



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

MSB 2023-17348
FÖ 2023/01958

Redovisning av uppdrag att analysera alternativa förslag rörande Rakel Generation 2

Förord

Riksdagens och regeringens beslutade inriktning för totalförsvaret ska främja Sveriges säkerhet och värna Sveriges suveräna rättigheter. Myndigheter, organisationer och företag ska liksom det militära försvaret hävda Sveriges territoriella integritet och förebygga konflikter och krig såväl nationellt som internationellt. Samverkan, ledning, beredskap, uthållighet och planering ska avhålla främmande makt från att anfalla, kontrollera eller på annat sätt utnyttja vårt land. Genom ömsesidigt stöd och samverkan mellan det militära och det civila försvaret ska största möjliga försvarseffekt uppnås.

En förutsättning för att samverkan mellan det civila och det militära försvaret ska fungera, är tillgången till ett robust och modernt kommunikationssystem dedikerat samhällsviktiga verksamheter och försvar. En investering i ett sådant kommunikationssystem stärker inte bara Sveriges förmåga att samverka och leda samhällsviktiga insatser i fredstid. Även Sveriges totalförsvarsförmåga stärks avsevärt i händelse av krig och möjligheterna att leva upp till en teknisk överlägsenhet på ett eventuellt slagfält ökar markant.

Ett regeringsbeslut måste i det här fallet spegla totalförsvarets ambitioner och ses som en långsiktig säkerhetspolitisk investering. Digital suveränitet och en robust infrastruktur måste prioriteras där en långtgående statlig kontroll säkrar medborgarvärden och kritiska samhällsfunktioner i en tid av försämrat säkerhetspolitiskt läge, förändrade samhällsrisker och en snabb teknologisk utveckling. Offentliga och kommersiella strukturer och resurser måste också nyttjas och balanseras så att funktionskrav, kontroll, säkerhet och ekonomi optimeras på ett sätt där nationens säkerhetsintressen är i första rummet.

Nuvarande systems (Rakel) teknologi blir i allt snabbare takt obsolet. Inom en snar framtid kommer marknaden inte kunna tillhandahålla teknologin på ett för samhället ekonomiskt försvarbart sätt. Möter vi inte användarnas behov av modernare teknologi i tid, är risken påtaglig att de söker egna lösningar som inte lever upp till nationens säkerhetsintressen. Det stora arbetet som lagts ned i samband med etablering av dagens system för att få samhällsviktiga verksamheter att samverka i ett gemensamt system kan då gå förlorat. Omställningstiden för en övergång till ett nytt system hos användarorganisationerna måste också beaktas eftersom dessa inte är beredda att vidtaga några större förberedande åtgärder förrän ett regeringsbeslut är taget.

Sammanfattning

Samtliga aktörer inom Sveriges krisberedskapssystem och totalförsvaret har idag påtagliga och ökande behov av att kunna samverka i ett tillförlitligt och säkert system för mobil datakommunikation. Den teknologiska utvecklingen kommer att effektivisera hela beredskapskedjan och möjligheterna att agera proaktivt ökar markant genom förbättrade situationsanalyser i realtid.

Samverkan som stöds av automatiserade processer för skapande av samtalsgrupper, informationsutbyte, avancerade data-analyser och realtidsvideo kan exempelvis effektivisera brottsbekämpning och förutsäga risker för samhällsstörningar, bränder, översvämningar och solstormar. Teknologin öppnar upp för oanade innovationer som varsamt måste gå hand i hand med legala och organisatoriska aspekter.

MSB har på uppdrag av regeringen analyserat Teracoms förslag för etablering av Sveriges digitala nätverk för samhällsviktiga kommunikationstjänster Rakel Generation 2 (Rakel G2). I uppdraget ingår också att jämföra Teracoms förslag med det förslag MSB och Trafikverket redovisat.

MSB:s sammantagna bedömning är att det inte är ändamålsenligt att utgå från Teracoms förslag vid ett beslut om statliga investeringar i Rakel G2.

Den rättsliga analysen visar att det finns upphandlingsrättsliga risker och statsstödsaspekter som kan påverka förutsättningarna att ge Teracom ett samhällsuppdrag i enlighet med deras förslag. Kraven på annonsering i upphandlingslagstiftningen begränsar också MSB:s möjligheter att anskaffa nättjänster av Teracom utan föregående konkurrensutsättning enligt förslaget. Bedömningen är vidare att Teracom omfattas av upphandlingsregleringen vid anskaffningen av egna underleverantörer vilket behöver beaktas i ett genomförande. Sammantaget innebär det att det finns osäkerheter utifrån upphandlingsrättsliga aspekter som tydligt påverkar föreslagen tidplan.

Teracoms förslag utgår inte ifrån tidigare utredningar eller kravställningar i regeringens uppdragsbeskrivning. Förslaget har inte tillräckligt identifierat användarnas behov, tagit höjd för gränsöverskridande samverkan eller synergier med andra statliga investeringar i digital infrastruktur. Tidsplanen och kostnadsberäkningarna i Teracoms förslag kan därför inte anses som rimliga, de av Teracom utlovade kostnadsfördelarna bedöms utebli.

MSB bedömer att Rakel G2 utgörs av säkerhetskänslig verksamhet och därmed ska säkerhetsskyddslagstiftningen tillämpas och verksamhetsutövaren behöver därför vidta åtgärder i enlighet med lagstiftningen. Nödvändiga säkerhetsskyddsanalyser och samråd med tillsynsmyndigheter är inte genomförda avseende Teracoms förslag, något som kommer påverka föreslagen tidsplan negativt.

Beslut kring investering för Rakel G2 behövs redan under 2024 eftersom ytterligare förskjutningar i tidsplanen medför att livscykelhanteringen av nuvarande Rakel behöver påbörjas under 2025 till en total kostnad om cirka 7,3 miljarder kronor fram till 2035 (varav 2,6 miljarder avser investeringar).

MSB förordar att ett första investeringsbeslut fattas som en ram för budgetperioden 2024–2028. Detta beslut bör utgöra det första av flera successiva investeringsbeslut på väg mot målbilden där det totala finansieringsbehovet för investering och drift bedömts i det underlag som Trafikverket och MSB redovisade i februari 2023.

MSB har på regeringens uppdrag anskaffat ett radioaccessnät av Telia samt ett kärnnät av Ericsson i enlighet med Sveriges säkerhetskyddslagstiftning och de offentliga upphandlingsreglerna som en grund för Rakel G2.

Innehåll

SAMMANFATTNING	3
1 INLEDNING	7
1.1 Nästa generations kommunikationssystem	7
1.2 Tillbakablick och nuläge	8
1.3 Regeringsuppdraget till MSB	8
1.4 Genomförande av uppdraget	9
2 KONSEKVENSER VID FÖRLÄNGD DRIFT AV NUVARANDE RAKEL.....	11
2.1 Kostnader för en förlängd drift av nuvarande Rakel	11
2.2 Konsekvenser för aktörernas förmåga	13
2.3 Konsekvenser för gränsöverskridande samverkan	14
3 ANALYS AV TERACOMS FÖRSLAG	15
3.1 Inledning	15
3.2 Rättsliga aspekter	15
3.3 Säkerhetsskyddsaspekter	33
3.4 Teknisk lösning	34
3.5 Kostnadsberäkningar och finansiering	37
3.6 Tidsplan	38
3.7 Harmonisering med omvärlden	39
4 MSB OCH TRAFIKVERKETS FÖRSLAG	40
4.1 Preciseringar i regeringsuppdraget	40
4.2 Rättsliga aspekter	41
4.3 Säkerhetsskyddsaspekter	41
4.4 Teknisk lösning	41
4.5 Kostnadsberäkningar och finansiering	44
4.6 Tidsplan	45
4.7 Harmonisering med omvärlden	49
5 JÄMFÖRANDE ANALYS	50
5.1 Inledning	50
5.2 Rättsliga aspekter	50
5.3 Säkerhetsskyddsaspekter	51
5.4 Teknisk lösning	51
5.5 Kostnadsberäkningar och finansiering	52
5.6 Harmonisering med omvärlden	52
5.7 Tidsplan	52
6 SLUTSATSER	55
6.1 Alternativ	55
6.2 Teracoms förslag	55
6.3 Reviderad version av MSB:s och Trafikverkets förslag	56

1 Inledning

1.1 Nästa generations kommunikationssystem

Samtliga sektorer inom Sveriges krisberedskapssystem och totalförsvaret har idag påtagliga och ökande behov av att kunna samverka i ett tillförlitligt och säkert system för mobil datakommunikation för att utföra sina uppdrag effektivt. De är beroende av tillgång till tal- och datakommunikation som säkerställer verksamheternas höga krav på robusthet, säkerhet och tillgänglighet. Kommunikationslösningarna måste vara utformade så att de kan användas vid alla typer av samhällsstörningar och ytterst krig.

Den teknologiska utvecklingen kommer att effektivisera hela beredskapskedjan och öka säkerheten för såväl medarbetare som för Sveriges invånare. Möjligheterna att agera proaktivt ökar markant genom förbättrade situationsanalyser i realtid och vid förberedelser av operativa insatser. Samverkan som stöds av automatiserade processer för skapande av samtalsgrupper, informationsutbyte, avancerade dataanalyser och realtidsvideo kan exempelvis effektivisera brottsbekämpning och förutsäga risker för samhällsstörningar, bränder, översvämningar och solstormar med mera.

Möjligheter att agera på högkvalitativa data med rikare information om sammanhang ger utökade insikter om möjliga och nödvändiga samhällsinsatser. Tillgång till 3D bilder av inom- och utomhusmiljöer i kombination med video från kroppskameror och drönare ger räddningspersonal, polis, ambulans och annan samhällsviktig verksamhet möjligheter att göra säkrare bedömningar av olycksplatser, bränder, brottsplatser och miljökatastrofer.

Med mobilaccess till patientinformation, videosamtal med läkare samt sensorer som kan fästas på olycksdrabbade patienter ges ambulanspersonal möjligheter att rädda ännu fler liv. Legalt stöd genom tal och kompletterande databasinformation ökar chanserna till effektivare brottsbekämpning. Automatiserade processer för administration, rapportering med videobevis, positionering, bilder och annan data kan kombineras för att öka rättssäkerheten och effektivisera annars mycket tidskrävande arbetsmoment. Biometrisk identifiering av personer kan användas för säkrare användning av samhällsviktiga kommunikationstjänster men också för identifiering av exempelvis kriminella personer. Teknologin öppnar upp för oanade innovationer som varsamt måste gå hand i hand med legala och organisatoriska aspekter.

1.2 Tillbakablick och nuläge

I juni 2020 uppdrog regeringen åt MSB att anskaffa och tillhandahålla tjänster för mobil datakommunikation till användare av Rakel.¹ När detta uppdrag redovisades i augusti 2022 hade upphandlingen av kärnnät och tjänster för drift och kundstöd avbrutits. MSB redovisade att anskaffning och etablering av kärnnätet var en förutsättning för att säkerställa centrala funktioner i ett kommande sammanhållet system. MSB har vidare säkerställt att detta uppdrag integrerats med det nya uppdrag som regeringen i oktober 2022 gav till MSB och Trafikverket, att planera och förbereda vidare utveckling och etablering av Rakel Generation 2 (Rakel G2).²

Det senare uppdraget redovisades i februari 2023 och avslutades 31 december 2023. Under uppdraget har MSB och Trafikverket arbetat i ett gemensamt projekt för att ta fram de leveranser som framgår av regeringsuppdragen. Upphandlingen av kärnnät förändrades, vilket MSB har beskrivit i redovisningen till regeringen i augusti 2022³, till att endast upphandla ett kärnnät utan tjänster för drift, övervakning och kundstöd. Denna upphandling är nu avslutad och kontrakt är påskrivet med Ericsson i februari 2024. MSB har även beslutat att drift, övervakning och kundstöd ska genomföras i MSB:s egna lokaler.

MSB har i regleringsbrev för 2024 fått i uppdrag att planera och förbereda vidare utveckling och etablering av Rakel G2.

1.3 Regeringsuppdraget till MSB

Den 19 juni 2023 inkom det statligt ägda bolaget Teracom Group AB (hädanefter Teracom) med ett förslag till regeringen rörande Rakel G2 som bygger på att Teracoms befintliga resurser och förmågor kan nyttjas för att uppnå statligt ägande och kontroll över central funktionalitet.

Den 14 december gav regeringen MSB i uppdrag att analysera Teracoms förslag.⁴ MSB ska utifrån krav på säkerhet, robusthet, tillgänglighet och statlig rådighet och kontroll över systemets centrala delar analysera det förslag som Teracom inkommit med. Analysen ska omfatta den föreslagna tekniska lösningen, tidsplanen, kostnadsberäkningarna, finansieringen och förslagets rättsliga aspekter. MSB ska vidare enligt uppdraget för analysen av Teracoms förslag inhämta synpunkter från Säkerhetspolisen rörande säkerhetsaspekterna.

Analysen ska ligga till grund för en jämförelse med det alternativ som utgår från den slutredovisning som MSB och Trafikverket inkom med den 1 februari 2023.⁵

¹ Uppdrag att anskaffa och tillhandahålla tjänster för mobil datakommunikation, Ju2020/02484

² Planera och förbereda vidareutveckling och etablering av Rakel Generation 2, Ju2021/03620

³ Redovisning av uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att anskaffa och tillhandahålla tjänster för mobil datakommunikation till användare av Rakelsystemet, MSB 202206029

⁴ Uppdrag att analysera alternativa förslag rörande Rakel Generation 2, FÖ/2023/00268

⁵ Redovisning av uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Trafikverket att planera och förbereda vidare utveckling och etablering av Rakel Generation 2, MSB 2021:12010

Utöver den jämförande analysen ska MSB göra en analys av vad ett förlängt vidmakthållande av nuvarande Rakel bortom 2030 innebär i form av kostnader och konsekvenser.

1.4 Genomförande av uppdraget

MSB ska enligt uppdraget inhämta de kompletterande uppgifter som behövs för analysen av förslaget från Teracom. MSB har ställt ett antal kompletterande frågor för förtydligande av det förslag som bolaget har redovisat. MSB:s frågor redovisas i bilaga 1. Teracoms kompletterande svar har lämnats skriftligen och genom löpande dialog.

De skriftliga och muntliga kompletteringar som Teracom har gjort innebär att det inlämnade förslaget har justerats. En avgörande förändring för MSB:s analys rör den tidigare utpekade kommersiella operatören, Telia, som samarbetspartner. I samband med svar på förfrågan om kompletterande uppgifter har Teracom uppgett att förslaget utgår från ett samarbete med kommersiella aktörer avseende accessnät men att dessa kan vara flera och att det kan vara andra aktörer än Telia.

Enligt uppdraget ska MSB inhämta synpunkter från Säkerhetspolisen vad gäller säkerhetsskyddsaspekterna på Teracoms förslag. Säkerhetspolisen har inkommit med svar och svaret redovisas i sin helhet i bilaga 2.

Som underlag till den rättsliga analysen i redovisningen har MSB inhämtat bedömningar från externt juridiskt stöd. Underlaget från det externa juridiska stödet redovisas i sin helhet i bilaga 3.

Som underlag för analysen avseende ett förlängt vidmakthållande av nuvarande Rakel bortom 2030 och vad detta innebär för användarorganisationer har MSB inhämtat skriftliga svar från Polismyndigheten, Försvarmakten och Kriminalvården (se bilaga 4). Myndigheterna har även samlats vid två tillfällen för att diskutera underlagen utifrån givna frågeställningar. Vid ett av dessa tillfällen har Teracom medverkat för att presentera sitt förslag i sin helhet och användarorganisationerna gavs då möjlighet att ställa frågor.

