



**KLAGANDE**

Huawei Technologies Sweden AB, 556595-6827

Ombud: Advokaterna Henrik Bengtsson, Elisabeth Eklund och  
Simon Lanemo

**MOTPART**

Post- och telestyrelsen

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Post- och telestyrelsens beslut 2020-10-20, se bilaga 1

**SAKEN**

Tillämpning av lagen om elektronisk kommunikation; nu fråga om  
inhibition m.m.

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten beslutar att beslutspunkt 2 (punkt 28 och 30) och  
beslutspunkt 3 i det överklagade beslutet, tills vidare inte ska gälla såvitt  
avser Huawei (inhibition).

**YRKANDEN M.M.**

Post- och telestyrelsen (PTS) beslutade den 20 oktober 2020 att godkänna Hi3G Access AB, Net4Mobility HB, Telia Sverige AB och Teracom AB som deltagare i auktionsförfarandet rörande tillstånd att använda radiosändare i frekvensbanden 3,5 GHz och 2,3 GHz. Vidare beslutades att tillstånd att använda radiosändare i frekvensbanden ska förenas med ytterligare villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Skälen för beslutet framgår av bilaga 1.

Huawei Technologies Sweden AB (Huawei) yrkar, såvitt nu är i fråga, att förvaltningsrätten omedelbart beslutar i första hand att PTS beslut tills vidare inte ska gälla alternativt att det inte får verkställas samt i andra hand att förbudet mot Huawei-produkter och förbudet mot funktioner och personal placerade i utlandet tills vidare inte ska gälla alternativt att det inte får verkställas.

PTS anser i första hand att överklagandet och yrkandet om inhibition ska avvisas. I andra hand bestrider PTS bifall till yrkandet om inhibition.

**SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

För att förvaltningsrätten ska kunna pröva Huaweis yrkanden krävs att det överklagade beslutet är överklagbart och om så bedöms vara fallet krävs även att Huawei har talerätt.

*Är beslutet överklagbart?*

I 8 kap. 19 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) anges att en myndighets beslut enligt lagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Denna

bestämmelse innehåller inte någon uttömmande uppräknings av överklagbara beslut. Förvaltningsrätten konstaterar vidare att det aktuella beslutet inte omfattas av överklagandeförbudet i 8 kap. 21 § LEK och att det inte heller är ett sådant beslut som anges i 8 kap. 20 § LEK. Därmed får frågan om överklagbarhet avgöras med ledning av bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900).

Av 41 § förvaltningslagen framgår att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Prövningen av om ett beslut är överklagbart utgår från en objektiv bedömning. Ledning för hur kravet ska tolkas kan tas från tidigare praxis i fråga om överklagbarhet enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer. Det innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som är avgörande för bedömningen av beslutets överklagbarhet.

Huawei har anfört att beslutet är överklagbart i och med att det har en allvarlig påverkan på bolagets verksamhet i kraft av förbudet mot Huawei-produkter och förbudet mot funktioner och personal placerade i utlandet. PTS har anfört att beslutet är ett beslut under handläggningen av ärendet som inte medför sådana faktiska verkningar att beslutet ska anses möjligt att överklaga särskilt.

I 3 kap. 1 § LEK anges att för att här i landet få använda radiosändare krävs tillstånd. Enligt 3 kap. 6 § LEK ska tillstånd att använda radiosändare beviljas om vissa förutsättningar är uppfyllda. Av 3 kap. 7 § LEK framgår att antalet tillstånd som beviljas inom ett frekvensutrymme får begränsas. I 3 kap. 8 § LEK anges att när antalet tillstånd som beviljas inom ett frekvensutrymme har begränsats ska tillståndsprövningen ske efter allmän inbjudan till ansökan, om inte särskilda skäl föranleder annat. Prövningen ska ske efter ett jämförande urvalsförfarande, efter ett anbudsförfarande där det pris sökanden är villig att betala för tillståndet ska vara utslagsgivande eller efter

en kombination av dessa förfaranden. Av 3 kap. 11 § LEK framgår att tillstånd att använda radiosändare får förenas med villkor om bl.a. krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet.

Det överklagade beslutet omfattar dels godkännande av sökande som deltagare i auktionsförfarandet för tillstånd att använda radiosändare, dels för tillstånd ytterligare villkor om krav som bedömts vara av betydelse för Sveriges säkerhet. Förvaltningsrätten anser att ett beslut om godkännande av sökande som deltagare i auktionsförfarandet har sådana faktiska verkningar som medför att beslutet är överklagbart.

