



Infrastrukturdepartementet  
[i.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:i.remissvar@regeringskansliet.se)  
Skickas per e-post

Stockholm den 5 juni 2019

**Ang. Remiss av betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst (SOU 2018:92), med ert dnr N2019/00192/D**

Hi3G Access AB ("Tre") har beretts tillfälle att lämna remissvar över betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst, SOU 2018:92, fortsättningsvis kallat Betänkandet. Tre får med anledning härav lämna följande synpunkter.

### **1. Sammanfattning**

Spektrum är en samhällelig naturresurs vars tillgång är begränsad. Det är också den viktigaste insatsvaran för att bygga mobila kommunikationsnät och tillhandahålla mobila kommunikations-tjänster. Mobil infrastruktur är en viktig del av bredbandsutbyggnaden i Sverige och de mobila tjänsterna kommer inom kort att utvecklas till att omfatta även 5G-teknik, varvid mobila nät och tjänster kommer att bidra till digitaliseringen av Sverige. Viktiga förutsättningar för att nå EU:s och regeringens mål i dessa avseenden är dels att tillräckligt med spektrum görs tillgänglig för marknadens aktörer, så att användarnas behov och efterfrågan på tjänster kan mötas, dels att tillståndsgivningen sker på ett väl avvägt sätt, så att mobiloperatörerna har goda och stabila förutsättningar att göra de mycket stora investeringar i nät, teknik och nya tjänster som krävs.

Sammanfattningsvis *välkomnar* Tre att Betänkandet föreslår åtgärder som syftar till att *möta dagens och framtidens behov av tillgång till spektrum på ett så effektivt sätt som möjligt*. Tre delar Betänkandets slutsats att detta behov, och värdet av spektrum, bara kommer att öka. Tre *tillstyrker* merparten av förslagen i denna del, bl.a. *att* alla frekvenstillstånd ska prissättas, *att* all radioanvändning ska behandlas lika, *att* spektrumförvaltningen ska ha ökad fokus på samhällsekonomisk effektivitet samt *att* förberedelser för eventuella förändringar av de frekvensband som idag används för radio och TV vidtas, se vidare avsnitt 2 nedan.



Betänkandet innehåller även ett antal förslag rörande tillståndsgivning av spektrum som syftar till att stärka Sveriges säkerhetsintressen. Tre har förståelse för säkerhetsfrågans betydelse och aktualitet men känner oro över att förslagen – främst *att kunna uppställa villkor* i framtida tillstånd för att kunna återta dessa vid bristande efterlevnad samt *att kunna återta, eller omedelbart förändra villkor*, i redan tilldelade tillstånd – kan få mycket omfattande och långtgående konsekvenser utan att på ett tydligt sätt lösa de säkerhetsproblem som har identifierats. Dessutom omfattar åtgärderna bara trådlös bredbandsinfrastruktur, trots att riskerna är desamma avseende trådbunden infrastruktur. *Tre anser därför att säkerhetsskydd för samhällsviktig infrastruktur och tjänster bör ske genom generell reglering* istället för genom särskilda villkor i frekvenstillstånd, vilka bara träffar radioanvändning i ett specifikt frekvensband i mobila nät. Om sådana regler ändå bedöms behövas, anser Tre att *förslagen om tillståndsgivning har brister avseende förutsägbarhet och rättssäkerhet som måste lösas innan de kan ligga till grund för lagstiftning*. Den osäkerhet som annars uppkommer riskerar att påverka investeringsviljan i nät, teknik och nya tjänster på ett negativt sätt.

Tre *avstyrker* därför förslagen om *att kunna uppställa villkor* om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet, *att en ansökan om tillstånd och överlåtelse av tillstånd ska kunna vägras* samt *att kunna återkalla tillstånd eller förändra villkoren i dessa omedelbart*, se vidare avsnitt 3.1 nedan.

## 2. Betänkandets förslag om en spektrumförvaltning för framtidens samhälle

Tre delar Betänkandets uppfattning att efterfrågan på spektrum, och värdet av detta, ökar och förväntas öka ytterligare i framtiden. Bland annat 5G-tekniken kommer medföra en ännu högre grad av dataanvändning p.g.a. högre överföringshastigheter, fler uppkopplade saker och nya användningsområden inom t.ex. industrin, vilket kommer öka behovet av spektrum än mer. *Tre välkomnar därför att Betänkandet föreslår åtgärder som syftar till att möta dagens och framtidens behov av tillgång till spektrum på ett effektivare sätt*. Vad gäller de individuella förslagen får Tre anföra följande.

