

Tele2 Sverige AB
Box 62
164 94 Kista
Telephone +46 8 562 640 00
Fax: +46 8 562 642 00
www.tele2.se

14-05-2016, FINAL

Justitiedepartementet
Att: Maria Pereswetoff-Morath
103 33 Stockholm

Insänt via e-post till följande adress:
JU.SSK@regeringskansliet.se

Yttrande över departementspromemorian *Kommunikation för vår gemensamma säkerhet* (Ds. 2017:7)

Tele2 Sverige AB ("Tele2") har tagit del av departementspromemorian *Kommunikation för vår gemensamma säkerhet*, Ds. 2017:7, med diarienummer Ju2017/02347/SSK, som remitterades av Justitiedepartementet den 15 mars 2017 ("Utredningen"). Tele2 får härmed inkomma med följande yttrande.

1. Sammanfattning av Tele2:s synpunkter och förslag

- Tele2 avstyrker Utredningens förslag till kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar.
- Grunderna för Tele2:s avstyrkande är de följande:
 - Utredningens bedömningar och jämförelser i fråga om informations-säkerhet, robusthet och rådighet mellan Utredningens föreslagna lösning och den av Tele2 förordade MOCN-lösningen är ofullständiga. En korrekt analys ger vid handen att en MOCN-lösning skulle tillhandahålla bättre informationssäkerhet, motsvarande robusthet och tillräcklig rådighet till en avsevärt lägre kostnad jämfört med Utredningens lösning. En MOCN-lösning skulle också ha bättre förutsättningar för att på ett framtidssäkert sätt säkerställa att användarkretsen kontinuerligt kunde dra nytta av teknik- och kompetensutveckling inom telekomsektorn. En MOCN-lösning skulle därtill bättre bidra till uppfyllelsen av regeringens bredbandsmål. I jämförelse med Utredningens lösning skulle en MOCN-lösning också kunna implementeras avsevärt snabbare. I korthet skulle således en MOCN-lösning vara **säkrare**, **billigare** och **mer samhällsnyttig** än Utredningens lösning.
 - Den del av Utredningens lösning som innebär att den föreslagna statliga operatören ska tillhandahålla överskotts kapacitet i 700 MHz-bandet till kommersiella operatörer, ska med största säkerhet föränmälas till EU-kommissionen och står sannolikt i strid med såväl EU:s statsstödsregler som förbudet mot konkurrensnedvridande säljverksamhet i Konkurrenslag (2008:579) ("KL").
 - Den del av Utredningens lösning som innebär att användarkretsen ska utvidgas till både fler offentliga verksamheter och rent kommersiella verksamheter ska med största säkerhet föränmälas till EU-kommissionen och står sannolikt i strid med såväl EU:s statsstödsregler som KL:s förbud mot konkurrensnedvridande säljverksamhet.

Denna bedömning gäller om – efter en utvidgning av användarkretsen – den verksamhet som bedrivs av aktörerna i denna krets inte utgör uppgifter som typiskt tillhör de offentliga myndigheternas prerogativ, eller i den del den inte utgör sådana uppgifter.

- Den del av Utredningens lösning som innebär att den föreslagna statliga operatören ska tillhandahålla kommunikationstjänster för framför allt icke-verksamhetskritisk kommunikation, ska med största säkerhet föränmälas till EU-kommissionen och står sannolikt i strid med såväl EU:s statsstödsregler som KL:s förbud mot konkurrensnedvidande säljverksamhet. Denna bedömning gäller om den icke-verksamhetskritiska kommunikationen används för och/eller i en verksamhet som typiskt inte tillhör de offentliga myndigheternas prerogativ, eller i den del den inte skulle användas för och/eller i en sådan verksamhet.
 - Förutom EU:s statsstödsregler och KL:s regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet finns annan lagstiftning som är av central betydelse för Utredningens förslag och som i högsta grad kan påverka de rekommendationer som lämnas i Utredningen, bland annat direktiv 2002/21 angående ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/20 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster och direktiv 2002/19 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter samt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation; direktiv 2002/77 om konkurrens på marknaderna för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster; direktiv 2014/2474 om offentlig upphandling och lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, alternativt direktiv 2009/8175 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet samt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet samt annan konkurrensrättslig lagstiftning, ytterst artikel 101 och 102 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ("EUF-fördraget") samt 2 kap. 1 och 7 §§ i KL.
- Tele2 föreslår i första hand att Justitiedepartementet tillsätter en ny utredning med uppdrag att i nära samverkan med de tilltänkta användarna inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar och med mobilmarknadens aktörer närmare utreda förutsättningarna för en MOCN-lösning.
- Tele2 föreslår i andra hand att Justitiedepartementet, för det fall Justitiedepartementet skulle besluta att fortsatt bereda Utredningens förslag på lösning, tillsätter en tilläggsutredning med uppdrag att revidera Utredningens förslag på lösning i förhållande till de synpunkter på och risker med det i Utredningen föreslagna tillhandahållandet av överskottskapacitet, av mobiltjänster för icke-verksamhetskritisk kommunikation samt avsaknaden av en tydlig avgränsning av användarkretsen, som redogörs för i Bilaga 2 till föreliggande yttrande.
- Tele2 föreslår, i tillägg till det ovanstående, att inga delar av 700 MHz-bandet auktioneras ut till marknaden förrän ett beslut har fattats om en kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar som tydligt anger om, och i så fall vilken del av och hur, 700 MHz-bandet ska användas i en sådan lösning.

2. Detaljerade synpunkter och förslag

2.1. Sammanfattning av Utredningens förslag på lösning

I Utredningen sammanfattas förslaget på lösning på följande sätt:

”Staten utvecklar ett eget kärn- och stamnät samt utvecklar ett radioaccessnät med spektrumresurser om 2X10 MHz i 700 MHz-bandet för verksamhetskritisk datakommunikation som bas för lösningen. Överenskommelse om nationell roaming, om möjligt med prioritet för aktörerna, bör därtill träffas mellan staten och en eller helst flera teleoperatörer.”¹

Avseende användarkretsen anförs mer specifikt bl.a. det följande i Utredningen:

”Kommunikationslösningen ska kunna användas i hela hotskalan och vara tydligt normerad, dvs. användas av utpekade aktörer och i de verksamheter som staten fastställer (...) Utredningen har inte sökt fastställa de yttre gränserna för en sådan användarkrets (...) Därtill finns skäl att pröva en vidgning av användningen av den framtida lösningen, där ytterligare samhällsviktiga verksamheter kan komma att inkluderas. Förutsättningarna bör t.ex. kunna prövas för att möjliggöra lösningen som bärare av vissa nödsamtal, trygghetslarm och annan övervakning inom sjukvården.”²

”Verksamheter som berörs av samhällsmål som definieras i annan ordning, som utbyggd mobil bredbandstäckning i glesbygd och tillhandahållandet av public servicetjänster bör också kunna diskuteras i anslutning till lösningens användarkrets, i vart fall då det gäller del av dess infrastruktur. Utbyggnad av lämplig infrastruktur för kommunikationslösningen kan fungera som bärare av för samhället angelägna tjänster, där kommersiella drivkrafter inte förmår möta behoven hos allmänhet och företag.”³

”En stor krets innebär skalfördelar, då kostnader ska fördelas. Intresset för att kunna fördela drift- och investeringskostnader på ett större kollektiv har också bidragit till att en rad verksamheter utöver de traditionella PPDR-aktörerna diskuterats som användare i många länder. Det kan gälla offentliga verksamheter som tull, kustbevakning och civilförsvaret, verksamheter inom kommunal samhällsservice, som kommunikationer, el, gas och va-tjänster, samt mer kommersiellt inriktad verksamhet, som spår- och luftburen trafik, petrokemisk industri och mineralutvinning.”⁴

”Det s.k. NIS-direktivet kan komma att vidga den krets som berörs av höga krav på säkerhet och kontinuitet i nätverk och informationssystem till områden som bl.a. rör bank- och finansverksamhet, transporter, dricksvatten och energiproduktion. Regeringen konstaterar att det är viktigt att säkerställa en hög nivå av säkerhet för nätverk och informationssystem inom ett antal sektorer i Sverige i enlighet med EU-direktivet. Hänsyn ska bl.a. tas till behovet av att skydda landets säkerhet och uppnå en fungerande brottsbekämpning. Dessa synsätt kan även beaktas då användarkretsen för en säker mobil lösning fastställs.”⁵

¹ Ds 2017:7, s. 174.

² Ibid., s. 177

³ Ibid., s. 72.

⁴ Ibid., s. 78.

⁵ Ibid., s. 67-68.

Avseende kärnnätet anføres mer specifikt bl.a. det följande i Utredningen:

”Ett dedikerat kärnnät för samhällsaktörerna ger grundläggande bas för systemets informationssäkerhet, tillgänglighet och interoperabilitet. Abonentdata, hantering av krypton och funktioner för autentisering, positioneringsdata och data genererade av abonnenterna själva är exempel på kritisk funktionalitet som ger förutsättning att bygga ett reellt säkerhetsnät under statlig kontroll.”

Avseende stamnätet anføres mer specifikt bl.a. det följande i Utredningen:

”Statligt förfogade fiberresurser och luftgränssnitt tillvaratas och utvecklas vidare för etablering av redundant transmission i ett stamnät i statlig ägo.”⁶

Avseende radionätet anføres mer specifikt bl.a. det följande i Utredningen:

”Staten utvecklar som bas för kommunikationslösningen ett radioaccessnät med egen kontroll och rådighet med grund i den infrastruktur som finns i statens ägo (transmission i form av fiber och radiolänk, Rakelmaster, Trafikverksmaster etc.), inplacering av egna basstationer i allmänna master samt dedikerat eget spektrum.”⁷

”Den av utredningen föreslagna kommunikationslösningen bygger på att staten för ändamålet avsätter 2X10 MHz i 700 MHz-bandets FDD-delar, 703–713 MHz och 758–768 MHz.”⁸

”Lösningen bygger på nyttjande av befintlig statligt ägd infrastruktur i termer av fiber/transmission, Rakels och Trafikverkets radioinfrastruktur (master, reservkraft m.m.) och investering i cirka 800 helt nya siter i glesbygd. Ett antal av dessa kan dock komma att etableras som följd av framtida spektrumtilldelning med glesbygdskrav. Därtill kommer för lösningen nödvändiga basstationer och annan utrustning som inplaceras hos kommersiella aktörer i anslutning till cirka 5 000 befintliga siter över landet.”⁹

”Statens eget nät kompletteras med långsiktiga överenskommelser med en eller helst flera operatörer om nationell roaming, så att prioriterad kommunikation för samhällsaktörerna blir möjlig i de kommersiella näten. Roaming får betydelse främst beträffande ej verksamhetskritisk kommunikation, vilket kan vara databassökningar eller videoflöden, t.ex. vid större bränder eller andra händelser. Roaming sker till allmänt nät då täckning eller kapacitet blir otillräcklig i det statliga radioaccessnätet. De kommersiella aktörernas goda täckning och kapacitet i storstadsområden utgör då en viktig grund för den samlade lösningen. De väl utbyggda kommersiella näten möjliggör att staten redan inledningsvis kan få snabb funktionalitet via sådana nät.”¹⁰

⁶ Ds 2017:7, s. 178.

⁷ Ibid., s. 176.

⁸ Ibid., s. 181.

⁹ Ibid., s. 195.

¹⁰ Ibid., s. 176.

”Staten utvecklar (genom lämpligt statligt bolag eller myndighet) egen operatörsroll, som kan teckna egna nationella roamingavtal med kommersiella operatörer.”¹¹

”På sikt kommer statens kostnader för säker mobil tal- och datakommunikation att reduceras genom att Rakel och åtskilliga befintliga kommersiella tjänster kan avvecklas.”¹²

”Även om tillgången på dedikerat spektrum i vissa fall kan visa sig otillräckligt, kan även det motsatta gälla. Delar av utrymmet kan tidvis och i vissa delar av landet komma att nyttjas endast i begränsad utsträckning. För att åstadkomma en effektiv användning av spektrum bör därför övervägas om ledig kapacitet ska kunna upplåtas till annan aktör.”¹³

”Förutsatt att det går att säkerställa att den föreslagna kommunikationslösningen kan skyddas, bör upplåtelse av ledig kapacitet till ytterligare ändamål vara möjlig, även om förutsättningarna för detta behöver utredas ytterligare. En sådan upplåtelse skulle kunna innebära mer effektiv frekvensanvändning och kunna ske i de delar av landet där full kapacitet normalt inte behövs i aktörernas vardagliga arbete, t.ex. i glesbygd. Det skulle vara ekonomiskt fördelaktigt för samhället och anknyter till förfaringsätt i andra länder (bl.a. USA).¹⁴

I syfte att underlätta den fortsatta utvärderingen av Utredningen sammanfattar och konkretiserar Tele2 i det följande Utredningens förslag på lösning:

- En statlig operatör (fortsättningsvis kallad ”Operatören”) får ansvar för att tillhandahålla mobila kommunikationstjänster för såväl verksamhetskritisk som icke-verksamhetskritisk kommunikation till den vid var tid definierade användarkretsen. Eftersom Operatörens mobila kommunikationstjänster ska användas för såväl verksamhetskritisk som icke-verksamhetskritisk kommunikation, och eftersom Utredningen förväntar sig att ”åtskilliga befintliga kommersiella tjänster kan avvecklas”, måste det antas att användarkretsens hela behov på mobila kommunikationstjänster enligt Utredningen ska tillgodoses av Operatören.
- Det finns ingen tydlig avgränsning av användarkretsen. Som startpunkt får det antas att användarkretsen är densamma som den som i nuläget gäller för Rakelsystemet, men Utredningen föreslår att användarkretsen ska tillåtas att utvidgas – både i fråga om nya verksamheter inom statlig, kommunal och regional verksamhet och om helt nya sektorer, inbegripet kommersiella sektorer, t ex bank- och finansverksamhet, energiproduktion, spår- och luftburen trafik, petrokemisk industri och mineralutvinning. Det huvudsakliga syftet med en utvidgning av användarkretsen är att fördela drift- och investeringskostnader för den i Utredningen föreslagna lösningen.
- Operatören administrerar självständigt mobilterminaler, SIM-kort och nummerresurser för den vid var tid definierade användarkretsen.

¹¹ Ds 2017:7, s. 180.

¹² Ibid., s. 193.

¹³ Ibid., s. 182.

¹⁴ Ibid., s. 183.

- Operatörens tillhandahållande av mobila kommunikationstjänster för verksamhetskritisk kommunikation till den vid var tid definierade användarkretsen ska i huvudsak ske via ett eget och dedikerat kärnnät, stamnät och radionät.
- Operatörens tillhandahållande av mobila kommunikationstjänster för icke-verksamhetskritisk kommunikation till den vid var tid definierade användarkretsen ska i huvudsak ske via någon eller några kommersiella mobiloperatörers kärnnät, stamnät och radionät.
- Eftersom roaming enligt Utredningen ska ske till allmänt nät då täckning eller kapacitet blir otillräcklig i det statliga radioaccessnätet måste det samtidigt antas att Operatörens tillhandahållande av mobila kommunikationstjänster för verksamhetskritisk kommunikation till den vid var tid definierade användarkretsen delvis kommer att ske via någon eller några kommersiella mobiloperatörers kärnnät, stamnät och radionät.
- Det för Operatören dedikerade radionätet bygger på 2X10 MHz i 700 MHz-bandet, som inte utanordnas på sedvanligt sätt. Eftersom någon kostnad för den dedikerade spektrumresursen inte inkluderats i Utredningens kalkyl måste det antas att Operatören erhåller spektrumresurserna i 700 MHz-bandet utan kostnad. Aktiv utrustning för utnyttjande av spektrumresurserna i 700 MHz-bandet ska placeras i ca 800 nya mastanordningar som ska ägas och driftas av Operatören, i ca 1200 befintliga mastanordningar som ägs och driftas av Trafikverket och i ca 5000 befintliga mastanordningar som ägs och driftas av en eller flera kommersiella mobiloperatörer. Inplaceringar i mastanordningar som ägs och driftas av en eller flera kommersiella mobiloperatörer står således för 70 procent av det föreslagna dedikerade radionätet.
- Operatören ska sälja överskottskapacitet i 700 MHz-bandet till kommersiella operatörer. Detta måste antas ske genom att Operatören tillhandahåller s.k. MVNO- eller Service Provider-tjänster på den befintliga grossistmarknaden för sådana tjänster.

2.2. Sammanfattning av Tele2:s förslag på alternativ lösning

Under arbetet med Utredningen har Tele2 föreslagit och redogjort för en alternativ kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar, som utgörs av en internationellt standardiserad s.k. MOCN-lösning och som kan sammanfattas enligt nedan:

- Operatören får ansvar för att tillhandahålla mobila kommunikationstjänster för verksamhetskritisk kommunikation till den vid var tid definierade användarkretsen.
- Det finns en tydlig avgränsning av användarkretsen, som i princip är densamma som den som i nuläget gäller för Rakelsystemet.
- Operatören administrerar självständigt mobilterminaler, SIM-kort och nummerresurser för den vid var tid definierade användarkretsen.
- Operatörens tillhandahållande av mobila kommunikationstjänster för verksamhetskritisk kommunikation till den vid var tid definierade användarkretsen sker via ett eget och dedikerat kärnnät och stamnät och via fyra (4) kommersiella mobiloperatörers radionät.

