

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

18-08-2023, FINAL

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Enheten för digital infrastruktur och säkerhet
103 33 Stockholm

Insänt via e-post till följande adresser:
fi.registrator@regeringskansliet.se
david.troeng@regeringskansliet.se

Yttrande över frågor om dagens och framtidens utmaningar på konnektivetsområdet

Tele2 Sverige AB ("Tele2") har tagit del av Finansdepartementets frågor om dagens och framtidens utmaningar på konnektivetsområdet, som Finansdepartementet tillställde bland andra Tele2 den 15 maj 2023 med dnr. Fi2023/01693. Tele2 får härmed inkomma med följande yttrande.

1. Inledning

Tele2 välkomnar möjligheten att bidra till Finansdepartementets kunskapsinsamling för att förstå hur konnektivetsområdet kan utvecklas och hur dagens och framtidens utmaningar kan mötas. Tele2 uppfattar att kunskapsinsamlingen primärt syftar till att bidra till regeringens arbete med en ny bredbandsstrategi, som ska ersätta den nu gällande bredbandsstrategin från 2016 ("Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi"), vars mål sträcker sig fram till utgången av 2025.

De frågor om konnektivetsområdets utmaningar som Finansdepartementet ställer är båda många, komplexa och breda. I syfte att avgränsa yttrandet har Tele2 i det följande valt att ta sin utgångspunkt i de medel för måluppfyllelse inom området elektroniska kommunikationer som föreskrivs i portalparagrafen i lag (2022:482) om elektronisk kommunikation ("LEK"), det vill säga att tillgången för enskilda och myndigheter till en så stor variation som möjligt av säkra och effektiva elektroniska kommunikationer ska uppnås genom att konkurrens, innovation, internationell harmonisering samt säkerhet i nät och tjänster främjas.

I det följande redogör Tele2 övergripande för centrala utmaningar inom nyss nämnda främjandeområden som vore möjliga och enligt Tele2 borde vara prioriterade för regeringen att adressera med en ny nationell bredbandsstrategi. Tele2s problembeskrivningar och åtgärdsförslag fokuserar på områden där regeringen direkt, t ex genom lagstiftning, medelstilldelning och/eller styrning av statliga myndigheter, affärsverk och bolag, eller indirekt, t ex genom rekommendationer och vägledningar för och/eller granskning och uppföljning av regional och kommunal myndighetsutövning och bolagsverksamhet, kan stärka den offentliga sektorns främjande av konkurrens, innovation och säkerhet inom konnektivetsområdet.

2. Utmaningar och förslag på främjandeåtgärder inom konkurrensområdet

Såsom har uppmärksammats i tidigare nationella bredbandsstrategier påverkar konkurrensförutsättningarna inom konnektivetsområdet av aktiviteter och åtgärder som vidtas av offentliga aktörer på både statlig, regional och kommunal nivå. Vid formuleringen av en nationell bredbandsstrategi utgör detta faktum i sig en utmaning, eftersom statens förmåga att styra de regionala och kommunala nivåerna är begränsad.

Den grundlagsreglerade kommunala självstyrelsen innebär att kommuner och regioner har ett betydande handlingsutrymme i fråga om val av verksamheter, serviceformer och förfaringsätt.

Icke desto mindre föreligger ett stort behov av att den offentliga sektorn på samtliga nivåer främjar konkurrensen inom konnektivetsområdet i enlighet med de principer som ligger till grund för områdets sektorspecifika lagstiftning och att aktiviteter och åtgärder inom den offentliga sektorns samtliga nivåer som har direkt skadliga effekter på konkurrensen inom konnektivetsområdet undviks. De tydligaste utmaningarna återfinns inom den kommunala bolagssektorn, varav de enligt Tele2 två viktigaste beskrivs i det följande.

För det första föreligger det konkurrensutmaningar inom den kommunala bostadsbolagssektorn. Inledningsvis är det viktigt att betona att förutsättningarna för konkurrens inom konnektivetsområdet i *utgångsläget* är mycket goda inom det kommunala bostadsbeståndet. Olikt situationen i de allra flesta andra EU-medlemsländer finns det nämligen i svenska kommunala bostadsfastigheter normalt sett två av varandra oberoende fastighetsnät över vilka fasta bredbandstjänster med gigabithastigheter kan tillhandahållas – fiberkoaxnät och fiber-LAN-nät. Konkurrens mellan av varandra oberoende infrastrukturer är det huvudsakliga målet med den europeiska och svenska förhandsregleringen inom konnektivetsområdet. Detta då infrastrukturbaserad konkurrens bedöms ge upphov till störst variation och valmöjligheter i fråga om pris, kvalitet och kapacitet. Att fasta bredbandstjänster tillhandahålls över flera av varandra oberoende infrastrukturer är också mycket fördelaktigt utifrån ett säkerhets- och redundansperspektiv. Annorlunda uttryckt är normalläget inom det befintliga kommunala bostadsbeståndet i fråga om förekomsten av konkurrerande infrastrukturer för konnektivitet synnerligen gott.