Tre *tillstyrker* förslaget att **allt spektrum ska prissättas**. Såsom Betänkandet anger torde prissättning av spektrum medföra att de som idag innehar men inte betalar något för spektrumet får incitament att se över sina behov, med följden att mer spektrum kan frigöras och tilldelas annan radioanvändning som värderar spektrumet högre. Förslaget bör alltså resultera i en mer samhälls-ekonomiskt effektiv spektrumanvändning, dessutom innebär förslaget att olika typer av radioanvändningar behandlas mer likvärdigt och rättvist. Tre *tillstyrker* av samma skäl förslaget om **ökad fokus på samhällsekonomisk effektivitet**.

Tre *tillstyrker* förslaget att **all radioanvändning ska behandlas lika**. Liksom förslaget om prissättning ovan, innebär detta förslag att olika typer av radioanvändningar behandlas mer likvärdigt och konkurrensneutralt.

Tre *tillstyrker* förslaget om **en förenklad process för allmänna inbjudningsförfaranden**, eftersom generella föreskrifter är att föredra framför specifika, vilka framarbetas inför varje tilldelning.



Därmed blir förutsägbarheten i regleringen bättre och arbetsinsatsen att ta fram och använda föreskrifterna vid allmänna inbjudningsförfaranden mindre.

Tre *tillstyrker* förslaget om att **konkurrensutsätta tillstånd att använda viss radiosändare** (s.k. enskilda sändartillstånd), *förutsatt* att allmänna inbjudningsförfaranden för denna typ av tillstånd inte tillämpas generellt, utan begränsas till situationer då sådan tilldelning verkligen behövs. Allmänna inbjudningsförfaranden kräver alltid vissa förberedelser och ökar kostnaden för tillstånden. Vad gäller punkt-till-punktkommunikation genom radiolänk anser Tre att nuvarande tillståndsgivning fungerar tillfredsställande och att allmänna inbjudningsförfaranden i dagsläget inte behövs.

Tre *tillstyrker* förslaget att vidta **förberedelser för eventuella förändringar av de frekvensband som används för radio och TV**, bl.a. frekvensbandet 470-694 MHz. Utreds förutsättningarna för en övergång från marksänd tv till alternativa distributionssätt (bl.a. online) finns det möjlighet att omallokera spektrum till annan radioanvändning, vilket möter behoven av tillgång till spektrum mer effektivt. Tre *tillstyrker* av samma skäl förslaget om **en övergripande strategi för det internationella harmoniseringsarbetet**, vilket bl.a. innebär att Sverige ska verka för en alternativ användning av frekvensbandet 470-694 MHz globalt till år 2027.

Tre anser att förslaget att **villkor om förmedling av public service-innehåll ska kunna uppställas** bör utredas och hanteras generellt, avseende all bredbandsinfrastruktur som kan förmedla TV, och inte uppställas för vissa specifika frekvensband i mobila nät. Om tillståndsvillkor trots allt införs, och uppställs i samband med att frekvenser som tidigare använts för marksänd TV tilldelas, anser Tre att tillståndshavarens kostnader p.g.a. villkoret måste täckas.

Vad gäller förslaget att **digitalisera spektrumförvaltningen** har Tre inga synpunkter i sak. I Betänkandets konsekvensanalys uppskattas emellertid slutkostnaden för ett nytt IT-system till ca 70 miljoner kronor, med en tillkommande driftkostnad om ca 1 miljon kronor per år. Detta (och övriga förslag som avser PTS verksamhet) ska finansieras genom höjda avgifter för tillhandahållarna, närmare bestämt en höjning av avgiftstaket om ca 21 miljoner kronor per år. Tre ifrågasätter rimligheten i en sådan avgiftshöjning, särskilt tillsammans med de kostnader som åläggs mobiloperatörerna genom några av de andra förslagen i Betänkandet. Tre anser att PTS i första hand måste effektivisera sin verksamhet och eventuellt omfördela befintliga resurser för att hantera tillkommande aktiviteter.

Tre har *inga synpunkter* på förslagen att tillstånd ska beviljas i det lämpligaste frekvensområdet och om allmänna inbjudningsförfaranden vid tilldelning av tillstånd för radioanvändning avsedd för privat bruk.