- Operatörens utnyttjande av fyra kommersiella mobiloperatörers radionät realiseras genom den internationellt standardiserade MOCN-lösningen, som kortfattat innebär att Operatören erhåller en egen nätkod i de kommersiella radionäten i vilka Operatören upphandlar nyttjanderätt och till vilka Operatörens dedikerade kärnnät och stamnät ansluts. Anslutningen av de kommersiella radionäten till Operatörens dedikerade kärnnät och stamnät sker på samma sätt som exempelvis Tele2:s och Telenor Sveriges AB:s kärn- och stamnät ansluts till det radionät som ägs av Net4Mobility HB.
- I MOCN-lösningen får Operatören tillgång till respektive radionäts hela yttäckning och kapacitet. I tillägg gör de kommersiella mobiloperatörerna som tillhandahåller MOCN-lösningen investeringar i ny mobiltäckning, vilket bekostas av Operatören, så att användarkretsens krav på 95 procents yttäckning totalt sett uppnås.

I undvikande av missförstånd innebär den av Tele2 föreslagna alternativa MOCN-lösningen att Operatören inte skulle förfoga över något dedikerat radionät, vilket i sin tur skulle innebära att hela 700 MHz-bandet skulle kunna utanordnas på sedvanligt sätt till marknadens aktörer; att Operatören inte skulle tillhandahålla mobila kommunikationstjänster för annat än för verksamhetskritisk kommunikation inom en tydligt definierad användarkrets; att Operatören inte skulle ingå roamingavtal för tillhandahållande av mobila kommunikationstjänster för såväl verksamhetskritisk som icke-verksamhetskritisk kommunikation och att Operatören inte skulle tillhandahålla överskotts kapacitet på den befintliga grossistmarknaden för MVNO- och Service Provider-tjänster.

2.3. Förutsättningar för informationssäkerhet, robusthet och rådighet

I Utredningen beskrivs och analyseras andra kommunikationslösningar för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar, inbegripet den av Tele2 förordade MOCN-lösningen, som Utredningen ser som alternativ till Utredningens lösning. Grunderna för att alternativa lösningar förkastas till förmån för den i Utredningen föreslagna lösningen sammanfattas på följande sätt i Utredningen:

”Sammanfattningsvis kan konstateras att alternativa lösningar kan uppnås till lägre kostnader än utredningens huvudförslag under en inledande period om 5–10 år. Funktionaliteten kan i en alternativ lösning bli mycket god och även innebära vissa säkerhetsvinster genom att verksamhetskritisk kommunikation kan döljas i de allmänna nätens omfattande trafik och olika frekvensband. En konkurrensdriven verksamhet ger vidare god teknisk och kompetensmässigt utvecklingstakt i de allmänna näten. På samhällsnivå kan fördelar även uppnås genom den förstärkning av robusthet i de allmänna mobilnäten som behöver utvecklas. Sådana fördelar skulle komma även allmänna abonnenter till godo. Svagheter i alternativa lösningar rör främst informationssäkerheten och den bristande robusthet som kännetecknar de allmänna näten. Det innebär betydande risker för sviktande tillgänglighet vid överbelastning och oförutsedda händelser. En förstärkning kan ske i viss utsträckning, men knappast för de omfattande systemen i sin helhet. Därtill saknar samhället möjlighet att utöva den mer direkta kontroll och rådighet över systemet som dagens och framtidens förhållanden med betydande säkerhet kan komma att kräva.”¹⁵

¹⁵ Ds 2017:7, s. 25-26.

Tele2 konstaterar härvidlag att Utredningen ser flera fördelar med alternativa lösningar, inte minst i fråga om lägre kostnader, mycket god funktionalitet, säkerhetsvinster, goda förutsättningar för teknik- och kompetensutveckling och stor samhällsnytta. Enligt Utredningen är det emellertid tre förhållanden som gör att alternativa lösningar, däribland den av Tele2 förordade MOCN-lösningen, vid en samlad bedömning anses mindre lämpliga i jämförelse med den i Utredningen föreslagna lösningen: sämre informationssäkerhet, sämre robusthet och otillräcklig statlig rådighet.

Tele2 har i detalj analyserat vilka förutsättningar för informationssäkerhet, robusthet och statlig rådighet som ges i den i Utredningen föreslagna lösningen respektive i den av Tele2 förordade MOCN-lösningen. Därtill har Tele2 i detalj analyserat förutsättningarna i respektive lösning för framtidssäker teknik- och kompetensutveckling och för hur respektive lösning kan antas bidra till de breddbandsmål som regeringen har fattat beslut om i regeringens breddbandsstrategi. Tele2 har också konkretiserat de kostnadsskillnader som föreligger mellan den i Utredningen föreslagna lösningen och den av Tele2 förordade MOCN-lösningen. Utgångspunkterna för analysen har varit dels de bedömningskriterier och kostnadsdrivare som definieras i Utredningen, dels de bedömningskriterier och kostnadsdrivare som enligt Tele2:s expertis inom informationssäkerhet, robusthet, teknikutveckling och kostnadseffektiv mobilnätutbyggnad bör tas i beaktande. Analysen presenteras i det följande.

2.3.1. Informationssäkerhet

Att den av Utredningen förordade lösningen antas kunna tillhandahålla bättre informationssäkerhet än de alternativa lösningarna, inbegripet MOCN-lösningen, är såsom noterats ovan en av tre centrala bedömningsgrunder för Utredningens samlade förslag. Tele2 uppmärksammar härvidlag att Utredningen emellertid inte redogör för på vilka grunder som Utredningens lösning antas vara mer informations-säker än exempelvis en MOCN-lösning. Någon strukturerad genomgång av de enligt Utredningen väsentliga informationssäkerhetsrisker som respektive lösning kan antas komma att exponeras för och av vilka skyddsåtgärder som skulle kunna vidtas för att reducera dessa risker redovisas inte i Utredningen. Utredningens slutsats att alternativa lösningar inte kan upprätthålla samma höga informationssäkerhet som Utredningens lösning måste därmed konstateras vara otillräckligt underbyggd.

I syfte att möjliggöra en strukturerad jämförelse av respektive lösnings förutsättningar för att upprätthålla en hög informationssäkerhet i enlighet med användarkretsens förväntningar har Tele2 – med grund i den kravställan som Utredningen ger uttryck för – identifierat de mest väsentliga informationssäkerhetsrisker som en kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar teoretiskt skulle kunna exponeras för. Därefter har Tele2 bedömt vilka av de identifierade riskerna som respektive lösning i praktiken kan antas komma att exponeras för. Tele2 har också bedömt huruvida riskerna torde kunna avlägsnas genom kravställan på antingen den egna organisationen eller på en extern leverantör. Nedan följer en kort beskrivning av de identifierade informationssäkerhetsriskerna.

- Risk nr. 1: Utomståendes¹⁶ tillgång till positioneringsdata.
- Risk nr. 2: Utomståendes tillgång till datatrafik.
- Risk nr. 3: Utomståendes tillgång till CDR-information.
- Risk nr. 4: Utomståendes tillgång till abonnentinformation.

¹⁶ Med begreppet "utomstående" avses i detta sammanhang annan part än Operatören.

- Risk nr. 5: Utomståendes möjlighet att upptäcka att aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar kommunicerar inom ett visst område.
 Risk nr. 6: Utomståendes möjlighet att störa ut kommunikation mellan aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar.
 Risk nr. 7: Utomståendes tillgång till övervakningsparametrar för radionät.
 Risk nr. 8: Utomståendes tillgång till övervakningsstatus i radionät.
 Risk nr. 9: Utomståendes möjlighet att påverka tillgängligheten i radionät.
 Risk nr. 10: Elbortfall som leder till otillgänglighet eller minskat täckningsområde.
 Risk nr. 11: Obehörigs åtkomst till utrustning i site eller mast.
 Risk nr. 12: Reducerad tillgänglighet på grund av brist på reservkomponenter.

Nedan följer en sammanställning av vilka risker som Utredningens förslag respektive MOCN-lösningen kan antas komma att exponeras för. Sammanställningen inkluderar också en bedömning av huruvida en risk som en lösning kan antas komma att exponeras för kan avlägsnas genom krav på en eller flera säkerhetsåtgärder.

Risk	Exponering: Utredningens lösning (Ja/Nej)	Kan risken avlägsnas genom kravställan? (Ja/Nej/N/A)	Exponering: MOCN- lösning (Ja/Nej)	Kan risken avlägsnas genom kravställan? (Ja/Nej/N/A)
1	Ja, vid roaming	Nej	Nej	N/A
2	Ja, vid roaming	Nej	Nej	N/A
3	Ja, vid roaming	Nej	Nej	N/A
4	Ja, vid roaming	Nej	Nej	N/A
5	Ja, i stor utsträckning	Nej	Ja, i viss utsträckning	Nej
6	Ja, i stor utsträckning	Nej	Ja, i viss utsträckning	Nej
7	Ja, vid roaming	Nej	Ja	Nej
8	Ja, vid roaming	Nej	Ja	Nej
9	Ja	Nej	Ja	Nej
10	Ja	Ja	Ja	Ja
11	Ja	Nej	Ja	Nej
12	Ja	Ja	Ja	Ja

Såsom framgår av sammanställningen ovan kan det antas att Utredningens lösning skulle exponeras för ett antal informationssäkerhetsrisker som en MOCN-lösning inte skulle exponeras för. Detta gäller risk nr. 1-4, d.v.s utomståendes tillgång till positioneringsdata, datatrafik, CDR-information och abonnentinformation. Att Utredningens lösning exponeras för dessa risker beror på att Utredningens lösning inkluderar överenskommelse med en eller flera kommersiella operatörer om nationell roaming. För att användarkretsen ska kunna roama i andra nät än det dedikerade nätet förutsätts att de kommersiella operatörer som opererar roamingnäten har tillgång till i princip samma positioneringsdata, datatrafik, CDR-information och abonnentinformation som Operatören har tillgång till. Utan sådan information kan de kommersiella operatörer som opererar roamingnäten varken styra mobiltrafiken rätt eller fakturera Operatören. Eftersom tillgången till positioneringsdata, datatrafik, CDR-information och abonnentinformation utgör grundläggande förutsättningar för nationell roaming bedöms det inte heller finnas några åtgärder i form av kravställan som kan vidtas för att avlägsna riskerna.

I undvikande av missförstånd bör det tydliggöras att en MOCN-lösning inte skulle exponeras för risk nr. 1-4. Detta då all kommunikation i alla lägen endast skulle hanteras i Operatörens dedikerade kärnnät och stamnät, och inte i någon del i de kommersiella MOCN-tillhandahållarnas kärnnät eller stamnät. Någon tillgång till positioneringsdata, datatrafik, CDR-information och abonnentinformation skulle tillhandahållarna av MOCN-lösningen därmed inte ha behov av.

Eftersom exempelvis just positioneringssuppgifter enligt Utredningen är mycket sekretesskänsliga för stora användargrupper, torde exponeringen för risk nr. 1-4 – och då inte minst risk nr. 1 – starkt påverka bedömningen av lösningens förutsättningar att möta Utredningens krav på informationssäkerhet.

Avseende risk nr. 5 och 6 är det Tele2:s bedömning att både Utredningens lösning och en MOCN-lösning skulle exponeras för dessa risker, dock i olika utsträckning. Eftersom verksamhetskritisk kommunikation i Utredningens lösning i huvudsak ska ske i det dedikerade frekvensutrymmet i 700 MHz-bandet, skulle det vara relativt enkelt för utomstående att genom frekvensmonitorering avgöra om och i så fall i vilket geografiskt område som aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar kommunicerar (risk nr. 5). I en MOCN-lösning skulle verksamhetskritisk kommunikation utgöra en del av all kommunikation i samtliga frekvensband som användes av MOCN-tillhandahållarnas samtliga kunder, vars antal skulle kunna antas uppgå till flera miljoner. Aktivitet i ett visst frekvensband skulle därför inte ge en utomstående någon vägledning om huruvida denna aktivitet härrörde från aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar eller från "helt vanliga" konsumenter.

På liknande sätt skulle både Utredningens lösning och en MOCN-lösning exponeras för risken att utomstående skulle kunna störa ut den mobila kommunikationen (risk nr. 6), men risken skulle vara markant högre för Utredningens lösning. Detta då, såsom noterats ovan, det skulle vara väsentligt enklare för en utomstående att veta vilket frekvensband och vilka delar av det frekvensbandet som skulle behöva påverkas för att användarkretsens verksamhetskritiska mobila kommunikation skulle störas ut. För att störa ut användarkretsens verksamhetskritiska mobila kommunikation i en MOCN-lösning skulle väsentligt större resurser behöva allokeras, eftersom i princip samtliga 4G-nät i samtliga relevanta frekvensband skulle behöva attackeras. Tröskeln för utomstående att störa ut verksamhetskritisk kommunikation skulle med andra ord vara påtagligt högre i en MOCN-lösning än i Utredningens lösning.

Avseende risk nr. 7 och 8 konstaterar Tele2 att både Utredningens lösning och en MOCN-lösning skulle exponeras för dessa risker. I fråga om Utredningens lösning skulle riskexponeringen ske vid nationell roaming. Anledningen till att både Utredningens lösning och en MOCN-lösning skulle exponeras för risk nr. 7 och 8 är att all användning av andra radionät än ett för Operatören dedikerat radionät förutsätter utomståendes tillgång till information om både övervakningsparametrar och övervakningsstatus. I undvikande av missförstånd bör det härvidlag emellertid uppmärksammas att information om övervakningsparametrar och övervakningsstatus inte är detsamma som exempelvis tillgång till positioneringssuppgifter eller datatrafik. Vad utomstående antas kunna få tillgång till i risk nr. 7 och 8 är information om till exempel belastning i radionäten och eventuella avbrott.

Även avseende risk nr. 9 - utomståendes möjlighet att påverka tillgängligheten i radionät – bedöms riskexponeringen vara likartad i Utredningens förslag och i en MOCN-lösning.

Vad som i praktiken avses i denna risk är utomståendes möjlighet att få tillgång till utrustning i radionät genom vilken exempelvis konfigurationer skulle kunna påverkas. En MOCN-lösning förutsätter utomståendes tillgång till utrustning i radionät eftersom radionäten i en MOCN-lösning ägs och opereras av någon annan än Operatören. Dock, även i Utredningens lösning skulle detta vara fallet, både till följd av roamingöverenskommelser med kommersiella operatörer (som ju innebär att radionät ägs och opereras av andra än Operatören) och mot bakgrund av att det dedikerade radionätet till 70 procent enligt Utredningen ska realiseras genom inplaceringar i kommersiella operatörers mastanordningar. Någon väsentlig skillnad mellan de två lösningarna torde därmed inte föreligga i denna del.

I fråga om risk nr. 10 – elbortfall som leder till otillgänglighet eller minskat täckningsområde – kan det noteras att Utredningens förslag i utgångsläget är utrustat med mer reservkraft än en MOCN-lösning; detta tack vare den reservkraft som redan är installerad i Rakelsystemet. Samtidigt är redundansen i en MOCN-lösning i utgångsläget större än i Utredningens förslag eftersom användarkretsen i en MOCN-lösning skulle ha tillgång till väsentligt fler basstationer med ofta överlappande täckning, vilket i sin tur skapar motståndskraft mot elbortfall. Viktigt i sammanhanget är att skillnaderna i utgångsläget i reservkraft mellan Utredningens förslag och en MOCN-lösning är enkla – om än kostsamma – att revidera. De kommersiella radionäten i en MOCN-lösning kan utrustas med ny reservkraft som motsvarar den reservkraft som idag finns och som planeras för Rakelsystemet. Härvidlag ska det också uppmärksammas att insatser för att öka reservkraften i kommersiella radionät också förutsätts i Utredningens förslag, eftersom det dedikerade radionätet till 70 procent ska realiseras genom inplaceringar i kommersiella operatörers mastanordningar. Avseende risk nr. 10 är det således Tele2:s bedömning att riskerna avseende i vart fall reservkraft helt kan avlägsnas genom investeringar.

Avseende risk nr. 11 – obehörigs åtkomst till utrustning i site eller mast – måste det konstateras att både Utredningens förslag och en MOCN-lösning skulle exponeras för denna risk. Här ska det noteras att det inte är fråga utomståendes åtkomst till utrustning utan om obehörigs åtkomst till utrustning. Även inom Operatören antas det i detta sammanhang finnas behörig respektive obehörig personal. Även om risken självfallet kan mitigeras genom behörighetskontroll är det Tele2:s bedömning att risken inte kan avlägsnas helt genom kravställan – vare sig i Utredningens lösning eller i en MOCN-lösning.

Även i fråga om risk nr. 12 är det Tele2:s bedömning att både Utredningens förslag och en MOCN-lösning skulle exponeras för denna risk i samma utsträckning. Oberoende av vem som skulle tillhandahålla radionätet skulle det finnas en risk för att bristande tillgång på reservkomponenter skulle kunna leda till bristande tillgänglighet. Samtidigt bedöms det som möjligt att i både Utredningens lösning och i en MOCN-lösning helt avlägsna denna risk genom att disponera över lokala reservkomponentlager distribuerade över hela Sverige.

Sammanfattningsvis konstaterar Tele2 att Utredningens lösning kan förväntas exponeras mot informationssäkerhetsrisker som en MOCN-lösning inte skulle exponeras för över huvud taget. Detta gäller de enligt Utredningen allvarliga riskerna för utomståendes tillgång till positioneringsdata, datatrafik, CDR-information och abonnentinformation. Tele2 konstaterar också att både Utredningens lösning och en MOCN-lösning skulle exponeras för risker som har att göra med signalspaning och cyberattacker. Dock bedöms riskexponeringen för Utredningens lösning vara väsentligt större.

Detta gäller dels utomståendes möjlighet att upptäcka att aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar är aktiva inom ett visst område, dels utomståendes möjlighet att störa ut kommunikationen mellan aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Tele2 konstaterar vidare att avseende de risker som både Utredningens lösning och en MOCN-lösning exponeras för men där risk-exponeringen för en MOCN-lösning är större, kan skillnaden i riskexponering antingen omhändertas genom investeringar eller så kan riskerna i sig konstateras vara mindre allvarliga än övriga identifierade risker. Det första fallet gäller elbortfall som leder till otillgänglighet eller minskat täckningsområde; det andra fallet gäller dels utomståendes tillgång till övervakningsparametrar för radionät, dels utomståendes tillgång till övervakningsstatus i radionät.