När det gäller beslutet i den del det avser tillståndsvillkor anges i besluts-punkterna 2 och 3 att tillstånd att använda radiosändare i de aktuella frekvensbanden ”ska förenas med” ytterligare villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Exempelvis får tillståndshavaren vid nyinstallation och ny implementering av centrala funktioner för radio-användning i frekvensbanden inte genomföra denna med produkter från bl.a. Huawei. Vidare anges att i den utsträckning centrala funktioner är beroende av personal eller funktioner som är placerade i utlandet ska sådana beroenden avvecklas och, om nödvändigt, ersättas med funktioner eller personal placerade i Sverige.

Tillståndsvillkoren klargör förutsättningarna för auktionsförfarandet. Som PTS har fört fram kan villkoren ha stor betydelse för deltagarnas bud-givningsstrategier under auktionsförfarandet. Förvaltningsrätten bedömer därför att villkoren har faktiska verkningar i förhållande till auktions-deltagarna. Beslutet har, enligt förvaltningsrättens mening, även faktiska verkningar i förhållande till Huawei, eftersom kännedomen om de aktuella villkoren redan i nuläget kan inverka menligt på viljan att införskaffa sådana produkter och därmed på Huaweis försäljning.

Förvaltningsrätten anser således att beslutet även i den del det avser tillståndsvillkor har sådana faktiska verkningar som medför att det är överklagbart.

*Har Huawei talerätt?*

Frågan blir därefter om Huawei har talerätt. Av 8 kap. 19 a § LEK framgår att beslut enligt denna lag får överklagas av den som är part i ärendet, om beslutet har gått parten emot, och även annan vars rättigheter påverkas negativt av beslutet. Paragrafen genomför artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektivet) i enlighet med vad EU-domstolen i mål C-426/05 har uttalat om dess innebörd.

I förarbetena till paragrafen (prop. 2008/09:159 s. 22) anges bl.a. följande. Den utvidgade rätten att överklaga beslut omfattar alla beslut som kan fattas med stöd av lagen och som negativt påverkar den klagandes rättigheter. Beslut som rör särskilda skyldigheter för ett företag med betydande inflytande på en viss marknad påverkar typiskt sett rättigheter för andra operatörer. Sådana beslut bör kunna överklagas av den som bedriver verksamhet på den fastställda relevanta marknaden eller på en närliggande marknad i samma, föregående eller efterföljande handelsled eller den vars rättigheter annars påverkas av beslutet. Även tillsynsbeslut som rör efterlevnaden av meddelade skyldigheter bör normalt kunna överklagas av sådana operatörer. Varje beslut kan dock inte anses ha sådana effekter att påverkansrequisitet är uppfyllt för den som vill överklaga. Det måste göras en bedömning från fall till fall om så är fallet. Som vissa remissinstanser påpekat torde tvistlösningsbeslut, som i princip endast gäller mellan parterna i tvisten, normalt inte ska kunna överklagas av tredje man. I övrigt är frågan mer svårbedömd. Det får överlåtas till rättstillämpningen att

fastställa den närmare avgränsningen av bestämmelsens tillämpningsområde. En direktivkonform tolkning måste därvid göras.

Som PTS har anfört är Huawei inte part i ärendet rörande tilldelning av tillstånd och bolaget har därmed inte talerätt på den grunden. För talerätt krävs då att bolagets rättigheter påverkas negativt av beslutet.

Huawei har anfört att bolaget, som är leverantör av utrustning, är direkt påverkat av konkurrensvillkoren för uppförandet av infrastrukturen för elektronisk kommunikation och de specifika villkor som uppställs för elektroniska kommunikationstjänster. Beslutet har, enligt Huawei, redan haft långtgående konsekvenser för bolaget på grund av att kunder har sagt upp leveransavtal till följd av PTS beslut.

PTS har genom beslutspunkt 1 av det överklagade beslutet godkänt fyra bolag som deltagare i auktionsförfarandet rörande tillstånd att använda radiosändare. Huawei har inte ansökt om att få delta i auktionen och det har inte heller framkommit något annat som föranleder bedömningen att beslutet i denna del påverkar Huaweis rättigheter negativt. Enligt förvaltningsrättens mening saknar därmed Huawei talerätt beträffande PTS beslut om godkännande av sökande (beslutspunkt 1). Detsamma gäller, enligt förvaltningsrättens mening, punkterna 27 och 29 i beslutspunkt 2.