### **3. Betänkandets förslag för att stärka Sveriges säkerhetsintressen**

Som anförts inledningsvis har Tre förståelse för angelägenheten i att vidta åtgärder som syftar till att stärka Sveriges säkerhetsintressen. Säkerhetsfrågor har idag en central betydelse för företag som



tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster, för att kontinuerligt tillhandahålla robusta och säkra tjänster till sina kunder men också för att sådana tjänster är samhällsviktiga på nationell nivå. För tillhandahållarna finns regler om säkerhet och säkerhetsskydd i bl.a. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) och den nyligen reviderade säkerhetsskyddslagen (2018:585) samt tillhörande regelverk.

Tre har *inga synpunkter* på förslagen *att* frekvenser till försvar och brottsbekämpning säkerställs, *att* stärka möjligheten för nationella gemensamma kommunikationstjänster för krisberedskap och totalförsvar att få tillgång till de frekvenser som krävs samt *att* förbereda föreskrifter om elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster som ska gälla under krig eller krigsfara.

### **3.1. Förslagen om tillståndsgivning**

Tre känner en oro över att vissa av förslagen kan få mycket omfattande och långtgående konsekvenser utan att de på ett tydligt sätt löser de säkerhetsproblem som har identifierats. Dessutom omfattar förslagen enbart en del av bredbandsinfrastrukturen, de mobila accessnäten. Förslagen har också brister avseende förutsägbarhet och rättssäkerhet.

De nu aktuella förslagen avser dels att uppställa villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet, *att neka att tillstånd beviljas* eller *att neka att överlåtelse medges* avseende **framtida tillstånd**, dels att återkalla tillstånd, *att ändra villkoren* i dessa omedelbart, eller *att neka att överlåtelse medges* avseende **redan tilldelade tillstånd**. Dessa förslag kallas här gemensamt för "förslagen om tillståndsgivning". Med dessa lagändringar kan mobiloperatörernas tillstånd snabbt återkallas om inte uppställda villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet har efterlevts, vilket gäller nya tillstånd, eller om radioanvändningen "kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet", vilket gäller befintliga tillstånd. Under sistnämnda förutsättningar kan också villkoren i ett befintligt tillstånd ändras omedelbart. Eftersom frekvenstillstånd är en förutsättning för att kunna tillhandahålla mobila kommunikationstjänster kommer en återkallelse, men kanske även kraftigt ändrade tillståndsvillkor, innebära att hela eller stora delar av det mobila accessnätet måste stängas ner och att kommunikationen inte längre fungerar för slutanvändarna.

Avseende de säkerhetsproblem som ska förhindras eller förebyggas anger Betänkandet att "det är (...) tillgången till själva tjänsten och inte tillgången till frekvensutrymmet som kan medföra att skyddsvärden exponeras."<sup>1</sup> Således är det kommunikationen som är skyddsvärd, och enligt Betänkandet riskerar den framförallt att utsättas för att tillståndshavaren stör eller avlyssnar trafiken. Vidare anger Betänkandet:

"När en operatör besitter själva utrustningen kan denne exempelvis påverka utrustningen så att kommunikationen störs eller avlyssnas, oavsett om det är trådlös eller trådbunden teknik som används. I själva

---

<sup>1</sup> Betänkandet s. 244.



verket består de allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationsnäten av både trådlösa och trådbundna delar och kommunikationen går över såväl etern som över tråd.”<sup>2</sup> (vår kursivering)

Trots att Betänkandet anser att säkerhetsproblemen i trådlösa och trådbundna nät är desamma föreslår utredningen att särskilda krav uppställs vid tillståndsgivning av frekvenser, utan att motsvarande skyldigheter finns eller föreslås införas för trådbunden bredbandsinfrastruktur. Betänkandet motiverar inte särbehandlingen på något sätt.

Dessutom är det oklart hur en återkallelse kommer till rätta med de i Betänkandet beskrivna problemen, bl.a. att kommunikationen upphör eller på annat sätt begränsas. En återkallelse säkerställer inte tillgänglighet, riktighet eller konfidentialitet hos kommunikationen – så att den kan tillhandahållas som avsett – utan innebär att den måste stängas av. Betänkandet för inga resonemang om hur åtgärden rent faktiskt löser de identifierade problemen och därigenom stärker rikets säkerhet.