Genomgången ovan ger inget stöd för Utredningens bedömning att Utredningens lösning kan tillhandahålla bättre informationssäkerhet än en MOCN-lösning. Snarare visar den strukturerade genomgången att förhållandet är det omvända - en MOCN-lösningens förutsättningar att tillhandahålla hög informationssäkerhet är i själva verket bättre än förutsättningarna för Utredningens lösning. Enligt Tele2 måste därför den första av de tre grunderna för Utredningens samlade slutsats avfärdas som inkorrekt.

2.3.2. Robusthet

I Utredningen konstateras att behovet av robusthet är centralt för användarkretsen. Utredningen anför att de kommersiella mobilnäten kännetecknas av bristande robusthet, vilket enligt Utredningen innebär "betydande risker för sviktande tillgänglighet vid överbelastning och oförutsedda händelser". De påstådda skillnaderna i robusthet utgör en av tre centrala grunder för Utredningens samlade slutsats.

Härvidlag är det viktigt att påminna om att Operatören innehar ett dedikerat kärnnät och ett dedikerat stamnät i såväl Utredningens lösning som i en MOCN-lösning. Det som skiljer de två lösningarna åt är radionäten. Det är således på förutsättningarna för robusthet i radionäten som en jämförelse mellan Utredningens lösning och en MOCN-lösning ska fokusera i denna del.

Såsom noteras ovan är det enligt Utredningen framför allt två syften som robustheten i den valda lösningens radionät ska uppfylla: dels säkerställa att lösningen kan hantera stor samtida belastning, dels säkerställa att lösningen kan hantera oförutsedda händelser.

I fråga om förmåga att hantera stor samtida belastning tycks detta i praktiken avse en lösningens förmåga att säkerställa att det eller de av lösningen använda radionäten förblir möjliga att anropa för användarkretsen även om antalet anrop från andra användare samtidigt är mycket stort. Utredningen har muntligt vid flera tillfällen framhållit att ett dedikerat radionät är eftersträvänsvärt eftersom det skulle garantera användarkretsen "säker access" till ett radionät. Ett dedikerat radionät skulle endast vara anropbart för användarkretsen, och skulle således aldrig kunna överbelastas av en stor mängd samtida anrop från såväl användarkretsen som vanliga användare. Annorlunda uttryckt skulle Utredningens lösning innebära att det alltid skulle finnas en "separat ingång" till ett separat radionät för användarkretsen för det fall kön till "huvudingången" till de allmänna radionäten skulle bli alltför lång.

Den fråga som Utredningen i detta sammanhang borde ha utrett är huruvida den efterfrågade "säkra accessen"/"separata ingången" skulle kunna tillhandahållas på annat sätt än genom ett dedikerat radionät.

Faktum är, vilket Tele2 också har framfört både muntligt och skriftligt till Utredningen, att det finns standardiserad funktionalitet i 3GPP för "säkra accesser" som skulle kunna implementeras i en MOCN-lösning. Den standardiserade funktionaliteten, som återfinns i den tekniska specifikationen TS 22.011, innebär i korthet att användarna av ett mobilnät kan tilldelas olika accessklasser som lagras på användarnas SIM-kort. Vid hög belastning kan SIM-kort med lägre accessklass automatiskt beordras att inte anropa mobilnätet eller göra uppkopplingsförsök. SIM-kort med högre accessklass skulle då vara ensamma om att kunna anropa mobilnätet, och skulle på så sätt garanteras en "säker access" till mobilnätet.

En implementering av TS 22.011 i en MOCN-lösning skulle annorlunda uttryckt i praktiken utgöra ett dedikerat radionät för de som tilldelats hög accessklass. Skillnaden mellan Utredningens lösning och en MOCN-lösning är i denna del att Utredningens lösning alltid skulle utgöras av ett dedikerat radionät med garanterad "säker access" för användarkretsen, medan en MOCN-lösning skulle utgöras av ett dedikerat radionät med garanterad "säker access" för användarkretsen endast då detta vore nödvändigt.

Avseende robusthet i bemärkelsen förmåga att hantera stor samtida belastning, kan det således konstateras att en MOCN-lösning skulle kunna tillhandahålla samma robusthet som Utredningens lösning; då förutsatt att den standardiserade funktionalitet för accessklassindelning som finns i 3GPP-standarden implementerades.

I fråga om förmåga att hantera oförutsedda händelser är det tydligt att Utredningen med detta i praktiken avser ett radionäts förmåga att hantera oförutsett elbortfall. I Utredningens avsnitt om användarkretsens krav på robusthet (avsnitt 5.2.4) redogörs därför för den reservkraftkapacitet som Rakelsystemet idag förfogar över, och som Utredningen anser att en ny lösning ska kunna upprätthålla. Kärnan i Rakelsystemets reservkraftkapacitet är dieselaggregat dimensionerade för sju dygns autonom drift vid särskilt kritiska komponenter, och betydande batteribackup på resterande platser.¹⁷

I Utredningens lösning görs betydande investeringar i reservkraft för att upprätthålla Rakelsystemets reservkraftkapacitet. Dessa investeringar får förmodas framför allt vara inriktade på de 5000 kommersiella mastplatser i vilka den aktiva utrustningen för det dedikerade radionätet enligt Utredningens förslag ska inplaceras, samt på de 800 nya mastplatser som ska etableras.¹⁸ Det är genom dessa robusthetsinvesteringar, tillsammans med den redan befintliga reservkraftkapacitet som mastplatserna i Rakelsystemet förfogar över, som Utredningens lösning uppnår den för uppdraget nödvändiga förmågan att hantera oförutsedda händelser.

Den fråga som Utredningen i detta sammanhang borde ha utrett är huruvida den efterfrågade reservkraftkapaciteten skulle kunna uppnås i ett eller flera kommersiella radionät. Utredningen är i denna del emellertid motsägelsefull. Å ena sidan anför Utredningen att en robusthetsförstärkning "kan ske i viss utsträckning, men knappast för de omfattande systemen i sin helhet."¹⁹

¹⁷ Ds 2017:7, s. 89-90.

¹⁸ Ibid., s. 195.

¹⁹ Ibid., s. 243.

Å andra sidan inkluderar Utredningen ett estimat på vad det skulle kosta att höja robustheten i allmänna mobilnät till den nivå som Utredningens lösning förutsätts uppnå.²⁰

Tele2 konstaterar härvidlag att Utredningen inte presenterar någon trovärdig förklaring till varför robusthetsförstärkningar av kommersiella radionät inte skulle kunna avse radionäten "i sin helhet". Utredningens kostnadsestimat för just en sådan robusthetsförstärkning "i sin helhet" pekar uppenbart i motsatt riktning. Även enligt Tele2:s bedömning finns det inget som skulle hindra omfattande investeringar i dieselaggregat och batteribackup i syfte att uppnå samma reservkraftkapacitet i en MOCN-lösning som i Utredningens lösning. I detta sammanhang är det viktigt att påminna om att även Utredningens lösning förutsätter omfattande investeringar i reservkraftkapacitet i kommersiellt ägda mastplatser.

Avseende robusthet i bemärkelsen förmåga att hantera oförutsett elbortfall, kan det således konstateras att en MOCN-lösning skulle kunna tillhandahålla motsvarande robusthet som Utredningens lösning.

Genomgången ovan ger inget stöd för Utredningens bedömning att Utredningens lösning skulle tillhandahålla bättre robusthet än en MOCN-lösning. Snarare visar genomgången att en MOCN-lösningens förutsättningar att tillhandahålla god robusthet i själva verket är minst lika goda som för Utredningens lösning. Enligt Tele2 måste därför även den andra av de tre grunderna för Utredningens samlade slutsats avfärdas som inkorrekt.

2.3.3. Rådighet

Den sista och tredje grunden för Utredningens samlade slutsats är Utredningens bedömning att endast Utredningens lösning skulle ge staten den "direkta kontroll och rådighet över systemet som dagens och framtidens förhållande kan komma att kräva".²¹ Med rådighet avses i Utredningen att staten "kan bestämma, prioritera, inrikta och kontrollera lösningen och utvecklingen av funktioner och säkerhet i infrastrukturen och systemet" och "utifrån egna behov säkerställa kontrollen av informationsflöden i fibrer, mobila gränssnitt och applikationer/tjänster."²² I Utredningen definieras också rådighet som "faktisk förfoganderätt och möjlighet att bestämma eller disponera över".²³

Även om Utredningen till viss del medger att staten även i Utredningens lösning kommer att behöva "arbeta i samverkan med andra aktörer för att lösa uppgiften"²⁴, är det enligt Tele2 uppenbart att Utredningen i stor utsträckning underskattar de beroenden som utgör förutsättningar för all telekomverksamhet och i stor utsträckning överskattar den rådighet som kommer att kunna uppnås i Utredningens förslag.

Som exempel kan nämnas att Utredningens förslag innebär att 70 procent av det dedikerade radionätet ska realiseras genom inplaceringar av aktiv utrustning i kommersiella mastplatser. Över dessa mastplatser kommer staten inte att ha någon som helst rådighet, eftersom mastplatserna till fullo ägs av kommersiella parter.

²⁰ Ds 2017:7, s. 242.

²¹ Ibid., s. 243.

²² Ibid., s. 93.

²³ Ibid., s. 14.

²⁴ Ibid., s. 94.

Med andra ord kommer staten helt sakna rådighet över 70 procent av den passiva infrastrukturen i det dedikerade radionätet.

Ett annat exempel är att Utredningens förslag innebär att såväl verksamhetskritisk som icke-verksamhetskritisk kommunikation kommer att realiseras via nationell roaming. Detta innebär att såväl verksamhetskritisk som icke-verksamhetskritisk kommunikation kommer att strömma genom kommersiellt ägda radionät, kärnnät och stamnät. Över dessa radionät, kärnnät och stamnät kommer staten inte att ha någon som helst rådighet. Enligt Utredningens förslag kommer de nationella roaming-överenskommelserna vara helt dominerande under de inledande faserna av utbyggnaden av Utredningens lösning. Annorlunda uttryckt kommer staten inledningsvis inte ha någon rådighet alls över den föreslagna kommunikationslösningen.

Ytterligare ett exempel är det nya fasta accessnät som kommer att behöva anläggas för att binda ihop de 800 nya mastplatserna, de 5000 befintliga kommersiella mastplatserna och de 1200 befintliga statliga mastplatserna. För att staten skulle uppnå den rådighet som antas i Utredningens lösning skulle hela detta nya fasta accessnät behöva anläggas från grunden, d.v.s. nya diken skulle behöva grävas, ny kanalisation skulle behöva läggas ner i de nygrävda diken och ny fiber skulle behöva dras i den nya kanalisationen. Först då skulle staten uppnå den rådighet som förutsätts i Utredningens lösning.

Vid en granskning av Utredningens kostnadsestimat och tidsplan tycks emellertid ett helt nytt accessnät över vilket staten har full rådighet inte planeras. Rimligt är snarare att anta att Utredningens lösning innebär att befintlig kanalisation – även om den ägs av kommersiella aktörer – skulle användas och hyras, och att befintlig fiber – även om den ägs av kommersiella aktörer – skulle användas och hyras. Sammanfattningsvis tycks Utredningen i praktiken utgå från en väsentligt lägre grad av statlig rådighet än vad Utredningens formuleringar ger uttryck för.

På samma sätt som för informationssäkerhet och robusthet kan Tele2 konstatera att Utredningen inte gör en strukturerad och tydlig jämförelse mellan den faktiska statliga rådigheten i Utredningens lösning och i de alternativa lösningarna, inbegripet en MOCN-lösning. En sådan jämförelse följer nedan.

Härvidlag tycks det viktigt att återigen betona att Utredningen i praktiken verkar utgå från en väsentligt lägre grad av statlig rådighet än vad Utredningens formuleringar ger uttryck för.

Även med beaktande av detta förhållande kan det *för det första* konstateras att Utredningens lösning medför mindre statlig rådighet än en MOCN-lösning i det avseendet att överenskommelser om nationell roaming utgör en väsentlig del av Utredningens lösning. Såsom konstaterats ovan kan staten per definition inte ha någon som helst rådighet över någon del av en kommersiell operatörs tillhandahållande av nationell roaming, eftersom denna innebär att användarkretsens mobila kommunikation realiseras via den kommersiella operatörens kärnnät, stamnät och radionät. Som kontrast kommer staten ha viss rådighet – dock med de grundläggande begränsningar som anges ovan – över såväl kärnnät som stamnät i en MOCN-lösning, och inte i något fall kommer användarkretsens kommunikation realiseras via några andra kärnnät eller stamnät än Operatörens kärnnät och stamnät (i de delar de kan betraktas som Operatörens kärn- och stamnät).

För det andra kan det konstateras att i fråga om den del av Utredningens lösning som avser det dedikerade radionätet, kan statens rådighet påstås vara större i Utredningens lösning jämfört med en MOCN-lösning endast med avseende på de 30 procent av mastplatserna som inte utgörs av inplaceringar i kommersiella mastplatser. Såsom har noterats ovan har staten ingen som helst rådighet över de kommersiella mastplatser i vilka det dedikerade radionätets aktiva utrustning ska inplaceras. Annorlunda uttryckt kan skillnaden i statlig rådighet över passiv infrastruktur mellan Utredningens lösning och en MOCN-lösning på intet sätt anses avgörande.

För det tredje kan det konstateras att det föreligger en skillnad mellan Utredningens lösning och en MOCN-lösning i så motto att staten i Utredningens lösning innehar egna spektrumresurser om 2X10 MHz i 700 MHz-bandet. I MOCN-lösningen är det kommersiella operatörer som innehar spektrumresurser som Operatören bereds möjlighet att nyttja. Samtidigt måste det härvidlag uppmärksammas att rådighet över endast spektrum inte skapar någon avgörande rådighet över mobil kommunikation som helhet, då spektrum kan användas för mobil kommunikation först när passiv och aktiv utrustning använder spektrumresursen. Rådighet över spektrum torde därmed vara lågt prioriterat i jämförelse med rådighet över aktiv och annan passiv infrastruktur, såsom fiber och kanalisation. I tillägg måste det uppmärksammas att staten har direkt eller indirekt rådighet över alla spektrumresurser som kan nyttjas inom Sveriges gränser. Alla andra parter än staten, såsom t ex kommersiella mobiloperatörer, kan endast erhålla tidsbegränsade nyttjanderätter avseende spektrum i den utsträckning som staten bestämmer. Staten har således rådighet – helt eller delvis – över 700 MHz-bandet, alldeles oavsett om nyttjanderätten till frekvensbandet auktioneras ut för viss tid.

Genomgången ovan ger inget stöd för Utredningens bedömning att Utredningens lösning skulle innebära stor och tillräcklig statlig rådighet medan en MOCN-lösning skulle innebära liten och otillräcklig statlig rådighet. Snarare visar genomgången att både Utredningens lösning och en MOCN-lösning skulle innebära begränsad men tillräcklig statlig rådighet, och att skillnaderna mellan Utredningens lösning och en MOCN-lösning på intet sätt kan anses väsentliga. Enligt Tele2 måste därför även den tredje och sista grunden för Utredningens samlade slutsats avfärdas som inkorrekt.

Sammanfattningsvis konstaterar Tele2 att en korrekt analys av respektive lösnings förutsättningar för informationssäkerhet, robusthet och rådighet ger vid handen att en MOCN-lösning skulle tillhandahålla bättre informationssäkerhet, motsvarande robusthet och tillräcklig rådighet i jämförelse med Utredningens lösning. Därmed måste det också konstateras att Utredningens bedömningar och jämförelser i fråga om informationssäkerhet, robusthet och rådighet mellan Utredningens lösning och MOCN-lösningen är ofullständiga.

2.3.4. Framtidssäker teknik- och kompetensutveckling

Förutom att uppfylla användarkretsens krav på informationssäkerhet, robusthet och rådighet får det förutsättas att det för användarkretsen är viktigt att den kommunikationslösning som de tillhandahålls håller motsvarande tekniska nivå och användarvänlighet som de kommersiella mobila kommunikationstjänster som tillhandahålls på marknaden. En viktig fråga att utreda i en jämförelse mellan Utredningens lösning och en MOCN-lösning är därmed vilka förutsättningar som Operatören i Utredningens lösning och de kommersiella operatörerna i en MOCN-lösning har för att följa med i den snabba teknik- och kompetensutveckling som präglar telekomsektorn.

För det första kan det konstateras att de kommersiella operatörer som skulle vara tillhandahållare av en MOCN-lösning skulle ha ett stort kompetensförsprång i jämförelse med Operatören. Detta då de kommersiella operatörerna har tillhandahållit mobila kommunikationstjänster till flera miljoner kunder på en av världens mest konkurrensutsatta och tekniskt avancerade marknader under lång tid. Någon statlig mobiloperatör har det däremot inte funnits sedan avregleringen av det dåvarande Televerket i början av 1990-talet – bortsett från den part som har haft ansvaret för driften av Rakelsystemet, som omfattar 67 000 abonnemang. Kompetensen hos de kommersiella operatörerna som skulle vara tillhandahållare av en MOCN-lösning måste därmed förutsättas vara väsentligt större än hos den nya statliga mobiloperatör som i Utredningens lösning föreslås bli ansvarig för det dedikerade mobilnätet.