Som framgår ovan anges i beslutspunkterna 2 (punkt 28 och 30) och 3 av det överklagade beslutet att tillstånd att använda radiosändare i de aktuella frekvensbanden ska förenas med bl.a. villkor att tillståndshavaren vid nyinstallation och ny implementering av centrala funktioner för radioanvändning i frekvensbanden inte får genomföra denna med produkter från bl.a. Huawei och att vissa beroenden av personal eller funktioner som är placerade i utlandet ska avvecklas och ersättas med funktioner eller personal placerade i Sverige.

PTS har anfört att några rättigheter enligt LEK inte tillkommer Huawei. Förvaltningsrätten anser dock, med hänsyn till vad som uttalas i ovan angivna förarbeten i fråga om utvidgad talerätt, att ett villkor i ett tillståndsbeslut som innebär att produkter från en viss utpekad leverantör inte får användas vid utnyttjande av tillståndet utgör ett indirekt försäljningsförbud som måste anses påverka den utpekade leverantörens rättigheter negativt i den mening som avses i 8 kap. 19 a § LEK. Det överklagade beslutet innebär att kommande tillståndsbeslut ska förenas med ett sådant villkor. Även om beslutet i nuläget inte innebär något förbud mot att köpa in utrustning från Huawei – och därmed inte heller något förbud för Huawei att sälja utrustning – anser förvaltningsrätten att det är klart att beslutet ändå kan få en sådan effekt. Även villkoret avseende centrala funktioner i utlandet får, mot bakgrund av vad som framkommit, anses ha en negativ effekt för Huawei. Förvaltningsrätten gör därför bedömningen att beslutet om att tillstånden ska förenas med de aktuella villkoren påverkar Huaweis rättigheter negativt. Huawei har därmed rätt att – i enlighet med 8 kap. 19 a § LEK – föra talan mot PTS beslut i fråga om beslutspunkt 2 (punkt 28 och 30) och beslutspunkt 3.

Enligt förvaltningsrättens mening innefattar PTS beslut i den aktuella delen även en prövning av Huaweis civila rättigheter, varför en rätt att föra talan mot beslutet i vart fall kan grundas på artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

#### *Frågan om inhibition*

Förvaltningsrätten har därmed att ta ställning till Huaweis yrkande om inhibition vad gäller de delar av beslutet domstolen ovan har funnit att bolaget har talerätt i fråga om. PTS har bestritt bifall till yrkandet om

inhibition och har anfört bl.a. att det överklagade beslutet inte är av karaktären att vara verkställbart.

Enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) får den domstol som ska pröva ett överklagande besluta att det överklagade beslutet, om det annars skulle gälla omedelbart tills vidare inte ska gälla och även i övrigt besluta rörande saken. I 8 kap. 28 § LEK anges att när en domstol enligt 28 § förvaltningsprocesslagen tar ställning till om ett beslut som fattats med stöd av LEK tills vidare inte ska gälla ska domstolen särskilt beakta det som i 1 kap. 1 § anges om lagens syfte.

För att ett beslut om inhibition ska meddelas har i praxis i allmänhet ställts upp ett krav på en tämligen hög grad av sannolikhet för att avgörandet kommer att ändras i sak. Kravet har dock satts lägre om målet varit av sådan karaktär att det för en enskild kan antas medföra betydande olägenheter om beslutet ska gälla omedelbart och det inte finns något motstående intresse som starkt talar för att beslutet ska gälla omedelbart. Inhibition har då ansetts kunna meddelas redan när utgången i målet framstår som oviss (se t.ex. RÅ 1990 ref. 82 och RÅ 2009 ref. 51).

Förvaltningsrätten konstaterar att PTS beslut gäller omedelbart (se 8 kap. 22 § LEK) och anser att det därmed kan bli föremål för inhibition även om beslutet i den del det avser tillståndsvillkoren inte verkställs förrän tillståndsbesluten meddelas. Som förvaltningsrätten ovan konstaterat påverkar det överklagade beslutet Huaweis rättigheter negativt och förvaltningsrätten bedömer att beslutet har sådana verkningar för Huawei att det får antas inte vara möjligt för bolaget att, vid ett eventuellt senare upphävande av villkoren, få full kompensation för den förlust som åsamkats. Förvaltningsrätten anser att de motstående intressena av att villkoren i nuläget kvarstår inte medför att det ska krävas mer för inhibition än att utgången bedöms vara oviss.

Mot bakgrund av sakfrågorna och vad som hittills kommit fram i målet gör förvaltningsrätten bedömningen att utgången är oviss. Det finns därför förutsättningar för att besluta om inhibition. Besluts punkt 2 (punkt 28 och 30) och besluts punkt 3 i det överklagade beslutet, ska därför tills vidare inte gälla såvitt avser Huawei.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (FR-03)

Johan Lundmark  
Chefsrådman

Anneli Berglund Creutz  
Tf chefsrådman

I avgörandet har också deltagit nämndemännen Lars-Åke Henriksson, Lars-Åke Sandström och Anne Wompa.