Utmaningen består härvidlag i att det förekommer att kommunala bostadsbolag, utan att relevanta teknik-, kostnads- och/eller driftrelaterade skäl föreligger, väljer att helt nedmontera eller begränsa möjligheterna att tillhandahålla bredbandstjänster med gigabithastigheter över en av de konkurrerande infrastrukturer, medan den andra infrastrukturen därmed erbjuds exklusivitet. Skäl för denna typ av åtgärder redovisas ibland inte alls, medan det ibland – förvånande nog – tydliggörs att åtgärden faktiskt syftar till att minska konkurrenstrycket och göra det lättare för den ena infrastrukturen att "vinna över den andra". Effekterna av denna typ av åtgärder är uppenbara: Förutsättningarna för infrastrukturbaserad och effektiv konkurrens, och därmed för slutanvändarnas valfrihet och för utvecklingen av ett varierat utbud av elektroniska kommunikationstjänster, reduceras avsevärt. Samma effekter uppstår i fråga om redundans.

Att kommunala bolag, som ska ha ett allmännyttigt uppdrag, vidtar åtgärder som på ett så tydligt sätt går på tvärs mot målen för såväl europeisk som svensk lagstiftning inom konnektivetsområdet är enligt Tele2 mycket problematiskt, och bör – liksom i tidigare nationella bredbandsstrategier – adresseras i en ny nationell bredbandsstrategi.

För det andra föreligger det konkurrensutmaningar inom den kommunala stadsnätssektorn. Inledningsvis är det viktigt att betona att de kommunala stadsnätens investeringar i accessnätinfrastruktur och tillhandahållande av passivt tillträde till sådan accessnätinfrastruktur (d.v.s. svartfiber) på grossistmarknaden för lokalt tillträde till fibernät till flerfamiljshus har varit och fortsatt är mycket viktig och positiv för den svenska marknadsutvecklingen. Denna del av den kommunala stadsnätverksamheten har från början fokuserat på den del av konnektivetsområdets värdekedja där den kommersiella förmågan till investeringar har varit begränsad. Någon undanträngning av privata investeringar har det i de flesta fall alltså inte varit fråga om. Istället har kommunala investeringar i accessnätinfrastruktur i huvudsak kompletterat privata investeringar i accessnätinfrastruktur.

Utmaningen består härvidlag i att det förekommer att kommunala stadsnät "klättrar i värdekedjan". Vanligast är att kommunala stadsnät i tillägg till ägandet av passiv infrastruktur också bedriver kommunikationsoperatörsverksamhet ("KO-verksamhet"). På marknaden för KO-tjänster saknas det emellertid inte privata alternativ. Från start har det funnits flera privata kommunikationsoperatörer som konkurrerat om de tidsbegränsade KO-kontrakt som ofta upphandlas av kommunala stadsnät och av såväl kommunala som privata bostadsbolag.

Att kommuner bedriver egen KO-verksamhet är problematiskt ur i huvudsak två perspektiv. För det första är det principiellt bekymmersamt att kommunala bolag agerar och konkurrerar på i övrigt helt kommersiella marknaden med flertalet privata aktörer. Detta då kommunala bolag agerar under principiellt andra och mer fördelaktiga finansiella villkor jämfört med privata bolag, vilket har att göra med formerna för hur all kommunal verksamhet, även den bolagiserade, i grund och botten finansieras. För det andra har det visat sig att kommunal KO-verksamhet i kombination med kommunalt ägda stadsnät och kommunala bostadsbolag skapar incitamentsstrukturer som kan leda till att KO-kontrakt inte konkurrensutsätts, utan att kommunala stadsnät och/eller kommunala bostadsbolag tilldelar KO-uppdraget till kommunkoncernens egen KO-verksamhet utan konkurrensutsättning.

Ytterligare en form av kommunal "klättring i värdekedjan" är att kommunala stadsnät väljer en helt vertikalt integrerad affärsmodell och även tillhandahåller internetaccess-tjänster till slutkunder. I vissa kommuner är den kommunala tjänsteleverantören den enda tillåtna leverantören av slutkundstjänster i det kommunala stadsnätet. De hushåll som är anslutna till det kommunala stadsnätet kan i dessa fall inte välja någon annan leverantör av fasta bredbandstjänster över fiber än kommunens egen tjänsteleverantör. I dessa fall leder det kommunala ägandet av den passiva infrastrukturen således till betydande hinder för privat verksamhet på slutkundsmarknaden för internetaccess-tjänster.