För det andra kan det konstateras att såväl teknik- som kompetensutveckling framför allt drivs framåt av konkurrens. Ju högre konkurrensstryck som en operatör utsätts för, desto större är incitamenten för och behovet av snabb teknik- och kompetensutveckling i syfte att erbjuda både befintliga och presumtiva kunder det de efterfrågar. Även i detta sammanhang skulle förutsättningar i Utredningens lösning och i en MOCN-lösning väsentligt skilja sig åt. Operatören i Utredningens lösning skulle i stor utsträckning vara skyddad från konkurrens eftersom de kunder till vilka Operatören skulle tillhandahålla tjänster vore användarkretsen, och användarkretsen skulle inte kunna välja någon annan tillhandahållare av verksamhetskritisk kommunikation.

För de kommersiella operatörerna i en MOCN-lösning vore förhållandet det motsatta – de skulle fortsatt vara utsatta för ett mycket högt konkurrensstryck på marknaden för mobila kommunikationstjänster, och skulle således pressa varandra till kontinuerlig teknik- och kompetensutveckling i syfte att erbjuda både befintliga och presumtiva kunder det de efterfrågar. Denna teknik- och kompetensutveckling skulle komma även användarkretsen till del, eftersom det inte skulle finnas vare sig tekniska eller kommersiella skäl för MOCN-tillhandahållarna att erbjuda användarkretsen sämre tjänster än vad som skulle tillhandahållas övriga kunder. Härvidlag bör det också tilläggas att användarkretsen genom kravställan skulle ha möjlighet att välja vilken eller vilka delar av den teknikutveckling som sker vid var tid som användarkretsen skulle vilja ta del av.

För det tredje måste det noteras att teknik- och kompetensutveckling är kostsamt. Teknik- och kompetensutveckling är emellertid lättare att finansiera om kostnaderna för den kan fördelas på en stor kundbas. Annorlunda uttryckt är skala en viktig och positivt bidragande faktor till teknik- och kompetensutveckling. Även i detta sammanhang skulle förutsättningarna i Utredningens lösning respektive i en MOCN-lösning väsentligt skilja sig åt. I Utredningen nämns att en möjlig framtida användarkrets skulle använda sig av 200 000 abonnemang. Detta ska jämföras med kundbasen för de fyra stora kommersiella mobil-operatörerna, som totalt använder ca 13,7 miljoner abonnemang.²⁵ Därmed kan det konstateras att inte bara drivkrafterna för teknik- och kompetensutveckling skulle vara väsentligt bättre i en MOCN-lösning jämfört med Utredningens lösning; även de inblandade operatörernas förmåga att finansiera teknik- och kompetensutveckling skulle vara väsentligt bättre i en MOCN-lösning jämfört med Utredningens lösning.

²⁵ PTS, Svensk telekommarknad första halvåret 2016, s. 15 och 23.

Sammanfattningsvis kan slutsatsen dras att förutsättningarna för teknik- och kompetensutveckling skulle vara bättre i en MOCN-lösning jämfört med Utredningens lösning. Sannolikheten för att användarkretsen över tid skulle tillhandahållas mobila kommunikationstjänster som tekniskt och i fråga om användarvänlighet skulle vara i paritet med eller bättre än de kommersiella mobila kommunikationstjänster som tillhandahålls på marknaden skulle således vara större i en MOCN-lösning jämfört med Utredningens lösning.

2.3.5. Bidrag till uppfyllelse av regeringens bredbandsmål

I Utredningen uppmärksammas att en del av Utredningens uppdrag är att förena intresset att etablera en kommunikationslösning för samhällsaktörerna med intresset att förbättra mobiltäckning och bredbandstillgång i alla delar av landet. Utredningens bedömning i denna del är att Utredningens lösning inte försvårar, utan tvärt om skapar ökade förutsättningar för förbättrad täckning och kapacitet i glesbygd och att den därmed underlättar uppfyllandet av regeringens bredbandsmål. Utredningen anför härvidlag att lösningen omfattar en förstärkning med cirka 800 nya siter med master, främst i glesbygd, där det inte finns utvecklad infrastruktur, samt att tilldelning av spektrum med glesbygdsvillkor ytterligare kan öka förutsättningarna att nå bredbandsmålet.²⁶

Vad Utredningen emellertid inte gör är att analysera vilka effekter på uppfyllandet av regeringens bredbandsmål som alternativa lösningar, och då inte minst en MOCN-lösning, skulle ha. Därmed är det för Tele2 inte tydligt på vilka grunder som Utredningen drar slutsatsen att Utredningens lösning skulle öka förutsättningarna för förbättrad täckning och kapacitet i glesbygd. Med vad de förmodade effekterna av Utredningens lösning jämförs framgår inte. Enligt Tele2 tycks Utredningen här jämföra med en situation där några mobila kommunikationstjänster till aktörerna inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar inte tillhandahålls alls, vilket är ett föga relevant alternativ. Enligt Tele2 borde en jämförelse istället göras mellan de effekter på uppfyllelsen av regeringens bredbandsmål som Utredningens lösning respektive en MOCN-lösning kan antas ha.

Vid en sådan jämförelse är det viktigt att notera det faktum att regeringens bredbandsstrategi innehåller två nyheter jämfört med den tidigare bredbandsstrategin: Dels har regeringen höjt målet för höga bredbandshastigheter i glesbygdsområden (år 2020 bör 95 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s); dels har regeringen infört ett nytt mål om stabila mobila tjänster av god kvalitet.

I fråga om målet på höga bredbandshastigheter till 95 procent av alla hushåll och företag kan det konstateras att Utredningens förslag skulle försämra förutsättningarna för måluppfyllelse i jämförelse med en MOCN-lösning. Detta då de 2x10 MHz i 700 MHz-bandet som skulle viga åt Utredningens lösning inte skulle komma några andra användare till del än användarkretsen. I en MOCN-lösning skulle däremot allt spektrum i 700 MHz-bandet, tillsammans med övrigt för de kommersiella operatörerna tillgängligt spektrum, kunna användas för att skapa täckning och kapacitet för alla användare, inklusive användarkretsen. I detta sammanhang är det viktigt att för *det första* notera att ju mer spektrum som totalt sett är tillgängligt för kommersiella operatörer i samtliga relevanta frekvensband, desto enklare är det att nå regeringens högt ställda mål på höga bredbandshastigheter i glesbygden för alla användare. Detta då höga hastigheter förutsätter stora mängder spektrum.

²⁶ Ds 2017:7, s. 184.

För det andra ska det noteras att utbyggnad av ny mobiltäckning för att nå kravet på 95 procents yttäckning också förutsätts i en MOCN-lösning. Det som skiljer de två lösningarna åt är således inte yttäckningen (denna skulle vara densamma i båda alternativen), utan att mängden spektrum som skulle vara tillgängligt för alla användare skulle vara mindre i Utredningens lösning jämfört med en MOCN-lösning. Eftersom regeringens bredbandsmål i denna del avser alla användare och inte bara aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar, måste slutsatsen dras att Utredningens förslag i mindre utsträckning än en MOCN-lösning positivt skulle bidra till uppfyllelse av regeringens bredbandsmål.

I fråga om målet på stabila mobila tjänster av god kvalitet bör det *för det första* noteras att detta mål också avser alla användare av mobila tjänster, och inte endast aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. *För det andra* bör det uppmärksammas att regeringen med stabila mobila tjänster får antas avse robusta mobila tjänster, och då i bemärkelsen att de mobila tjänsterna ska ha förmåga att hantera oförutsedda händelser – inte minst elbortfall.

Mot bakgrund av det ovanstående kan det konstateras att Utredningens lösning i mindre utsträckning skulle bidra till uppfyllelsen av regeringens bredbandsmål jämfört med en MOCN-lösning. Detta då de avsevärda investeringarna i reservkraftkapacitet i Utredningens lösning endast skulle komma användarkretsen till del. Användarkretsen skulle ju i Utredningens lösning vara den enda användaren av det separata mobilnätet. I en MOCN-lösning skulle de avsevärda investeringarna i reservkraftkapacitet, åtminstone till delar, däremot komma alla användare till del, eftersom alla användare, inklusive användarkretsen, skulle utnyttja samma radionät. De positiva effekterna på stabila mobila tjänster skulle med Utredningens lösning därför bli marginella, medan de med en MOCN-lösning skulle kunna bli betydande. Att välja Utredningens lösning framför en MOCN-lösning vore därför att avhända sig en unik möjlighet att väsentligt höja robustheten i hela Sveriges mobila kommunikationer.

Sammanfattningsvis kan slutsatsen dras att en MOCN-lösning skulle lämna ett större positivt bidrag till uppfyllelsen av regeringens bredbandsmål jämfört med Utredningens lösning.

2.3.6. *Kostnader*

I syfte att möjliggöra en heltäckande jämförelse mellan Utredningens lösning och en MOCN-lösning har Tele2 konkretiserat och sammanställt de investeringar och driftkostnader som anges för respektive lösning i Utredningen. Som komplement till de schabloner och nyckeltal som anges i Utredningen har Tele2 också uppskattat kostnaden för ett MOCN-tillträde för Operatören. Denna uppskattning kan emellertid av konkurrensskäl inte anges i föreliggande yttrande.

Kostnadsjämförelsen, för vilken Tele2 redogör i detalj i Bilaga 1, ger vid handen att Utredningens lösning, i fråga om investering, skulle innebära en fördyring med faktor tre (3) i jämförelse med en MOCN-lösning (6040 MSEK jämfört med 1950 MSEK). Även i fråga om driftskostnader skulle Utredningens lösning innebära en väsentlig fördyring.

2.3.7. *Sammanfattande bedömning*

I ovanstående analys har Tele2 visat att en MOCN-lösning skulle tillhandahålla bättre informationssäkerhet och minst motsvarande robusthet jämfört med Utredningens lösning. Vidare har Tele2 visat att en MOCN-lösning skulle medföra tillräcklig statlig rådgivning.

Analysen ger också vid handen att en MOCN-lösning skulle kunna realiserats till en avsevärt lägre kostnad, såväl avseende investeringar som driftkostnader, jämfört med Utredningens lösning. En MOCN-lösning skulle därtill ha bättre förutsättningar för att på ett framtidssäkert sätt säkerställa att användarkretsen kontinuerligt kunde dra nytta av teknik- och kompetensutveckling inom telekomsektorn, och skulle i större utsträckning än Utredningens lösning bidra till uppfyllelsen av regeringens bredbandsmål. Därutöver kan det konstateras att en MOCN-lösning skulle kunna implementeras avsevärt snabbare än Utredningens lösning, bland annat eftersom en MOCN-lösning inte skulle medföra någon utbyggnad av ett helt nytt och separat mobilnät.

I korthet skulle således en MOCN-lösning vara säkrare, billigare och mer samhällsnyttig än Utredningens lösning.

2.4. Utredningens förslag på tillhandahållande av överskottskapacitet i 700 MHz-bandet

Såsom uppmärksammas ovan innebär Utredningens lösning att Operatören ska sälja överskottskapacitet i 700 MHz-bandet till kommersiella operatörer. Detta måste antas ske genom att Operatören tillhandahåller s.k. MVNO- eller Service Provider-tjänster till andra mobiloperatörer på den befintliga grossistmarknaden för sådana tjänster.

Tele2 har tillsammans med Telenor Sverige AB ("Telenor") låtit Advokatfirman Vinge KB ("Vinge") utreda huruvida en sådan verksamhet vore förenlig med EU:s statsstöds-regler och med KL:s förbud mot konkurrensnedvridande offentlig säljverksamhet.

Vinges slutsatser är sammanfattningsvis de följande:

- Att utan kostnad tilldela en operatör ett frekvensutrymme inom vilket denne upplåter överkapacitet till andra operatörer skulle med största säkerhet i denna del anses utgöra en statlig stödåtgärd i den betydelse som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.
- En sådan åtgärd måste förhandsanmälas till EU-kommissionen och får inte genomföras innan den godkänts av EU-kommissionen.
- EU-kommissionen skulle sannolikt inte bedöma åtgärden som förenlig med den inre marknaden.
- Processen inför EU-kommissionen torde ta minst upp mot ett år från det att de första kontakterna tagits av regeringen. Eftersom EU-kommissionen skulle behöva ta ställning till ett antal komplexa frågor, är emellertid risken stor att det tar väsentligt längre tid.
- Att utan kostnad tilldela en operatör ett frekvensutrymme inom vilket denne upplåter överkapacitet till andra operatörer skulle påverka konkurrens-situationen på den berörda marknaden starkt negativt och skulle sannolikt anses strida mot KL:s förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Vinge anmärker vidare att det förutom EU:s statsstödsregler samt reglerna i KL om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet finns annan lagstiftning som är av central betydelse för Utredningens förslag och som i högsta grad kan påverka de rekommendationer som lämnas i Utredningen.

Den lagstiftning som kan behöva beaktas för en mer fullständig bedömning av om förslaget på överskottsförsäljning i 700 MHz-bandet är förenlig med gällande rätt innefattar enligt Vinge bland annat:

- Direktiv 2002/21 angående ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/20 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, och direktiv 2002/19 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter samt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.
- Direktiv 2002/77 om konkurrens på marknaderna för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.
- Direktiv 2014/2474 om offentlig upphandling och lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, alternativt direktiv 2009/8175 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet samt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.
- Annan konkurrensrättslig lagstiftning, ytterst artikel 101 och 102 i EUF-fördraget samt 2 kap. 1 och 7 §§ i KL.

Vinges detaljerade rättsanalys bifogas föreliggande yttrande som Bilaga 2.

2.5. Utredningens förslag på en eventuellt utvidgad användarkrets

Såsom beskrivits ovan omfattar Utredningens lösning inte någon tydlig avgränsning av användarkretsen. Som startpunkt får det antas att användarkretsen är densamma som den som i nuläget gäller för Rakelsystemet, men Utredningen föreslår att användarkretsen ska tillåtas att utvidgas – både i fråga om nya verksamheter inom statlig, kommunal och regional verksamhet och om helt nya sektorer, inbegripet kommersiella sektorer, t ex bank- och finansverksamhet, energiproduktion, spår- och luftburen trafik, petrokemisk industri och mineralutvinning. Det huvudsakliga syftet med en utvidgning av användarkretsen är att fördela drift- och investeringskostnader för den i Utredningen föreslagna lösningen.

Tele2 har tillsammans med Telenor låtit Vinge utreda huruvida den föreslagna möjliga utvidgningen av användarkretsen vore förenlig med EU:s statsstödsregler och med KL:s förbud mot konkurrensnedvridande offentlig säljverksamhet.

Vinges slutsatser är sammanfattningsvis de följande:

- Att utan kostnad tilldela en operatör ett frekvensutrymme skulle med största säkerhet anses utgöra en statlig stödåtgärd i den betydelse som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, om, efter en utvidgning av användarkretsen, den verksamhet som bedrivs av aktörerna i denna krets inte utgör uppgifter som typiskt tillhör de offentliga myndigheternas prerogativ, eller i den del den inte utgör sådana uppgifter.
- En sådan åtgärd måste förhandsanmälas till EU-kommissionen och får inte genomföras innan den godkänts av EU-kommissionen.

- EU-kommissionen skulle sannolikt inte bedöma åtgärden som förenlig med den inre marknaden.
- Om den berörda verksamheten efter en utvidgning av användarkretsen är att anse som ekonomisk verksamhet, eller till viss del är att anse som sådan verksamhet, skulle den falla inom ramen för reglerna i KL om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.
- Den subventionerade tilldelningen av det berörda frekvensutrymmet innebär att en utvidgning av användarkretsen i denna del skulle påverka situationen på den berörda marknaden starkt negativt och skulle sannolikt anses strida mot KL:s regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Vinge anmärker även i denna del att det förutom EU:s statsstödsregler samt reglerna i KL om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet finns annan lagstiftning som är av central betydelse för Utredningens förslag och som i högsta grad kan påverka de rekommendationer som lämnas i Utredningen. Den lagstiftning som kan behöva beaktas för en mer fullständig bedömning av om förslaget på en potentiellt utvidgad användarkrets är förenlig med gällande rätt innefattar enligt Vinge bland annat:

- Direktiv 2002/21 angående ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/20 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, och direktiv 2002/19 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter samt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.
- Direktiv 2002/77 om konkurrens på marknaderna för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.
- Direktiv 2014/2474 om offentlig upphandling och lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, alternativt direktiv 2009/8175 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet samt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.
- Annan konkurrensrättslig lagstiftning, ytterst artikel 101 och 102 i EUF-fördraget samt 2 kap. 1 och 7 §§ i KL.

Vinges detaljerade rättsanalys bifogas föreliggande yttrande som Bilaga 2.

2.6. Utredningens förslag på tillhandahållande av mobila kommunikationstjänster för icke-verksamhetskritisk kommunikation

Såsom noteras ovan innebär Utredningens lösning att Operatören ska ingå långsiktiga överenskommelser med en eller helst flera operatörer om nationell roaming. Enligt Utredningen ska roaming ha betydelse främst beträffande ej verksamhetskritisk kommunikation.

Samtidigt måste det antas att även verksamhetskritisk kommunikation – åtminstone till delar – kommer att realiserars genom nationell roaming.

Mot bakgrund av dessa förhållanden, tillsammans med Utredningens uppfattning att "åtskilliga befintliga kommersiella tjänster kan avvecklas", måste det antas att användarkretsens hela behov på mobila kommunikationstjänster enligt Utredningen ska tillgodoses av Operatören.

Tele2 har tillsammans med Telenor låtit Vinge utreda huruvida Operatörens föreslagna tillhandahållande av mobila kommunikationstjänster för icke-verksamhetskritisk kommunikation vore förenlig med EU:s statsstödsregler och med KL:s förbud mot konkurrensnedvridande offentlig säljverksamhet.

