

JU.SSK@regeringskansliet.se

Remissvar avseende departementspromemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet – ansvarsfrågor och samordning

1 Sammanfattning av Telias synpunkter

- Utredningen har i sina båda förslag, det nu remitterade förslaget och den tidigare föreslagna kommunikationslösningen, utgått från ett enda möjligt alternativ och har därmed underlåtit att genomföra en gedigen analys av de alternativ som finns för att tillgodose blåljusmyndigheternas kommunikationsbehov på bästa möjliga sätt. Detta konstateras av en mängd remissinstanser.
- Utredningen ger i sina förslag en missvisande bild av i vilken utsträckning som staten får en reell kontroll och rådgighet över den rekommenderade kommunikationslösningen.
- En fortsatt och fördjupad analys är nödvändig för att komma fram till en lösning som både garanterar reell statlig kontroll och att blåljusmyndigheterna kan ta del av den snabba digitala utvecklingen. Utgångspunkten för att välja leverantör av ett framtida kommunikationsnät bör vara att MSB upphandlar en lösning av den eller de aktörer som kan leverera på samtliga kravställningar.

2. Inledning

Telia har erbjudits möjlighet att inkomma med synpunkter på promemorian Kommunikation för vår gemensamma säkerhet – ansvarsfrågor och samordning.

Utredningen presenterade i mars 2017 ett förslag till en ny kommunikationslösning för blåljusmyndigheter (Ds 2017:7). I promemorian konstaterar utredningen att staten bör etablera ett nytt separat statligt nät för blåljusnätets framtida kommunikation. Regeringen uppdrog herefter åt utredningen att analysera och föreslå vilken aktör som ska ansvara för att bygga och förvalta den föreslagna kommunikationslösningen. Det uppdraget redovisas i den nu remitterade promemorian som alltså haft det tidigare förslaget som utgångspunkt.

Efter det att tilläggsuppdraget påbörjades har det ursprungliga förslaget fått omfattande kritik från en mängd remissinstanser såväl avseende dess slutsatser som tillvägagångssätt och framförallt brist på en fullständig analys av olika alternativ och dess konsekvenser för såväl användare, staten och samhället i stort. Några av dessa är:

FMV anser att *utredningsförslaget inriktning kan och bör ifrågasättas /.../ FMV:s uppfattning är att utredningen inte presenterar några bevis eller tunga argument för att den valda lösningen skulle ge ett totalt sett robustare nät eller (för de primära användargrupperna) mer användbart nät /.../*

Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA, anser att *utredningen inte tillräckligt tydligt argumenterar för sina slutsatser, speciellt angående behovet av ett separat kärnnät. Det finns flera förslag som därför kan, och bör, ifrågasättas.*

Konkurrensverket avstyrker *förslaget om en etappvis utbyggd hybridlösning mellan staten och en eller flera kommersiella operatörer eftersom utredningens överväganden i ekonomiska frågor inte är tillräckligt underbyggda.*

Eftersom **ESV** varken kan ta ställning till förslaget investeringskostnader eller dess nyttor anser **ESV** att förslaget inte utgör ett tillräckligt väl utvecklat beslutsunderlag för att kunna bedöma kostnadseffektiviteten med den nya kommunikationslösningen.

PTS: Det finns en risk att en utvidgning av användarkretsen respektive en möjlighet till försäljning av kapacitet på den kommersiella marknaden anses oförenlig med det bakomliggande EU-rättsliga regelverket

Stockholms läns landsting framhåller: Utredningen har inte heller tagit tillräcklig lärdom av de problem som vi idag ser med nuvarande **RAKEL**-system och varför de uppkommit. Ett litet eget statligt system som **Rakel** har inte i samma utsträckning som kommersiella system uppdaterats och utvecklats. Detta trots att **Rakel** har kostat stora summor för användare och staten.

I likhet med styrelsen för Sveriges Kommuner och Landsting, anser landstinget att statens inriktning borde vara att i första hand använda den infrastruktur och de system som de kommersiella aktörerna byggt upp och kontinuerligt uppdatera både hård- och mjukvara/tjänsteutbud. Sedan kan finnas behov av att komplettera den kommersiella infrastrukturen, men det är sammantaget en mer kostnadseffektiv lösning.