Kommunal KO-verksamhet och, i än högre grad, kommunal slutkundstjänstverksamhet går på tvärs mot såväl den nuvarande som föregående regeringars grundprincip om att konnektivetsområdet ska vara marknadsdrivet med stöd från samhället där det saknas förutsättningar för kommersiell verksamhet. Det är allmänt känt och vedertaget att det *inte* saknas förutsättningar för kommersiellt tillhandahållande av vare sig KO-tjänster eller internetaccess-tjänster till slutkunder. Skälen för kommunal verksamhet inom dessa områden saknas därmed, och kommunal verksamhet inom dessa områden leder till att konkurrensen reduceras snarare än främjas.

Att konkurrensen reduceras i en kommuns upphandling av KO-tjänster och/eller i en slutkunds val av internetaccessleverantör är inte bara till nackdel för de privata aktörer som inte tillåts konkurrera om KO- eller internetaccessleverantörsuppdragen, utan allra mest för kommunen självt (som får ut mindre kundnytta ur en icke-konkurrensutsatt värdekedja) och så klart för slutkunderna (vars valfrihet försvinner och som därmed löper stor risk att betala högre priser).

Detta motiverar att frågan om lämpliga nivåer på kommunal verksamhet inom konnektivetsområdet adresseras – såsom i tidigare nationella bredbandsstrategier – i en ny nationell bredbandsstrategi.

Mot bakgrund av det ovanstående **föreslår Tele2** att regeringen i en ny bredbandsstrategi:

- *dels* inkluderar en tydlig rekommendation och vägledning om hur regeringen anser att kommunala bolag bör agera för att främja konkurrensen inom konnektivetsområdet, och då särskilt att upprätthålla befintlig infrastruktur-baserad konkurrens mellan parallella fastighetsnät inom det kommunala bostadsbeståndet och att undvika kommunal KO- och tjänsteleverantörs-verksamhet då sådan inte kan motiveras med att förutsättningar för privat och kommersiell verksamhet saknas;
- *dels* ger Post- och telestyrelsen ("PTS") i uppdrag att utreda hur kommunala bolags påverkan på konkurrensförutsättningarna inom konnektivetsområdet löpande kan granskas, jämföras och följas upp.

3. Utmaningar och förslag på främjandeåtgärder inom innovationsområdet

Innovation inom konnektivetsområdet kan ske på flera nivåer, såväl inom utbyggnaden av infrastruktur för konnektivitet som inom tillhandahållandet av konnektivitetstjänster och inom användningen av konnektivitetstjänster.

För närvarande, och under ett antal år framöver, är mobilmarknaden inne i en intensiv innovationsfas i den bemärkelsen att 5G-tekniken byggs ut samtidigt som användarna utvecklar nya sätt att dra nytta av de förmågor och den funktionalitet som 5G-tekniken erbjuder. En grundläggande fråga för regeringen att adressera i en ny bredbandsstrategi blir i detta sammanhang hur hinder för utbyggnaden av digital infrastruktur i allmänhet och för 5G-teknik i synnerhet kan reduceras och hanteras, vilket i sin tur kan förväntas underlätta och främja de innovationsprocesser som användarna initierar med grund i 5G-konnektivitet.

Liksom inom konkurrensområdet behöver hänsyn tas till det faktum att förutsättningarna för utbyggnad av 5G-nät påverkas av aktiviteter och åtgärder som vidtas av offentliga aktörer på både statlig, regional och kommunal nivå. Såsom noteras i Finansdepartementets frågedokument kan båda praktiska och administrativa hinder försvåra utbyggnaden av digital infrastruktur. Vilka åtgärder som kan vidtas av regeringen måste anpassas till den nivå inom offentlig sektor på vilken hindren uppstår.

Inom den statliga sektorn uppstår administrativa hinder för 5G-utbyggnad till följd av framför allt länsstyrelsernas handläggningstider, Försvarmaktens hantering av hinderremisser och inplaceringsförfrågningar samt långa leveranstider för beställd elanslutning från statliga elbolag.

Vad avser länsstyrelsernas handläggningstider noterar Tele2 att tidsutdräkten för handläggning är särskilt utdragen i överklagandeprocessen. Detta bekräftas också av Boverkets uppföljning av länsstyrelsernas handläggningstider, vari Boverket bland annat har konstaterat att variationen i handläggningstid för överklaganden mellan länsstyrelserna fortsatt var stor under år 2022 och att den genomsnittliga handläggningstiden för överklaganden för hela riket ökade år 2022 jämfört med år 2021. Vidare har Boverket konstaterat att endast hälften av länsstyrelserna år 2022 nådde de båda inriktningsmålen om att 75 respektive 90 procent av överklagade kommunala beslut om lov, där bygglov, marklov, rivningslov och förhandsbesked ingår, ska vara avgjorda inom 105 respektive 150 dagar. Av Boverkets redovisning följer att orsakerna till att målen för avgjorda överklaganden inte nås bland annat är stor personalomsättning och att andra ärendetyper prioriteras högre.