Vinges slutsatser är sammanfattningsvis de följande:

- Att utan kostnad tilldela en operatör ett frekvensutrymme skulle med största säkerhet anses utgöra en statlig stödåtgärd i den betydelse som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, om denna operatör skulle tillhandahålla användarkretsen ej verksamhetskritisk kommunikation som inte användes för och/eller i en verksamhet som typiskt tillhör de offentliga myndigheternas prerogativ, eller i den del den inte skulle användas för och/eller i en sådan verksamhet.
- Eftersom avsikten förefaller vara att Operatören ska tillhandahålla användarkretsen all typ av kommunikation, såväl verksamhetskritisk som ej verksamhetskritisk, förefaller det rimligt att utgå från att även kommunikation som inte används för en verksamhet som typiskt tillhör de offentliga myndigheternas prerogativ omfattas och att det i denna del således rör sig om ekonomisk verksamhet.
- En sådan åtgärd måste förhandsanmälas till EU-kommissionen och får inte genomföras innan den godkänts av EU-kommissionen.
- EU-kommissionen skulle sannolikt inte bedöma åtgärden som förenlig med den inre marknaden.
- Om den ej verksamhetskritiska kommunikation som avses tillhandahållas användarkretsen inte används för och/eller i en verksamhet som typiskt tillhör de offentliga myndigheternas prerogativ, skulle den berörda verksamheten i denna del anses utgöra ekonomisk verksamhet och därmed även falla inom ramen för reglerna i KL om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Som angivits ovan avseende EU:s statsstödsregler, förefaller det rimligt att utgå från att så är fallet.
- Den subventionerade tilldelningen av det berörda frekvensutrymmet innebär att ett sådant tillhandahållande av ej verksamhetskritisk kommunikation skulle påverka situationen på den berörda marknaden starkt negativt och skulle i denna del sannolikt anses strida mot KL:s regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Vinge anmärker även i denna del att det förutom EU:s statsstödsregler samt reglerna i KL om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet finns annan lagstiftning som är av central betydelse för Utredningens förslag och som i högsta grad kan påverka de rekommendationer som lämnas i Utredningen. Den lagstiftning som kan behöva beaktas för en mer fullständig bedömning av om förslaget på tillhandahållande av mobila kommunikationstjänster för icke-verksamhetskritisk kommunikation är förenlig med gällande rätt innefattar enligt Vinge bland annat:

- Direktiv 2002/21 angående ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/20 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, och direktiv 2002/19 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter samt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.
- Direktiv 2002/77 om konkurrens på marknaderna för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.
- Direktiv 2014/2474 om offentlig upphandling och lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, alternativt direktiv 2009/8175 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet samt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.
- Annan konkurrensrättslig lagstiftning, ytterst artikel 101 och 102 i EUF-fördraget samt 2 kap. 1 och 7 §§ i KL.

Vinges detaljerade rättsanalys bifogas föreliggande yttrande som Bilaga 2.

2.7. Avslutande kommentarer

Tele2 noterar avslutningsvis, vilket Tele2 också uppmärksammade i ett brev till statsrådet Peter Eriksson och generaldirektören Dan Sjöblom daterat den 8 mars 2017, att inga delar av 700 MHz-bandet bör auktioneras ut till marknaden förrän ett beslut har fattats om en kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar som tydligt anger *om*, och i så fall *vilken del av* och *hur*, 700 MHz-bandet ska användas i en sådan lösning.

Att utan ett sådant beslut återuppta tilldelningsprocessen för 700 MHz-bandet skulle skapa en oacceptabel osäkerhet för marknadens parter, inte minst utifrån det perspektivet att det skulle bli mycket komplicerat att värdera spektrum utan fullständig information om hur mycket spektrum i samma frekvensband som eventuellt skulle kunna tillgängliggöras i ett senare skede. Därtill torde det exempelvis vara mycket komplicerat för Post- och telestyrelsen ("PTS") att fatta beslut om behovet av täckningskrav för kommersiell användning av 700 MHz-bandet utan fullständig information om den täckning i glesbygd som skulle kunna realiseras vid tillhandahållandet av mobiltjänster till aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar.

2.8. Tele2:s förslag

Tele2 har i avsnitt 2.3 visat att en MOCN-lösning skulle tillhandahålla bättre informationssäkerhet och minst motsvarande robusthet jämfört med Utredningens lösning. Vidare har Tele2 visat att en MOCN-lösning skulle medföra tillräcklig statlig rådighet. Analysen ger också vid handen att en MOCN-lösning skulle kunna realiseras till en avsevärt lägre kostnad, såväl avseende investeringar som driftkostnader, jämfört med Utredningens lösning. En MOCN-lösning skulle därtill ha bättre förutsättningar för att på ett framtidssäkert sätt säkerställa att användarkretsen kontinuerligt kunde dra nytta av teknik- och kompetensutveckling inom telekom-sektorn, och skulle i större utsträckning än Utredningens lösning bidra till uppfyllelsen av regeringens bredbandsmål.

Därutöver kan det konstateras att en MOCN-lösning skulle kunna implementeras avsevärt snabbare än Utredningens lösning, bland annat eftersom en MOCN-lösning inte skulle medföra någon utbyggnad av ett helt nytt och separat mobilnät. I korthet skulle således en MOCN-lösning vara säkrare, billigare och mer samhällsnyttig än Utredningens lösning.

I avsnitt 2.4-2.6 har Tele2 också redogjort för att väsentliga delar av Utredningens lösning sannolikt skulle stå i strid med såväl EU:s statsstödsregler som KL:s regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. I tillägg har Tele2 anmärkt att det förutom EU:s statsstödsregler och KL:s regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet finns annan lagstiftning som är av central betydelse för Utredningens förslag och som i högsta grad kan påverka de rekommendationer som lämnas i Utredningen.

Mot bakgrund av det ovanstående avstyrker Tele2 Utredningens förslag till kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar, och föreslår istället det följande:

- Att Justitiedepartementet *i första hand* tillsätter en ny utredning med uppdrag att i nära samverkan med de tilltänkta användarna inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar och med mobilmarknadens aktörer närmare utreda förutsättningarna för en MOCN-lösning.
- Att Justitiedepartementet, *i andra hand* och för det fall Justitiedepartementet skulle besluta att fortsatt bereda Utredningens förslag på lösning, tillsätter en tilläggsutredning med uppdrag att revidera Utredningens förslag på lösning i förhållande till de synpunkter på och risker med det i Utredningen föreslagna tillhandahållandet av överskottskapacitet, av mobiltjänster för icke-verksamhetskritisk kommunikation samt avsaknaden av en tydlig avgränsning av användarkretsen, som redogörs för i Bilaga 2 till föreliggande yttrande.
- Att inga delar av 700 MHz-bandet auktioneras ut till marknaden förrän ett beslut har fattats om en kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar som tydligt anger om, och i så fall vilken del av och hur, 700 MHz-bandet ska användas i en sådan lösning.

* * *

Kontaktperson på Tele2
Carl-Johan Rydén
Head of Regulatory & Security

Mobilnät för blåljusmyndigheter – alternativ och kostnader

Resultat

- CAPEX: Utredarens förslag innebär en väsentlig fördyring med faktor ~3 jämfört med Tele2:s förslag (6040 MSEK vs. 1950 MSEK).
- OPEX: Utredarens förslag innebär en väsentlig fördyring jämfört med Tele2:s förslag.
- Tele2:s förslag ger bättre informationssäkerhet, bättre driftsäkerhet, bättre kapacitet, bättre framtidssäkerhet, motsvarande täckning och motsvarande funktionalitet som utredarens förslag.
- **Slutsats**: Tele2:s förslag ger ett bättre resultat till lägre kostnad jämfört med utredarens förslag.

Kostnadsestimat: Utredningens förslag

Inledande kommentarer:

- Samtliga nyckeltal och schabloner har definierats av utredaren.
- Estimaten inkluderar inte kostnader för corenät, och inte heller utebliven auktionsintäkt för staten för 2x10 MHz i 700 MHz-bandet.

Vad ingår i estimatet?

- Ett statligt ägt radionät i 700 MHz-bandet med 2x10 MHz, bestående av 7000 siter.
- Kompletterande överenskommelse med en eller flera kommersiella operatörer om nationell roaming.

Kostnader:

- CAPEX
 - Utbyggnad av statligt radionät i 700 MHz-bandet: 5990 MSEK¹
 - PPDR-funktionalitet i roamingnät: 50 MSEK/roamingnät²
 - Summa: 6040 MSEK
- OPEX
 - Drift och underhåll av statligt radionät i 700 MHz-bandet: 518 MSEK/år³
 - Kostnad för roamingöverenskommelse: 200 MSEK/år/roamingnät⁴
 - Summa: 718 MSEK/år

¹ Tabell 9.2 (s. 200) har tillämpats. Avdrag om 120 MSEK är gjort år 2 då 120 MSEK enligt utredaren är hänförligt till corenätet (se s. 2 i Bilaga 2).

² Se s. 3 i Bilaga 2.

³ Tabell 9.3 (s. 205) har tillämpats. Avdrag om 10 MSEK är gjorda per år då 10 MSEK/år enligt utredaren är hänförligt till corenätet (se s. 3 i Bilaga 2)

⁴ Tabell 10.2 (s. 242) har tillämpats.

Kostnadsestimat: Tele2:s förslag

Inledande kommentarer:

- Samtliga nyckeltal och schabloner förutom ett (1) har definierats av utredaren. Abonnemangskostnaden för en MOCN-lösning är estimerad av Tele2. Estimatet inkluderar inte kostnader för corenät.

Vad ingår i estimatet?

- MOCN-access till tre (3) kommersiella mobila 4G-radionät i 700-, 800-, 900-, 1800- och 2600 MHz-banden, bestående av ca 15 000 siter.

Kostnader:

- CAPEX
 - Utbyggnad av greenfield-siter i glesbygd: 600 MSEK¹
 - PPDR-funktionalitet: 50 MSEK/nät²
 - Robustifiering: 1200 MSEK³
 - Summa: 1950 MSEK
- OPEX
 - Abonnemangskostnad för MOCN-lösning: *Enligt Tele2:s estimat*
 - Drift och underhåll för greenfield-siter i glesbygd: 36 MSEK/år⁴
 - Summa: *Enligt Tele2:s estimat*

¹ Schablonen för greenfield-siter i otillgänglig terräng har tillämpats (se s. 1 Bilaga 2).

² Se s. 3 i Bilaga 2.

³ Tabell 10.2 (s. 242) har tillämpats.

⁴ Schablonen enligt s. 3 i Bilaga 2 har tillämpats.

Utredningen avseende en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar

– överkapacitet, utvidgad användarkrets samt ej verksamhetskritisk kommunikation

1. Enligt regeringens uppfattning kan dagens samhällsnät med Rakelsystemet inte möta användarkretsens behov eftersom nätet i huvudsak hanterar talad kommunikation och har begränsad kapacitet för mobil dataöverföring. Regeringen vill därför komplettera och på några års sikt ersätta Rakel med modernare system som kan hantera realtidöverföring av data och rörliga bilder. Av denna anledning beslutade regeringskansliet den 28 juli 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar (härefter ”utredningen”). Utredningen lämnade sin slutrapport, Ds 2017:7 Kommunikation för vår gemensamma säkerhet (”Ds 2017:7”), den 8 mars 2017.
2. Utredningens förslag innefattar en utveckling av statliga kärn- och stamnät med fiber- och radiolänkinfrastruktur och en successiv uppbyggnad/förtätning i prioriterade områden av ett statligt radioaccessnät med tilldelat dedikerat frekvensutrymme om 2x10 MHz i 700 MHz-bandet för verksamhetskritisk kommunikation.
3. Utredningen framhåller att delar av detta tilldelade frekvensutrymme tidvis och i vissa delar av landet kan komma att utnyttjas endast i begränsad utsträckning och föreslår därför att överkapacitet ska kunna upplåtas till annan operatör.¹
4. Vidare finns det enligt utredningen skäl att pröva en vidgning av användningen av den framtida lösningen, där ytterligare samhällsviktiga verksamheter kan komma att inkluderas, utöver dagens användarkrets av Rakelsystemet. Utredningen framhåller att man inte har sökt fastställa de yttre gränserna för användarkretsen, men diskuterar frågan.²
5. Utredningen föreslår också att staten ska samverka med en eller flera kommersiella operatörer genom överenskommelser om nationell roaming som tillsammans med den föreslagna statliga infrastrukturlösningen ska ge god täckning, kapacitet och redundans för samhällsaktörernas mobila tal- och datakommunikation. Roaming, som skulle möjliggöra kommunikation för samhällsaktörerna i de kommersiella näten, anses främst få betydelse beträffande ej verksamhetskritisk kommunikation.³
6. Mot bakgrund av utredningens förslag har vi blivit ombedda att utreda tre specifika frågor:
 - 1) Vore den föreslagna försäljningen av överskottskapaciteten i 700 MHz-bandet till kommersiella operatörer förenlig med statsstödsreglerna och/eller med Konkurrenslagens förbud mot konkurrensnedvidande offentlig säljverksamhet?

¹ Ds 2017:7, s. 182.

² Ibid., s. 177.

³ Ibid., ss. 174-176.

- 2) Vore den föreslagna utvidgningen av användarkretsen förenlig med statsstödsreglerna och/eller med Konkurrenslagens förbud mot konkurrensnedvridande offentlig säljverksamhet?
- 3) Vore det föreslagna tillhandahållandet av ej verksamhetskritisk kommunikation till blåljusaktörerna förenligt med statsstödsreglerna och/eller med Konkurrenslagens förbud mot konkurrensnedvridande offentlig säljverksamhet?

Executive summary

Försäljning av överkapacitet i 700 MHz-bandet

EU:s statsstödsregler

- Att utan kostnad tilldela en operatör ett frekvensutrymme inom vilket denne upplåter överkapacitet till andra operatörer skulle med största säkerhet i denna del anses utgöra en statlig stödåtgärd i den betydelse som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.
- En sådan åtgärd måste förhandsanmälans till EU-kommissionen och får inte genomföras innan den godkänts av EU-kommissionen.
- EU-kommissionen skulle sannolikt inte bedöma åtgärden som förenlig med den inre marknaden.
- Processen inför EU-kommissionen torde ta minst upp mot ett år från det att de första kontakterna tagits av regeringen. Eftersom EU-kommissionen skulle behöva ta ställning till ett antal komplexa frågor, är emellertid risken stor att det tar väsentligt längre tid.

Konkurrenslagens förbud mot konkurrensnedvridande offentlig säljverksamhet

- Att utan kostnad tilldela en operatör ett frekvensutrymme inom vilket denne upplåter överkapacitet till andra operatörer skulle påverka konkurrenssituationen på den berörda marknaden starkt negativt och skulle sannolikt anses strida mot Konkurrenslagens regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Utvidgning av den användarkrets som kan nyttja den föreslagna kommunikationslösningen

EU:s statsstödsregler

- Att utan kostnad tilldela en operatör ett frekvensutrymme skulle med största säkerhet anses utgöra en statlig stödåtgärd i den betydelse som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, om, efter en utvidgning av användarkretsen, den verksamhet som bedrivs av aktörerna i denna krets inte utgör uppgifter som typiskt tillhör de offentliga myndigheternas prerogativ, eller i den del den inte utgör sådana uppgifter.
- En sådan åtgärd måste förhandsanmälans till EU-kommissionen och får inte genomföras innan den godkänts av EU-kommissionen.

- EU-kommissionen skulle sannolikt inte bedöma åtgärden som förenlig med den inre marknaden.

Konkurrenslagens förbud mot konkurrensnedvridande offentlig säljverksamhet

- Om den berörda verksamheten efter en utvidgning av användarkretsen är att anse som ekonomisk verksamhet, eller till viss del är att anse som sådan verksamhet, skulle den falla inom ramen för reglerna i Konkurrenslagen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.
- Den subventionerade tilldelningen av det berörda frekvensutrymmet innebär att en utvidgning av användarkretsen i denna del skulle påverka situationen på den berörda marknaden starkt negativt och skulle sannolikt anses strida mot Konkurrenslagens regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Tillhandahållande av ej verksamhetskritisk kommunikation till blåljusaktörer

EU:s statsstödsregler

- Att utan kostnad tilldela en operatör ett frekvensutrymme skulle med största säkerhet anses utgöra en statlig stödåtgärd i den betydelse som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, om operatören skulle tillhandahålla användarkretsen ej verksamhetskritisk kommunikation som inte används för en verksamhet som typiskt tillhör de offentliga myndigheternas prerogativ, eller i den del den inte skulle användas för en sådan verksamhet. Eftersom avsikten förefaller vara att operatören ska tillhandahålla användarkretsen all typ av kommunikation, såväl verksamhetskritisk som ej verksamhetskritisk, förefaller det rimligt att utgå från att även kommunikation som inte används för en verksamhet som typiskt tillhör de offentliga myndigheternas prerogativ omfattas och att det i denna del således rör sig om ekonomisk verksamhet.
- En sådan åtgärd måste förhandsanmälas till EU-kommissionen och får inte genomföras innan den godkänts av EU-kommissionen.
- EU-kommissionen skulle sannolikt inte bedöma åtgärden som förenlig med den inre marknaden.