**BESLUT****Datum**  
2020-10-20**Vår referens**  
Dnr: 18-8496**1(10)****Aktbilaga**  
FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM  
Avdelning 31INKOM: 2020-11-06  
MÅLNR: 24231-20  
AKTBIL: 4Hi3G Access AB  
Net4Mobility HB  
Telia Sverige AB  
Teracom AB

## **Godkännande av sökande samt tillkommande villkor i auktion av frekvensbanden 3,5 GHz och 2,3 GHz**

**Sökande**

Hi3G Access AB, 556593-4899

Net4Mobility HB, 969739-0293

Telia Sverige AB, 556430-0142

Teracom AB, 556441-5098

**Saken**

Godkännande av sökande samt tillkommande villkor i fråga om tilldelning av tillstånd att använda radiosändare i frekvensbanden 3,5 GHz och 2,3 GHz enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation – LEK

---

**Post- och telestyrelsens avgörande**

Post- och telestyrelsen (PTS) beslutar följande.

1. Hi3G Access AB, Net4Mobility HB, Telia Sverige AB och Teracom AB godkänns som deltagare i auktionsförfarandet rörande tillstånd att använda radiosändare i frekvensbanden 3400–3720 MHz och 2300–2380 MHz.
2. Tillstånd att använda radiosändare i frekvensbandet 3400–3720 MHz ska förenas med följande ytterligare villkor om krav som är av betydelse för

---

**Post- och telestyrelsen**Postadress:  
Box 5398  
102 49 StockholmBesöksadress:  
Valhallavägen 117 A  
www.pts.seTelefon: 08-678 55 00  
Telefax: 08-678 55 05  
pts@pts.se

Sveriges säkerhet, vilka inte har angivits i beslutet att begränsa antalet tillstånd och utfärda allmän inbjudan till ansökan:

”27. Kraven i punkterna 28–30 gäller centrala funktioner, dvs. funktioner i:

- radioaccessnät,
- transmissionsnät,
- kärnnät, och
- drift- och underhållsnät

vilka är nödvändiga för att upprätthålla nätens funktionalitet och av tillståndshavaren tillhandahållna elektroniska kommunikationstjänster.

28. Utöver vad som anges i punkt 26 ovan ska tillståndshavaren iaktta följande.

- Nyinstallation och ny implementering av centrala funktioner för radioanvändning i frekvensbandet 3400–3720 MHz får inte genomföras med produkter från leverantörerna Huawei eller ZTE.
- I fall befintlig infrastruktur för centrala funktioner kommer att användas för tillhandahållande av tjänster i de aktuella frekvensbanden ska en avveckling av produkter från Huawei och ZTE vara genomförd senast den 1 januari 2025.

29. Om den primära källan för gemensam tidsreferens är mottagning av signaler från satellit (GNSS) eller om källan på annat sätt är lokaliserad utanför Sverige, ska en redundant källa som är lokaliserad i Sverige vara funktionstestad och redo att ta i bruk vid behov senast den 1 januari 2025.

30. I den utsträckning centrala funktioner är beroende av personal eller funktioner som är placerade i utlandet ska sådana beroenden avvecklas och, om nödvändigt, ersättas med funktioner eller personal placerade i Sverige. Detta ska vara genomfört senast den 1 januari 2025.”

3. Tillstånd att använda radiosändare i frekvensbandet 2300–2380 MHz ska förenas med ytterligare villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet, vilka inte har angivits i beslutet att begränsa antalet tillstånd och utfärda allmän inbjudan till ansökan. Villkoren ska utformas på det sätt som anges i punkt 2 ovan, utom så att ”3400–3720 MHz” ska ersättas med ”2300–2380 MHz” i första strecksatsen i villkorspunkt 28.

## Bakgrund

PTS har den 17 april 2020 med stöd av 3 kap. 7 och 8 §§ LEK beslutat att begränsa antalet tillstånd i frekvensbanden 3400–3720 MHz (3,5 GHz-bandet)

och 2300–2380 MHz (2,3 GHz-bandet). Genom samma beslut har PTS, med stöd av myndighetens föreskrifter (PTSFS 2008:1) om spektrumauktioner, utfärdat en allmän inbjudan till ansökan varav framgår bl.a. att tillståndsprövningen ska ske i förfaranden där det pris sökanden är villig att betala för tillståndet ska vara utslagsgivande (auktion).