18-08-2023, FINAL

Vad avser Försvarsmaktens myndighetsutövning kan Tele2 konstatera att handläggnings-tiderna för hinderremisser är lång och att förfrågningar om nya inplaceringar och om förändring av befintliga inplaceringar i Försvarsmaktens infrastruktur i flera fall inte besvaras över huvud taget av Försvarsmakten. Dessa förfaringssätt innebär att planerad utbyggnad av 5G-infrastruktur försenas och/eller helt får planeras om.

Inom den kommunala sektorn uppstår administrativa hinder för 5G-utbyggnad till följd av framför allt vissa kommunala bostadsbolags vägran att teckna nya hyresavtal för placeringar av sändarplatser på byggnader, vissa kommunala bostadsbolags höga hyresavgifter för placering av sändarplatser på byggnader, långa leveranstider för beställd elanslutning från kommunala elbolag samt vissa kommunala vatten-, VA- och energibolags hantering av hyresavtal för placeringar av sändarplatser på bruksbyggnader.

Vad avser de kommunala bostadsbolagens förfaringssätt är det en relativt ny företeelse att vissa kommunala bostadsbolag helt vägrar att teckna nya eller omförhandla befintliga hyresavtal för placering av sändarplatser för mobilnät, inklusive 5G-nät, på de kommunala bostadsbolagens byggnader. Mot bakgrund av att kommunala bostadsbolag ofta är stora fastighetsägare i tätorterna, och givet att 5G-utbyggnad innebär förtätningar och nya sändarplatser i just tätorterna, är det uppenbart att dessa förfaringssätt kan få stora negativa konsekvenser för 5G-utbyggnaden i kommuner med kommunala bostadsbolag som inte vill teckna hyresavtal.

I sammanhanget bör det noteras att mobiloperatörer har möjlighet att ansöka om ledningsrätt i de fall hyresavtal inte kan komma till stånd. Tele2 noterar vidare att EU-kommissionens förslag på en förordning om gigabitinfrastruktur innehåller ytterligare rättigheter för mobilnätoperatörer att få tillgång till offentligt ägda byggnader, inklusive byggnader ägda av kommunala bolag, i syfte att underlätta 5G-utbyggnad. I detta sammanhang vill Tele2 samtidigt betona att kommersiella överenskommelser om hyresavtal i normalfallet är att föredra. Tele2 konstaterar vidare att kommunala fastighetsägare i flera kommuner kräver strukturellt högre nivåer på hyresavgifter än vad privata fastighetsägare i samma kommuner gör.

Vad avser de kommunala vatten-, VA- och energibolagens förfaringssätt noterar Tele2 att det har blivit vanligare att avtal med mobiloperatörer om placeringar av sändarplatser på vattentorn sägs upp till följd av miljö-, hälso- eller säkerhetsskäl. Mot bakgrund av att vattentorn ofta är placerade högt och i eller nära tät bebyggelse, och mot bakgrund av att det i normalfallet är svårt att erhålla bygglov för höga master som kan ersätta inplaceringen i vattentorn, kan det konstateras att en reducerad möjlighet att utnyttja denna typ av kommunala bruksbyggnader försvårar, försenar och fördyrar utbyggnaden av 5G-nät i Sverige. Härvidlag är det viktigt att uppmärksamma att de miljö-, hälso- och säkerhetsskäl, som i sig ofta är relevanta, som normalt anförs som skäl för uppsägning av hyresavtal, skulle gå att hantera med långt mindre ingripande åtgärder, t ex genom flytt av aktiv utrustning eller förändrad tillträdeskontroll av driftpersonal. Ett för 5G-utbyggnaden mindre negativt förfaringssätt bör således vara fullt möjligt utan att kommunernas miljö-, hälso- eller säkerhetskrav skulle behöva minskas.

I tillägg till ovan nämnda administrativa hinder för 5G-utbyggnad på statlig och kommunal nivå vill Tele2 betona att utbyggnaden av ny digital infrastruktur är mycket kapitalintensiv. Åtgärder inom offentlig sektor som leder till fördyring av infrastrukturutbyggnad eller av tillhandahållandet av konnektivitetstjänster riskerar att leda till försenad och/eller utebliven utbyggnad av ny digital infrastruktur. I detta sammanhang vill Tele2 lyfta fram två strukturella förhållanden inom offentlig sektor som enligt Tele2 bör adresseras i en ny bredbandsstrategi.