Konkurrenslagens förbud mot konkurrensnedvridande offentlig säljverksamhet

- Om den ej verksamhetskritiska kommunikation som avses tillhandahållas användarkretsen inte används för en verksamhet som typiskt tillhör de offentliga myndigheternas prerogativ, skulle den berörda verksamheten i denna del anses utgöra ekonomisk verksamhet och därmed även falla inom ramen för reglerna i Konkurrenslagen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Som angivits ovan avseende EU:s statsstödsregler, förefaller det rimligt att utgå från att så är fallet.
- Den subventionerade tilldelningen av det berörda frekvensutrymmet innebär att ett sådant tillhandahållande av ej verksamhetskritisk kommunikation skulle påverka situationen på den berörda marknaden starkt negativt och skulle i denna del sannolikt anses strida mot Konkurrenslagens regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Ytterligare lagstiftning att beakta

- I enlighet med vårt uppdrag avser denna rapport endast en bedömning av EU:s statsstödsregler samt reglerna i Konkurrenslagen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Utöver dessa regler finns det annan lagstiftning som är av central betydelse för utredningens förslag och som i högsta grad kan påverka de rekommendationer som utredaren lämnat. Denna reglering innefattar olika aspekter av staten som aktör inom ramen för tillhandahållandet av telekomtjänster och därmed också olika regelverk.
- Den lagstiftning som kan behöva beaktas för en mer fullständig bedömning av om utredningens rekommendationer är förenliga med gällande rätt innefattar bl.a.:
 - Direktiv 2002/21 angående ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/20 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, och direktiv 2002/19 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter samt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.
 - Direktiv 2002/77 om konkurrens på marknaderna för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.
 - Direktiv 2014/24 om offentlig upphandling och lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, alternativt direktiv 2009/81 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet samt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.
 - Annan konkurrensrättslig lagstiftning, ytterst artikel 101 och 102 i EUF-fördraget samt 2 kap. 1 och 7 §§ i Konkurrenslagen.

1 EU:s statsstödsregler

7. I artikel 107 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ("EUF-fördraget") återfinns de grundläggande regler avseende medlemsstaternas möjligheter att ge ekonomiskt stöd till olika typer av verksamhet. För att en åtgärd ska utgöra statligt stöd enligt artikel 107.1 EUF-fördraget måste följande fyra kumulativa villkor uppfyllas:
 - 1) stödet ska beviljas med statliga medel oavsett slag;
 - 2) det ska snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen;
 - 3) det ska gynna vissa företag eller viss produktion; och
 - 4) åtgärden måste påverka handeln mellan medlemsstaterna.
8. Allt statligt stöd är dock inte förbjudet utan anses tillåtet om det är förenligt med den inre marknaden på de grunder som anges i artikel 107.2 och 107.3 i EUF-fördraget. Exempelvis kan enligt artikel 107.3 c i EUF-fördraget statligt stöd vara förenligt med den inre marknaden om det ges för att underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, förutsatt att det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.
9. Statliga åtgärder som uppfyller kriterierna i artikel 107.1 i EUF-fördraget måste förhandsanmälas till EU-kommissionen ("Kommissionen"). Enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget får den berörda medlemsstaten inte genomföra åtgärderna innan de har godkänts av Kommissionen (det s.k. "genomförandeförbudet"). Stöd som genomförs i strid med EU:s statsstödsregler måste återkrävas, tillsammans med sammansatt ränta. Skulle en medlemsstat inte anmäla en stödåtgärd, har alla berörda parter rätt att inge ett klagomål för att underrätta Kommissionen om påstått olagligt stöd.⁴
10. Genom den så kallade Allmänna gruppundantagsförordningen⁵ har vissa kategorier av stöd, däribland stöd till bredbandsinfrastruktur⁶ och regionalstöd för utveckling av bredbandsnät,⁷ undantagits från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i EUF-fördraget. En rad kriterier måste uppfyllas för att en statlig stödåtgärd avseende bredband ska falla inom ramen för gruppundantaget. Åtgärden måste exempelvis avse investeringar i områden där det inte finns någon infrastruktur/något nätverk inom samma kategori (grundläggande bredband eller NGA-nät), och där sådan infrastruktur/sådant nätverk sannolikt inte kommer att utvecklas på kommersiella villkor inom de närmsta tre åren, och stödet måste dessutom tilldelas på grundval av en konkurrensutsatt urvalsprocess.⁸

⁴ Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 24.2.

⁵ Kommissionens förordning (EG) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget ("Allmänna gruppundantagsförordningen").

⁶ Ibid., artikel 1.1 och 52.

⁷ Ibid., artikel 14.10.

⁸ Ibid., artikel 52.3 och 4, samt artikel 14.10 a och c.

11. Kommissionen har publicerat riktlinjer för hur statliga stödåtgärder som berör utbyggnad av bredbandsnät ska bedömas utifrån statsstödsreglerna (dessa riktlinjer berörs vidare i avsnitt 3.2.2).⁹

2 Konkurrenslagens förbud mot offentlig säljverksamhet

2.1 Konfliktlösningsregelns utformning

12. Den 1 januari 2010 infördes regler i Konkurrenslagen ("KL") om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.¹⁰ Den grundläggande bestämmelsen återfinns i 3 kap. 27 § KL ("konfliktlösningsregeln") och tar sikte på de konflikter som kan uppstå i samband med att offentliga aktörer bedriver verksamhet i konkurrens med den privata sektorn.
13. Under konfliktlösningsreglerna kan staten, en kommun eller ett landsting förbjudas att *tillämpa* ett visst förfarande (det s.k. förfarandeförbudet):
- 1) om det rör sig om en säljverksamhet;
 - 2) som är av kommersiell eller ekonomisk natur; och
 - 3) som snedvrider, eller är ägnad att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden; *eller*
 - 4) hämmar, eller är ägnad att hämma, förekomsten eller utvecklingen av sådan konkurrens.
14. En *kommun* eller ett *landsting*, men inte staten, kan även förbjudas att *bedriva* en viss säljverksamhet som har en konkurrenssnedvridande eller konkurrenshämmande effekt (det s.k. verksamhetsförbudet), förutsatt att verksamheten inte är förenlig med lag, se 3 kap. 27 § tredje stycket KL. Konfliktlösningsregeln skiljer således mellan ett förfarandeförbud som omfattar *hur* en försäljning sker och ett verksamhetsförbud, som omfattar *vad* som säljs. Då det av utredningen framgår att det endast är staten som är relevant i sammanhanget, diskuteras inte verksamhetsförbudet vidare nedan.
15. Ett förfarandeförbud omfattar både det fallet att den berörda aktören ensam tillämpar ett visst beteende och det fallet att aktören gör det i avtalsförhållande med ett eller flera andra företag.¹¹
16. Konfliktlösningsregeln är neutral i förhållande till i vilken form säljverksamheten bedrivs och omfattar även säljverksamhet i bolagsform där staten, en kommun eller ett landsting direkt eller indirekt har ett dominerande inflytande över företaget genom ägarskap, finansiell medverkan, gällande regler eller på annat sätt.¹²
17. Regeln blir endast tillämplig om det rör sig om verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, dvs. en verksamhet som utgör "företag" enligt definitionen i 1 kap. 5 §

⁹ EU:s riktlinjer för tillämpning av reglerna för statligt stöd på snabb utbyggnad av bredbandsnät (2013/C 25/01) ("Bredbandsriktlinjer").

¹⁰ Dessa regler återfinns i 3 kap. 27-32 §§ KL.

¹¹ Prop. 2008/09:231, s. 36.

¹² 3 kap. 28 § KL. Se även prop. 2008/09:231, s. 42.

första stycket KL.¹³ Det är inte avgörande om verksamheten är inriktad på ekonomisk vinst eller inte, utan det avgörande är att någon form av ekonomisk verksamhet bedrivs.¹⁴ Detta innebär att konfliktlösningsregeln inte omfattar exempelvis myndighetsutövning. Det är bara den del av verksamheten som utgör icke-kommersiell verksamhet som faller utanför begreppet företag. Det innebär att ett organ kan vara företag i den del det bedriver ekonomisk eller kommersiell verksamhet och ”icke-företag” i den del verksamheten består i icke-kommersiell verksamhet.

18. EU-domstolen har i sin rättpraxis tolkat begreppet ”ekonomisk verksamhet” och denna tolkning styr även begreppets tillämpning enligt svensk rätt. Domstolen har funnit att ”en uppgift som utförs för att tillgodose allmänintresset och som hör till statens grundläggande uppgifter” inte utgör ekonomisk verksamhet.¹⁵ Det faktum att avgifter tas ut för utnyttjandet av en viss tjänst innebär inte nödvändigtvis att verksamheten ska ses som kommersiell.¹⁶ Vad gäller EU-domstolens tolkning av begreppet ekonomisk verksamhet, hänvisas vidare till avsnitt 3.2.1. nedan.
19. Som framgår av kriterierna för konfliktlösningsregelns tillämpning utgör förekomsten av, eller fara för, negativa effekter för konkurrensen på den aktuella marknaden en grundförutsättning för regelns användning.¹⁷ Regeln tar således sikte på konkurrensbegränsningen som sådan, dvs. effekterna för själva konkurrensen, och innefattar både konkurrensnedridande och konkurrenshämmande förfaranden. *Konkurrensnedridande* förfaranden tar enligt förarbetena sikte på situationen då det inte råder konkurrens på så lika villkor som möjligt. Det kan exempelvis vara så att den offentlige aktören behandlar andra företag olika utan saklig grund eller drar oberättigade fördelar av en myndighetsroll vid sidan av säljverksamheten. *Konkurrenshämmande* förfaranden å andra sidan tar istället sikte på de fall där det privata alternativet faller bort eller att privata aktörer överhuvudtaget inte träder in på marknaden till följd av den offentlige aktörens förfarande. Det kan även vara så att de privata företagets tillväxt och utveckling i övrigt hejdas eller på annat sätt hålls tillbaka. Ett exempel kan vara att privata företag på marknaden inte kan eller har svårt att arbeta inom ramen för vad som är ekonomiskt rimligt när den offentlige aktören sätter sina priser under självkostnadsnivå eller betar sig på något annat sätt som hämmar konkurrensen.¹⁸
20. Gemensamt för konkurrensnedridande och konkurrenshämmande förfaranden är att de har en sådan inriktning eller utformning som får anses i påtaglig grad riskera att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens.¹⁹ För att avgöra om ett förfarande faller inom ramen för konfliktlösningsregeln ska det enligt förarbetena i det enskilda fallet bedömas om beteendet skadar drivkrafterna till konkurrens samt själva mekanismerna på marknadsplatsen.²⁰ Typfall som nämns i förarbetena är förfaranden som innebär underprissättning, diskriminering och vägran att ge tillträde till viss infrastruktur. Även en offentlig aktörs blotta närvaro på marknaden sägs kunna leda till att privata

¹³ I förarbetena till 1 kap. 5 § (prop. 1992/93:56, s. 66) anges att begreppet företag ska ha samma innebörd som i EU-rätten.

¹⁴ Prop. 2008/09:231, s. 34.

¹⁵ Mål C-343/95 *Calì & Figli mot Servizi Ecologici Porto di Genova*, punkt 22.

¹⁶ Mål C-364/92 *SAT Fluggesellschaft mot Eurocontrol*, punkt 28.

¹⁷ Marknadsbegreppet motsvaras av vad som i konkurrensrätten betecknas som den relevanta marknaden. Den aktuella marknaden innefattar således dels produktmarknaden och dels den geografiska marknaden och bägge måste definieras för att kunna bedömas om ett visst förfarande ska förbjudas (Prop. 2008/09:231, s. 58).

¹⁸ Prop. 2008/09:231, s. 57.

¹⁹ *Ibid.*, ss. 57-58.

²⁰ *Ibid.*, s. 36.

aktörer får upphöra med eller får svårt att expandera sin verksamhet eller att närvaron i sig utgör ett etableringshinder, s.k. undanträngningseffekter.²¹ Därtill kan det konstateras att Konkurrensrådet identifierat exempelvis försäljning av överskottskapacitet som ett typfall av offentlig säljverksamhet som vållar konkurrensproblem för privata företag.²²

21. Det är i första hand Konkurrensverket som ska föra talan om att förbud enligt konfliktlösningsregeln ska meddelas och ett enskilt företag kan därför inte direkt vända sig till domstol. I det fall Konkurrensverket skulle besluta att inte väcka en förbudstalan får istället talan väckas av ett företag som berörs av verksamheten eller förfarandet i denna.²³

2.2 Undantag för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt

22. Konfliktlösningsregeln innehåller ett undantag från förbudet mot offentlig säljverksamhet för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt.²⁴ Detta innebär att man vid prövningen i varje enskilt fall även ska ta hänsyn till andra allmänintressen än konkurrensintresset, dvs. intressen som kan uppväga de negativa effekterna på konkurrensen.²⁵
23. Ett förfarande som är en direkt och avsedd effekt av en offentlig reglering eller en ofrånkomlig följd av denna omfattas inte av förbudsregeln utan anses försvarbar från allmän synpunkt. Det kan enligt förarbetena vara fråga om en specialreglering som har till syfte att värna om särskilda intressen vilket i sin tur kan innebära att fri konkurrens inte ska gälla fullt ut på ett visst område, eller att speciella förutsättningar ska råda för konkurrensen på den aktuella marknaden.²⁶
24. Det ska understrykas att även ett konkurrensbegränsande förfarande som inte strider mot lag kan sakna försvarbarhet. Det är då huvudsakligen fråga om situationer där förfarandet inte tillgodoser andra samhällsliga intressen som väger tyngre än konkurrensintresset. Skadas konkurrensen, måste enligt förarbetena de skäl som åberopas för att låta förfarandet fortgå ha en verklig tyngd och vara av klart angelägen karaktär. Ju större skadorna är, desto större styrka ska krävas i fråga om de uppvägande konsekvenserna. För det fall det finns andra möjligheter att tillgodose det berörda allmänintresset kan det aktuella förfarandet inte anses försvarbart från allmän synpunkt.²⁷

3 Försäljning av överkapacitet i 700 MHz-bandet

3.1 Bakgrund

25. Utredningen har föreslagit en utveckling av statliga kärn- och stamnät med betydande fiber- och radiolänkinfrastruktur och en successiv uppbyggnad/förtätning i prioriterade områden av radioaccessnät under statlig kontroll och rådighet med förfogande över ett

²¹ Prop. 2008/09:231, s. 36.

²² Ibid., s. 24.

²³ 3 kap. 32 § KL.

²⁴ 3 kap. 27 § andra stycket KL.

²⁵ Prop. 2008/09:231, s. 37.

²⁶ Ibid., ss. 37 och 38.

²⁷ Ibid., s. 38.

dedikerat frekvensutrymme om 2x10 MHz i 700 MHz-bandet för verksamhetskritisk datakommunikation.²⁸

26. Utredningen anger inte helt tydligt vilken eller vilka aktörer som skulle bli tilldelade det angivna frekvensutrymmet, men mot bakgrund av att man upprepat understryker behovet av statlig kontroll och rådgighet med förfogande över det dedikerade frekvensutrymmet förefaller man förespråka en statlig operatör.²⁹ Bedömningen nedan utgår från detta antagande.³⁰ Staten skulle under sådana omständigheter därmed bli den sjätte mobiloperatören med eget nät i Sverige utöver redan existerande Telia, Telenor, Tele2, Tre samt Net1 (MNO:er – Mobile Network Operators). Utöver dessa aktörer finns det en rad mobiloperatörer som inte äger ett nät och som istället köper kapacitet från operatörerna med eget nät. Dessa operatörer utan mobilnät utgörs av MVNO:er (mobile virtual network operator) och service providers, där den senare tillhandahåller en enklare form av MVNO-tjänst.³¹
27. Förslaget verkar vidare innebära att Operatören inte ska betala något för tilldelningen av det dedikerade frekvensutrymmet.³²
28. Utredningen framhåller att, även om tillgången till det dedikerade spektrumet i vissa fall kan visa sig otillräcklig, kan delar av utrymmet tidvis och i vissa delar av landet komma att utnyttjas endast i begränsad utsträckning. Utredningen föreslår därför att överkapacitet ska kunna upplåtas till annan operatör:

”För att åstadkomma en effektiv användning av spektrum bör därför övervägas om ledig kapacitet ska kunna upplåtas till annan aktör. Eftersom frekvensutrymmet föreslås tilldelas för verksamhet som bedrivs i syfte att tillgodose allmän ordning, säkerhet och hälsa är sådana möjligheter ännu oklara. Det kan dock konstateras att lagstiftningen inte uttryckligen utgör hinder för detta. Tillståndsvillkor för exklusiv användning får meddelas endast om det krävs för att säkerställa verksamhet som bedrivs i syfte att skydda människors liv eller hälsa eller om det finns synnerliga skäl. Förutsatt att det går att säkerställa att den föreslagna kommunikationslösningen kan skyddas, bör upplåtelse av ledig kapacitet till ytterligare ändamål vara möjlig, även om förutsättningarna för detta behöver utredas ytterligare. En sådan upplåtelse skulle kunna innebära mer effektiv frekvensanvändning och kunna ske i de delar av landet där full kapacitet normalt inte behövs i aktörernas vardagliga arbete, t.ex. i glesbygd. Det skulle vara ekonomiskt fördelaktigt för samhället och anknyter till förfaringssätt i andra länder (bl.a. USA).”³³

29. Upplåtelse av överkapacitet i outnyttjade delar av det frekvensband som tilldelas Operatören skulle kunna ske till både MVNO:er och till service providers.

²⁸ Ds 2017:7, s. 173.

²⁹ Se också bl.a. DS 2017:7, s. 180, ”staten utvecklar (genom lämpligt statligt bolag eller myndighet) egen operatörsroll [...]”, och s. 191 ”utredningens förslag [...] bygger på en statlig kommunikationslösning i myndighets- eller bolagsregi.”

³⁰ Fortsättningsvis avses med ”Operatören” en statlig operatör som tilldelats frekvensutrymmet 2x10 MHz i 700 MHz-bandet.

³¹ Ds 2017:7, s. 14.

³² Se exempelvis Ds 2017:7, s. 154: ”Lagen om elektronisk kommunikation anger särskilda skäl för undantag från tillståndsprövning genom allmän inbjudan. Det innebär bland annat att radioanvändning som behövs för verksamhet som bedrivs i syfte att tillgodose allmän ordning, säkerhet eller hälsa kan undantas. PTS ska då inte konkurrensutsätta sådant frekvensutrymme.”