Polismyndigheten och Försvarmakten är utpekade i regeringsuppdraget och Kriminalvården har valts ut för att myndigheten är en stor Rakelanvändare. MSB har vidare en nära samverkan med övriga användarorganisationer i det pågående uppdrag att planera och förbereda vidareutveckling och etablering av Rakel G2.

I kapitel 2 redogör MSB för konsekvenser vid en förlängd drift av nuvarande Rakel utifrån ett kostnadsperspektiv, konsekvenser för aktörernas förmåga samt för den gränsöverskridande samverkan.

I en jämförande analysen mellan Teracoms förslag och MSB:s och Trafikverkets inlämnade underlag utgår vi från följande aspekter som i huvudsak är omnämnda i regeringsuppdraget:

- Rättslig analys

- Säkerhetsskyddsaspekter
- Teknisk lösning
- Kostnadsredovisning och finansiering
- Harmonisering med omvärlden
- Tidplan

Vi redogör även för hur MSB förhåller sig till de preciseringar som i punktform presenteras i regeringsuppdraget:

- Ett kärnnät ska tillhandahållas för vilket statlig rådighet och kontroll över systemets centrala funktionalitet, inklusive användaruppgifter, ska säkerställas. Inplaceringar i befintliga kommersiella nät ska nyttjas i högre utsträckning för att, vid driftsättning, nå yttäckning motsvarande dagens Rakelsystem.
- Krav på täckning ska prioriteras framför robusthet och den statliga infrastruktur som etableras ska redan inledningsvis möta kraven på nödvändig robusthet och redundans.
- Förutsättningar för stegvis etablering ska finnas som ger möjlighet till successiva investeringsbeslut av utbyggnaden av Rakel G2 där tids-, kostnads- och resurseffektivitet ska kunna vägas mot kraven på säkerhet, robusthet, tillgänglighet och statlig rådighet.

I kapitel 5 redogör vi för en jämförande analys mellan Teracom's förslag och MSB:s och Trafikverkets inlämnade underlag.

Avslutningsvis presenteras analys och slutsatser i kapitel 6.

2 Konsekvenser vid förlängd drift av nuvarande Rakel

MSB ska enligt regeringsuppdraget göra en analys av vad ett förlängt vidmakthållande av nuvarande Rakel bortom 2030 innebär i form av kostnader och konsekvenser. Hädanefter benämnt som ”förlängd drift av nuvarande Rakel”. I konsekvensbeskrivningen ska MSB beakta tekniska konsekvenser för förmågan att bedriva ändamålsenlig kommunikation och konsekvenser för aktörernas förmåga att samverka med varandra.

I det följande kapitlet redogörs för vilka ekonomiska konsekvenser som följer av en förlängd drift av nuvarande Rakel samt för inkomna synpunkter från Polismyndigheten, Kriminalvården och Försvarsmakten. MSB uttalar sig även i avsnittet utifrån våra löpande dialoger med övriga användarorganisationer i arbetet med Rakel G2.

2.1 Kostnader för en förlängd drift av nuvarande Rakel

MSB har analyserat vilka ekonomiska konsekvenser det skulle innebära att förlänga driften av Rakel till 2034-12-31. En förlängd drift av nuvarande Rakel skulle innebära att stora delar av Rakel behöver livscykelhanteras för att säkerställa fortsatt drift och support. Supporten och reparationsmöjligheterna av det nuvarande beståndet av basstationer upphör 2030. Dessa behöver därför livscykelhanteras genom att nya basstationer med tillhörande support anskaffas och driftsätts.

Eftersom investeringar skulle ske i ett sent skede av Rakels livscykel kommer inte den tekniska livslängden kunna nyttjas fullt ut. Detta innebär i sin tur högre årliga kostnader eftersom avskrivningarna baseras på tillgångens livslängd.

Rakel är en avgiftsfinansierad verksamhet och investeringar i systemets livscykelhantering innebär att avgiftsintäkterna för den kvarvarande perioden behöver täcka kostnadsökningarna.

2.1.1 Investeringar och räntor

MSB har i sina tidigare redovisningar framfört behov av livscykelhantering av nuvarande Rakel.

Rakel tillhandahåller kritiska kommunikationstjänster som realiserar genom ett rikstäckande radionät. Radionätet består av cirka 2 200 basstationer placerade över hela landet. Samtliga basstationer kommer under 2030 nå slutet av sin livslängd och supporteras inte längre av systemleverantören Airbus. För att MSB fortsatt

ska kunna garantera nuvarande Rakels höga tillgänglighet och robusthet måste samtliga systemkomponenter livscykelhanteras.

Dessa systemkomponenter och basstationer kan inte återanvändas i Rakel G2 eftersom de är teknikspecifika för nuvarande Rakel. Användarna kan inte heller förvänta sig någon tillkommande funktionalitet eftersom livscykelhanteringen endast syftar till att vidmakthålla nuvarande funktionalitet med en förmåga att avhjälpa avvikelser och fel.

Utifrån erfarenheter från tidigare livscykelhantering bedömer MSB att ett arbete av denna omfattning beräknas ta cirka fem år. MSB bedömer därför att arbetet behöver inledas under 2025 för att säkerställa att nödvändiga upphandlingar kan genomföras och att samtliga basstationer livscykelhanterats innan 2030. MSB har redan planerade investeringar från 2024 som syftar till ett förlängt vidmakthållande, dock inte en fullständig livscykelhantering. Investeringar som avser ett förlängt vidmakthållande av Rakel uppgår till totalt cirka 2,6 miljarder kronor.

Utöver kostnader för investeringar tillkommer även kostnader för räntor eftersom dessa finansieras med lån. En uppskattad kostnad för räntor under perioden 2024–2034 utgår ifrån dagens räntenivå på 4,1 procent. Totalt uppgår räntorna till cirka 415 miljoner kronor.

2.1.2 Kostnader för drift och förvaltning

Utöver investeringskostnader och räntekostnader tillkommer fortsatta kostnader för drift och förvaltning. Driftskostnaderna innefattar en rad aktiviteter som till exempel förvaltningsorganisation, driftövervakning, felavhjälpning, hyror och elförbrukning för siter med mera.

Kostnaden för drift och förvaltning uppgick under 2023 till totalt 475 miljoner kronor. Dessa kostnader förväntas, utifrån det rådande omvärldsläget, öka något de närmaste åren. Det kan också antas att pågående och kommande upphandlingar resulterar i högre kostnader, speciellt för upphandlingar för leveranser efter 2031.

Med ett antagande att de genomsnittliga kostnaderna för drift och förvaltning under perioden 2025–2034 motsvarar nuvarande driftskostnader så uppgår dessa till en total kostnad på cirka 4,3 miljarder kronor för hela perioden. MSB har inte räknat med eventuella synergier med Rakel G2 eller andra system.

2.1.3 Totalkostnad för perioden 2025 – 2034

Kostnaden för driften av nuvarande Rakel till och med 2034 uppskattas bli cirka 7,3 miljarder kronor. Beräkningarna utgår från befintliga avtal och priser.

Totalkostnad för perioden 2025–2034:

- Investeringar 2,59 miljarder kronor.
- Räntor 0,415 miljarder kronor.

- Drift och förvaltning 4,275 miljarder kronor.

Totalt 7,28 miljarder kronor.

2.2 Konsekvenser för aktörernas förmåga

Användarorganisationerna förordar en samlad, stegvis övergång från Rakel till Rakel G2 som harmoniserar med alla berörda samhällskritiska aktörer i Sverige såväl som med de nordiska grannländerna. Myndigheterna anser vidare att övergången till Rakel G2 av flera skäl bör genomföras utan ett förlängt vidmakthållande av nuvarande Rakel, om så är möjligt.

Ett senarelaggt införande av Rakel G2 bortom 2030 innebär att realiseringen av nya digitala förmågor skjuts på framtiden, vilket kan påverka digitaliseringstakten inom myndigheterna. Det innebär att myndigheterna måste vänta ytterligare innan man kan realisera de nyttor som Rakel G2 kan erbjuda. Behov som finns är att systemet till exempel förväntas kunna hantera realtidsöverföring av data och rörliga bilder för att myndigheterna på ett mer effektivt och säkert sätt ska kunna bedriva sina verksamheter.

Det finns även en risk att myndigheterna kommer behöva titta på andra lösningar för att täcka de behov som finns. Redan idag finns divergerade lösningar vilket potentiellt kan komma att öka. Det riskerar att leda till minskad effektivitet, ökade informations- och it-säkerhetsrisker samt minskad betydelse av Rakel inom myndigheterna. Detta påverkar även myndigheternas motståndskraft under höjd beredskap och ytterst krig.

En förlängd drift av nuvarande Rakel bedöms vidare innebära att den pågående metodutvecklingen inom myndigheterna och de förmågor som behövs inte kan realiseras.

Samhällsutvecklingen och förändrade säkerhetspolitiska förutsättningar ökar kraven på att utveckla en modern och ändamålsenlig mobil lösning med statlig rådighet, redundans och tillgänglighet. Kommersiellt tillgängliga lösningar har lägre krav på robusthet och tillgänglighet vilket kan leda till ökad sårbarhet i händelse av krissituationer, höjd beredskap eller ytterst krig.

Ett förlängt vidmakthållande av nuvarande Rakel innebär att användarorganisationerna behöver säkerställa en förlängd livscykelhantering och dessutom krävs utökade investeringar i utrustning och infrastruktur. Det krävs även upphandling av nya avtal för till exempel användarutrustning, service, support och licensering.

Användarorganisationerna anger vidare att realiseringen av Rakel G2 kan ge minskade förvaltningskostnader, vilket utblir i och med en förlängd drift av nuvarande Rakel. Kostnaderna bedöms också öka bland annat eftersom omfattningen av ny teknik inom myndigheterna ökar för varje år som i ett senare skede måste anpassas till Rakel G2.

2.3 Konsekvenser för gränsöverskridande samverkan

Gränsöverskridande samverkan med våra nordiska grannländer skapar ytterligare nivå av komplexitet vid ett förlängt vidmakthållande av nuvarande Rakel. Om något av våra grannländer genomför en övergång tidigare än Sverige kan nuvarande Rakelterminaler inte längre användas vid gränsöverskridande insatser. Samma gäller våra nordiska grannländer om Sverige genomför övergången tidigare än dem. Avsaknad av beslut om Rakel G2 och ett förlängt vidmakthållande av nuvarande Rakel försvårar långsiktigt den nordiska gränsöverskridande samverkan.

Om ett annat land vill stänga och avveckla TETRA samtidigt som Sverige väljer att fortsatt vidmakthålla nuvarande Rakel kan det också resultera i ekonomiska konsekvenser. De övriga nordiska länderna kan då behöva fortsatt vidmakthålla TETRA för att upprätthålla den gränsöverskridande samverkan, vilket länderna kan komma att kräva ersättning för.

För många användarorganisationer är den gränsöverskridande samverkan med Norge, Finland och Danmark av särskild och ökande betydelse. Användarorganisationerna lyfter fram betydelsen av att gå i takt med de nordiska länderna när det gäller övergången till Rakel G2 för att den gränsöverskridande samverkan ska fungera.

3 Analys av Teracom's förslag

3.1 Inledning

Teracom har lämnat in ett förslag till regeringen där Rakel G2 realiserar genom att befintlig infrastruktur nyttjas hos MSB, Teracom och en eller flera kommersiella operatörer. Förslaget utgår från den rollfördelning som råder i nuvarande Rakel, där Teracom levererar tjänster till MSB som tar ut avgifter från användarorganisationerna. Etableringen av Rakel G2 ska enligt förslaget ske genom tre faser:

- Fas 1. Etablering.
- Fas 2. Utveckling och komplettering.
- Fas 3. Migrering.

Teracom uppger i sitt underlag en fasindelad tidsplan där Fas 1 kan tas i drift inom nio månader efter beslut. Fas 2 och 3 beskrivs som utvecklingsprojekt som kommer innebära ett antal olika delprojekt, analyser och utredningar.

I kapitlet tar MSB hänsyn till de kompletteringar som Teracom har gjort.

3.2 Rättsliga aspekter

Enligt regeringsuppdraget ska MSB analysera de rättsliga förutsättningarna att genomföra Teracom's lösningsförslag för Rakel G2. Analysen ska särskilt beakta eventuella upphandlingsrättsliga och statsstödsrättsliga aspekter. Detta avsnitt redogör för de rättsliga aspekter som myndigheten har identifierat utifrån utformningen av Teracom's lösningsförslag.

3.2.1 De rättsliga förutsättningarna att ge Teracom ett samhällsuppdrag

3.2.1.1 Ett beslut om samhällsuppdrag kan vara upphandlingspliktigt

Teracom's förslag utgår från att bolaget får ett särskilt samhällsuppdrag att etablera, driva och förvalta Rakel G2. MSB bedömer att det inledningsvis är relevant att analysera om ett beslut att ge bolaget ett sådant uppdrag i sig är att betrakta som en åtgärd som omfattas av upphandlingsregleringen.

Av lösningsförslaget och kompletterande information från Teracom får det förstås som att uppdraget skulle innebära att bolaget ska tillhandahålla nättjänster, inbegripet kärnnät, transmissionsnät, accessnät samt övervakning och drift av dessa delar, mot ersättning från MSB. MSB ska i sin tur ta in avgifter från

användarorganisationerna uppgående till en summa om 800 miljoner kronor årligen. Ett beslut att ge Teracom det föreslagna samhällsuppdraget får följaktligen antas ha ett ekonomiskt värde för bolaget.

Såväl MSB som regeringen med Regeringskansliet omfattas av upphandlingsregleringen vid anskaffningen av tjänster.⁶ Mot den bakgrunden kan ett beslut att ge Teracom det föreslagna uppdraget komma att betraktas som en upphandlingspliktig tilldelning. Utgångspunkten är då att tilldelningen ska föregås av en annonsering. Det gäller oavsett vilken av upphandlingslagarna⁷ som aktualiseras. Den omständigheten att Teracom är ett helägt statligt bolag medför ingen annan bedömning eftersom bolaget inte är samma juridiska person som staten.⁸

För den upphandlingsrättsliga bedömningen tycks det vidare sakna betydelse att uppdraget ges genom ett ensidigt beslut snarare än ett skriftligt avtal som ingåtts mellan två parter. Det framgår av Konkurrensverkets tillsyn av en kommuns beslut om bolagsanslag till ett helägt kommunalt bolag, genom vilket bolaget ålades att bedriva en viss verksamhet.⁹ Frågan prövades i Kammarrätten som konstaterade att kommunens beslut medförde förpliktelser för bolaget och hade sådana ekonomiska villkor som innebar att det omfattades av upphandlingsregleringen. Det saknade enligt domstolen betydelse att det inte fanns ett formellt avtal mellan kommunen och det kommunalägda bolaget avseende verksamheten.¹⁰

Det är enbart om det finns ett tillämpligt undantag från lagen eller kraven på annonsering som ett upphandlingspliktigt kontrakt kan tilldelas utan föregående konkurrensutsättning. Nedan under 3.2.3 görs en analys av relevanta undantag i det avseendet.