Telia delar den bild som ges av ovan nämnda remissinstanser och anser vidare att det i det närmaste råder konsensus bland experter, såväl i Sverige som internationellt, att en lösning som bygger på de befintliga kommersiella näten är säkrare, har bättre kapacitet, innebär väsentligt lägre kostnader för användarna och kan implementeras fortare. Det viktigaste är dock, precis som Stockholms läns landsting påpekar, att kommersiella nät har möjlighet att hålla jämna steg med den allt snabbare tekniska utvecklingen, vilket är betydligt svårare för ett separat statligt nät. Ett nytt separat statligt nät kommer oundvikligen att vara omodernt redan innan det kan tas i bruk. Ingenstans i utredningen görs en gedigen analys om hur ett separat statligt nät ska kunna följa med i den snabba utvecklingen och exempelvis vidareutvecklas med 5G. Alternativet till en kontinuerlig uppgradering och utveckling är att Polisen, ambulanssjukvården och brandförsvaret står kvar utan de nya digitala verktyg som kan rädda liv och effektivisera arbetet.

Telia kan också konstatera att flertalet andra länder i vår närregion, såsom Norge, Finland och Storbritannien, avser att påbörja eller har redan påbörjat framtagandet av en framtida kommunikationslösning för blåljusnät som ska baseras på de befintliga kommersiella mobilnäten. Det saknas i utredningen en analys av varför dessa länder bedömer att behovet av statlig kontroll och rådighet ser så annorlunda ut eller kan tillgodoses på ett annat sätt än genom den lösning som utredningen förespråkar.

2 Statlig rådighet och kontroll

Utredningens rekommendation i sitt ursprungliga förslag om byggandet av ett separat statligt nät är enligt Telias uppfattning baserat på ett alltför ensidigt fokus på en enskild faktor, nämligen att denna lösning skulle medföra en mer omfattande statlig rådighet och kontroll än andra tänkbara alternativ. Det är därför förvånande att utredningen inte ens när det kommer till denna, för utredningen, centrala frågeställning gör en grundlig och adekvat analys av hur statlig rådighet och kontroll i olika lösningar ser ut i praktiken. Eftersom utredningen enbart ser till rådighet och kontroll över organisationsformer och graden av statligt ägande görs ingen analys av vilken rådighet man de facto har över näten och man förhåller sig inte heller till de nackdelar ett separat statligt nät skulle medföra, vilket har påtalats av flera remissinstanser och experter.



Givet att statlig rådgivning och kontroll är utredarens enda motivering till den föreslagna lösningen och därmed ansvarsfördelningen, har Telia i sitt remissvar fokuserat på rådgivningsfrågan och specifikt på om den tidigare föreslagna kommunikationslösningen och den nu föreslagna ansvarsfördelningen av lösningen verkligen ger en större statlig rådgivning och kontroll jämfört med de mekanismer som kan användas för att ge statlig rådgivning och kontroll vid en lösning som baseras på kommersiella nät.

3 Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap

Utredningen föreslår att Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB), med stöd av ett nationellt användarråd, samordnar samhällsaktörernas behov, utformar en samlad kravställning för funktionalitet och säkerhet, utövar tillsyn över att lösningen möter uppställda krav och att uppdraget regleras i myndighetens instruktion.

Telia anser att detta är ett rimligt upplägg och konstaterar att motsvarande ansvar för MSB kan tillämpas även om man skulle välja en lösning där blåljusmyndigheternas kommunikation går via en särskild lösning i de kommersiella näten. Om MSB upphandlar en lösning kan långtgående krav ställas på allt från funktionalitet, säkerhet, hantering av data, insyn, kontroll med mera. Genom att tilldela via upphandling får alla aktörer på marknaden möjlighet att visa hur de på bästa möjliga sätt kan uppfylla samtliga relevanta kravställningar.

4 Teracom och Trafikverket

Utredningen föreslår dock att man helt kringgår upphandling och istället tilldelas Teracom en ny roll med ett samhällsuppdrag att etablera, driva och förvalta lösningen samt därtill knutna uppdragsmål av operativ och marknadsnära karaktär. Däri ingår etablering av nödvändig infrastruktur för kärn- och radionät, tekniskt genomförande, operatörskap, drift och förvaltning av kommunikationslösning och erforderliga spektrumresurser samt avtal om roamingsamverkan med allmänna operatörer. Uppdragsmålet fastställs i bolagsordningen. Bolaget leder ett driftsråd för diskussion och samordning av berörda statliga aktörers tekniska och ekonomiska insatser.