³³ Ds 2017:7, ss. 182-183.

30. Det kan i detta sammanhang noteras att utredningen förordar en kommunikationslösning med finansiering, ägarskap och förvaltning som tillvaratar befintliga finansiella och andra resurser inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ”(MSB”) och det statligt ägda bolaget Teracom AB, som f.n. ansvarar för drift av Rakelsystemet. Kostnader för drift och underhåll av systemet är tänkt att avgiftsfinansieras med abonnemangsavgifter och de intäkter som kommersiella operatörers inplaceringar innebär. Kostnader för statliga myndigheters abonnemang är tänkt att, som för Rakel, täckas genom disponerade anslag, vilket fastställs i respektive myndighets regleringsbrev.³⁴
31. Sammanfattningsvis tycks utredningens förslag innebära att Operatören kommer att konkurrera med de idag existerande privata mobiloperatörer med eget mobilnät som för närvarande har möjlighet att upplåta kapacitet i sina nät. De privata alternativen skulle således tvingas att konkurrera med en statlig aktör som enligt utrednings förslag tycks få tilldelat sig frekvensutrymme utan kostnad.

3.2 Tillämpning av statsstödsreglerna

32. Nedan görs först en bedömning av om det rör sig om en statlig stödåtgärd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget. Därefter görs en bedömning av åtgärdens förenlighet med den inre marknaden.

3.2.1 Artikel 107.1 i EUF-fördraget

33. Enligt EU-domstolens rättspraxis är artikel 107 i EUF-fördraget inte tillämplig när medlemsstaterna utövar offentligrättsliga maktbefogenheter eller när de agerar i sin egenskap av offentliga myndigheter. Det rör sig då inte om en verksamhet som är av en sådan ekonomisk karaktär att den omfattas av EUF-fördragets konkurrensregler.³⁵ Enligt Kommissionen anses en enhet utöva offentligrättsliga maktbefogenheter när den berörda verksamheten är en uppgift som omfattas av statens grundläggande funktioner eller är sammanbunden med dessa funktioner genom sin karaktär, sitt syfte och de regler som styr den. Kommissionen har bedömt att räddningstjänster, såsom de som utförs av polis, brandkår och ambulans, liksom när dessa tjänster utförs av andra aktörer, utgör uppgifter som typiskt tillhör de offentliga myndigheternas prerogativ och utgör därför inte ekonomisk verksamhet.³⁶
34. Till den del det tilldelade frekvensutrymmet används till sådan verksamhet, lär tilldelningen följaktligen inte omfattas av artikel 107 i EUF-fördraget och EU:s statsstödsregler.
35. Däremot utgör en upplåtelse av överkapaciteten inom det tilldelade frekvensutrymmet till andra operatörer en ekonomisk verksamhet i den del den utgör en kommersiell exploatering av det subventionerade frekvensutrymmet. Att upplåta överkapacitet i det tilldelade frekvensutrymmet i konkurrens med andra mobiloperatörer utgör en ekonomisk verksamhet och omfattas således av EU:s statsstödsregler. I denna del ska det därför bedömas om kriterierna i artikel 107 i EUF-fördraget är uppfyllda.

³⁴ Ds 2017:7, ss. 192-193.

³⁵ Se mål 118/85 Kommissionen mot Italien, punkterna 7 och 8 och mål C-30/87 Bodson, punkt 18 och mål C-364/92 SAG, punkt 30.

³⁶ SA.38863 (2015/N) United Kingdom Emergency Services Mobile Communications Programme (”United Kingdom Emergency Services”), punkterna 22 och 23.

Stöd beviljat med statliga medel

36. Normalt sker tilldelning av frekvensutrymme genom en s.k. ”beauty contest” eller genom auktion (eller genom en kombination av dessa).³⁷ Utredningen förefaller dock föreslå att använda det undantag som föreskrivs i lag (2003:389) om elektronisk kommunikation (”LEK”) för verksamhet som bedrivs i syfte att tillgodose allmän ordning, säkerhet eller hälsa.³⁸ Avsikten tycks således vara att Operatören inte ska behöva betala någon ersättning för frekvensutrymmet. Genom en sådan tilldelning avstår staten en intäkt som man annars skulle haft. Det är därför fråga om en överföring av statliga medel.

En selektiv ekonomisk fördel

37. Operatören får en selektiv ekonomisk fördel genom att tilldelas frekvensutrymme utan kostnad. Denna fördel möjliggör bland annat för Operatören att upplåta överkapaciteten på sitt nät till lägre pris än om den hade behövt köpa frekvensutrymmet (och till lägre pris än konkurrenterna).³⁹ Även andra operatörer, till vilka överkapacitet i det subventionerade frekvensutrymmet upplåts, får en selektiv ekonomisk fördel⁴⁰ och blir därigenom indirekta stödmottagare. Det kan i detta sammanhang noteras att det i den så kallade Rakelutredningen särskilt beaktades att Rakel inte var avsett att utgöra ytterligare ett kommersiellt kommunikationssystem som konkurrerar med teleoperatörer i publika nät.⁴¹

En åtgärd som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen

38. Operatören får genom tilldelningen av frekvensutrymmet ett statligt stöd som möjliggör erbjudandet av en tjänst på villkor som inte annars hade varit tillgängliga på marknaden. Tilldelningen av frekvensutrymmet utan kostnad möjliggör således för Operatören, och de andra operatörer till vilka överkapacitet upplåts, att erbjuda lägre priser än konkurrenterna, och därigenom attrahera fler kunder, än vad som hade varit fallet under normala marknadsvillkor.⁴² Åtgärden kan således snedvrیدا konkurrensen.

En åtgärd som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna

39. Eftersom stödmottagarna är aktiva på telekommunikationsmarknader, vilket är marknader som är föremål för handel mellan medlemsstaterna, riskerar stödet att påverka handeln mellan medlemsstaterna.⁴³

3.2.2 Stödets förenlighet med artikel 107 i EUF-fördraget

40. Eftersom samtliga kriterier i artikel 107.1 i EUF-fördraget således är uppfyllda, skulle åtgärden som utredningen förefaller föreslå, att utan kostnad tilldela Operatören det berörda frekvensutrymmet, utgöra en statlig stödåtgärd i den betydelse som avses i artikeln.

³⁷ 3 kap. 8 § LEK.

³⁸ 3 kap. 8 § andra stycket LEK, samt Ds 2017:7, s. 154.

³⁹ Jfr. Kommissionens beslut i ärende N 407/2009 Spain Optical fibre Catalonia, punkterna 78-81.

⁴⁰ Jfr. United Kingdom Emergency Services, punkt 24 b.

⁴¹ SOU 2003:10, s. 62.

⁴² Jfr. Kommissionens beslut i ärende N 407/2009 Spain Optical fibre Catalonia, punkterna 78-81.

⁴³ Jfr. United Kingdom Emergency Services, punkt 24 c.

41. Den Allmänna gruppundantagsförordningen torde inte vara tillämplig. Det kan bland annat konstateras att det inte rör sig om stöd till bredbandsinfrastruktur.⁴⁴ Dessutom avses stödet inte tilldelas på grundval av en konkurrensutsatt urvalsprocess.⁴⁵ Avsikten tycks inte heller vara att stödet ska beviljas endast i områden där det inte finns något nätverk/infrastruktur inom samma kategori (grundläggande bredband eller NGA-nät) och där ett sådant nätverk/infrastruktur sannolikt inte kommer att utvecklas på kommersiella villkor inom tre år.⁴⁶ Av utredningen framgår att någon sådan bedömning inte ska göras utan att upplåtelsen av överkapacitet avses kunna ske i de delar av landet där full kapacitet normalt inte behövs i blåljusaktörernas vardagliga arbete, exempelvis i glesbygd.⁴⁷
42. Eftersom det då skulle röra sig om en stödåtgärd i den betydelse som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget och den Allmänna gruppundantagsförordningen inte är tillämplig, innebär genomförandeförbudet att åtgärden måste förhandsanmälas till Kommissionen och inte får genomföras innan den godkänts som förenlig med den inre marknaden.
43. Såsom framgår av Kommissionens Bredbandsriktlinjer, gör Kommissionen sin bedömning av om stödåtgärden är förenlig med den inre marknaden i två steg.⁴⁸ För det första måste åtgärden uppfylla sju villkor – det räcker att *ett av dessa* inte är uppfyllt för att stödet ska förklaras oförenligt med den inre marknaden:⁴⁹
- 1) Stödet bidrar till att uppnå mål av gemensamt intresse,
 - 2) tjänsterna kan inte levereras på marknaden på grund av marknadsmisslyckanden eller betydande ojämlikheter,
 - 3) det statliga stödet är ett lämpligt politiskt instrument,
 - 4) stödet ger en stimulans effekt,
 - 5) stödet är begränsat till vad som är absolut nödvändigt,
 - 6) de negativa effekterna är begränsade,
 - 7) stödet medger öppenhet och insyn.
44. Om alla sju villkor är uppfyllda gör Kommissionen därefter en avvägning mellan stödåtgärdens positiva effekter när det gäller att nå ett mål av gemensamt intresse och de eventuella negativa effekterna.⁵⁰
45. Det bör i detta sammanhang räcka att konstatera följande:
- Att tillse att befolkningen inom Europeiska unionen har tillgång till en välfungerande bredbandsinfrastruktur utgör ett prioriterat intresse inom den

⁴⁴ Se bl.a. Allmänna gruppundantagsförordningen, punkterna 133-139 och artikel 52.

⁴⁵ Allmänna gruppundantagsförordningen, artikel 52.4, och 14.10 c.

⁴⁶ Ibid., artikel 52.3 och artikel 14.10 a.

⁴⁷ Ds 2017:7, ss. 182-183.

⁴⁸ Bredbandsriktlinjerna, punkterna 32-34.

⁴⁹ Ibid., punkt 33.

⁵⁰ Ibid., punkt 34.

Europeiska unionen.⁵¹ Stöd för att öka bredbandstäckningen i glesbygd kan därför vara förenligt med den inre marknaden, under förutsättning att ovan angivna villkor är uppfyllda. Upplåtelse av överkapacitet i det tilldelade frekvensutrymmet är dock enligt utredningen tänkt att ske i områden där sådan överkapacitet finns, och hänsyn tas inte till marknadsförhållandena eller om det rör sig om vita, grå eller svarta områden.⁵² Överkapacitet i frekvensutrymmet ska således kunna upplåtas även i områden där det redan finns bredbandstäckning. Sådan upplåtelse bidrar inte till att uppnå ett mål av gemensamt intresse.

- Upplåtelsen av överkapacitet är inte heller på något vis begränsad till geografiska områden där det föreligger ett marknadsmisslyckande.
 - Stödet är på inget vis begränsat till vad som är absolut nödvändigt. Upplåtelse avses kunna ske inom *alla* geografiska områden där överkapacitet finns, utan begränsning till områden där bredbandstäckning saknas eller är begränsad.
 - Vad gäller begränsningen av de negativa effekterna, kan det bl.a. konstateras att någon konkurrensutsatt urvalsprocess inte avses genomföras (och således kommer inte det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas)⁵³ och någon detaljerad kartläggning och analys av täckningen och något offentligt samråd nämns inte av utredningen.
46. Slutsatsen blir därför att, även om regeringen skulle lämna in en förhandsanmälan av stödåtgärden till Kommissionen, förefaller det ytterst osannolikt att Kommissionen skulle komma till slutsatsen att stödet är förenligt med den inre marknaden.
47. Det bör i detta sammanhang noteras att i det statsstödsärende inför Kommissionen som ligger närmast den av utredningen behandlade lösningen, United Kingdom Emergency Services, tog processen inför Kommissionen drygt sju månader från det att den brittiska regeringen lämnade in sin anmälan (anmälan den 27 april 2015 och beslut den 2 december 2015).⁵⁴ Denna hade föregåtts av en (informell) föransmälan i början på året. Det brittiska ärendet var dock förhållandevis okomplicerat i förhållande till den av utredningen diskuterade lösningen. Den senare väcker ett antal komplexa frågor, bl.a. avseende de frågeställningar som behandlas i föreliggande PM, vilka Kommissionen kommer att behöva ta ställning till, såsom tillämpningen av begreppet ekonomisk verksamhet, liksom tillämpningen av Bredbandsriktlinjerna. Risken är därför stor att processen inför Kommissionen tar väsentligt längre tid.

⁵¹ Se, exempelvis, Bredbandsriktlinjerna, punkt 1.

⁵² Ibid., punkterna 61-72:

Vita områden: områden där det inte finns och sannolikt inte kommer att byggas ut någon bredbandsstruktur inom den närmaste framtiden.

Grå områden: områden där en nätoperatör är verksam och det är osannolikt att ett annat nät kommer att byggas ut inom den närmaste framtiden.

Svarta områden: områden där det finns eller inom en nära framtid kommer att finnas minst två grundläggande bredbandsnät som tillhandahålls av olika operatörer.

⁵³ Se bl.a. Ds 2017:7, ss. 22-23, där utredningens förslag till lösning presenteras.

⁵⁴ United Kingdom Emergency Services, punkt 2.

3.3 Tillämpning av konfliktlösningsregeln

48. Utredningen föreslår att överkapaciteten i det tilldelade frekvensutrymmet ska kunna upplåtas till annan operatör. I enlighet med bedömningen ovan under EU:s statsstödsregler, utgör detta ekonomisk verksamhet.⁵⁵ Avsikten är att Operatören ska kunna agera på en grossistmarknad där MVNO:er eller service providers köper mobilkapacitet.
49. Frågan är således om en statlig försäljning av överkapacitet inom den tilldelade frekvensen om 2x10 MHz inom 700 MHz-bandet genererar, eller skulle kunna generera, negativa effekter för konkurrensen på den aktuella marknaden. Även om den aktuella marknaden måste beaktas vidare för en mer ingående bedömning, torde man kunna utgå från att Operatörens agerande kommer att få både konkurrensnedvidande och konkurrenshämmande effekter. Operatören skulle direkt eller indirekt dra fördel av att få det berörda frekvensutrymmet tilldelat utan kostnad. Förutsättningarna för näringsverksamheten för Operatören respektive övriga kommersiella aktörer skulle skilja sig åt i grunden eftersom Operatören, till skillnad från de privata operatörerna, inte behöver beakta kostnaden för tilldelningen av frekvensutrymmet. Underprissättning och/eller etableringshinder där Operatörens blotta närvaro på den berörda marknaden skulle hindra de privata mobiloperatörernas expansion är exempel på hur drivkrafterna till konkurrens skulle kunna skadas om Operatören skulle tillåtas upplåta överkapacitet. Såsom noterats ovan, har Konkurrensrådet specifikt identifierat försäljning av överkapacitet som ett typfall av offentlig säljverksamhet som vållar konkurrensproblem för privata företag.
50. Problematiken blir extra tydlig om man, på grundval av vad tidigare auktionerat spektrum under 1 GHz har kostat, utgår från att Operatörens konkurrenter skulle behövt betala runt 700 MSEK för att förvärva motsvarande spektrum. Operatörens kostnader skulle då i utgångsläget vara 700 MSEK lägre än konkurrenternas, vilket skulle möjliggöra för Operatören att sätta mycket lägre priser än de övriga operatörerna. Härutöver tillkommer att Operatören generellt redan skulle ha andra och bättre förutsättningar än övriga aktörer på marknaden, exempelvis genom att kunna erhålla bättre finansieringsvillkor till följd av den lägre risk som det innebär för långivare att ha affärsförbindelser med en statlig aktör.
51. Det förefaller inte troligt att undantaget från förbudet mot offentlig säljverksamhet för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt skulle vara tillämpligt. Såsom förklarats ovan skulle en tilldelning av det berörda frekvensutrymmet utan kostnad sannolikt strida mot EU:s statsstödsregler. En upplåtelse av överkapaciteten i konkurrens med privata operatörer skulle av denna anledning sakna försvarbarhet från allmän synpunkt. Därutöver kan det inte anses att *finansieringen* av ett statligt mobilnät för att tillgodose verksamhetskritisk kommunikation för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar skulle utgöra ett samhällligt intresse som överväger konkurrensintresset avseende en upplåtelse av överkapacitet. Om så vore fallet skulle all form av statlig verksamhet med förfaranden som har till syfte att inbringa inkomster till staten för att bekosta en statlig aktivitet kunna anses försvarbar i förhållande till ett konkurrensintresse. Så kan det givetvis inte förhålla sig.
52. Sammanfattningsvis skulle ett genomförande av utredningens förslag att överkapacitet ska kunna upplåtas till annan operatör påverka konkurrenssituationen på marknaden starkt

⁵⁵ Se ovan avsnitt 3.2.1.

negativt. Ett genomförande av förslaget skulle sannolikt anses stå i strid med konfliktlösningsregeln.