Bedömningen ovan av den upphandlingsrättsliga innebörden av ett samhällsuppdrag med den föreslagna omfattningen är densamma oavsett om uppdraget innebär att Teracom ska tillhandahålla nättjänster till MSB för myndighetens tillhandahållande av tjänsterna i Rakel G2 till användarna, eller om Teracom ska tillhandahålla tjänsterna direkt till användarna. I det senare fallet kan det vara fråga om en så kallad tjänstekoncession som omfattas av lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, i det följande benämnd LUK, eftersom regeringen då får anses ge Teracom en koncession att tillhandahålla tjänster med avgiftsintäkterna som ersättning.¹¹ LUK har motsvarande krav på annonsering som de andra relevanta upphandlingslagarna varför det inte skulle

⁶ Se t.ex. 1 kap. 2 och 22 §§ i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling samt 2 kap. 26 och 28 §§ i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

⁷ Med upphandlingslagarna avses i sammanhanget lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.

⁸ Jfr HFD 2021 ref. 35.

⁹ Se Konkurrensverkets beslut från den 19 april 2017 i ärende med dnr 610/2014.

¹⁰ Se Kammarrätten i Stockholms mål 8538-19.

¹¹ Se 1 kap. 13 och 19 §§ lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

medföra någon betydande skillnad för regeringens förutsättningar att ge ett uppdrag utan ett föregående upphandlingsförfarande.

3.2.1.2 Kompetensöverföring enligt fördraget om Europeiska unionen

MSB har även analyserat om ett samhällsuppdrag av det aktuella slaget, istället för att utgöra en upphandlingspliktig tilldelning, kan betraktas som en sådan kompetensöverföring som är förenlig med artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen.

Artikel 4.2 i fördraget syftar bland annat till att säkerställa medlemsstaternas rätt till självbestämmande vad gäller den egna förvaltningen och funktioner som syftar till att upprätthålla lag och ordning samt den nationella säkerheten. För att en sådan kompetensöverföring ska omfattas av artikelns tillämpningsområde måste kompetensöverföringen uppfylla vissa, i rättspraxis fastställda, kriterier. Enligt EU-domstolen ska följande vara uppfyllt för att kompetensöverföringen ska vara i enlighet med artikel 4.2 i fördraget.¹²

- Det ansvar som de överförda befogenheterna avser får inte endast avse skyldigheten att utföra de uppgifter som följer av befogenheterna, utan ska även avse den offentliga makt som följer därav.
- Det organ som befogenheterna överförs till ska således ha all makt som krävs för att utföra de uppgifter som befogenheterna omfattar. Organet ska ha makt att fastställa regelverket och de närmare bestämmelserna för fullgörandet av uppdragen och vara ekonomiskt självständigt, så att det kan säkerställa finansieringen av uppdragen.
- Så är inte fallet om den myndighet som ursprungligen hade befogenheterna behåller det huvudsakliga ansvaret för uppdragen, om den myndigheten har den ekonomiska kontrollen över dem eller om samma myndighet på förhand ska godkänna de beslut som det organ som tilldelats befogenheter avser att anta.
- Den befogenhetsöverförande myndigheten får ha visst inflytande över de allmännyttiga delarna av det överförda uppdraget. Såsom generaladvokaten Mengozzi uttrycker det i sitt förslag till avgörande kan den kontroll som den befogenhetsöverförande myndigheten får behålla betecknas som en kontroll av ”politiskt slag”. Denna kontroll får dock inte ha samband med det konkreta fullgörandet av uppdrag som omfattas av de överförda befogenheterna.

Sammantaget innebär dessa kriterier att den aktör som får befogenheterna även ska ta över det mandat som uppdraget gäller. Den överförande myndigheten får inte behålla det huvudsakliga ansvaret för uppdraget och ska inte längre utöva kontroll över dess fullgörande.

Det saknas vägledande rättslig praxis kring förutsättningarna för kompetensöverföring till statliga bolag. Av den praxis som finns för kompetensöverföringar till kommunala bolag framstår det dock som att en sådan

¹² Se p. 49 – 52 i EU-domstolens dom från den 21 december 2016 i mål C-51/15 (Remondis).

överföring behöver medföra att bolaget självständigt ska bedöma användarnas behov, tjänsternas omfattning och se till att användarna får tillgång till tjänsterna. Bolaget ska även säkerställa den egna finansieringen av uppdraget.¹³

En sådan oberoende roll skulle inte vara i enlighet med det förslag som Teracom har lagt fram eftersom det utgår från att MSB har ansvaret för att samordna tillhandahållandet av Rakel G2 till användarna, se till att det håller tillräcklig kvalitetsnivå och att ta ut avgifter för tjänsterna. Den kontroll som regeringen kan utöva över bolaget inom ramen för tillhandahållandet av Rakel G2 skulle också vara begränsad till en kontroll av politiskt slag.

3.2.1.3 Sammanfattande bedömning avseende samhällsuppdraget

Sammantaget bedömer MSB att det är sannolikt att ett beslut att ge Teracom det föreslagna samhällsuppdraget betraktas som ett tilldelningsbeslut i upphandlingsrättslig mening. Alternativet är att ge bolaget ett sådant uppdrag genom en överföring av befogenheter. En sådan kompetensöverföring förutsätter dock en självständighet i utövandet av befogenheterna som kommer ha påverkan MSB:s möjlighet att ställa krav på leveranser från bolaget och regeringens möjligheter att ge närmare inriktningar för den verksamhet hos bolaget som avser tillhandahållandet av Rakel G2.

3.2.2 Är Teracom en upphandlande myndighet?

För att kunna göra en bedömning av genomförbarheten av Teracoms lösningsförslag är det nödvändigt att analysera om bolaget är att betrakta som en så kallad upphandlande myndighet som omfattas av upphandlingsregleringen. Det har betydelse för hur Teracom kan anskaffa tjänster från underleverantörer men även om den angivna tidsplanen är genomförbar, eftersom en upphandlande myndighet som utgångspunkt ska annonsera sina upphandlingar.

Utöver statliga och kommunala myndigheter utgör offentligt styrda organ upphandlande myndigheter enligt upphandlingsregleringen.¹⁴ För att en aktör ska betraktas som ett offentligt styrt organ ska aktören tillgodose behov i det allmännas intresse som inte är av industriell eller kommersiell karaktär. Därutöver ska aktören till största delen vara finansierad av staten eller stå under statens kontroll.¹⁵

Eftersom Teracom är ett av staten helägt aktiebolag är det tydligt att bolaget står under statens kontroll. Vidare är det sannolikt att bolaget anses tillgodose ett behov i det allmännas intresse, bland annat med tanke på Teracoms befintliga samhällsuppdrag att tillhandahålla sändningar för marksänd radio och tv, rollen som driftsleverantör till det befintliga Rakel-systemet och övriga i bolagsordningen

¹³ Se EU-domstolens dom från den 18 juni 2020 i mål C-328/19 (Björneborg).

¹⁴ Se bland annat 1 kap. 22 § LOU och 2 kap. 26 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS).

¹⁵ Se 1 kap. 18 § LOU.

inskrivna uppdrag kopplade till samhällets beredskap. Ett samhällsuppdrag att etablera, driva och förvalta Rakel G2 skulle vidare underbygga en sådan slutsats.

Vad gäller verksamhetens karaktär finns det ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen som kan vara vägledande i en bedömning av om verksamheten hos Teracom ska anses tillgodose behov som är av industriell eller kommersiell karaktär. I avgörandet, som gällde det statligt ägda bolaget Akademiska Hus, fäste domstolen vikt vid att bolaget hade ett samhällsuppdrag i att förvalta fastigheter för offentlig verksamhet, att konkurrensen på den marknaden var begränsad och att vinstsyftet för bolaget inte kunde anses överordnat ett sådant samhällsuppdrag. Mot den bakgrunden bedömde domstolen att verksamheten inte bedrevs på normala marknadsmässiga villkor och då inte heller kunde anses tillgodose behov av industriell eller kommersiell karaktär.¹⁶

Enligt MSB:s bedömning är det inte sannolikt att Teracom i en upphandlingsrättslig mening kan anses tillgodose behov av industriell eller kommersiell karaktär eftersom det framstår som att verksamheten till övervägande del inte bedrivs på normala marknadsmässiga villkor. Även om Teracom i vissa avseenden bedriver verksamhet på en marknad där det finns konkurrens har de ett de-facto monopol när det gäller att tillhandahålla radio- och tv-sändningar för public service¹⁷, vilket i dagsläget utgör en omfattande del av bolagets verksamhet. Det i bolagsordningen angivna vinstsyftet kan sannolikt inte heller anses som överordnat övriga mål för verksamheten som kan härledas till samhällets funktionalitet och beredskap.

Trots att en aktör betraktas som en upphandlande myndighet enbart mot bakgrund av karaktären hos en begränsad del av verksamhet medför det att verksamheten i sin helhet omfattas av upphandlingsregleringen.¹⁸

Sammantaget är det sannolikt att Teracom är att anses som ett sådant offentligt styrt organ som omfattas av upphandlingsregleringen. Det medför att bolaget som utgångspunkt ska annonsera de anskaffningar som det behöver göra för att ta den föreslagna rollen i realiseringen av Rakel G2. En tidsplan för genomförandet behöver då ta höjd för krav på annonsering och eventuell risk för överprövningar av tilldelningsbeslut.

3.2.2.1 Kraven på likabehandling i upphandlingsregleringen

I det lösningsförslag som Teracom gett in till regeringen utgår bolaget från att Telia är en samarbetspartner i genomförandet av samhällsuppdraget att etablera, driva och förvalta Rakel G2. Det framgår också av kompletterande uppgifter från Teracom att bolaget har haft en dialog med Telia om möjligheterna att leverera enligt det förslag som lagts fram.

För att säkerställa likabehandling i en kommande upphandling kan det vara nödvändigt att vidta åtgärder för att ge andra potentiella leverantörer möjlighet till

¹⁶ Se HFD 2016 ref. 67.

¹⁷ Se bl.a. Riksrevisionens rapport om Teracom och marknäten, RIR 2016:81.

¹⁸ Se EU-domstolens dom från den 25 januari 1998 i mål C-44/98.

samma inblick i en eventuell affär.¹⁹ Annars finns det en risk att Telia behöver uteslutas från att delta i en sådan upphandling. Behovet av konkurrensneutraliserande åtgärder är också faktorer som behöver beaktas i tidsplanen.

3.2.3 MSB:s förutsättningar att upphandla tjänster från Teracom utan föregående konkurrensutsättning enligt LOU

Enligt vad som framgår av Teracom's svar på MSB:s förfrågan om kompletterande information utgår bolagets lösningsförslag för Rakel G2 från att MSB köper nättjänster från bolaget.

MSB är en upphandlande myndighet enligt upphandlingsregleringen och ska som utgångspunkt annonsera sina upphandlingar. En sådan anskaffning från Teracom, utan föregående konkurrensutsättning, förutsätter därför att myndigheten kan tillämpa något av undantagen från upphandlingslagarnas tillämpningsområde eller från kraven på annonsering i regleringen.

Om MSB upphandlar tjänster från Teracom utan föregående konkurrensutsättning, och upphandlingen inte omfattas av någon av de vid tidpunkten gällande undantagen, betraktas det som en otillåten direktupphandling. En otillåten direktupphandling kan leda till att kontraktet ogiltigförklaras av domstol. I förlängningen kan det ha effekter för användarna av Rakel G2 om eftersom avsaknaden av ett giltigt avtal för nödvändiga leveranser till systemet sannolikt påverkar systemets funktionalitet.

I sammanhanget ska nämnas att en domstol kan låta ett otillåtet direktupphandlat kontrakt bestå om det är nödvändigt mot bakgrund av tvingande hänsyn till allmänintresset.²⁰ Den upphandlande myndigheten, i detta fall MSB, kan dock ändå bli skyldig att betala upphandlingsskadeavgift och eventuellt skadestånd till en leverantör som kan visa att denne lidit skada av den otillåtna direktupphandlingen.

I kommande avsnitt (3.2.3.1 – 3.2.3.5) redogör MSB för hur myndigheten ser på tillämpligheten av de undantag i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) som ansetts relevanta att analysera vidare i sammanhanget. Undantagen avseende väsentliga säkerhetsintressen och andra väsentliga intressen i LOU analyseras under 3.2.4.2.

3.2.3.1 Intern upphandling

En anskaffning som betraktas som intern omfattas i regel inte av LOU.²¹ En sådan anskaffning kan då ske utan tillämpning av lagens bestämmelser om annonsering och konkurrensutsättning.

¹⁹ Se särskilt 4 kap. 2 och 8 §§ LOU. Krav på likabehandling framgår bland annat av 4 kap. 1 § LOU och 1 kap. 11 § LUFSS.

²⁰ Se 20 kap. 14 § LOU.

²¹ Se 3 kap. 11 § LOU.

För att anskaffningen ska betraktas som intern ska den upphandlande myndigheten antingen

1. **utöva en kontroll över leverantören** (vertikal intern upphandling), eller
2. **stå under motsvarande kontroll som leverantören** (horisontell intern upphandling).

Därtill ska leverantören, vid vertikal intern upphandling, utföra mer än 80 procent av sin verksamhet för den kontrollerande aktörens räkning, det så kallade verksamhetskriteriet.²² Vid horisontell intern upphandling gäller kriteriet, som MSB förstår det, för båda parter.²³

För att en upphandlande myndighet ska anses ha sådan kontroll som avses i undantaget ska aktören ha ett avgörande inflytande över leverantörens strategiska mål och viktiga beslut.²⁴

MSB har inte ett sådant inflytande över Teracoms verksamhet som medför att bestämmelsen om vertikal intern upphandling blir aktuell. Bedömningen är istället att myndigheten och Teracom står under motsvarande kontroll från regeringen, eftersom MSB är en statlig myndighet och Teracom är ett helägt statligt bolag. Det aktualiserar frågan om det kan bli aktuellt att tillämpa undantaget för horisontell intern upphandling. En förutsättning för det är att MSB:s respektive Teracoms verksamhet till mer än 80 procent utförs för statens räkning. En sådan beräkning ska i regel utgå från de intäkter som aktören haft under de tre år som föregått kontraktet. Det är enbart om de historiska uppgifterna inte längre är relevanta eller om de saknas som beräkningen kan utgå från andra mått.²⁵ I det bakomliggande direktivet anges nyetablering eller omorganisation som exempel på sådana situationer.²⁶

MSB:s verksamhet utgår från de uppdrag som myndigheten får av regeringen. Genomförandet av uppdragen finansieras i regel av anslag. MSB bedömer att mer än 80 procent av myndighetens intäkter under de senaste tre åren kan härledas från verksamhet som sker för statens räkning.

För att kunna göra en bedömning om Teracom uppfyller kriteriet att verksamheten till mer än 80 procent bedrivs för statens räkning har MSB inhämtat kompletterande uppgifter från bolaget avseende hur stor del av dess omsättning som kan härledas till intäkter från icke statliga aktörer. Det inhämtade underlaget anger att bolagets intäkter från offentligt styrda organ uppgår till 70 procent för 2023.

²² Se 3 kap. 12 – 15 §§ LOU.

²³ I sammanhanget ska nämnas att ordalydelsen i 3 kap. 15 § enbart nämner den upphandlande myndighet när det gäller kriteriet om hur stor andel av verksamheten som ska utföras för den kontrollerande aktören. MSB:s bedömning är att en direktivkonform tolkning medför att kriteriet även ska tillämpas på leverantören. Se särskilt artikel 12.1 och 12.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet). Se också avsnitt 4.3. i bilaga 3 till denna redovisning.

²⁴ Se 3 kap. 12 § andra stycket LOU.

²⁵ Se 3 kap. 16 § andra stycket LOU.

²⁶ Se artikel 12.5 i LOU-direktivet.