I bilagor till den allmänna inbjudan till ansökan anges de villkor som tillstånd att använda radiosändare kommer att förenas med. Vidare anges att tillstånd, med stöd av 3 kap. 11 § första stycket 10 LEK och 6 § andra stycket PTS föreskrifter om spektrumauktioner, kan komma att förenas med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet även om sådana villkor inte har angivits i beslutet att begränsa antalet tillstånd och utfärda allmän inbjudan till ansökan.

### **Ansökningar**

Hi3G Access AB, Net4Mobility HB, Telia Sverige AB och Teracom AB har ansökt om att få delta som budgivare i auktionsförfarandet.

### **Skäl**

#### **Tillämpliga bestämmelser**

Av 3 kap. 6 § första stycket 7 LEK följer bl.a. att tillstånd att använda radiosändare ska beviljas om det kan antas att radioanvändningen inte kommer att orsaka skada för Sveriges säkerhet.

Enligt 3 kap. 11 § första stycket 10 LEK får tillstånd att använda radiosändare förenas med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet.

I 12 a § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation föreskrivs följande. PTS ska samråda med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten i ärenden om tillstånd att använda radiosändare enligt 3 kap. LEK. Samrådet ska syfta till att klarlägga

1. om radioanvändning enligt en tillståndsansökan eller en ansökan om medgivande att överlåta eller hyra ut ett tillstånd kan antas komma att orsaka skada för Sveriges säkerhet, och
2. behovet av att förena ett sådant tillstånd med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet och, om det finns sådant behov, vilka villkor som tillståndet bör förenas med.

Regeringen har i prop. 2019/20:15 (s. 28 ff.) uttalat bl.a. följande.

Sveriges elektroniska kommunikationer ska vara säkra. Regeringen vill därför att Sverige ska vara rustat inför säkerhetsutmaningar som följer med utbyggnad av trådlös digital infrastruktur, som t.ex. 5G-nät. Viktiga delar av den infrastrukturen måste hålla tillräckligt hög säkerhet. Det måste därför finnas förutsättningar för att ta hänsyn till Sveriges säkerhet när denna

samhällsviktiga infrastruktur byggs ut. Som regeringen konstaterar i avsnitt 5 finns det mot bakgrund av de hotbilder som redovisats där skäl att införa möjligheter att ingripa mot radioanvändning som kan orsaka skada för Sveriges säkerhet. Regeringen anser att det bör finnas möjligheter att utesluta komponenter, leverantörer, operatörer och radioanvändare som inte håller en tillräckligt hög säkerhetsnivå.

[...]

Radioanvändning kan vara säkerhetshotande på grund av den tekniska utrustning som används. Det bör därför vara möjligt att i tillståndsvillkor ställa säkerhetskrav på den tekniska utrustning, den organisation eller de avtal som är relaterade till radiosändningen. Det bör också vara möjligt att t.ex. utesluta komponenter, leverantörer eller servicepersonal som inte håller en tillräckligt hög säkerhetsnivå.

### **PTS bedömning**

*Ansökningar om deltagande i auktionsförfarande rörande frekvensutrymme i 3,5 GHz-bandet och 2,3 GHz-bandet*

Samtliga ansökningar har kommit in i rätt tid före sista ansökningsdatum den 30 juni 2020. PTS har funnit att samtliga ansökningar innehåller de uppgifter och bilagor som anges som krav i den allmänna inbjudan till ansökan. Vidare har PTS funnit att det inte förekommer att företag som är närstående till varandra, enligt vad som närmare anges i den allmänna inbjudan till ansökan, ansöker om deltagande i auktionsförfarandet.

Som en förutsättning för att få delta i auktionsförfarandet gäller att radioanvändning enligt ansökan om tillstånd att använda radiosändare inte kan antas komma att orsaka skada för Sveriges säkerhet. Varje sökande har givit in handlingar med underlag till PTS som ligger till grund för säkerhetsprövningen. PTS har samrått underlaget med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten (nedan "säkerhetsmyndigheterna"). Inom ramen för samrådet har de sökande givits möjlighet att komplettera och förtydliga vissa uppgifter som lämnats i ansökningshandlingarna.