Trafikverket ges ansvar att bistå med grundläggande transmission genom ett nationellt stamnät med utgångspunkt i eget optonät och egna våglängds- och IP-nätsresurser som vid behov kan kompletteras med kapacitet från Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät), Teracom med flera aktörer. Uppgifterna regleras i Trafikverkets och vid behov Svenska kraftnäts instruktioner.

Nedan följer en analys av vad den föreslagna lösningen med Teracom och andra statliga nätägare skulle innebära för den statliga kontrollen och rådgivningen ur ett antal perspektiv.

4.1 Kontroll och rådgivning över mobilmaster

Att bygga ett separat statligt nationellt mobilnät skulle kosta enorma pengar och dessutom ta väldigt lång tid. För att minska kostnaden föreslår utredningen att det nya nätet placerar utrustning i uppskattningsvis 5000 av de kommersiella aktörernas mobilmaster. Staten, via Teracom, skulle således enbart ha direktkontroll över en mindre andel av det totala antalet mobilmaster i nätet. För att få inplacering med egen utrustning i de övriga masterna krävs avtal med flera aktörer, därtill kan fysiska och tekniska begränsningar göra ytterligare inplacering svår eller rent av omöjlig. Alternativet, en säker och prioriterad speciallösning som går över de kommersiella näten, skulle vara designad för att på ett överblickbart och ordnat sätt säkerställa att statens krav är tillgodosedda.



Telias slutsats: Den föreslagna kommunikationslösningen ger sämre eller samma statliga kontroll och rådighet jämfört med en lösning via kommersiella nät

4.2 Kontroll och rådighet över transportnätet

I promemorian föreslås att Trafikverket och Svenska kraftnät bistår med grundläggande transmission via sina stamnät. Viktigt att notera i detta sammanhang är att de statliga fibernäten endast når ut till en bråkdel av det totala antalet mobilmaster som utredaren bedömer kommer att behövas för ett nytt mobilnät. De statliga transmissionsnäten är helt enkelt inte tillräckligt finmaskiga. En statlig lösning kommer alltså vara beroende av att köpa transmission via kommersiella aktörers fiber för att nå fram till flertalet av mobilmasterna. Alternativet är att bygga ny egen fiber eller radiolänkförbindelser vilket kommer innebära väsentliga investeringar.

Till detta ska läggas att kommersiella mobilaktörer i allt större utsträckning försöker undvika transmissionsförbindelser som går via exempelvis banvallar eller kraftledningar. Anledningen är att när kommunikationsnäten blir allt viktigare för företag och samhällsfunktioner måste operatörerna snabbare kunna åtgärda fel och avbrott. Det blir då allt svårare att vara beroende av de ställtider som exempelvis Trafikverket tillämpar för att tågtrafiken inte ska påverkas. Att vara beroende av transmission i dessa svåråtgärdade miljöer är riskabelt och riskerar att medföra stora och långa störningar i den samhällskritiska kommunikationen.

Slutsats: Den föreslagna kommunikationslösningen ger sämre eller samma statliga kontroll och rådighet jämfört med en lösning via kommersiella nät

4.3 Kontroll och rådighet över kapacitet i nätet

Precis som konstateras i promemorian skulle ett separat statligt nät ha mycket begränsad kapacitet jämfört med ett kommersiellt nät. Vid större incidenter skulle ett statligt separat nät således vara beroende av roaming med kommersiella nät för att inte drabbas av kapacitetsbrist. När det verkligen är kritiskt läge och blåljusmyndigheterna har som störst behov kommer därför staten ha en mycket låg nivå av rådighet och kontroll över kapaciteten och trafiken i nätet eftersom trafiken hanteras av en tredje part. Roaming ger i förhållande till en upphandlad totallösning via de kommersiella näten en betydligt sämre statlig kontroll. Om man använder en lösning via kommersiella nät kan blåljusmyndigheterna ges prioritet i nätet och garanteras en kapacitet som gör att trafiken alltid går fram.

Slutsats: Den föreslagna kommunikationslösningen ger sämre statlig kontroll och rådighet jämfört med en upphandlad lösning via kommersiella nät

4.4 Kontroll och rådighet över den framtida utvecklingen av täckning

Sverige har idag kommersiella mobilnät med en världsunik kapacitet och yttäckning. Täckningen har drivits fram i stark konkurrens kombinerat med statens täckningskrav i samband med spektrumtilldelning. Det skulle ta många år och enorma investeringar för ett nytt statligt separat nät att bygga ut sin täckning för att ens nå upp till samma nivå. Teracom skulle ha samma utmaningar som kommersiella operatörer vad avser att få tillstånd från markägare och bygglov, etc.