Teracom har även inkommit med en prognos för kommande år, enligt vilken intäktandelen från offentligt styrda aktörer beräknas uppgå till över 80 procent år 2025.²⁷

Utifrån det ingivna underlaget är det inte möjligt att konstatera om Teracom uppfyller undantagets kriterie om en viss nivå av intäkter för statlig räkning. Det framgår att Teracom inte gör det utifrån aktuella intäktskällor och det saknas tydlig rättslig vägledning kring om det går att basera en tillämpning av undantaget på en prognos av bolagets framtida intäktskällor.

Vid en rättslig prövning av om MSB har haft förutsättningar att anskaffa tjänsterna utan tillämpning av LOU, med stöd av undantaget för intern upphandling, är det MSB som har bevisbördan för att samtliga kriterier för undantaget är uppfyllda. Mot bakgrund av det oklara rättsläget kring bedömningen av om verksamhetskriteriet är uppfyllt bedömer MSB att en tillämpning av undantaget för intern upphandling är förenat med rättsliga risker för myndigheten. Därtill kan en eventuell rättslig prövning påverka den föreslagna tidsplanen.

3.2.3.2 Hamburg-samverkan

LOU gäller inte för samarbeten mellan två upphandlande myndigheter om det rör en offentlig tjänst och samarbetet avser ett gemensamt mål (Hamburg-samverkan). Samarbetet får dessutom inte avse kommersiell verksamhet.²⁸ Av skälen till det bakomliggande EU-direktivet och EU-domstolens praxis framgår det också att ett sådant samarbete inte får gynna en privat leverantör i förhållande till sina konkurrenter.²⁹

Det lösningsförslag som Teracom har gett in till regeringen utgår från ett samarbete med Telia inom ramen för tillhandahållandet av nättjänster för Rakel G2. Ett sådant upplägg, där bolaget redan har en utpekad samarbetspartner för leveransen av tjänsterna, medför att samarbetet skulle gynna en privat leverantör. Då är det alltså inte aktuellt att tillämpa undantaget för Hamburg-samverkan.

I samband med förfrågan om kompletterande uppgifter har Teracom uppgett att förslaget bygger på ett samarbete med kommersiella aktörer avseende accessnät men att dessa kan vara flera och att det kan vara andra aktörer än Telia. Teracom anger vidare att en sådan leverantör eventuellt skulle behöva konkurrensutsättas om bolaget betraktas som en upphandlande myndighet.

Under förutsättningen att en eller flera samarbetspartners till Teracom, för leveransen av de aktuella tjänsterna för Rakel G2, har bestämts utifrån en upphandling är det möjligt att anskaffningen av tjänsterna inte skulle betraktas som ett gynnande av en privat leverantör. Här är det, enligt MSB:s bedömning, avgörande att Teracom tilldelar ett sådant kontrakt till den privata leverantören efter en upphandling i konkurrens, det vill säga en upphandling där det inkommit

²⁷ Enligt kompletterande uppgifter från Teracom har inte bolaget tagit med den omständigheten att bolaget skulle få ett samhällsuppdrag att tillhandahålla Rakel G2 i framtagnandet av prognosen.

²⁸ Se 3 kap. 17 § LOU.

²⁹ Se skäl 33 i LOU-direktivet och EU-domstolens avgörande i målen C-480/06, C-159/11 och C-386-11.

mer än ett anbud.³⁰ Annars är det inte möjligt att utesluta att samarbetet leder till ett gynnande av en privat aktör.

Även om samarbetet avseende de aktuella tjänsterna inte anses gynna en privat leverantör behöver det utgå från ett gemensamt mål för att undantaget för Hamburg-samverkan ska vara tillämpligt. Kriteriet innebär bland annat att undantaget inte omfattar avtal som enbart syftar till att tillgodose den ena partens behov.³¹

Det aktuella förslaget från Teracom utgår visserligen från att bolaget får ett samhällsuppdrag att etablera, driva och förvalta Rakel G2. Av kompletterande uppgifter från Teracom framgår det dock att uppdraget ska genomföras på så sätt att MSB anskaffar tjänster från bolaget för sitt tillhandahållande av Rakel G2 till användarna. Det framstår därför som att en sådan anskaffning, trots föreslaget samhällsuppdrag för Teracom, får anses utgå från MSB:s behov för tillhandahållandet av Rakel G2 snarare än ett gemensamt mål.

Utöver kravet på ett gemensamt mål ska samarbetet avse en offentlig tjänst. Begreppet offentlig tjänst ska enligt förarbetena till LOU tolkas restriktivt och avse ett offentligrättsligt åtagande. En indikation på att det avser en offentlig tjänst är att det gäller tjänster som typiskt sett inte tillhandhålls av andra aktörer än myndigheter.³²

Det aktuella samarbetet med Teracom skulle avse nättjänster, inbegripet kärnnet, transmission, accessnät och drift av nät. Enligt MSB är det inte tjänster som typiskt sett tillhandahålls av myndigheter. Bedömningen grundar sig i att myndigheten redan har upphandlat ett kärnnet i konkurrens från en kommersiell aktör och att Teracom's förslag utgår från ett samarbete med en eller flera kommersiella aktörer för leveransen till MSB.

För att undantaget från LOU för Hamburg-samverkan ska vara tillämpligt förutsätts det vidare att samarbetet ska styras av allmänintresset.³³ Det innebär enligt Upphandlingsmyndighetens vägledning att ingen av parterna får göra vinst på samarbetet.³⁴ I Teracom's lösningsförslag saknas det uppgifter om eventuell vinst för bolaget med anledning av ett sådant samarbete där MSB anskaffar nättjänster från bolaget. För att ett sådant samarbete, vid en eventuell rättslig prövning, ska kunna anses omfattas av undantaget för Hamburg-samverkan behöver det, enligt MSB:s bedömning, på förhand tas fram tydliga kostnadsersättningsprinciper som säkerställer att samarbetet inte genererar vinst för Teracom. Det är ett underlag som kan tas fram först när det finns en närmare bild av tänkt upphandlingsobjekt.

³⁰ Jfr sammanfattning av domen i EU-domstolens dom från den 9 juni 2009 i mål C-480/06 (Hamburg).

³¹ Se EU-domstolens dom från den 8 maj 2014 i mål C-15/13 samt den 4 juni 2020 i mål C-429/19.

³² Se prop. 2015/16:195 s. 965 ff.

³³ Se 3 kap. 17 § punkten 2 i LOU.

³⁴ Se Upphandlingsmyndighetens rapport 2017:3, Offentlig avtalssamverkan – om s.k. Hamburgsamarbeten och inköpscentralers möjlighet att bedriva grossistverksamhet.

Sammantagen bedömning kring tillämpligheten av undantaget för Hamburg-samverkan för anskaffningen av nättjänster från Teracom

Om Teracom redan har en samarbetspartner för de tjänster som ska anskaffas av MSB enligt förslaget så innebär det ett gynnande av en privat leverantör som medför att undantaget för Hamburg-samverkan inte är tillämpligt.

Oavsett om Teracom:s samarbetspartners bestäms på ett sådant sätt som säkerställer att samarbetet mellan MSB och Teracom inte riskerar att gynna en privat leverantör finns det kriterier för undantaget som MSB inte bedömer som uppfyllda. Det avser särskilt kravet på att samarbetet ska avse en offentlig tjänst. MSB anser inte heller att det är sannolikt att samarbetet skulle avse ett sådant gemensamt mål som en är förutsättning för undantagets tillämpning.

MSB gör sammantaget bedömningen att det inte är möjligt att tillämpa undantaget för Hamburg-samverkan för de tjänster som ska anskaffas från Teracom enligt bolagets förslag.

3.2.3.3 Undantag på grund av ensamrätt

LOU är inte tillämplig på ett kontrakt om det enbart finns en möjlig leverantör på grund av att leverantören har en författningsreglerad ensamrätt att tillhandahålla den typen av tjänst som kontraktet avser.³⁵

Av förarbetena till LOU framgår det att det ska röra sig om en ensamrätt som är att likställa med ett monopol.³⁶ En sådan ensamrätt saknas i dagsläget för den aktuella typen av tjänster. För att undantaget ska vara tillämpligt behöver det alltså tillkomma en sådan ensamrätt i lag eller förordning.³⁷ En sådan ensamrätten får bara avse tjänster som är undantagna EU-rättens förbud mot ingrepp i den fria rörligheten, alternativt att ensamrätten i övrigt kan motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset.

Det är möjligt att syftet med Rakel G2, det vill säga att bidra till upprätthållandet av allmän ordning samt skydd för liv och hälsa, är ett sådant allmänintresse som motiverar en ensamrätt för de tjänster som avses. Det är en bedömning som i sådant fall behöver göras inom ramen för arbetet med att ta fram en sådan författning. Processen och ledtiderna i att ta fram en ny författning är en aspekt som behöver beaktas i tidsplanen.

3.2.3.4 Teleundantaget

Om syftet med ett kontrakt är att kunna tillhandahålla ett *allmänt elektroniskt kommunikationsnät* eller en *allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst* är kontraktet undantaget från LOU.³⁸ Begreppen allmänt elektroniskt kommunikationsnät och allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst har för undantagets tillämpning samma betydelse som vid en tillämpning av lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, i det följande LEK. Enligt förarbetena

³⁵ Se 3 kap. 10 § LOU.

³⁶ Se prop. 1992/93:88 s.96.

³⁷ Med författning i 3 kap. 10 § LOU avses lag eller förordning. Se prop 2015/06:195 s. 391.

³⁸ Se 3 kap. 6 § LOU.

till LEK är ett kännetecken för att ett nät är allmänt tillgängligt att det står öppet för en vid krets av användare.³⁹ Post- och telestyrelsen har också i sin vägledning gällande regleringen gjort bedömningen att en tjänst är allmänt tillgänglig om den tillhandahålls öppet på marknaden och inte enbart till en på förhand avgränsad användargrupp.⁴⁰

Lösningförslaget avseende Rakel G2 utgår från ett nyttjande av det så kallade 700 MHz-bandet för tjänsterna i systemet. Teracom har i kompletterande uppgifter till myndigheten uppgett att nödvändiga frekvenstillstånd företrädesvis tilldelas MSB.

En frekvenstilldelning ska som utgångspunkt föregås av ett allmänt inbjudningsförfarande.⁴¹ I samband med etableringen av det nuvarande Rakel-systemet infördes ett undantag från kravet på allmänt inbjudningsförfarande för att tillgodose behovet av frekvenser för verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet och hälsa. Det bedömdes att en tillståndsgivning för användningen av ett visst frekvensutrymme som föregicks av ett allmänt inbjudningsförfarande inte kunde garantera att tillhandahållaren av Rakel-systemet tilldelades tillstånden för de nödvändiga frekvenserna.⁴² Undantaget, som finns i 3 kap. 3 § förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation, nedan FEK, gäller för radioanvändning som behövs för att tillgodose viss författningsreglerad verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa och som bedrivs av de i bestämmelsen uppräknade aktörerna.

För att säkerställa att MSB får tillgång till de nödvändiga frekvenserna i 700 MHz-bandet för tillhandahållandet av Rakel G2 behöver dessa sannolikt att tilldelas myndigheten i enlighet med undantaget från föregående annonsering av frekvenser i 3 kap. 3 § FEK. Ett tillstånd att använda de aktuella frekvenserna, som ges med stöd av undantaget, kommer följaktligen att innehålla villkor som begränsar MSB:s möjliga tillhandahållande av Rakel G2 till de i förordningen uppräknade aktörerna. Mot den bakgrunden är det MSB:s bedömning att Rakel G2 inte kan komma att anses som ett allmänt tillgängligt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst. MSB:s anskaffningar av tjänster från Teracom för ett sådant tillhandahållande av Rakel G2 till användarna kan därför inte ske med stöd av 3 kap. 10 § LOU.

3.2.3.5 Tekniska skäl

En upphandling enligt LOU behöver inte föregås av en annonsering och efterföljande konkurrensutsättning om det som upphandlingen avser enbart kan tillhandhållas av en leverantör eftersom det saknas konkurrens på marknaden. Samma gäller om det bara finns en leverantör på grund av att den tekniska lösningen som behöver upphandlas skyddas av ensamrätt som innehas av en leverantör, till exempel immateriella rättigheter.⁴³ Avsaknaden av konkurrens ska

³⁹ Se prop. 2021/22:136 s. 406 och prop. 2002/03:110 s.120 samt prop. 1992/93:200 (särskilt s. 88, 91 f. och 99).

⁴⁰ Se Post- och telestyrelsens rapport Vilka tjänster och nät omfattas av LEK? En vägledning, PTS-ER-2009:12.

⁴¹ Se 3 kap. 10 § i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

⁴² Se prop. 2005/06:133 s. 145.

⁴³ Se 6 kap. 14 § LOU.

bero på att ingen annan leverantör skulle kunna leverera den tekniska lösningen eller att det finns krav på kompatibilitet som är motiverade för att upphandlingen ska vara ändamålsenlig för verksamheten.⁴⁴

För att konstatera att det föreligger en sådan marknadssituation, som undantaget förutsätter, behöver det genomföras en marknadsanalys som konstaterar att det saknas konkurrens mot bakgrund av tekniska skäl.⁴⁵ Det saknas underlag som tyder på att de aktuella nättjänsterna inte skulle kunna levereras av en annan aktör på grund av tekniska skäl eller ensamrätt. MSB bedömer att det finns flera potentiella leverantörer som kan erbjuda den typen av tjänster som enligt förslaget ska anskaffas av från Teracom.

3.2.4 Är anskaffningen undantagen på grund av väsentliga intressen eller säkerhetsintressen

3.2.4.1 Undantagen i LUFSS

För den upphandlingsrättsliga analysen är det relevant att även bedöma om det är möjligt att undanta en upphandling av nättjänster från Teracom från annonsering och konkurrensutsättning enligt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS).

LUFSS ska tillämpas för upphandling av tjänster av känslig karaktär i det fall tjänsterna påminner om eller är lika känsliga som försvarsupphandlingar.⁴⁶ Föremålet för upphandlingen ska ha ett säkerhetssyfte som inbegriper, kräver eller innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.⁴⁷ Om det är möjligt att genomföra en upphandling enligt LOU, och det är tillräckligt för ändamålet med den aktuella upphandlingen att vidta de säkerhetsåtgärder som är tillgängliga för en upphandling i enlighet med den lagen, är LUFSS inte tillämplig. Det är tillräckligt att en del av ett kontrakt omfattas av LUFSS för att lagen ska bli tillämplig på hela kontraktet.⁴⁸

Tjänster av känslig karaktär kan till exempel vara när militära och icke-militära styrkor samarbetar för att uppnå samma mål eller där syftet med upphandlingen är att uppnå säkerhet som är viktig för Sverige. Det kan då exempelvis handla om uppdrag för polisverksamhet och krishanteringsinsatser.⁴⁹

Beroende på karaktären hos de tjänster som enligt Teracom's lösningsförslag skulle upphandlas av MSB kan det bli aktuellt att tillämpa LUFSS på en sådan upphandling. Det är också möjligt att det kommer förekomma säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter inom ramen för en sådan leverans. Det behöver dock bedömas om det finns andra skyddsåtgärder än de som är tillgängliga enligt LUFSS som kan vidtas för att åstadkomma en tillräckligt hög grad av skydd för de uppgifter som behöver hanteras inom ramen för en annonserad

⁴⁴ Se EU-domstolens dom från den 3 maj 1994 i mål C-328/92.

⁴⁵ Jfr Kammarrätten i Stockholms dom från den 4 november 2019 i mål nr 1591-19.