För det första noterar Tele2 att kostnaderna för radiospektrum utgör en betydande del av de totala kostnaderna för digital infrastruktur. Då efterfrågan på radiospektrum överstiger utbudet på samma radiospektrum tilldelas radiospektrum genom auktioner där auktionsdeltagarnas betalningsvilja ytterst styr auktionsresultatet. I tidigare svenska spektrumauktioner har vinnande auktionsdeltagare kunnat ta vunna radiotillstånd i bruk i direkt anslutning till avslutade auktioner. På motsvarande sätt har auktionslikvider behövt erläggas till PTS i direkt anslutning till avslutade auktioner, varvid PTS direkt har fört inkomna auktionslikvider vidare till staten.

Under innevarande och kommande år kommer radiospektrum att återauktioneras, det vill säga befintliga och sedan tidigare tilldelade radiotillstånd kommer att löpa ut och tilldelas på nytt. Det är rimligt att förvänta sig att återtilldelningen av befintliga tillstånd kommer att ske i god tid innan de befintliga tillstånden löper ut. Det betyder i sin tur att vunna radiotillstånd kommer att kunna tas i bruk långt efter – i vissa fall flera år efter – avslutade auktioner. I dessa situationer skulle det inte bara vara ologiskt och oförenligt med praxis att kräva betalning av auktionslikvider i direkt anslutning till avslutade auktioner, det skulle också ha negativ inverkan på mobiloperatörernas (i den utsträckning mobiloperatörerna vunnit återtilldelade radiotillstånd) förmåga att finansiera utbyggnaden av ny digital infrastruktur.

Istället för att användas för finansiering av utbyggnad av ny digital infrastruktur skulle alltså medel överföras till staten för spektrumresurser långt innan – ibland flera år innan – staten skulle tillåta användning av samma spektrumresurser. Annorlunda uttryckt skulle staten kräva ersättning för en statlig resurs långt innan staten medgav att den statliga resursen fick användas. En sådan ordning skulle uppenbart inte främja marknadens finansiella förmåga att bygga och utveckla digital infrastruktur.

För det andra uppmärksammar Tele2 att Kammarkollegiets ramavtal för kommunikationslösningar och kommunikationstjänster inte innehåller bestämmelser om indexering av priser. Kammarkollegiets vägledning för aktuellt ramavtal nämner förvisso indexklausuler som ett lämpligt sätt att hantera balansen mellan ökande priser för leverantörer och eventuella riskpremier i anbudspriset för de upphandlande myndigheterna. Ju längre kontraktstiden är, desto viktigare blir en sådan riskfördelning enligt Kammarkollegiets vägledning. I vägledningen överlåter dock Kammarkollegiet till upphandlande myndighet att lägga till lämplig prisjusteringsklausul i avropsavtalet, vilket i praktiken kan vara svårt. Till detta kan nämnas att ramavtalet innehåller en rätt för leverantör att påkalla prisjustering. Denna rätt är dock mer att likna vid en förhandlingsrätt utan ett på förhand fastställt resultat. Prisjusteringar på bastjänster får dessutom inte överstiga +/- 5 procent, vilket väsentligen understiger nuvarande inflationstakt.

Härvidlag noterar Tele2 för det första att indexklausuler förekommer i många andra avtal om kommunikationslösningar och kommunikationstjänster, såväl inom privat som offentlig sektor (i det senare fallet i sådana avtal med kommunala eller statliga upphandlare som inte utgör avropsavtal under Kammarkollegiets ramavtal). För det andra uppmärksammar Tele2, vilket även Kammarkollegiet gör i ovan nämnda vägledning, att indexregleringar, särskilt under tider med hög inflation, höga energi- och bränslekostnader, utmaningar inom frakt och logistik och stora valutakursfluktuationer, säkerställer att konsekvenserna av sådana förändrade förutsättningar rättvist, effektivt och smidigt kan fördelas mellan parterna i ett avtal. Rätt att påkalla prisjusteringar har inte alls samma positiva effekter.

För Tele2 är det svårt att se några rimliga grunder för varför en sådan rättvis, effektiv och smidig fördelning inte säkerställs *direkt* i just Kammarkollegiets ramavtal, medan såväl privata som offentliga (kommunala och statliga) upphandlare, då de inte gör avrop från Kammarkollegiets ramavtal, ofta vill se att indexklausuler inkluderas.

Indexklausuler förordas dessutom, som nämnts ovan, av Kammarkollegiet självt, dock utan att det får genomslag i ramavtalet. Denna ordning förefaller särskilt märkligt med tanke på statens intresse i att främja innovation inom konnektivetsområdet, och mot bakgrund av att Kammarkollegiets ramavtal syftar till att både säkerställa effektivitet i de offentliga myndigheternas anskaffning av varor och tjänster samt att, särskilt inom området informationsteknik, beakta intresset av innovationer.

