av kompletterande upplysningar med anledning av detta remissvar.

Telenor åberopar inte någon sekretess för lämnade uppgifter.

Telenor Sverige AB

Martin Sjöberg  
Bolagsjurist