Säkerhetsmyndigheterna har bedömt de sökandes underlag i fråga om radioanvändning kan antas komma att orsaka skada för Sveriges säkerhet utifrån det material rörande Sveriges säkerhet som publicerats på PTS webbplats<sup>1</sup> och som bifogas detta beslut. Säkerhetsmyndigheterna har lämnat yttranden till PTS. Av yttrandena framgår sammanfattningsvis att säkerhetsmyndigheterna inte har några invändningar mot att samtliga sökande

<sup>1</sup> Se <https://pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/pm/2020/radio/inriktning-for-samrad-med-pts-vid-frekvenstilldelning.pdf> samt <https://pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/pm/2020/radio/fortydliganden-forhandsproving-20200526.pdf>

kan godkännas som deltagare i auktionsförfarandet, under förutsättning att tillstånden att använda radiosändare förenas med vissa tillkommande villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet.

Enligt den allmänna inbjudan ska sökande som vill delta i auktionsförfarandet komma in med en på visst sätt utformad bankgaranti. Samtliga sökande har i rätt tid kommit in med bankgarantier. PTS har funnit att bankgarantierna uppfyller de krav som anges i den allmänna inbjudan till ansökan.

*Tillståndsvillkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet i den allmänna inbjudan till ansökan*

Inledningsvis framhålls att PTS i bilaga A och B till den allmänna inbjudan till ansökan har angivit att PTS avser att förena tillstånden att använda radiosändare i frekvensbanden 3,5 GHz och 2,3 GHz med villkor för skydd av Sveriges säkerhet. Villkoren utformas som ett krav på att tillståndshavaren ska vidta de tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs för att säkerställa att radioanvändningen enligt tillståndet inte orsakar skada för Sveriges säkerhet (generiska villkor om åtgärder för Sveriges säkerhet).

Det underlag som sökandena har givit in innehåller bl.a. beskrivningar av utbyggnad av nät i frekvensbanden 3,5 GHz och 2,3 GHz och säkerhetsåtgärder avseende dessa nät med utgångspunkt i det publicerade materialet rörande Sveriges säkerhet. Det förutsätts att tillståndshavare under hela tillståndens giltighetstid iakttar de principer som framgår av de angivna dokumenten.

*Behov av tillkommande tillståndsvillkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet*

I samrådet med säkerhetsmyndigheterna har det kommit fram att det finns behov att förena tillstånden att använda radiosändare med särskilda tillståndsvillkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet, utöver de generiska tillståndsvillkor som beskrivits ovan och som angivits i bilaga A och B till den allmänna inbjudan till ansökan. I det följande beskrivs de särskilda villkoren samt skälen till att dessa villkor behövs.

#### Säkerhetsmyndigheternas yttrande avseende vissa leverantörer

Säkerhetspolisen har i yttranden till PTS anfört sammanfattningsvis följande.

Främmande makts aktiviteter i Sverige och mot Sverige har intensifierats. Samtidigt har teknikutvecklingen, där sårbarheter uppstår löpande, underlättat för främmande makts säkerhetshotande verksamhet. Det kinesiska cyberspionaget som riktar sig mot tjänstesektorn, inbegripet leverantörer av

elektroniska kommunikationstjänster, har ökat. Underrättelseinhämtning om infrastruktur för elektronisk kommunikation kan bl.a. göras som en del i en kartläggning av en stats civila infrastruktur eller för att inhämta eller överföra civil teknologi. Till följd av stora beroenden mellan sektorn för elektronisk kommunikation och andra samhällssektorer kan sektorn också utsättas för antagonistiska handlingar vilka syftar till att angripa eller kartlägga mål inom andra sektorer.

Kina har antagit en nationell underrättelselag som omfattar både de civila och militära underrättelsetjänsterna. Lagen ger underrättelsetjänsterna ett brett mandat att bedriva verksamhet med alla nödvändiga medel, metoder och kanaler i och utanför Kina. Organisationer, företag och medborgare ska enligt lagen stödja och assistera nationellt underrättelsearbete.

Av de underlag som givits in av de sökande framgår att det i åtminstone vissa sökandes centrala funktioner finns produkter från leverantörerna Huawei Technologies (Huawei) respektive ZTE.

Huawei är ett kinesiskt företag. Det grundades 1987 som ett privat företag av företagets anställda. Ägande är begränsat till anställda av kinesiskt ursprung. Ägarandelar kan inte säljas vidare till icke anställda personer. Ägarandelarna hanteras av en funktion inom Huawei som har en fackföreningsroll. Fackföreningarna i Kina står under kontroll av Kinas kommunistparti (KKP). Den kinesiska enpartistatens inflytande över landets privata sektor medför starka drivkrafter för privatägda företag att agera i överensstämmelse med statliga mål och KKP:s nationella strategier.

Mot den angivna bakgrunden bedömer Säkerhetspolisen att den kinesiska partistaten och underrättelsetjänsten kan påverka och utöva påtryckningar på Huawei.