Stängs kommunikationen av drabbas inte bara mobiloperatören och dennes kunder utan även t.ex. samhällsviktiga aktörer som använder kommunikationen vid terroråd och andra kriser. Enligt Tre är det anmärkningsvärt att varken konsekvensanalysen eller Betänkandet i övrigt berör och analyserar de omfattande konsekvenser som förslagen om tillståndsgivning kan få för mobiloperatörerna och dess användare – vid en återkallelse bl.a. skador i form av förlorade intäkter, förlorade investeringar, ersättningsanspråk från kunder samt förlust av samhällsbärande kommunikation. Då förslagets effekter kan bli omfattande och långtgående utan att på ett tydligt sätt lösa identifierade säkerhetsproblem, kan även proportionaliteten i förslagen ifrågasättas.

Som Tre anför inledningsvis bör nationella säkerhetsproblem i bredbandsinfrastruktur hanteras på ett mer lämpligt sätt i generell reglering. Istället för specifika villkor i frekvenstillstånd, som framarbetas och torde ha störst aktualitet vid tilldelningen men knappast under hela tillståndstiden (idag ca 25 år) och som bara gäller radioanvändningen i ett visst frekvensband, kan generella regler som bygger på återkommande riskanalyser och tillhörande skyddsåtgärder stärka Sveriges säkerhet på ett bättre sätt, och ge mobiloperatörerna bättre förutsägbarhet. Dessutom är reglerna konkurrensneutrala och mer proportionerliga. Sådana generella regler finns bl.a. i säkerhets-skyddslagen. *Tre anser därför att säkerhetsskydd avseende samhällsviktig infrastruktur och tjänster bör ske genom generell reglering istället för genom särskilda villkor i frekvenstillstånd, vilka bara träffar radioanvändning i ett specifikt frekvensband i mobila nät.*

Om Betänkandets förslag om tillståndsgivning ändå bedöms behövas, anser Tre att *förslagen om tillståndsgivning har brister avseende förutsägbarhet och rättssäkerhet som måste lösas innan de kan ligga till grund för lagstiftning.*

---

<sup>2</sup> Betänkandet s. 244.



Avseende bristerna i förutsägbarhet och rättssäkerhet vill Tre anföra följande. Som exempel på villkor som kan uppställas anger Betänkandet bl.a. att hela eller delar av tillståndet återkallas om beredskapen höjs.<sup>3</sup> Om återkallelse sker får ”efter att situationen återgått till det normala (...) den tidigare nyttjanderättsinnehavaren inte tillbaka sitt radiotillstånd utan får istället ansöka om ett nytt tillstånd hos tillståndsmyndigheten.”<sup>4</sup> Effekterna kan bli omfattande om bl.a. gjorda investeringar, främst auktionslikviden för nyttjanderätt till frekvenserna och inköp av hårdvara och mjukvara för det aktuella frekvensbandet, plötsligt går förlorade på ett sätt som kan liknas vid expropriation. Betänkandet behandlar inte heller frågan om ersättning till mobiloperatören för dennes förluster och skador p.g.a. återkallelsen, annat än återbetalning av redan erlagda årsavgifter som utgör en liten del.

Även förutsättningarna för återkallelse av befintliga tillstånd får sägas vara otydliga. När radioanvändning kan anses ”vållar fara för Sveriges säkerhet” är en bred beskrivning av förutsättningarna, vilket kan resultera i en rad olika tolkningar och tillämpningar. Varför en återkallelse kan ske även om alla tillämpliga säkerhetsregler i LEK och säkerhetsskyddslagen m.m. efterlevts motiveras inte i Betänkandet. Därmed blir det svårt för mobiloperatörerna att förutse när en sådan överträdelse föreligger och hur verksamheten kan skyddas mot det.

Vidare bygger återkallelsen, och några av de andra förslagen om tillståndsgivning, på ett lågt ställt beviskrav, ”kan antas”, som inte kräver att skada eller verklig fara uppstått för att återkallelse ska kunna ske. Följden av detta är att mobiloperatörens förutsättningar att motbevisa Säkerhetspolisens/Försvarsmaktens bedömningar får anses vara begränsade. Tre delar inte Betänkandets uppfattning att den valda bevisregeln är ”väl avvägd”<sup>5</sup>, utan anser tvärt om att bl.a. detta gör att rättssäkerheten hos förslagen kan ifrågasättas.