Även framöver har PTS möjlighet att ställa krav på de kommersiella näten avseende utbyggnad av täckning i samband med tilldelning av nytt spektrum. Vid en lösning via de kommersiella näten kan staten sålunda välja att antingen ställa krav på utökad täckning via de kommersiella avtalen eller genom att PTS ställer krav i samband med tilldelning av spektrum.



Slutsats: Den föreslagna ansvarsfördelningen ger sämre eller samma statliga kontroll och råddighet jämfört med en lösning via kommersiella nät

4.5 Kontroll och råddighet över tillgången till känslig data

För att säkerställa att inte känslig data hanteras på ett felaktigt sätt eller hamnar i orätta händer kan MSB ställa krav på leverantören av kommunikationslösningen. Detta gäller oavsett om det är Teracom som bygger och driver ett nytt nät eller om man upphandlar en lösning via befintliga kommersiella nät.

Exempel på krav är att all data hanteras i Sverige, i separata system som står i särskilda utrymmen och endast hanteras av särskild säkerhetsklassad svensk personal.

Slutsats: Den föreslagna kommunikationslösningen ger samma statliga kontroll och råddighet jämfört med en lösning via kommersiella nät.

5 Slutsats

Telias slutsats är att utredningens föreslagna kommunikationslösning och ansvarsfördelning totalt sett ger en sämre statlig kontroll och råddighet jämfört med ett upplägg där MSB via krav i avtal använder de befintliga kommersiella näten. Att staten, via Teracom, äger nätet kan vid en första anblick förefalla ge den högsta nivån av kontroll men eftersom den föreslagna lösningen kommer vara beroende av mängd olika leverantörer av såväl fysisk infrastruktur som kapacitet kommer kontrollen över kommunikationslösningen sett i sin helhet att bli mindre än om staten via MSB upphandlar en lösning med tydliga krav på insyn och kontroll.

Den statliga råddighet som utredningen utgår från att staten automatiskt får via att äga ett nät kräver i själva verket att staten bygger ett nät som i princip är helt avskilt från andra nät och dess infrastruktur i form av inplacering med mera. Den kostnad som då skulle vara aktuell ligger mångfalt över den redan mycket höga kostnad som utredningens nuvarande förslag skulle innebära. Utredningens olika antaganden, avgränsningar och slutsatser går helt enkelt inte ihop vare sig i den ursprungliga utredningen eller i den remitterade promemorian. Många av utredningens brister härrör från avsaknaden av en gedigen analys av de olika alternativen.

En av utredningens brister är avsaknaden av en analys av hur förslagen förhåller sig till legala krav. Det har från flera remissinstanser pekats på behov av bl.a. en analys av förslagets förenlighet med EU:s statsstödsregler, upphandlingsregler och konkurrenslagets regler om offentlig säljverksamhet. En utvidgad användarkrets i en framtida kommunikationslösning med en bredare användning av nätet som följd kommer också med stor sannolikhet vara oförenligt med EU:s regelverk när det gäller frekvenstilldelning, om frekvenserna enligt förslaget ska tilldelas utan föregående urvalsförfarande.

Polis, räddningstjänst, kommuner och akutsjukvård är i stort behov av nya och moderna kommunikationslösningar. Att utvecklingen inom mobil kommunikation går oerhört fort kan knappast ha undgått någon och de svenska mobiloperatörerna gör årligen mångmiljardinvesteringar för att kunderna ska kunna ta del av utvecklingens möjligheter. Genom smart samverkan, effektiv användning av befintliga resurser och öppenhet för nya samarbetsformer kan blåljusmyndigheterna snabbt, säkert och kostnadseffektivt ges möjlighet att dra nytta av teknik i digitaliseringens framkant samtidigt som man kommunicerar säkert.



PM

Datum
2017-09-14

Sidnr
6 (6)

Telia ser därför framemot en fortsatt och fördjupad analys kring hur en lösning kan konstrueras som garanterar både statlig kontroll och att blåljusmyndigheterna ges tillgång till den digitala utvecklingen Utgångspunkten för att välja leverantör av ett framtida kommunikationsnät bör vara att MSB upphandlar en lösning av den eller de aktörer som kan leverera på samtliga kravställningar.

Med vänlig hälsning

Mats Lundbäck
CTO
Telia Sverige