⁴⁶ Se prop. 2010/11:150 s. 151.

⁴⁷ Se 1 kap. 2 § och 2 kap. 29 § LUFSS

⁴⁸ Se 1 kap. 4 § LUFSS.

⁴⁹ Jfr prop. 2010/11:150 s. 151.

upphandling eller som en följd av uppdraget. En sådan bedömning förutsätter en informationsklassning och en säkerhetsskyddsanalys som inte är möjlig att genomföra innan det finns en mer detaljerad bild av de tänkta upphandlingsobjekten. Trots det bedömer MSB att det underlag som finns i dagsläget är tillräckligt för att på en övergripande nivå analysera tillämpligheten av relevanta undantag i LUFSS.

Om ett kontrakt har sådan karaktär att det omfattas av LUFSS kan kontraktet ändå undantas från lagens tillämpningsområde, och följaktligen inte behöva annonseras enligt lagens krav, om en tillämpning av lagen skulle medföra att den upphandlande myndigheten tillhandahåller information vars avslöjande strider mot Sveriges väsentliga säkerhetsintressen.⁵⁰ Begreppet väsentliga säkerhetsintressen har ingen definition i lagen men enligt förarbetena ska det avse information som kräver extremt hög sekretess.⁵¹ Det ska också, med hänsyn till dessa säkerhetsintressen, vara absolut nödvändigt att vända sig direkt till en leverantör för leveransen. Undantaget får då endast tillämpas på de delarna av behovet som omfattas av säkerhetsintresset. Med andra ord är det inte möjligt att slå ihop upphandlingsobjekt som skulle medföra ett sådant behov med anskaffningar som inte har samma skyddsvärde utan att det finns objektiva skäl för det.⁵²

Även om vissa delar av de nättjänster som MSB skulle anskaffa från Teracom enligt förslaget kan komma att omfatta sekretessbelagda uppgifter är det inte sannolikt att en upphandling av dessa tjänster skulle medföra att MSB behöver dela uppgifter av sådan karaktär som avses i den aktuella undantagsbestämmelsen. Bedömningen görs utifrån en jämförelse med informationsklassningen och säkerhetsskyddsanalyser för nuvarande Rakel samt med beaktande av att MSB under de senaste två åren har genomfört upphandlingar av såväl kärnnät och tillgång till radioaccessnät för Rakel G2 enligt LOU. Oavsett skulle den typen av sekretess inte vara nödvändig för samtliga av de nättjänster som MSB ska anskaffa från Teracom enligt förslaget. Mot den bakgrunden är MSB:s bedömning att undantaget för väsentliga säkerhetsintressen i LUFSS inte kan tillämpas inom ramen för en anskaffning av nättjänsterna enligt förslaget.

Enligt 1 kap. 9 § i LUFSS kan regeringen i enskilda fall besluta om att göra undantag från bestämmelser i lagen. Det förutsätter dock att upphandlingen avser sådan tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel som omfattas av artikel 346.1 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. De tjänster som MSB skulle upphandla från Teracom enligt lösningsförslaget avser inte sådan tillverkning eller handel, varför det inte framstår som möjligt för regeringen att fatta ett sådant beslut med stöd i bestämmelsen.

⁵⁰ Se 1 kap. 10 § första stycket punkten 1 i LUFSS.

⁵¹ Se prop. 2010/11:150 s. 165.

⁵² Jfr skäl 16 och 17 i 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.

3.2.4.2 Undantaget för väsentliga säkerhetsintressen och andra intressen i LOU

Det finns undantag för Sveriges väsentliga säkerhetsintressen även i LOU.

Enligt 3 kap. 4 § LOU kan ett kontrakt undantas från lagen om

- skyddet av Sveriges väsentliga säkerhetsintressen inte kan säkerställas om upphandlingen genomförs enligt lagen, eller
- om en tillämpning kräver att myndigheten röjer information på ett sätt som strider mot Sveriges väsentliga säkerhetsintressen.

Undantaget är avsett som en säkerhetsventil för de fall att LUFSS inte är tillämplig men anskaffningen ändå rör Sveriges väsentliga säkerhetsintressen.⁵³

Därtill finns det ett undantag från lagen i 3 kap. 5 § LOU för det fall att en upphandling eller fullgörandet av ett kontrakt omfattas av sekretess eller rör Sveriges väsentliga intressen och ett tillräckligt skydd inte kan säkerställas vid en tillämpning av LOU. Undantaget avser sådana upphandlingar där det inte är fråga om ett försvars- eller säkerhetsintresse men som omfattar annan typ av sekretess.⁵⁴

Dessa undantag ska enligt förarbetena till LOU tillämpas restriktivt och utgångspunkten är att ett kontrakt ska konkurrensutsättas genom upphandling. Undantagen kan bara aktualiseras om det inte är tillräckligt att vidta åtgärder för att skydda Sveriges väsentliga säkerhetsintressen eller intressen i övrigt, exempelvis att lämna ut handlingar med sekretessförbehåll under upphandlingsförfarandet eller genom att ingå säkerhetsskyddsavtal med berörda leverantörer.⁵⁵

Som framgår av analysen i föregående avsnitt avseende tillämpligheten av undantagen i LUFSS har MSB, i viss mån, redan upphandlat sådana nättjänster som omfattas av Teracom's förslag efter en annonsering och konkurrensutsättning enligt LOU. Med det i beaktande framstår det som möjligt att genomföra en upphandling, för i vart fall vissa av nättjänsterna, i konkurrens utan att det är i strid med de intressen som motiverar en tillämpning av undantagen i 3 kap. 4 och 5 §§ LOU. Undantagen bedöms därför inte som tillämpliga för samtliga av de nättjänster som MSB ska anskaffa av Teracom enligt förslaget.

3.2.5 Sammanfattande slutsatser om undantag från LOU och LUFSS

Som upphandlande myndighet är det MSB som ska säkerställa att det finns förutsättningar att tillämpa ett undantag från LOU eller kraven på annonsering i lagen. Det följer vidare av allmänna upphandlingsrättsliga principer att undantagen ska tillämpas restriktivt.

⁵³ Se prop. 2015/16:195 s. 380.

⁵⁴ I förarbetena nämns sekretess enligt 18 kap. 8 § i offentlighets- och sekretesslagen som ett exempel, se prop. 2015/16:195 s 955.

⁵⁵ Se prop. 2015/16:195 s. 954 f.

MSB:s sammantagna bedömning är att det inte finns något undantag i LOU som är tydligt tillämpligt på ett köp av nättjänster från Teracom för tillhandahållandet av Rakel G2. Det undantag som eventuellt kan aktualiseras är det som avser horisontell intern upphandling. Med hänsyn till avsaknaden av rättslig vägledning kring undantagets tillämpning, och då särskilt det så kallade verksamhetskriteriet, får det dock anses som förenat med rättsliga risker för myndigheten.

Om Teracom skulle få en författningsreglerad ensamrätt att tillhandahålla de aktuella tjänsterna kan det möjliggöra för MSB att köpa tjänsterna från bolaget utan tillämpning av LOU. Införandet av en sådan reglering behöver dock föregås av ett författningsarbete som inbegriper en bedömning av ensamrättens förenlighet med EU-rätten.

MSB bedömer inte heller att det går att anskaffa samtliga av de nättjänster som omfattas av Teracom's förslag med stöd av undantagen i LUFSS eller LOU för Sveriges väsentliga säkerhetsintressen eller andra väsentliga intressen. De aktuella tjänsterna har inte i sin helhet en sådan karaktär som medför att det skulle vara i strid med dessa intressen att genomföra en annonserad upphandling.

3.2.6 Användarnas anslutning till Rakel G2

Enligt Teracom's lösningsförslag för Rakel G2 ska MSB samordna användarorganisationernas behov och hantera abonnemang. Det framgår också av kompletterande uppgifter från bolaget att MSB ska ta ut avgifterna från användarorganisationerna. Sammantaget är det MSB som tillhandahåller tjänsterna till användarorganisationerna och som tar betalt för dem. I det avseendet skiljer sig förslaget alltså inte från hur MSB:s och Trafikverkets tidigare redovisade förslag är utformat.⁵⁶

De användare som är upphandlande myndigheter och som inte är en del av samma juridiska person som MSB behöver som utgångspunkt tillämpa upphandlingsregleringen för en anslutning till tjänster inom ramen för Rakel G2. Det är dock varje enskild användarorganisation som ansvarar för att göra en bedömning av den egna organisationens förutsättningar att ansluta sig till tjänsterna på ett sätt som är förenligt med gällande reglering.

MSB och Trafikverket har behandlat frågan om nödvändiga författningsändringar för realiseringen av Rakel G2, enligt myndigheternas förslag, i delredovisning av det så kallade planerings- och förberedelseuppdraget.⁵⁷ I delredovisning lyfter myndigheterna att ett uppdrag i MSB:s instruktion vad gäller tillhandahållandet av Rakel G2, tillsammans med en tydligt avgränsad användarkrets kan vara omständigheter som påverkar användarnas rättsliga förutsättningar att ansluta sig till tjänsterna utan en föregående konkurrensutsättning.

⁵⁶ Se Redovisning av uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Trafikverket att planera och förbereda vidare utveckling och etablering av Rakel Generation 2 (Ju2021/03620, 2021/00632, 2021/0063).

⁵⁷ Delredovisning av uppdrag till MSB och TRV att planera och förbereda vidare utveckling och etablering av Rakel Generation 2 från den 28 februari 2022 (Ju2021/03620, 2021/00632, 2021/00631).

Eftersom det är MSB som ska tillhandahålla tjänsterna till användarna enligt såväl Teracoms som MSB:s och Trafikverkets förslag kommer MSB inte att behandla frågan om de upphandlingsrättsliga förutsättningarna för anslutning vidare i denna redovisning. I det avseendet hänvisas till den tidigare lämnade delredovisningen.

3.2.7 Statsstödsrättsliga aspekter

Enligt regeringsuppdraget ska det även göras en analys av eventuella statsstödsrättsliga frågor kopplat till ett genomförande av Teracoms lösningsförslag. MSB bedömer att det blir relevant att analysera de statsstödsrättsliga aspekterna ur två perspektiv, dels gällande det föreslagna beslutet om ett samhällsuppdrag till Teracom, och dels utifrån att bolagets förslag utgår från ett samarbete med en eller flera kommersiella aktörer.

Statsstöd är enligt EU-rätten en överföring av medel från staten som ger en ekonomisk fördel till ett företag. Stödet ska också vara riktat till en viss aktör eller verksamhet samtidigt som det snedvrider eller riskerar att snedvrیدا konkurrensen på en marknad.⁵⁸

Om en överföring av medel utgör statsstöd måste stödet som utgångspunkt föregås av en anmälan till EU-kommissionen, som då behöver godkänna stödet för att det ska vara förenligt med EU-rätten.⁵⁹ Ett godkännande från EU-kommissionen kan vara förenat med närmare villkor om hur statsstödet får ges.

3.2.7.1 Aktualiseras reglerna om statsstöd genom att Teracom får ett uppdrag om Rakel G2?

Av Teracoms lösningsförslag och inhämtade uppgifter framgår att ett uppdrag för bolaget att etablera, driva och förvalta Rakel G2 skulle finansieras genom de avgifter som MSB tar ut från användarna av kommunikationstjänster i systemet. Eftersom användarna till övervägande del är offentliga aktörer innebär det att ett uppdrag medför en överföring av statliga medel till bolaget. I statsstödsrättsligt hänseende likställs medel från kommuner och regioner med medel från staten.⁶⁰

För att reglerna om statsstöd ska aktualiseras behöver det vara ett stöd till ett företag i statsstödsrättslig mening. Om mottagaren bedriver ekonomisk verksamhet är aktören som utgångspunkt ett företag. EU-domstolen har i sina avgöranden slagit fast att verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad ska betraktas som ekonomisk verksamhet.⁶¹ Samhällsuppdraget skulle, enligt lösningsförslaget, innebära att Teracom ska tillhandahålla nättjänster mot ersättning. De aktuella nättjänsterna avser sådana tjänster som det får anses finnas en marknad för. Mot den bakgrunden är det sannolikt att bolaget i den delen av verksamheten får anses bedriva sådan ekonomisk verksamhet som gör att

⁵⁸ Se artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁵⁹ Se artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁶⁰ Se p. 48 i Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01).

⁶¹ Se bl.a. EU-domstolens dom från den 18 juni 1998 i mål C-35/96 och från den 12 september 2000 i mål C-180/98 – C-184/98 samt p. 7 och 12 i Kommissionens tillkännagivande.

det, inom ramen för utövandet av uppdraget, betraktas som ett företag i statsstödsrättslig bemärkelse.

Uppdraget till Teracom skulle vidare vara riktat specifikt till bolagets verksamhet. Det medför i sin tur att det kan förutsättas att åtgärden riskerar att snedvrیدا konkurrensen på marknaden.⁶² Frågan som återstår att bedöma är då om uppdraget ger Teracom en fördel på marknaden. För att göra den bedömningen behöver det analyseras om åtgärden utgör en förmån som bolaget, under normala marknadsförutsättningar, inte skulle fått utan statens ingripande.⁶³

En överföring av statliga medel är som utgångspunkt inte ett sådant gynnande som aktualiserar statsstödsreglerna om det syftar till åtgärder som genomförs på marknadsmässiga villkor. När ett uppdrag tilldelas efter en offentlig upphandling med föregående konkurrensutsättning finns det en presumtion för att uppdraget genomförs på marknadsmässiga villkor.⁶⁴ Teracom's lösningsförslag får förstas som att bolaget ska tilldelas uppdraget att etablera, drifva och förvalta Rakel G2 utan att det sker en konkurrensutsättning. Det medför att det inte kan förutsättas att ersättningen som ges för uppdraget är marknadsmässig. En sådan bedömning behöver istället föregås av utförliga ekonomiska beräkningar som återspeglar marknadssituationen vid tidpunkten för beslutet att ge bolaget uppdraget. Det behöver dessutom göras en förnyad bedömning om marknadsförutsättningarna skulle förändras innan beslutet fattas.⁶⁵ Enligt MSB är det därför inte ändamålsenligt att göra en sådan kalkyl inom ramen för det här uppdraget. Om ersättningen för uppdraget inte skulle anses som marknadsmässig medför det sannolikt att Teracom gynnas på ett sådant sätt som innebär att det utgör statsstöd.

Om en åtgärd avser tjänster av allmänt ekonomiskt intresse finns det enligt EU-domstolens praxis ett visst utrymme att inte betrakta en överföring av statliga medel som ett gynnande som aktualiserar statsstödsreglerna.⁶⁶ Det ska då röra sig om en tjänst som marknaden inte skulle tillhandahållit utan statens ingripande eller enbart på villkor som inte motsvarar allmänhetens behov.⁶⁷

Beroende på kravbilderna hos Rakel G2, exempelvis den nödvändiga graden av statlig rådighet, skulle det vara möjligt att argumentera för att det aktuella uppdraget avser tjänster som ingen annan aktör på marknaden kan tillhandahålla.

För att en ersättning för genomförandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse inte ska omfattas av statsstödsreglerna krävs det vidare som utgångspunkt att ersättningen för tjänsten är förbestämd, enbart avser kostnadstäckning och att ersättningen är marknadsmässig. Som framgår ovan är det dock inte möjligt att

⁶² Se p. 185 i Kommissionens tillkännagivande.

⁶³ Se bl.a. EU-domstolens dom från den 28 april 1999 i mål C-342/96.

⁶⁴ Se avsnitt 4.2 i Kommissionens tillkännagivande.