USA:s beslut om ytterligare handelsrestriktioner mot Huawei innebär sannolikt att företagets förmåga att på sikt konstruera och tillverka nödvändiga produkter för framtida 5G-nät påverkas negativt. Säkerhetspolisen bedömer därför att Huawei's förmåga att säkerställa leverans av kritiska produkter kan komma att kraftigt reduceras.

ZTE är ett kinesiskt teknikföretag med inriktning mot elektronisk kommunikation. ZTE är noterat på Hongkong- och Shenzhenbörserna. Företaget har kopplingar till den kinesiska staten, det kinesiska kommunistpartiet och kinesisk militär verksamhet genom bl.a. ägarstrukturen. Av samma skäl som angivits ovan i fråga om Huawei bedömer Säkerhetspolisen att den kinesiska partistaten och underrättelsetjänsten kan påverka och utöva påtryckningar på ZTE.

Sammantaget gäller enligt Säkerhetspolisen följande. Användning av produkter från Huawei eller ZTE i centrala funktioner kan skada Sveriges säkerhet. Nyinstallation och ny implementering av centrala funktioner i frekvensbanden 3,5 GHz och 2,3 GHz får därför inte genomföras med produkter från leverantörerna Huawei eller ZTE. Där befintlig infrastruktur för centrala funktioner kommer att användas för tillhandahållande av tjänster i de sökta frekvensbanden ska avveckling av produkter från Huawei och ZTE vara genomförd senast den 1 januari 2025.

Försvarmakten har i yttranden till PTS gjort huvudsakligen samma bedömning som Säkerhetspolisen har gjort i fråga om Huawei.

#### Krav på uteslutning av utrustning från vissa leverantörer vid utbyggnad av nät

Utifrån den bedömning som säkerhetsmyndigheterna har gjort finns det behov av att förena tillstånden att använda radiosändare med särskilda tillståndsvillkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Villkoren ska syfta till att leverantörerna Huawei eller ZTE inte ska få användas för utbyggnad av 5G i de aktuella frekvensbanden 3,5 GHz och 2,3 GHz.

Utbyggnad av 5G i frekvensbanden 3,5 GHz och 2,3 GHz innebär etablering av ett radioaccessnät. Det nätet består bl.a. av antenner och basstationsutrustning, vilka kan kommunicera med användares terminaler för att erbjuda tjänster. Genom transmissionsnätet överförs trafiken från radioaccessnätet till kärnnätet, där funktioner för tjänsteproduktion, kunddata och fakturering m.m. finns. I ett drift- och underhållsnät övervakas och styrs hela nätets funktion.

De beskrivna delarna utgör centrala funktioner i ett 5G-nät. De centrala funktionerna upprätthåller nätens funktionalitet och gör det möjligt för tillståndshavare att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster.

Säkerhetsbrister i någon av de centrala funktionerna kan leda till att nätet kan angripas utifrån. Skada på Sveriges säkerhet genom den radioanvändning som tilldelningsförfarandet avser kan därmed uppstå. Tillståndsvillkor avseende uteslutning av leverantörer ska därför gälla de centrala funktioner som beskrivits ovan.

Tillståndsvillkoren ska innebära att ny etablering eller ny installation av produkter från leverantörerna Huawei eller ZTE inte ska få ske inom ramen för tillstånd att använda radiosändare i frekvensbanden 3,5 GHz och 2,3 GHz. I fall en tillståndshavare avser att etablera nya centrala funktioner för 5G-nät i dessa frekvensband i Sverige ska produkter från leverantörerna Huawei eller ZTE helt uteslutas från utbyggnaden.

Av ingivna ansökningshandlingar framgår att vissa av tillståndshavarna, i olika omfattning, redan har etablerat centrala funktioner (i kärnnät, transmissionsnät, radioaccessnät samt drift- och underhållsnät) med utrustning från Huawei eller ZTE i näten för tillhandahållande av 3G- och 4G-tjänster. De näten bedöms av Säkerhetspolisen utgöra kritisk infrastruktur. Tillståndshavare som redan driver 3G- och 4G-nät kommer i praktiken att behöva använda den befintliga infrastrukturen som grund också för tillhandahållande av 5G-tjänster i frekvensbanden 3,5 GHz och 2,3 GHz. Ett villkor av innebörden att en tillståndshavare, som avser ta tilldelat frekvensutrymme i frekvensbanden 3,5 GHz eller 2,3 GHz i bruk för att tillhandahålla 5G-tjänster, omedelbart måste utveckla befintlig utrustning från Huawei eller ZTE, skulle därmed i sig kunna leda till risker för negativa följder för befintliga kommunikationsnätets funktionalitet. Enligt 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900) och 1 kap. 2 § LEK gäller dessutom ett krav på att myndighetsingripanden mot enskilda ska vara proportionella. Ett krav på utveckling får därför inte vara mer långtgående än vad som behövs och måste ta hänsyn till vad som är praktiskt genomförbart.