Mot bakgrund av det ovanstående **föreslår Tele2** att regeringen i en ny bredbandsstrategi:

- *de/s* ger länsstyrelserna i uppdrag att prioritera avgörandet av överklagande-ärenden som rör lov för utbyggnad av mobilnät;
- *de/s* ger Försvarsmakten i uppdrag att utveckla förmågan till tidig dialog och samverkan med relevanta myndigheter och organisationer i planerings- och prövningsprocesser för utbyggnad av mobilnät;
- *de/s* sätter upp som mål att utöva en aktiv ägarstyrning, enligt gängse principer för statens ägarstyrning, för att säkerställa att statliga Vattenfalls leveranstider för beställda elanslutningar till sändarplatser för mobilnät kan förkortas;
- *de/s* inkluderar en tydlig rekommendation och vägledning om hur regeringen anser att kommunala bolag bör agera för att främja utbyggnad av digital infrastruktur i allmänhet och 5G-nät i synnerhet, och då särskilt att på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor, inklusive prisvillkor, teckna nya och/eller omförhandla befintliga hyresavtal för placering av sändarplatser för mobilnät, inklusive 5G-nät, på kommunägda byggnader, inklusive bruksbyggnader såsom vattentorn, samt att utöva en aktiv ägarstyrning, enligt gängse principer för kommunernas ägarstyrning, för att säkerställa att de kommunala elbolagens leveranstider för beställda elanslutningar till sändarplatser för mobilnät kan förkortas;
- *de/s* ger PTS i uppdrag att utreda hur kommunala bolags påverkan, och då särskilt kommunala bostads-, energi-, vatten- och VA-bolag, på förutsättningarna för utbyggnad av mobilnät löpande kan granskas, jämföras och följas upp;
- *de/s* sätter upp som mål att inom ramen för EU-institutionernas lagstiftningsarbete aktivt verka för att EU-kommissionens förslag på förordning om gigabitinfrastruktur (KOM(2023)94), och då särskilt EU-kommissionens förslag på en utvidgad skyldighet att ge tillträde till fysisk infrastruktur som inte ingår i ett nät men som ägs eller kontrolleras av offentliga organ, ska antas av EU-institutionerna.
- *de/s* tydliggör att villkoren för betalning av auktionslikvider vid tilldelning av radiotillstånd ska vara sådana att betalning ska ske först vid den tidpunkt då radiotillstånd får tas i bruk;
- *de/s* ger Kammarkollegiet i uppdrag att inkludera lämpliga indexklausuler för aktuella tjänster i ramavtalen för kommunikationslösningar och kommunikations-tjänster.

4. Relevanta utmaningar och förslag på främjandeåtgärder inom säkerhetsområdet

Såsom Finansdepartementet konstaterar i sitt frågedokument har den digitala infrastrukturen alltmer kommit att betraktas som en samhällskritisk infrastruktur. Det försämrade säkerhetspolitiska läget har av många ansetts ytterligare öka vikten av en säker och robust infrastruktur.

Till följd av en successivt förändrad bedömning av behovet av att skydda den digitala infrastrukturen har det offentligas säkerhetskrav på operatörer av elektroniska kommunikationsnät ökat. I Sverige utgör de generella kraven i LEK och de specifika kraven i PTS:s föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i nät och tjänster (PTSFS 2022:11) ("Säkerhetsföreskrifterna") kärnan i den säkerhetsrelaterade kravmassa som tillhandahållare av elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster har att följa.

En viktig och positiv aspekt med säkerhetskraven i LEK och i Säkerhetsföreskrifterna är att de antingen genomför (i LEK:s och Säkerhetsföreskrifternas fall) eller baseras på (i Säkerhetsföreskrifternas fall) EU-harmoniserade regler om säkerhet i nät och tjänster. Säkerhetsbestämmelserna i LEK och Säkerhetsföreskrifterna genomför och överensstämmer med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation ("Kodexen") och Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation ("E-dataskyddsdirektivet"). Vid framtagandet av Säkerhetsföreskrifterna har PTS dessutom tagit i beaktande EU:s verktygslåda för 5G-säkerhet och riktlinjerna från EU:s cybersäkerhetsbyrå ("ENISA"), som har publicerats i rapporten *Guideline on Security Measures under the EECC*. De säkerhetskrav som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen ("NIS2-direktivet"), vars genomförande i svensk rätt i nuläget utreds, speglar i stor utsträckning de krav som ställs i LEK och Säkerhetsföreskrifterna.