⁶⁵ Jfr p. 101 i Kommissionens tillkännagivande.

⁶⁶ Se EU-domstolens dom från den 24 juli 2003 i mål C-280/00 (Altmark).

⁶⁷ Jfr p. 49 i Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02).

göra en bedömning av om ersättningen är marknadsmässig inom ramen för det aktuella regeringsuppdraget.

Om ersättningen inte bedöms som marknadsmässig och det följaktligen betraktas som ett gynnande som utgör statsstöd kan åtgärden ändå vara tillåten enligt fastställda undantag som meddelats av EU-kommissionen. För tjänster av allmänt ekonomiskt intresse finns det ett särskilt undantag om den totala ersättningen för tjänsten inte överstiger 15 miljoner euro om året.⁶⁸ Teracom har dock uppskattat ersättningen för det föreslagna uppdraget till 800 miljoner kronor årligen vilket överstiger beloppsgränsen i undantaget för sådana tjänster. Det går alltså inte att luta sig mot detta undantag för att konstatera att statsstödet är tillåtet.

MSB har inte hittat något annat undantag som bedömts som relevant i sammanhanget. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till osäkerheten i om ersättningen till Teracom för uppdraget är marknadsmässig, bedömer myndigheten att utgångspunkten för den aktuella analysen får vara att ett uppdrag till Teracom att etablera, driva och förvalta Rakel G2 utgör ett anmälningsskyldigt statsstöd.

Vid en medlemsstats anmälan om statligt stöd bedömer EU-kommissionens om stödet är förenligt med den inre marknaden och under vilka förutsättningar det kan ges. Det är inte möjligt att på förhand konstatera om EU-kommissionen kommer att godkänna det aktuella uppdraget och vad det kommer att vara förenat med för villkor. EU-kommissionen har dock fattat ett beslut om liknande tjänster som kan ge viss vägledning i det aktuella sammanhanget. Beslutet avsåg en upphandling av utbyggnad av bredbandsnät för bland annat räddningstjänst och rättsvårdande verksamheter i Storbritannien. EU-kommissionen fann att åtgärderna från staten var förenliga med EU-rätten trots att de i vissa avseende innebar gav mottagaren fördelar på en marknad. Det avgörande för beslutet var bland annat att medlemsstaten kunde ge in underlag som tydligt visade på att det fanns ett marknadsmisslyckande för de aktuella tjänsterna och att leverantören hade valts ut efter en konkurrensutsättning.⁶⁹ I sammanhanget kan noteras att det saknas motsvarande underlag för de tjänster som Teracom ska utföra enligt det föreslagna uppdraget, samtidigt som förslaget inte utgår från att uppdraget tilldelas efter konkurrensutsättning.

3.2.7.2 Risken att en samarbetspartner till Teracom anses erhålla statsstöd

Som framgår under 1.4 utgår det lösningsförslag som Teracom har gett in till regeringen från ett samarbete med Telia inom ramen för tillhandahållandet av tjänster avseende Rakel G2. Det är enligt MSB sannolikt att ett sådant upplägg medför att Telia, via Teracom, får ersättning som utgör statsstöd. Bedömningen grundar sig i att Telia då får del av statliga medel utan att det går att konstatera att

⁶⁸ Se EU-kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/21/EU).

⁶⁹ Se EU-kommissionens beslut från den 1 december 2015 avseende United Kingdom Emergency Services Mobile Communications Programme (SA.38863).

det sker på marknadsmässiga villkor eftersom samarbetet inte föregåtts av en offentlig upphandling i konkurrens.

Ett samarbete med en eller flera kommersiella aktörer för genomförandet av ett samhällsuppdrag avseende Rakel G2 kan aktualisera statsstödsreglerna även om samarbetet skulle föregås av en upphandling i konkurrens. Det som behöver bedömas är om ett sådant samarbete, som finansieras med statliga medel, leder till fördelar för den privata leverantören i deras övriga verksamhet.⁷⁰ För att göra en sådan bedömning behövs det närmare uppgifter om omfattningen av samarbetet och den aktuella marknaden. Om samarbetet leder till att leverantören kan investera i infrastruktur som denne kan använda för delar av sin verksamhet som inte avser Rakel G2 är det, i ljuset av EU-kommissionens beslut avseende liknande tjänster, sannolikt en sådan fördel.

3.2.7.3 Sammanfattande slutsatser avseende statsstödsaspekterna

Ett beslut att ge Teracom ett samhällsuppdrag med den aktuella innebörden är sannolikt ett anmälningsskyldigt statsstöd eftersom det kan gynna Teracom på en marknad.

Vidare är det får det antas vara ett anmälningsskyldigt statsstöd om en samarbetspartner till Teracom för genomförandet av uppdraget får del av statliga medel som ger den aktören fördelar på en marknad. Det gäller särskilt om en samarbetspartner inte har utsetts utifrån en konkurrensutsättning men kan det kan även vara fallet om en samarbetspartner har utsetts i konkurrens.

Det inte möjligt att på förhand bedöma om ett sådant statligt stöd kommer godkännas av EU-kommissionen. Om stödet kan få negativa konsekvenser för konkurrensen på den marknad som mottagaren verkar är det sannolikt att det kommer betraktas som ett otillåtet statsstöd vid en prövning av EU-kommissionen.

Arbetet med att ta fram nödvändiga underlag för en anmälan om statsstöd och EU-kommissionens handläggningstid för en sådan anmälan är enligt MSB omständigheter som behöver beaktas i en tidsplan för genomförandet av Rakel G2 enligt Teracom's lösningsförslag.

3.3 Säkerhetsskyddsaspekter

MSB har i enlighet med uppdraget inhämtat synpunkter från Säkerhetspolisen om säkerhetsskyddsaspekterna på det förslag Teracom lämnat.

Säkerhetspolisens bedömning är att Teracom's underlag inte är tillräckligt detaljerat för att kunna ge specifika synpunkter på det redovisade förslaget. Dock ger Säkerhetspolisen synpunkter på en allmän och övergripande nivå.

⁷⁰ Se p. 21 – 25 i EU-kommissionens beslut avseende United Kingdom Emergency Services Mobile Communications Programme.

Säkerhetspolisen uppger till MSB att det kan komma att krävas samråd inför driftsättning enligt 3 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955), eftersom Rakel G2 kommer att bestå av ett eller flera informationssystem som driftas av Teracom och deras samarbetspartner(s). Samrådsskyldigheten gäller även i fråga om andra informationssystem, om obehörig åtkomst till systemet kan medföra en skada för Sverige som inte är obetydlig.

MSB bedömer att Rakel G2 utgörs av säkerhetskänslig verksamhet. Säkerhetsskyddsregleringen ska då tillämpas och verksamhetsutövaren behöver därför vidta åtgärder i enlighet med regleringen.

Säkerhetspolisens underlag understryker det ansvar som verksamhetsutövaren har för att säkerställa att nödvändiga säkerhetsskyddsåtgärder är omhändertagna, oavsett vem som utför olika uppgifter.

Det framgår inte tydligt vilken part som är att betrakta som verksamhetsutövare i Teracoms förslag. Det behöver därför tydliggöras vem som är verksamhetsutövare eftersom det får påverkan på bland annat det samråd som krävs inför driftsättning av systemet. Oavsett vem som är verksamhetsutövare så måste verksamhetsutövaren genomföra nödvändiga analyser och samråd med berörda tillsynsmyndigheter.

MSB:s erfarenheter av liknande samrådsförfaranden indikerar att sådana analyser kan ta upp till ett år. Beroende på vad analyserna visar kan de i sin tur komma fram till att hela eller delar av de föreslagna informationssystemen inte kan nyttjas, vilket kan leda till ytterligare fördröjningar och behov av nya investeringar.

3.4 Teknisk lösning

I det följande avsnittet analyseras de centrala delarna i Teracoms förslag och hur dessa möter användarnas krav och behov.

Teracoms föreslår en etablering genom tre faser. Fas 2 och fas 3 är inte påförhand fastställda i omfattning, tid eller kostnader. Teracom utgår ifrån sina befintliga nätförmågor och en del av ett kärnnät som idag finns driftsatt. Teracoms förslag lyfter fram att deras egna nätförmågorna ska kompletteras med en eller flera kommersiella operatörer.

3.4.1 Kärnnät

Kärnnätet utgör central funktionalitet för ett mobilt kommunikationsnät. I kärnnätet hanteras information om användare, konfiguration och styrning av funktioner och tjänster.

Teracom föreslår att deras befintliga kärnnät används för Rakel G2 vilket enligt bolaget skapar synergier och tidsbesparingar. Förslaget innebär att Rakel G2 och Teracoms övriga kunder delar ett virtuellt segmenterat kärnnät i samma fysiska infrastruktur.

Det finns i grunden inga tekniska hinder för att nyttja ett kärnnät tillhandahållet av Teracom, men det är inte möjligt att utan närmare analyser värdera huruvida det är lämpligt utifrån ett informationssäkerhetsperspektiv. För att säkerställa tillgängligheten, riktighet och kontroll över informationstillgångar har MSB i tidigare analyser kommit fram till slutsatsen att dessa krav bäst uppfylls genom kontroll över den fysiska infrastrukturen med ett dedikerat kärnnät med tillhörande funktionalitet.

Eventuell utkontraktering av MSB:s skyddsvärden måste föregås av nödvändiga säkerhetsskyddsanalyser och bedömningar samt samråd. Sådana analyser krävs oavsett kärnnätets beskaffenhet och de kan komma att påverka den slutgiltiga designen.

3.4.2 Mission Critical tjänster och integration med nuvarande Rakel

Plattformer för Mission Critical tjänster är tätt integrerade med både kärnnätet och delar av radioaccessnätet. Mission Critical tjänster består av bland annat följande funktioner:

- Mission Critical Push to Talk – rösttjänst som möjliggör snabb och effektiv gruppkommunikation mellan användare i realtid.
- Mission Critical Data – datatjänst som möjliggör överföring av stora mängder data, till exempel video, bilder, kartor med mera.
- Mission Critical Video – videotjänst som möjliggör visuell kommunikation mellan användare.

Dessa system innehåller information om användare och deras kommunikationsförmåga samt positionering.

Teracom föreslår att Telias befintliga system för Mission Critical tjänster används i en inledande Fas 1. Vidare föreslår Teracom att kravställningen av vilka Mission Critical tjänster som ska tillhandahållas i Rakel G2 ska utvecklas och analyseras i nära samarbete med MSB och användarorganisationerna under Fas 2. Samma gäller lösningar för sammankoppling mellan nuvarande Rakel och Rakel G2. Teracom's Fas 2 bygger på att nyttja MSB:s erfarenheter och kunskaper om användarorganisationernas krav och behov.

Likt Teracom anser MSB att anskaffning av Mission Critical tjänster måste bygga på krav från användarorganisationerna eftersom dessa är en kritisk och central del i Rakel G2. Upphandling och eventuell utkontraktering måste också föregås av nödvändiga säkerhetsskyddsanalyser och bedömningar samt samråd.

3.4.3 Föreslagna radioaccessnät och frekvensband

Teracom's mobilnät erbjuder robust konnektivitet i 450 MHz-bandet. För dessa frekvenser är det globala utbudet av handhållna terminaler och utrustning för Mission Critical-tjänster begränsat.

MSB bedömer att 450 MHz-bandet i viss mån kan nyttjas för de behov som finns inom "Internet of things" (IoT) och fordonsmonterad utrustning. MSB ser dock utmaningar i att ur ett användarperspektiv erbjuda ett sammanhållet ekosystem som nyttjar 450 MHz-bandet eftersom det enbart kan användas för begränsade ändamål.

Teracom's förslag innehåller också det så kallade luftnätet som bygger på 2,3 GHz-bandet. Som Teracom lyfter fram kan detta med fördel nyttjas för AGA (Air-Ground-Air), det vill säga kommunikation med luftfarkoster och taktiska bubblor⁷¹. Teracom har enligt förslaget byggt 2,3 GHz-bandet för detta ändamål.

MSB bedömer att 2,3 GHz-bandet har stor potential för luftfarkoster och för tillfällig nätförstärkning vid samhällsstörningar på ett geografiskt begränsat område. MSB bedömer dock att nyttan med dynamiska och taktiska nät, i alla fall i dess nuvarande form, är begränsad till ett fåtal användningsfall och kan inte ersätta behovet av fast och predikterbar täckning. Utvecklingen av taktiska och dynamiska lösningar har accelererat i takt med att fler länder arbetar med nästa generations lösningar för kritisk kommunikation. Framför allt sker utveckling inom satellitbaserade lösningar.

Vidare bygger Teracom's förslag på nyttjande av befintliga kommersiella radioaccessnät som kompletteras med att en kommersiell operatör också tillhandahåller dedikerade frekvenser i 700 MHz-bandet för Rakel G2. De spektrumband som Teracom tillhandahåller täcker upp för vissa behov, men täcker inte upp för användarorganisationernas totala kravbild.

Kommersiella operatörer gör stora investeringar i att utveckla nya tjänster och bygga ut ny infrastruktur inom bland annat 5G-nät. MSB konstaterar att de krav som ställs på täckning, tillgänglighet och robusthet i kommersiella operatörers nät inte motsvarar de krav och behov som finns för samhällsviktiga aktörer. Detta innebär att ytterligare investeringar i utökad täckning och robusthetshöjande åtgärder krävs i tillägg till Teracom's förslag för att uppfylla användarnas krav.

Teracom nämner i sitt förslag Post- och telestyrelsen (PTS) som kravställare på robusthet i allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationsnät. Här nämns exempel som reservkraft och att dessa krav kommer Rakel G2 till del. Det krävs däremot en närmare analys av hur och på vilket sätt de robusthetshöjande åtgärderna som planeras av PTS gynnar Rakel G2 och i vilken utsträckning ytterligare investeringar krävs. Teracom föreslår att behov och specificeringen av robusthetshöjande åtgärder analyseras i nära samarbete med MSB och användarorganisationerna under Fas 2.

⁷¹ Mobilt och temporärt nät för att uppnå täckning där det normalt saknas.

MSB konstaterar således att robustethöjande åtgärder i kommersiella nät kommer att kräva statliga investeringar, som kan kanaliseras genom PTS eller som en del av kravbilden för Rakel G2 när inplaceringar i kommersiella siter behöver göras. Dessa medför dock betydande kostnader för staten.

3.4.4 Radioaccessnätssiter med statlig kontroll

Teracom för ett resonemang om behovet av inplaceringar i radioaccessnätssiter (siter) med statlig kontroll och rådighet. Enligt bolagets resonemang bör inte samma krav på statlig kontroll och rådighet gälla siter. De menar att radionätet inte hanterar känslig information och att eventuella avbrott eller störningar enbart är lokala och kan hanteras genom utökad redundans med ytterligare operatörer.

Teracom medger vidare att det kan finnas behov av siter med egen rådighet och kontroll inom områden eller funktioner av särskilt intresse eller som är samhällskritiska. Samtidigt konstaterar Teracom att säkerhetsbedömningen löpande kan ändras och behovet kan komma att öka av att placera siter i ”områden eller med funktioner av särskilt intresse eller kritisk natur för det svenska samhället”.

MSB instämmer i Teracom's förslag att det inte är nödvändigt med full rådighet i alla delar avseende den fysiska infrastrukturen. Etablering av nya siter är förknippat med höga kostnader och i vissa fall långa ledtider för lovhantering. Det är därför viktigt att i ett tidigt skede identifiera platser där sådan rådighet och kontroll är nödvändig eftersom detta har påverkan på tidsplaner och investeringsbehov.