Att mobiloperatören har svårt att påverka en återkallelse förstärks ytterligare av att denne i stort sett kommer sakna insyn i ärendets handläggning p.g.a. den stränga sekretess som typiskt sett råder för information som Säkerhetspolisen/Försvarsmakten lämnar till PTS. Betänkandet beskriver det så att ”ett förfarande med offentligt samråd innan ett sådant återkallande – även om det är obligatoriskt – inte kommer vara särskilt informativt.” Därtill kommer ärendet sannolikt att hanteras skyndsamt.

Avseende det individuella förslaget att neka nya tillstånd anger Betänkandet att detta förslag enbart ska gälla sökande som inte är EU-medborgare, men detta framgår inte av den föreslagna lagtexten, jfr förslagets 3 kap. 7 § i en ny punkt 7. En sådan begränsning måste anges i lagtexten, annars är förslaget betydligt mer långtgående (tillstånd kan nekas i alla situationer då radioanvändningen ”kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet”) än vad Betänkandet anger.

---

<sup>3</sup> Betänkandet s. 247.

<sup>4</sup> A. a.

<sup>5</sup> Betänkandet s. 253.



För att komma till rätta med ovan nämnda brister måste förslagen om tillståndsgivning omarbetas, kanske i första hand genom att ytterligare begränsa när återkallelse får ske. Om återkallelse är tänkt att användas i sällsynta fall måste detta återspeglas i lagtexten. Vidare måste mobiloperatörens rättigheter vid handläggningen av dessa ärenden stärkas, genom en ökad insyn och bättre möjligheter att kunna motbevisa det som påstås. Dessutom vore ett mer rimligt förfaringsätt att först kräva att mobiloperatören vidtar någon form av rättelse, innan en så pass allvarlig sanktion som återkallelse får ske. Omarbetas inte förslagen om tillståndsgivning riskerar ovan nämnda brister att påverka investeringsviljan i bredbands- och 5G- utbyggnad på ett negativt sätt.

Tre *avstryker* därför samtliga förslag om tillståndsgivning, dvs. *att* kunna uppställa villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet, *att* en ansökan om tillstånd och överlåtelse av tillstånd ska kunna vägras samt *att* kunna återkalla tillstånd eller förändra villkoren i dessa omedelbart.

### **3.2. Förslaget om tillhandahållande av prioritetsfunktioner**

Tre *tillstyrker* förslaget att mobiloperatörer ska kunna **tillhandahålla prioritetsfunktioner i mobilnäten** till aktörer inom samhällsviktig verksamhet, *förutsatt* att mobiloperatörernas kostnader för kravet täcks.

Tre anser att det är bra att det fastslås att mobiloperatörer kan tillhandahålla denna funktionalitet till samhällsviktiga aktörer. Det stämmer dock inte, som Betänkandet anger, att "förslaget innebär därtill inga större kostnader för mobiloperatörerna eftersom funktionalitet för prioritet finns implementerad i de uppgraderingar av standarderna för mobilnäten som finns tillgängliga idag."<sup>6</sup> För att kunna tillhandahålla prioritering krävs mer än användning av en viss teknisk standard. Trafiken måste prioriteras i alla delar av nätet och måste fungera kontinuerligt, oavsett om sådan trafik faktiskt används eller inte. Därmed tillkommer kostnader för bl.a. implementation, t.ex. hård- och mjukvaruanpassningar i nätet, och kontinuerligt underhåll. Dessa kostnader är svåra att uppskatta i dagsläget, bl.a. eftersom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) genom föreskrifter ska bestämma hur prioritet ska ske och om det ska göras mellan prioriterade användare. Det är dock tydligt att förslaget kommer att innebära större kostnader för mobiloperatörerna än vad Betänkande anger, varför en förutsättning för prioritetsfunktionen är att kostnaderna täcks. Mobiloperatörerna kommer inte kunna tillhandahålla funktionaliteten till några andra än de av MSB utpekade samhällsviktiga aktörerna, och inte ens avseende dem är det säkert p.g.a. upphandling. Kostnadstäckning enbart på detta sätt kan således inte anses godtagbart, då förslaget innebär att funktionaliteten måste finnas i näten.

---

<sup>6</sup> Betänkandet s. 255.



Stockholm som ovan

Magnus Forslund

Josefine Jonsson