Att den centrala och grundläggande kravmassan avseende säkerhet i nät och tjänster, som gäller för operatörer i Sverige, genomför och baseras på EU-gemensamma regler, underlättar väsentligt svenska operatörers efterlevnad av dessa regler. Detta dels då flera svenska operatörer bedriver verksamhet i andra EU-medlemsländer där motsvarande krav gäller, vilket gör det möjligt för operatörer med verksamhet i flera EU-länder att bygga effektiva interna strukturer och processer för regelefterlevnad; dels då de svenska operatörernas externa leverantörer av hårdvara, mjukvara, drift, service och underhåll och andra insatsvaror i normalfallet agerar på en – allra minst – europeisk marknad.

Att svenska operatörers krav på externa leverantörer i stora drag motsvarar de krav som ställs av operatörer i övriga EU-medlemsländer har en återhållande effekt på kostnader och underlättar en effektiv leverans av produkter och tjänster från de externa leverantörernas sida. En annan fördel med den centrala och grundläggande säkerhetskravmassan är att den är koncentrerad till LEK och Säkerhetsföreskrifterna, som använder samma terminologi och begreppsapparat. Även detta förhållande underlättar de svenska operatörernas regelefterlevnad inom säkerhetsområdet.

Utöver den centrala och grundläggande kravmassa som följer av LEK och Säkerhetsföreskrifterna, ställs ytterligare säkerhetskrav på innehavare av radiotillstånd i 3,5 och 2,3 GHz-banderna. Motsvarande krav kommer att gälla för innehavare av radiotillstånd i 900, 2100 och 2600 MHz-banderna (dessa radiotillstånd ska tilldelas i auktion i september 2023). Dessa tilläggskrav gäller idag för samtliga svenska mobiloperatörer med egna eller delade mobilnät, d.v.s. N4M (inkl. Tele2 och Telenor), Telia, Tre och Teracom, som är radiotillståndsinnehavare i 3,5 och 2,3 GHz-banderna. Tilläggskraven i radiotillstånden skiljer sig från kravmassan i LEK och Säkerhetsföreskrifterna på två grundläggande sätt: Dels baseras tilläggskraven inte på harmoniserade EU-regler eller gemensamma bedömningar inom EU, utan på specifikt svenska förhållanden; dels läggs en mycket stor tonvikt vid svensk autonomi för att skapa säkerhet i nät och tjänster.

18-08-2023, FINAL

Översiktligt kan konstateras att tilläggskraven i radiotillstånden medför nya krav på placering av såväl utrustning, personal och information i Sverige, och på att möjlig påverkan på nät och tjänst i Sverige från utlandet ska minimeras.

Tilläggskravens särskiljande karaktärsdrag får två konkreta effekter: Dels försvåras en effektiv intern organisation och effektiva interna processer för support, drift och underhåll av nät och tjänster för operatörer med verksamhet i både Sverige och andra EU-länder; dels försvåras och fördröjas svenska operatörers användning av externa leverantörer eftersom samutnyttjande av de externa leverantörernas utrustning, personal och information som är placerad utanför Sverige i flera fall inte tillåts.

Tele2 vill i detta sammanhang betona att tilläggskravens fokus vid svensk autonomi och svenskt oberoende av omvärlden vid produktion och drift av svenska digitala nät och tjänster inte tycks överensstämma med den allmänna riktning mot försvars- och säkerhetssamarbeten som sedan flera år har präglat svensk försvars- och säkerhetspolitik, och som ytterligare förstärks och formaliseras i och med ett svenskt Natointräde.

Såsom konstateras i prop. 2022/23:74 kommer Sverige som Natomedlem att bidra solidariskt till hela Natos säkerhet, omfattas av Natos operationsplanering och förmågeplanering, bidra till Natos avskräcknings- och försvarsåtgärder och omfattas av samråds-skyldigheten och de ömsesidiga försvarsgarantierna. Geostrategiskt lyfter Försvarsberedningen i rapporten Allvarstid (Ds 2023:19) fram att Sveriges fokus som Natomedlem bör ligga på Norden och Östersjöområdet: "En huvuduppgift för Sverige inom Nato bör vara att underlätta och effektivt delta i det kollektiva försvaret av Nordeuropa, inklusive försvaret av Finland, Danmark, Norge, Estland, Lettland och Litauen."

Försvarsberedningen uppmärksammar vidare att "som allierad förväntas Sverige bidra till Natos arbete med att hantera den breda hotbilden, inklusive cyber, rymdfrågor, informationspåverkan, kritisk infrastruktur och strategiska teknologier". Försvarsberedningen noterar i detta sammanhang att "Sverige har goda förutsättningar att bidra inom dessa områden med de samlade nationella förmågorna, både inom myndigheter och privat sektor".