3.5 Kostnadsberäkningar och finansiering

Teracom redogör i sitt förslag att etablering, migrering och drift kommer att medföra en betydligt lägre kostnad för staten. MSB, Teracom och en kommersiell operatör föreslås leverera funktionalitet. Teracom utgår ifrån möjligheterna att skapa kostnadsmissiga synergier mellan sina uppdragsgivare.

Teracom har uppskattat en genomsnittlig årlig förvaltningsinvestering om 150 miljoner kronor, främst bestående av ”åtgärder för att förstärka robusthet och täckning samt för utveckling av funktionalitet i systemet som helhet”. Det framgår dock inte genom några kvantifierbara mått vilken robusthet, täckning och funktionalitet Teracom avser leverera i olika faser eller i vilken utsträckning den robusthet som förslaget kostnadsberäkningar utgår ifrån överensstämmer med användarnas behov. Arbetet med att specificera kravbilderna föreslås tas fram i Fas 2. Kostnaderna för denna fas är därmed okända.

Kostnaderna för de delar som MSB föreslås hantera är inte medräknade i Teracom's kostnadsberäkning.

Om Teracom missbedömt avgiftsnivån för respektive ansvarsområde så att Teracom's egna investeringskostnader, driftkostnader och även kapitalkostnader över tid inte täcks innebär det att prisnivåerna kommer att behöva justeras,

tidsplanen försenas eller att aktieägartillskott behöver ske. Detta kan förväntas ske om användarna i samband med Fas 2 och den fördjupade analysen kräver mer robusthet, täckning och funktionalitet än vad bolaget förutsett i sitt redovisade förslag.

Teracom föreslår att MSB ska ta ut avgifter från användarorganisationerna. Om kravbilden ändras innebär det att priserna justeras och en höjning görs av avgifterna för användarorganisationerna. Användarnas benägenhet att använda systemet påverkas av prisnivåerna. Detta innebär att MSB och användarorganisationerna enligt Teracoms förslag hanterar hela den ekonomiska risken. Om inte avgiftsuttag kan finansiera etableringen innebär det att staten behöver skjuta till extra medel eller försena utbyggnaden i motsvarande omfattning, en situation som hämmade utbyggnaden av nuvarande Rakel under ett antal år.

3.6 Tidsplan

Teracom uppger i sitt underlag en fasindelad tidsplan där Fas 1 kan tas i drift inom nio månader efter beslut. Fas 2 och 3 beskrivs som utvecklingsprojekt som kommer innebära ett antal olika delprojekt, analyser och utredningar.

MSB bedömer att den tidsplan som Teracom har redovisat riskerar att försenas med uppskattningsvis totalt två till fyra år.

Ett flertal osäkerhetsfaktorer kan påverka Teracoms redovisade tidplan. Det behöver till exempel genomföras säkerhetsskyddsanalyser och samråd med tillsynsmyndigheterna vilket påverkar tiden innan Fas 1 kan påbörjas med upp till ett år.

Ur ett rättsligt perspektiv finns det, enligt vad som utvecklats under 3.2, flera omständigheter som kan påverka bolagets tidsplan:

- Teracom är sannolikt en upphandlande myndighet och behöver då som utgångspunkt konkurrensutsätta sina samarbeten inom ramen för genomförandet av förslaget. En upphandlingspliktig anskaffning kan bli föremål för överprövning i domstol vilket också är en aspekt som kan påverka en tidsplan.
- Eftersom det framgår av lösningsförslaget att Teracom har haft dialoger med en leverantör om ett samarbete inom ramen för tillhandahållandet av Rakel G2 behöver det vidtas konkurrensneutraliserande åtgärder innan en upphandling genomförs.
- MSB:s bedömning är att myndigheten behöver konkurrensutsätta en tilldelning av kontrakt att tillhandahålla nättjänster för Rakel G2 enligt Teracoms förslag. Även om en sådan konkurrensutsättning leder till att Teracom vinner upphandlingen eller upphandlingarna finns det en risk att ett tilldelningsbeslut blir föremål för överprövning i domstol. En risk för domstolsprövning finns även, och kan antas vara större, om MSB skulle

anskaffa nättjänster från Teracom utan en föregående konkurrensutsättning med hänvisning till befintliga undantag i upphandlingsregleringen.

- En aspekt som kan påverka tidsplanen är om regeringen bedömer att det behöver tillkomma en författningsreglerad ensamrätt för Teracom att tillhandahålla de aktuella nättjänsterna till MSB.
- Ett samhällsuppdrag till Teracom att etablera, driva och förvalta Rakel G2 är sannolikt ett anmälningsskyldigt statsstöd. Anmälningförfarandet och nödvändiga konkurrensneutraliserande åtgärder, som konkurrensutsättning av en underleverantör eller samarbetspartner, är aspekter som kan påverka tidsplanen.

Det är inte möjligt att uppskatta mer konkret i vilken omfattning dessa rättsliga osäkerhetsfaktorer kan riskera att påverka tidsplanen i Teracoms förslag. Det beror på Teracoms förutsättningar att genomföra upphandlingar enligt upphandlingsregleringen, EU-kommissionens handläggningstid för anmälan om statligt stöd och om något av besluten blir föremål för en rättslig prövning.

Det saknas vidare tidsuppskattningar för de delar som ingår i Fas 2. Användarnas krav och behov är inte omhändertagna i den nuvarande redovisningen utan föreslås omhändertagas inom ramen för Fas 2. Om kravbilden är oförändrad mot MSB:s och Trafikverkets underlag så kommer åtgärder behöva kompletteras i Teracoms förslag, vilket kommer ha påverkan på tidsplanen.

3.7 Harmonisering med omvärlden

Teracom beskriver i sitt förslag att frågor som berör gränsöverskridande samverkan kommer hanteras i dialog med MSB och användarorganisationerna i Fas 2. I och med detta är det svårt att dra slutsatser av hur Teracom avser lösa en harmonisering med omvärlden.

För att kunna vidmakthålla den gränsöverskridande samverkan innebär det vidare att ansvaret fortsatt behöver vara kvar hos MSB både idag och under en övergångsperiod från nuvarande Rakel till Rakel G2.

4 MSB och Trafikverkets förslag

4.1 Preciseringar i regeringsuppdraget

MSB och Trafikverket lämnade en del- och slutredovisning till regeringen under 2022 respektive 2023. MSB har i innevarande uppdrag inte gjort några korrigeringar. Redovisade kostnader och tidsplan är därmed ingångsvärden för redogörelserna i kapitlet. MSB hänvisar till inlämnat underlag för att läsa mer om förslaget i sin helhet.

I den senaste uppdragsredovisningen från MSB och Trafikverket beskrivs hur etableringen av Rakel G2 kommer att innebära förbättrade förutsättningar för samhällsviktiga aktörer att kunna leda, samverka och genomföra operativ verksamhet såväl vid samhällsstörningar och ytterst krig. Tidig användarnytta, kostnadseffektivitet och tillvaratagande av tidigare genomförda investeringar har varit vägledande i planeringsarbetet med framtagandet av Rakel G2.

Enligt innevarande uppdrag ska analysen av Teracoms förslag ligga till grund för en jämförelse med det alternativ som utgår från MSB:s och Trafikverkets slutredovisning (Fö2023/00268), dock med följande förändringar:

1. Ett kärnnät ska tillhandahållas för vilket statlig rådgighet och kontroll över systemets centrala funktionalitet, inklusive användaruppgifter, ska säkerställas. Inplaceringar i befintliga kommersiella nät ska nyttjas i högre utsträckning för att, vid driftsättning, nå yttäckning motsvarande dagens Rakelsystem.
2. Krav på täckning ska prioriteras framför robusthet och den statliga infrastruktur som etableras ska redan inledningsvis möta kraven på nödvändig robusthet och redundans.
3. Förutsättningar för stegvis etablering ska finnas som ger möjlighet till successiva investeringsbeslut av utbyggnaden av Rakel G2 där tids-, kostnads- och resurseffektivitet ska kunna vägas mot kraven på säkerhet, robusthet, tillgänglighet och statlig rådgighet.

Dessa förändringar är i grunden förenliga med målbilden i det underlag som MSB och Trafikverket har redovisat. Punkterna ovan betraktas därmed som preciseringar av kravbilden från regeringen. I det följande kapitlet redogörs för hur MSB:s och Trafikverkets underlag förhåller sig till regeringens preciseringar. I kapitel 5 redogör MSB för en jämförande analys i relation till Teracoms förslag.

4.2 Rättsliga aspekter

Vad gäller de rättsliga förutsättningarna att genomföra MSB:s och Trafikverkets förslag avseende Rakel G2 har myndigheterna i delredovisningen redogjort för de författningsändringar som myndigheterna ser behöver göras. MSB hänvisar därför till delredovisningen i det avseendet.

4.3 Säkerhetsskyddsaspekter

MSB och Trafikverket har efter inlämningen av slutredovisningen gemensamt tagit fram säkerhetsskyddsanalyser för ekosystemet Rakel G2. MSB har vidare genomfört nödvändiga samråd med tillsynsmyndigheten. Med utgångspunkt i dessa har myndigheten genomfört konkurrensutsatta upphandlingar som resulterat i kontrakt med Telia respektive Ericsson.

4.4 Teknisk lösning

I det följande avsnittet görs ett antal nedslag från slutredovisningen. För att läsa mer om den tekniska lösningen i sin helhet hänvisar MSB till slutredovisningen.

MSB och Trafikverket planerar att utifrån inlämnade underlag etablera Rakel G2 som en hybridlösning där kommersiellt och statligt radioaccessnät används för att skapa tidig användarnytta samt ökad täckning och kapacitet. Ett statligt kärnnät ansluts mot ett dedikerat radioaccessnät i 700 MHz-bandet tillsammans med en eller flera kommersiella radioaccessnät, där robusthet och uthållighet växer fram över tid.

Den statliga infrastrukturen byggs med hög tillgänglighet och robusthet där nya siter etableras med redundant transmission och reservkraft. Ytterligare redundans skapas genom att centrala funktioner byggs i geografiskt redundanta och distribuerade datacenter.

För att bygga transmissionsnätet återanvänds statliga resurser i form av fiberkablar, teknikhus och annan infrastruktur som finns hos Trafikverket och Svenska kraftnät. Ett nytt datanät behöver etableras för Rakel G2 som nyttjar den befintliga underliggande infrastrukturen vilket bland annat skapar kostnadseffektivitet. Datanätet består av en central del, stamnätet, som karakteriseras av hög kapacitet, robusthet, redundans, autonomitet samt lokala delar som ansluter till siter i stamnätet.

I denna redovisning benämns Trafikverkets stamnät som TRV-Net. TRV-Net byggs som flera regionala nät som kan användas och fungera autonomt, även om kontakten med andra delar av nätet försvinner. De regionala stamnäten sammanbinds sedan till ett nationellt stamnät. Nätet byggs för, utöver synergien för Rakel G2, att kunna användas för flera ändamål inom väg, järnväg och andra initiativ för statlig samverkan. Eftersom Trafikverkets digitalisering, civilt försvar och samverkan inom staten ställer allt högre krav på robust datakommunikation

kommer det att bli mer kostnadseffektivt att bygga ett gemensamt statligt nät än att bygga ett separat stamnät för varje ändamål.

För att skapa en nationell grundtäckning är inriktningen att etablering av nya basstationer inleds i befintliga anläggningar (siter). Detta minimerar ställtiden för bland annat lov- och tillståndshantering. Det nya dedikerade radioaccessnätet kan också återanvända befintlig transmission, reservkraft och teknikutrymmen

MSB och Trafikverket föreslår att MSB har operatörsansvar och för uppbyggnad och drift av centrala system för Rakel G2 och ett helhets- och samordningsansvar för Rakel G2. Trafikverket föreslås ansvara för byggnation och drift av det statligt ägda radionätet inklusive siter och transmission. Myndigheternas samlade erfarenheter och kompetenser har beaktats i fördelningen av ansvar och roller. Nät- och säkerhetsövervakningen av Rakel G2 utförs av MSB och Trafikverket.

I regeringsuppdraget ges förtydliganden kring tekniska förutsättningar, se avsnitt 4.1. Nedan kommenteras dessa utifrån MSB:s och Trafikverkets förslag.

1. *Ett kärnnät ska tillhandahållas för vilket statlig rådighet och kontroll över systemets centrala funktionalitet, inklusive användaruppgifter, ska säkerställas. Inplaceringar i befintliga kommersiella nät ska nyttjas i högre utsträckning för att, vid driftsättning, nå yttäckning motsvarande dagens Rakelsystem.*

För att säkerställa statlig kontroll och rådighet över centrala delar i Rakel G2 har MSB genomfört upphandlingar av bland annat ett dedikerat kärnnät. Arbete med sammankoppling av upphandlat kärnnät från Ericsson och med kommersiellt radioaccessnät från Telia pågår.

Eftersom Rakel G2 byggs med ett upphandlat kommersiellt nät parallellt med att ett statligt kontrollerat nät byggs så skapas tidig användarnytta. En väsentlig andel av nationell yttäckning skapas genom kommersiella operatörer redan tidigt i etableringen.

MSB och Trafikverket föreslår även att det byggs ett dedikerat nät för att skapa, mångfald, robusthet och täckning i de delar av landet som inte har ändamålsenlig kommersiell täckning.

Dagens Rakel är byggt genom en mindre andel statligt kontrollerade siter av det totala sitebeståndet. Majoriteten av siter består av inplaceringar i siter som ägs och kontrolleras av kommunala, privata och kommersiella aktörer. Samtliga av dessa siter har redan idag transmission, elförsörjning och reservkraft. Myndigheterna har också ingångna hyres- och arrendeavtal som kan nyttjas för detta ändamål. Därmed blir behovet av investeringar och robusthetshöjande åtgärder lägre än om det ska etableras nya siter.

MSB:s och Trafikverkets underlag innebär, att Rakel G2 bygger på omfattande inplaceringar i kommersiella aktörers infrastruktur. I Rakel G2 kommer inplaceringar i kommersiella, privata och offentliga siter vara av större betydelse än för nuvarande Rakel. Platser där det fortsatt krävs nya statligt ägda och kontrollerade siter är sådana där nationella säkerhetsintressen inte tillåter att

kommersiella aktörer bygger samt platser där kommersiella incitament för operatörer att etablera siter saknas.

MSB bedömer att det redovisade underlaget från MSB och Trafikverket överensstämmer med regeringens ambition att nyttja kommersiella aktörers befintliga infrastruktur för att skapa täckning och kostnadseffektivitet i etableringen av Rakel G2. Att ytterligare öka andelen kommersiella inplaceringar skulle inte medföra kostnadseffektivitet. Som ingångsvärden i den nominella radioplaneringen har MSB och Trafikverket utgått från att maximera inplaceringar i befintlig infrastruktur hos kommersiella, privata och offentliga aktörer.

- 2. Krav på täckning ska prioriteras framför robusthet och den statliga infrastruktur som etableras ska redan inledningsvis möta kraven på nödvändig robusthet och redundans.*

MSB och Trafikverket har i sitt underlag utgått från ambitionen att Rakel G2 tidigt ska uppnå motsvarande täckning som för nuvarande Rakel. Täckning prioriteras över robusthet genom nyttjande av befintliga kommersiellt tillgängliga radionät och inplaceringar i befintlig infrastruktur. För att skapa täckning som motsvarar nuvarande Rakel prioriterar MSB och Trafikverket också etableringen av nya siter i områden där täckning från kommersiella operatörer saknas.