4 Utvidgning av användarkretsen

4.1 Bakgrund

53. Gemensamt för de aktörer som sägs ha behov av ett eget kommunikationssystem är att de har uppgifter inom området skydd mot olyckor eller är operativa vid hantering av extraordinära händelser samt att dessa samhällsviktiga uppgifter är författningsreglerade och därmed tydligt går att urskilja från annan verksamhet. I den så kallade Rakelutredningen diskuterades användarkretsen och utgångspunkten var att det var ekonomiskt mest fördelaktigt om så många som möjligt släpptes in i radiokommunikationssystemet. Med hänsyn till bland annat konkurrensaspekter, dvs. att inte konkurrera med kommersiella aktörer, bedömdes emellertid att användarkretsen borde begränsas till skydds- och säkerhetsmyndigheterna och att övriga aktörer inom skydds- och säkerhetssektorn kunde ges tillträde endast vid särskilda händelser. Även privata aktörer, såsom eldistributörers linjearbetare, ansågs möjliga att inkludera i användarkretsen i krislägen då räddningstjänstlagen kunde återopas.⁵⁶ Användarkretsens slutliga omfattning är idag angiven i 20a § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation.
54. Enligt utredningen finns skäl att pröva en utvidgning av användningen av den framtida lösningen, där ytterligare samhällsviktiga verksamheter kan komma att inkluderas, utöver dagens användarkrets av Rakelsystemet. Utredningen framhåller att man inte har sökt fastställa de yttre gränserna för användarkretsen, men diskuterar frågan.⁵⁷
55. Utredningen anför att en rad användare kan vara viktiga vid en given kris eller händelse, kommunikationsbehoven kan se olika ut och vad som bedöms som verksamhetskritiskt kan variera. Man anger att med verksamhetskritisk kommunikation avses kommunikation som krävs för att aktörerna ska kunna utföra sina respektive verksamhetsuppdrag samt för att i samverkan kunna förebygga och hantera olyckor och kriser.⁵⁸ Det nämns särskilt att en utvidgning av användarkretsen kan komma att ske mot bakgrund av det s.k. NIS-direktivets⁵⁹ genomförande i svensk rätt och MSB:s definition av samhällsviktig verksamhet.⁶⁰ Enligt utredningen kan NIS-direktivet komma att vidga den krets som berörs av höga krav på säkerhet och kontinuitet i nätverk och informationssystem till områden som bl.a. rör bank- och finansverksamhet, transporter, dricksvatten och energiproduktion.⁶¹ Utredningen konstaterar vidare att behovet av en utvidgad användarkrets sammanhänger

⁵⁶ SOU 2003:10 - Trygga medborgare - säker kommunikation, ss. 62-63. Se hänvisning till denna rapport i Ds 2017:7, s. 67. Se vidare Ds 2017:7, s. 70.

⁵⁷ Ds 2017:7, s. 177.

⁵⁸ Ibid., s. 72. I utredningens lista över förkortningar och definitioner, definieras ”verksamhetskritisk information” som information som ”[b]edöms som kritisk i utförandet av de uppdrag som ålagts samhällsaktörerna.”

⁵⁹ Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (OJ L 194/1) (”NIS-direktivet”). NIS-direktivet är ämnat att fastställa åtgärder för att uppnå en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem inom unionen, i syfte att förbättra den inre marknadens funktion, se artikel 1 NIS-direktivet.

⁶⁰ Ds 2017:7, s. 71. MSB definierar samhällsviktig verksamhet som en verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor: i) Ett bortfall av, eller en svår störning i verksamheten som ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid kan leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället eller, ii) verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt, se MSB, Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet 2013, s. 13.

⁶¹ Ds 2017:7, s. 67.

med mer komplexa samhällsbehov som krisberedskap, säkerhetspolitisk utveckling och det civila försvarets framtida karaktär.⁶²

56. Exempel på vilka samhällstjänster som skulle kunna ingå i utvidgningen av användarkretsen är enligt utredningen sådana som förutsätter hög robusthet och tillgänglighet, så som möjligheter att larva 112 där allmänna nät ej är tillgängliga, trygghetslarm och olika typer av övervakningssystem. En utvidgning kan enligt utredningen också bli aktuell om framtida tågradio bedöms kunna ersättas med tjänster inom den nya kommunikationslösningen.⁶³

4.2 Tillämpning av statsstödsreglerna

57. Såsom angivits ovan i avsnitt 3.2.1, är artikel 107 i EUF-fördraget enligt EU-domstolens rättspraxis inte tillämplig när medlemsstaterna utövar offentligt rättsliga maktbefogenheter eller när de agerar i sin egenskap av offentliga myndigheter. Det rör sig då inte om en verksamhet som är av en sådan ekonomisk karaktär att den omfattas av EUF-fördragets konkurrensregler.⁶⁴ Enligt Kommissionen anses en enhet utöva offentligt rättsliga maktbefogenheter när den berörda verksamheten är en uppgift som omfattas av statens grundläggande funktioner eller är sammanbunden med dessa funktioner genom sin karaktär, sitt syfte och de regler som styr den. Kommissionen har bedömt att räddningstjänster, såsom de som utförs av polis, brandkår och ambulans, liksom när dessa tjänster utförs av andra aktörer, utgör uppgifter som typiskt tillhör de offentliga myndigheternas prerogativ och utgör därför inte ekonomisk verksamhet.
58. Såsom framgår av 20a § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation omfattar dagens användarkrets av Rakelsystemet ”sådan radioanvändning som behövs för att tillgodose allmän ordning, säkerhet eller hälsa och som bedrivs av Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården och Tullverket”. Den omfattar även radioanvändning om den behövs för att tillgodose sådan verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa som bedrivs av:
- ”1. regeringen med Regeringskansliet samt de myndigheter som anges i bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap när det gäller fredstida krishantering,
 2. kommun eller landsting enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,
 3. kommun, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket eller länsstyrelse när det gäller räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,
 4. den som äger eller utövar farlig verksamhet på en anläggning och som enligt beslut av länsstyrelsen enligt 2 kap. 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor är skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i

⁶² Ds 2017:7, ss. 68-72.

⁶³ Ibid., s. 72.

⁶⁴ Se mål 118/85 Kommissionen mot Italien, punkterna 7 och 8, mål C-30/87 Bodson, punkt 18 och mål C-364/92 SAG, punkt 30.

övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa allvarliga skador på människor eller miljön,

5. Strålsäkerhetsmyndigheten när det gäller rådgivning enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor,

6. kommun eller landsting när det gäller akutsjukvård och katastrofmedicinsk beredskap enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),

7. alarmeringsföretag i verksamhet där myndigheter bistås med stöd av lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler,

8. koncessionshavare och elleverantörer enligt ellagen (1997:857) när det gäller verksamhet som är av omedelbar betydelse för att upprätthålla elöverföringen, och

9. den som enligt radio- och tv-lagen (2010:696) eller tillståndsvillkor som meddelats med stöd av den lagen är skyldig att kostnadsfritt sända varningsmeddelande eller meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det.”

59. De angivna verksamheterna förefaller, åtminstone vid en första bedömning, utgöra uppgifter som typiskt tillhör de offentliga myndigheternas prerogativ och således inte omfattas av de EU:s statsstödsregler.

60. Om användarkretsen utvidgas, blir det nödvändigt att avgöra om den verksamhet som bedrivs av aktörerna i den vidgade användarkretsen är att anse som ekonomisk verksamhet. Om verksamheten anses omfattas av statens utövande av offentlighetsrättsliga maktbefogenheter eller den berörda enhetens verksamhet anses utgöra agerande i egenskap av offentlig myndighet, utgör den inte ekonomisk verksamhet och EU:s statsstödsregler är inte tillämpliga. Det kan här bli nödvändigt att tydligt begränsa användningen av de kommunikationstjänster som tillhandahålls användarkretsen till kommunikation vars syfte är att tillgodose allmän ordning, säkerhet eller hälsa.⁶⁵

61. Om verksamheten däremot är att anse som ekonomisk verksamhet blir EU:s statsstödsregler tillämpliga och den bedömning som behöver göras torde i princip bli densamma som den som gjorts ovan i avsnitt 3.2 vad avser upplåtande av överkapacitet i det tilldelade frekvensutrymmet, dvs. att tilldelningen av det berörda frekvensutrymmet utan kostnad utgör en statlig stödåtgärd i den betydelse som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget som regeringen kommer att behöva lämna in en förhandsanmälan om till Kommissionen. Även om så skulle ske, förefaller det ytterst osannolikt att Kommissionen skulle komma till slutsatsen att stödet är förenligt med den inre marknaden.

4.3 Tillämpning av konfliktlösningsregeln

62. Om användarkretsen skulle utvidgas, blir det avseende tillämpningen av konfliktlösningsregeln också nödvändigt avgöra om den berörda verksamheten är att anse som ekonomisk verksamhet och bedömningen torde i detta avseende bli densamma.

⁶⁵ Jfr. United Kingdom Emergency Services, punkt 22.

63. Om verksamheten är att anse som ekonomisk verksamhet, eller i den del den är att anse som en ekonomisk verksamhet, torde den bedömning som behöver göras i princip bli densamma som den som gjorts ovan i avsnitt 3.3 avseende upplåtande av överkapacitet i det tilldelade frekvensutrymmet. Den subventionerade tilldelningen av det berörda frekvensutrymmet innebär att en utökning av användarkretsen i denna del skulle påverka konkurrenssituationen på marknaden starkt negativt. Ett genomförande av förslaget skulle sannolikt anses stå i strid med konfliktlösningsregeln.

5 Tillhandahållande av ej verksamhetskritisk kommunikation till användarkretsen

5.1 Bakgrund

64. För att hantera kapacitetsbehov för ej verksamhetskritisk kommunikation, skulle enligt utredningen ett eget statligt radioaccessnät kunna kompletteras med en roaminglösning som möjliggör kommunikation för samhällsaktörerna i de kommersiella näten.⁶⁶ Utredningen bedömer att överenskommelser om roaming kan träffas med privata operatörer till väsentligt lägre kostnader för staten än dagens allmänna kommersiella företagsabonnemang.⁶⁷ Dvs. istället för att köpa in en tjänst på slutkundsmarknaden till ett högre pris föreslår utredningen att staten utnyttjar sitt framtida mobilnät och träffar avtal med mobiloperatörerna om roaming till en lägre kostnad. Vidare framgår det av utredningen att roaming är tänkt att ske till allmänt nät då täckning eller kapacitet blir otillräcklig i det statliga radioaccessnätet. Utredningen framhåller att roaming får betydelse främst beträffande ej verksamhetskritisk kommunikation. Vad denna typ av kommunikation anses kunna utgöra är oklart, men som exempel nämner utredningen databassökningar eller videoflöden vid exempelvis större bränder eller andra händelser.⁶⁸
65. Denna lösning innebär således att staten köper roaming och erbjuder egna telekomtjänster på en slutkundsmarknad i förhållande till de abonnenter som omfattas av den kompletterande roaminglösning som utredningen föreslår. Dvs. staten kommer att konkurrera på slutkundsmarknaden för mobila nätverkstjänster.

5.2 Tillämpning av statsstödsreglerna

66. Avgörande för om EU:s statsstödsregler är tillämpliga är återigen om det rör sig om en ekonomisk verksamhet. Om den verksamhet som drar nytta av den berörda åtgärden typisk tillhör de offentliga myndigheternas prerogativ rör det sig inte om ekonomisk verksamhet och statsstödsreglerna är då inte tillämpliga (se ovan avsnitt 3.2.1).
67. Verksamhetskritisk kommunikation definieras i utredningens lista över förkortningar och definitioner, som information som ”[b]edöms som kritisk i utförandet av de uppdrag som ålagts samhällsaktörerna.” Man anger i utredningen att med verksamhetskritisk kommunikation avses kommunikation som krävs för att aktörerna ska kunna utföra sina respektive verksamhetsuppdrag samt för att i samverkan kunna förebygga och hantera olyckor och kriser.⁶⁹ Ej verksamhetskritisk kommunikation definieras inte av utredningen,

⁶⁶ Ds 2017:7, ss. 176 och 182.

⁶⁷ Ibid., ss. 202-203.

⁶⁸ Ibid., s. 176.

⁶⁹ Ibid., ss. 17 och 72.

men som exempel anges databassökningar eller videoflöden vid exempelvis större bränder eller andra händelser.⁷⁰

68. Om den ej verksamhetskritiska kommunikation som avses tillhandahållas till användarkretsen inte används för en verksamhet som typiskt tillhör de offentliga myndigheternas prerogativ, torde den anses utgöra ekonomisk verksamhet och då omfattas av EU:s statsstödsregler. Det är svårt att uttala sig närmare om hurvida detta kommer att vara fallet då utredningen innehåller alldeles för bristfällig information om vad ej verksamhetskritisk information omfattar.
69. Emellertid, eftersom avsikten förefaller vara att Operatören ska tillhandahålla användarkretsen *all typ av kommunikation*, såväl verksamhetskritisk som ej verksamhetskritisk, förefaller det rimligt att utgå från att även kommunikation som inte används för en verksamhet som typiskt tillhör de offentliga myndigheternas prerogativ omfattas och att det i denna del således rör sig om ekonomisk verksamhet.
70. I den del det inte rör sig om kommunikation som används för en verksamhet som typiskt tillhör de offentliga myndigheternas prerogativ, och det följaktligen är fråga om ekonomisk verksamhet, torde återigen den bedömning som behöver göras i princip bli densamma som den som gjorts ovan i avsnitt 3.2 avseende upplåtande av överkapacitet i det tilldelade frekvensutrymmet, dvs. att tilldelningen av det berörda frekvensutrymmet utan kostnad (som skulle göra det möjligt för Operatören att tillhandahålla ej verksamhetskritisk information till lägre pris än övriga operatörer), utgör en statlig stödåtgärd i den betydelse som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget som regeringen kommer att behöva lämna in en förhandsanmälan om till Kommissionen. Även om så skulle ske, förefaller det som ytterst osannolikt att Kommissionen skulle komma till slutsatsen att stödet är förenligt med den inre marknaden.
71. Det bör noteras att själva ingåendet av eventuella roamingavtal i detta avseende inte omfattas av EU:s statsstödsregler.

5.3 Tillämpning av konfliktlösningsregeln

72. Såsom angivits ovan i avsnitt 5.2 vad gäller tillämpningen av EU:s statsstödsregler, så förefaller det rimligt att utgå från att den kommunikation som enligt utredningens förslag avses tillhandahållas till användarkretsen även omfattar kommunikation som inte används för en verksamhet som typiskt tillhör de offentliga myndigheternas prerogativ och att det i denna del därför rör sig om ekonomisk verksamhet. Konfliktlösningsregeln är då tillämplig.
73. I den del det rör sig om ekonomisk verksamhet, skulle utredningens förslag innebära att staten går in som aktör på slutkundsmarknaden för att erbjuda mobila nätverkstjänster som inte är ”kritiska i utförandet av de uppdrag som ålagts samhällsaktörerna”. Beträffande ej verksamhetskritisk kommunikation förefaller det särskilt tydligt att det knappast kan finnas något avgörande samhällsintresse som väger tyngre än konkurrensintresset.

⁷⁰ Ds 2017:7, s. 176.

74. För att illustrera effekten av att i enlighet med utredningens förslag tillåta Operatören att även tillhandahålla ej verksamhetskritisk kommunikation till användarkretsen, kan man ta som utgångspunkt att kostnaden per mobilabonnemang per månad är SEK 250. Enligt utredningen skulle den nya kommunikationslösningen beröra ungefär 200 000 mobilabonnemang. Detta innebär att det är en marknad med ett årligt värde om ca 600 MSEK som skulle beröras av utredningens förslag.
75. Den bedömning som behöver göras torde i princip återigen bli densamma som den som gjorts ovan i avsnitt 3.3 avseende upplåtande av överkapacitet i det tilldelade frekvensutrymmet. Den subventionerade tilldelningen av det berörda frekvensutrymmet (som skulle göra det möjligt för Operatören att tillhandahålla ej verksamhetskritisk information till lägre pris än övriga operatörer) innebär att tillhandahållande av ej verksamhetskritisk kommunikation till användarkretsen skulle påverka konkurrenssituationen på marknaden starkt negativt. Ett genomförande av förslaget skulle sannolikt anses stå i strid med konfliktlösningsregeln.

6 Avslutande kommentarer

76. I enlighet med vårt uppdrag avser analysen ovan endast en bedömning av EU:s statsstödsregler samt reglerna i KL om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Utöver dessa regler finns det annan lagstiftning som är av central betydelse för utredningens förslag och som i högsta grad kan påverka de rekommendationer som utredaren lämnat. Denna reglering innefattar olika aspekter av staten som aktör inom ramen för tillhandahållandet av telekomtjänster och återfinns därför också i olika regelverk. Den lagstiftning som kan behöva beaktas för en mer fullständig bedömning av om utredningens rekommendationer är förenliga med gällande rätt innefattar bl.a.:
- Direktiv 2002/21 angående ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster,⁷¹ direktiv 2002/20 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster,⁷² och direktiv 2002/19 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter⁷³ samt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.
 - Direktiv 2002/77 om konkurrens på marknaderna för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.⁷⁴
 - Direktiv 2014/24⁷⁵ om offentlig upphandling och lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, alternativt direktiv 2009/81⁷⁶ om samordning av förfarandena vid

⁷¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (OJ L 108/33).

⁷² Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (OJ L 108/21).

⁷³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (OJ L 108/7).

⁷⁴ Kommissionens direktiv 2002/77/EG av den 16 september 2002 om konkurrens på marknaderna för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (OJ L 249/21).

⁷⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (OJ L 94/65).

⁷⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtjänster, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG (OJ L 216/76).

tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet samt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

- Annan konkurrensrättslig lagstiftning, ytterst artikel 101 och 102 i EUF-fördraget samt 2 kap. 1 och 7 §§ i KL.

77. Avslutningsvis bör det understrykas att det i utredarens uppdrag också innefattats att ta hänsyn till krav från allmänhet, företag och organisationer på bättre mobiltäckning och bredbandstillgång i alla delar av Sverige.⁷⁷ Trots att detta perspektiv varit en del av uppdraget och att den föreslagna lösningen innefattar en rad åtgärder som berör företag och organisationer på marknaden så har utredningen uttryckligen *inte* närmare utrett de marknadseffekter som kan bli följden av förslagen. Utredningen konstaterar utan närmare analys endast att marknadseffekterna är små och nödvändiga.⁷⁸

ADVOKATFIRMAN VINGE KB

Stockholm och Bryssel

Den 5 maj 2017

⁷⁷ Ds 2017:7, ss. 27 och 78.

⁷⁸ *Ibid.*, s. 245.