Mot bakgrund av de förväntningar på Sveriges åtaganden som Natomedlem, för vilka det ges uttryck för i prop. 2022/23:74 och i Försvarsberedningens senaste rapport, konstaterar Tele2 att det tycks finnas en grundläggande motsättning mellan radiotillståndens fokus vid svensk autonomi å ena sidan och det svenska Natomedlemskapets krav på kollektivt försvar och gemensamma lösningar för bland annat cyberhot och hot mot kritisk infrastruktur å den andra. Något tillspetsat kan frågan ställas varför skyddet av Sveriges territoriella integritet ska få vara beroende av försvarsutrustning och försvarspersonal i t ex Finland, Danmark, Norge, Estland, Lettland och Litauen (och vice versa), när det samtidigt, enligt radiotillståndens tilläggskrav, anses otillåtet att svenska digitala nät och tjänster skulle vara beroende av utrustning, personal och informationstillgångar i exakt samma länder?

Härvidlag bör det uppmärksammas att kraven på svensk autonomi och svenskt oberoende av utlandet vid produktion och drift av svenska digitala nät och tjänster inte bara, vilket noterats ovan, får negativa konsekvenser på effektiviteten i organisation och processer och på kostnaderna för användning av externa leverantörer, utan att även skyddet av svenska nät och tjänster försvåras. Detta då geografisk spridning och distribution av centrala tillgångar i ett nätverk normalt sett anses öka skyddet – inte tvärtom.

18-08-2023, FINAL

Mot bakgrund av det ovanstående **föreslår Tele2** att regeringen i en ny bredbandsstrategi:

- *dels* sätter upp som mål att inom ramen för EU-institutionernas lagstiftningsarbete aktivt verka för att tillkommande säkerhetskrav på elektroniska kommunikationer införlivas i befintliga rättsakter med fokus på säkerhet i nät och tjänster, det vill säga primärt i NIS2-direktivet alternativt i Kodexen, och *inte* i tillkommande rättsakter, såsom den föreslagna AI-förordningen;
- *dels* ger PTS i uppdrag att utreda hur radiotillståndens tilläggskrav om säkerhet kan harmoniseras med krav som ställs i andra EU-medlemsländer och anpassas till de krav på samarbete och gemensamma lösningar på exempelvis cyberhot och hot mot kritisk infrastruktur som ett Natomedlemskap förväntas ge upphov till.

5. Förslag relaterade till konnektivetsområdets påverkan på hållbarhet

Konnektivetsområdet kan vara – och är i många sammanhang – en viktig motor för omställningen till ett hållbart samhälle. Mobilbranschens globala branschorganisation, GSMA, uppskattar att användningen av mobil teknik och digitalisering möjliggör en global minskning av utsläppen av växthusgaser som är nästan 10 gånger större än mobilindustrins globala koldioxidavtryck. Enligt Tele2s beräkningar möjliggör Tele2s produkter och tjänster relaterade till smarta byggnader, smart arbete, boende och hälsa samt smarta transporter och städer att utsläpp av koldioxid och energiförbrukning som motsvarar 120 000 CO₂e kan undvikas årligen.

Samtidigt som produkter och tjänster som tillhandahålls av Tele2 och andra aktörer inom konnektivetsområdet kan ha en positiv miljöpåverkan, så måste också konnektivetsområdet anstränga sig för att minimera sin egen negativa miljöpåverkan. Tele2 har satt en tydlig ambition om att vara ledande inom hållbarhet, och enligt Tele2 bör regeringen använda bredbandsstrategin för att bidra till det svenska konnektivetsområdets arbete med att minimera sin egen negativa påverkan.

Tele2 bedömer att det svenska konnektivetsområdets primära negativa miljöpåverkan sker dels genom materialhantering avseende kundenheter och nätverksutrustning, dels genom utsläpp av växthusgaser i samband med produktion, transport och användning av kundenheter och nätverksutrustning, dels genom energikonsumtion. Ett första steg i att göra bredbandsstrategin till ett verktyg i det svenska konnektivetsområdets hållbarhetsarbete är att säkerställa att konnektivetsområdets negativa miljöpåverkan kan mätas och följas upp.

Mot bakgrund av det ovanstående **föreslår Tele2** att regeringen i en ny bredbandsstrategi:

- ger PTS i uppdrag att utreda hur svenska anmälda operatörers negativa miljöpåverkan, med fokus på materialcirkuläritet, utsläpp av växthusgaser i värdekedjan och energikonsumtion, löpande kan mätas och jämföras, exempelvis genom att mätpunkter för materialcirkuläritet, utsläpp av växthusgaser i värdekedjan och energikonsumtion inkluderas i PTS:s årliga datainsamling Svensk Telekommarknad.

* * *

Kontaktperson på Tele2

Carl-Johan Rydén
Regleringschef

TELE2