Mot den angivna bakgrunden ska tillstånden förenas med villkor om att befintlig utrustning i centrala funktioner som härrör från Huawei eller ZTE ska utvecklas senast den 1 januari 2025. Före detta datum ska en tillståndshavare således kunna använda befintlig utrustning i centrala funktioner för att tillhandahållande av tjänster i frekvensbanden 3,5 GHz och 2,3 GHz, med de anpassningar och uppgraderingar som kan vara nödvändiga av exempelvis befintliga basstationer i radioaccessnätet. Villkoren hindrar inte heller införskaffande av nödvändiga reservdelar eller utrustning för utbyte.

För att skydda Sveriges säkerhet förutsätts det att tillståndshavare som använder utrustning från Huawei eller ZTE i näten före den ovan angivna tidpunkten kontinuerligt analyserar risker och sårbarheter till följd av användningen. I det ligger också att tillståndshavarna ska ha beredskap att hantera och vidta åtgärder mot de risker som kan uppstå.

#### Redundant nationell källa för gemensam tidsreferens

Försvarsmakten har i sina yttranden till PTS anfört bl.a. följande. Tidssynkronisering i 5G-nät bedöms vara en systemkritisk funktion. Vissa av de sökande anger i sina underlag att lösningen för gemensam tidsreferens är beroende av mottagning av satellitsignaler från satellitnavigationssystem (Global Navigation Satellite Systems, GNSS).

Synkronisering genom GNSS innebär ett beroende av funktioner som styrs från utlandet. PTS bedömer utifrån Försvarsmaktens yttrande att det, för att skydda

Sveriges säkerhet, finns behov av en redundant nationell lösning för tidssynkronisering. Tillstånden att använda radiosändare ska därför förenas med villkor om en redundant nationell lösning för tidssynkronisering. Det bedöms tillräckligt att en sådan lösning är redo att tas i bruk den 1 januari 2025.

#### Avveckling av centrala funktioners beroende av funktioner och personal i utlandet

Vissa av de sökande anger i sina underlag att funktioner för bl.a. styrning och stöd avseende befintliga nät i viss utsträckning finns etablerade i andra länder än Sverige. Av säkerhetsmyndigheternas yttranden till PTS framgår sammanfattningsvis följande. När centrala funktioner är beroende av funktioner eller personal placerade i utlandet kan situationer där förbindelserna mellan Sverige och utlandet bryts medföra att nätens funktionalitet skadas allvarligt. Detta kan medföra fara för Sveriges säkerhet.

Det behövs därför tillståndsvillkor som innebär att centrala funktioners beroenden av funktioner eller personal i utlandet ska avvecklas och ersättas med funktioner eller personal placerade i Sverige, om det är nödvändigt. Även dessa villkor måste vara proportionella och ta hänsyn till vad som är praktiskt genomförbart. Det bedöms tillräckligt att avvecklingen ska vara genomförd senast den 1 januari 2025.

#### *Godkännande av deltagare i auktionsförfarandet*

Samtliga sökande, dvs. Hi3G Access AB, Net4Mobility HB, Telia Sverige AB och Teracom AB, bedöms kunna uppfylla de villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet som redovisats ovan. Ansökningarna uppfyller de krav som anges i den allmänna inbjudan. PTS finner därför att samtliga sökande ska godkännas som deltagare i auktionsförfarandet avseende tillstånd att använda radiosändare i frekvensbanden 3,5 GHz och 2,3 GHz.

#### **Bilagor**

1. "Inriktning för samråd med Post- och telestyrelsen (PTS) inför tilldelning av frekvenstillstånd" (23 april 2020)
2. "Förtydliganden i fråga om förhandsprövning inför auktion av tillstånd att använda radiosändare i 3,5 GHz- och 2,3 GHz-bandet" (26 maj 2020)

Beslutet har fattats av generaldirektören Dan Sjöblom. I ärendets slutliga handläggning har även divisionschefen Björn Blondell, avdelningschefen Kristian Viidas, chefsjuristen Karolina Asp och enhetschefen Anna Beckius (föredragande) deltagit.



Beslutat av: Dan Sjöblom



## Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
  
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

## Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

## Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).