På platser där Rakel G2-utrustning finns placerade kommer Trafikverket och MSB att förstärka genom robusthetshöjande åtgärder. Detta är ett resurseffektivt sätt att bygga infrastruktur då det annars skulle tillkomma ytterligare kostnader vid reinvesteringar i ett senare skede.

Driftsättning av enskilda siter kommer inte att behöva invänta att systemet är fullt utbyggt och att hela kravbilden är uppfylld, utan sker som en kontinuerlig process som inleds redan när kärnnätet är redo att användas då enskilda siter kan anslutas och driftsättas. Därefter kommer yttäckning över tid kunna kompletteras genom inplaceringar i egen och kommersiell infrastruktur. Det innebär även att kravställningen från användare även fortsättningsvis kommer att ligga till grund för hur utrustning av täckning sker på ett tids- och kostnadseffektivt sätt.

Robusthet och tillgängligheten ökar stegvis i takt med att det dedikerade nätet etableras genom inplaceringar och nya siter.

MSB och Trafikverket har som en del i planeringsarbetet analyserat nationell olycksstatistik. Av analysen framgår vilka platser som statistiskt har högre behov av tillgänglighet. Robustheten i kommersiella nät är inte planerad med denna utgångspunkt. På dessa platser behöver tillgängligheten därför förbättras genom dedikerat radioaccessnät och ytterligare robusthetsåtgärder.

4.5 Kostnadsberäkningar och finansiering

MSB och Trafikverket har redogjort för detaljerade kostnadsberäkningar för perioden 2024 – 2040 i slutredovisningen med tillhörande bilaga.

I innevarande regeringsuppdrag ges förtydliganden kring en stegvis etablering och möjligheten till successiva investeringsbeslut, se avsnitt 4.1. Nedan kommenteras dessa utifrån MSB:s och Trafikverkets förslag.

- 3. Förutsättningar för stegvis etablering ska finnas som ger möjlighet till successiva investeringsbeslut av utbyggnaden av Rakel G2 där tids-, kostnads- och resurseffektivitet ska kunna vägas mot kraven på säkerhet, robusthet, tillgänglighet och statlig rådgivet*

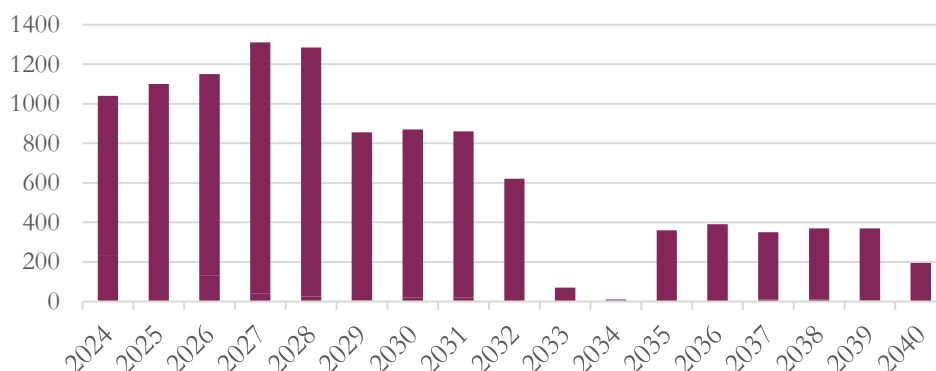
Nuvarande Rakel byggdes genom sekventiell etablering i olika områden över landet genom enskilda investeringsbeslut för varje etapp med en investeringsram som utvidgades efter hand. Detta sätt att etablera nuvarande Rakel ledde till en betydande merkostnad och förseningar. Dessutom behövde systemets arkitektur förändras och byggas om för att anpassa utrustningens etapper utifrån finansiella förutsättningarna.

Den arkitektur som MSB och Trafikverket redovisat för Rakel G2 bygger på en nationell målbild med en sammanhållen finansiering och minskar därmed riskerna att begå liknande misstag. Det finns dock för etableringen av Rakel G2 fortfarande likartade risker att ta hänsyn till med erfarenhet från etableringen av nuvarande Rakel. Systemet måste kunna utvecklas utan att behöva byggas om. En nationell helhetsdesign med en gemensam målbild och transparent kravställning är central för kostnadseffektivitet och för att minska risken för att investeringar görs förgäves.

Det underlag som redovisades i februari 2023 bygger på en förväntan om flera successiva och delvis överlappande investeringsbeslut under etableringen. Etableringen kan därmed anpassas till de investeringsbeslut som fattas. MSB och Trafikverket redovisade en tidsplan som baserades på ett initialt investeringsbeslut under 2023. För att undvika glapp av den typ som drabbade etableringen av nuvarande Rakel behöver det första beslutet omfatta åtgärder som täcker arbetet ända fram till 2028 då den planerade övergångsperioden inleds. Därpå följande investeringsbeslut föreslås fattas med minst ett års överlappning.

Arbetet med att förstärka nätet fortgår enligt det redovisade underlaget även efter att samtliga användare övergått till Rakel G2 fram till och med 2040.

Figur 1 Årliga investeringar enligt redovisat underlag



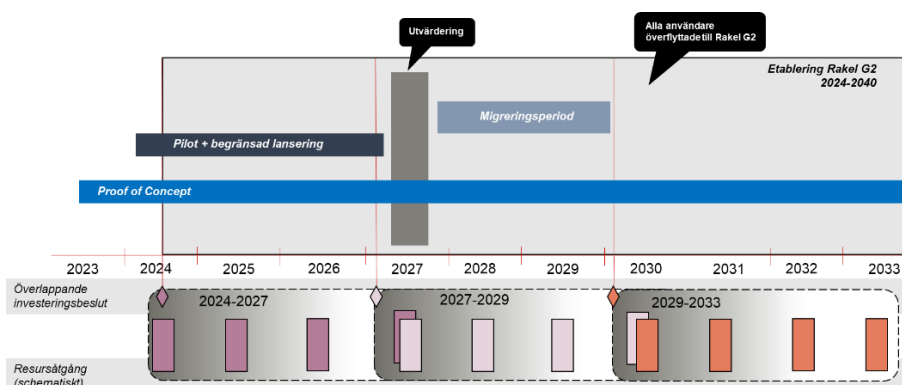
Figur 2 visar de planerade investeringarna för etableringen av Rakel G2 i enlighet med bilagan i slutredovisning. Nedan redovisas det kommande arbetet och även de successiva investeringsbeslut som planeringen bygger på.

4.6 Tidsplan

I rapporten utgår vi från den tidigare redovisade tidsplanen. Den kommer dock behöva flyttas fram med utgångspunkt i att regeringen inte fattade något beslut inför budgetår 2024. Om beslut fattas inför budgetår 2025 kan de kostnader som redovisats i avsnitt 2.1 om en förlängd drift av nuvarande Rakel undvikas.

Efter inlämningen av slutredovisningen har MSB och Trafikverket fortsatt arbetet utifrån den tidsplan som redovisades. Arbetet fortgår med radioplanering, att etablera transmissionsnät och att genomföra proof of concept för MCx-funktionalitet. Myndigheterna har även påbörjat en integrering av det upphandlade radioaccessnätet och det dedikerade kärnnätet. MSB har etablerat ett samverkansforum med ett stort antal användarorganisationer för metodutveckling inom ledning och samverkan inför etableringen av Rakel G2.

Figur 2. Successiva investeringsbeslut



Figur 3 beskriver hur successiva investeringsbeslut kan fattas för etableringen av Rakel G2. I figuren illustreras detta med tre delvis överlappande investeringsbeslut, men antalet är möjligt att justera utifrån de behov som finns.

Det första investeringsbeslutet representerar en andel av den bedömda totalkostnaden, men beaktar den fullständiga kostnadsbedömning för målbilden som Trafikverket och MSB har redovisat. Här ingår även de aktiviteter som genomförs efter att underlaget lämnades såsom anskaffning av kärnnät och uppdaterad radioplanering. Investeringsbeslutet ska inte betraktas som tillräckligt för att nå målbilden utan behöver följas av ytterligare beslut. Dessa föregås av uppdaterade kostnadsbedömningar med erfarenheter från arbetet i den första beslutsfasen. Detta är avgörande för att den långsiktiga planeringen och resurstilldelningen redan tidigt i arbetet baseras på en förväntad fullständig utbyggnad av Rakel G2.

Efterföljande investeringsbeslut omfattar nästa tidsperiod, men med en uppdaterad bedömning av kvarvarande kostnad och tidsplan för att nå målbilden.

Med de resurser som det första investeringsbeslutet tilldelar kan arbetet mot målbilden fortsätta och även mer tidskrävande aktiviteter inledas. Exempelvis handlar det om att identifiera platser och inleda tillståndsprocesser för de helt nya siter som bedöms behövas och där kraftförsörjning och transmission saknas.

Inför efterföljande investeringsbeslut kan nytt underlag redovisas och utvärdering enligt fastställda kriterier i regeringsuppdrag genomföras så att risker och osäkerheter beaktas, liksom teknisk utveckling och förändringar i omvärlden.

Med utgångspunkt i det första investeringsbeslutet kan även MSB fortsätta de pågående förberedelserna inför en planerad avveckling av Rakel.

Kostnadsberäkningarna som redovisats av Trafikverket och MSB indikerar att ett investeringsbeslut om cirka 5,9 miljarder kronor behövs för perioden fram till 2028 då användare förväntas påbörja övergången till Rakel G2.⁷²

Om inget beslut fattas så uppstår den investeringskostnad för livscykelhantering som vi redogör för i avsnitt 2.1 om förlängd drift av nuvarande Rakel. Denna investeringskostnad kan undvikas om det första investeringsbeslutet fattas. Den merkostnad som livscykelhantering av nuvarande Rakel representerar är därmed fortfarande möjlig att undvika, vilket skulle innebära att motsvarande investeringsmedel fortfarande är möjliga att använda för Rakel G2.

Kontinuerlig uppbyggnad av förmåga att hantera behov

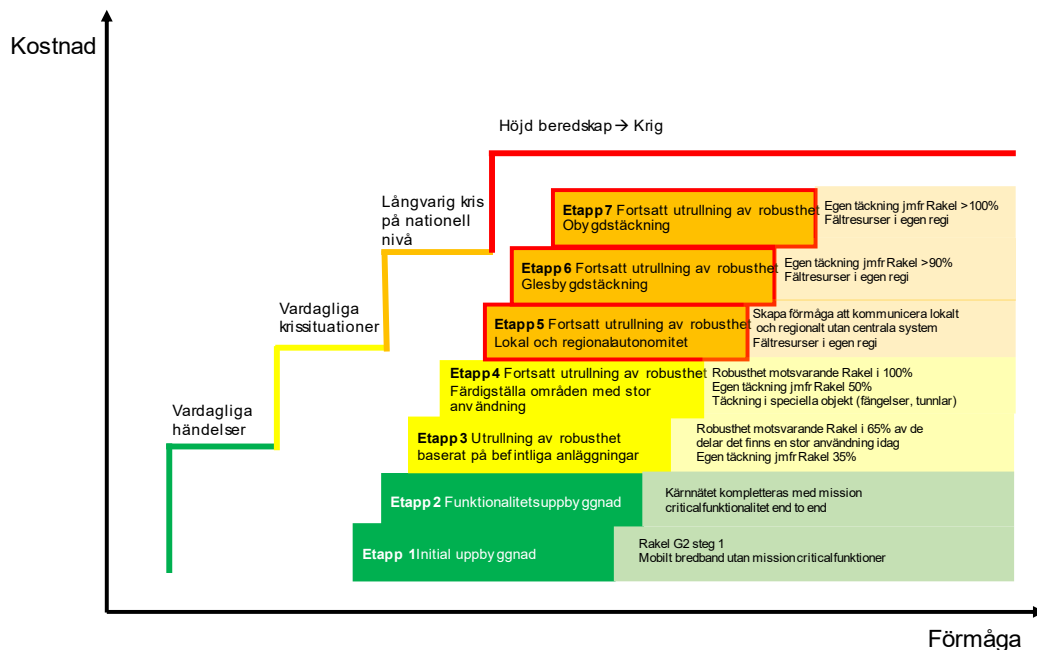
Ett första investeringsbeslut tillför viktig förmåga framför allt i termer av tjänster. I stora delar av landet med stor användning kommer tillgänglighet och robusthet att vara godtagbar.

Trappan i figur 4 illustrerar sekvensen och överlappningen i nödvändiga aktiviteter för att leverera förmågehöjningar inom ramen för Rakel G2. Etapperna sker delvis

⁷² Se tabell 1, Redovisning av uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Trafikverket att planera och förbereda vidare utveckling och etablering av Rakel Generation 2, MSB 2021:12010

parallellt med varandra. Förberedande aktiviteter som behövs för att realisera målbilden (etapp 1 – 7) pågår redan.

Figur 3. Kontinuerlig uppbyggnad av systemets förmåga



Etapp 1 – 2 (Grön)

I dagsläget pågår arbetet med en initial uppbyggnad av mobil datakommunikation i enlighet med MSB:s regleringsbrev. I detta ingår ett statligt kärnnät, och ett kommersiellt radioaccessnät. Det pågående arbetet skapar en plattform för att etablera nödvändig förmåga för Rakel G2 och är en förutsättning för att det av MSB och Trafikverket redovisade underlaget ska kunna genomföras.

Tillskott av förmåga sker genom täckning från kommersiella mobiloperatörers nät med de begränsningar detta innebär för redundans i transmission och reservkraft. Redundans i kraft, transmission och radioaccessnät är i denna etapp ännu inte dimensionerade för att hantera samhällsstörningar.

Redan i detta skede fattar användarorganisationerna långsiktiga beslut om investeringar i teknisk utrustning och utvecklingsarbete inför en kommande övergång till Rakel G2. Det finns dock ännu inte tillräcklig täckning eller robusthet för att användarorganisationerna bedöms kunna lämna nuvarande Rakel.

Baserat på ovannämnda tillskott till systemets förmåga kan användarna tekniskt och metodmässigt utveckla sin förmåga inför anslutning till Rakel G2. Detta omfattar digitalisering och verksamhetsutveckling i bred bemärkelse, bland annat anpassningar av lednings-, sambands- och kommunikationscentraler. Det behövs även investeringar i och test av den utrustning som ska användas av fältoperativ personal.

Etapp 3 – 4 (Gul)

Under etapp 3 – 4 fortskrider etableringen av det dedikerade radioaccessnätet för Rakel G2 baserat på den plan som redovisats. För att realisera etapp 3 – 4 förutsätts att det första investeringsbeslutet om cirka 5,9 miljarder kronor har tagits. Täckning förbättras genom inplaceringar i befintlig infrastruktur hos kommersiella, privata och offentliga aktörer, men även så kallade greenfield-siter byggs för att prioritera täckning där användare i nuvarande Rakel har täckning men en kommersiell operatör saknas. Etableringen under denna etapp innebär att användarnas behov av robusthet och täckning utifrån nationell olycksstatistik kan beaktas i ökad utsträckning.

MSB och Trafikverket förstärker robustheten och resiliensen med det egna dedikerade radioaccessnätet på platser där nuvarande Rakel fyller en avgörande betydelse för användarna. Centrala systemdelar tillkommer i detta skede såsom bryggor mellan Rakel och Rakel G2 samt Mission Critical tjänster. Användarorganisationer kan påbörja övergång till Rakel G2 efter en gemensam validering av att den förväntade funktionaliteten är på plats.

Under denna etapp fattar användarorganisationerna avgörande strategiska beslut för att kunna lämna nuvarande Rakel i ett senare skede. Här testas de egna systemen och hur dessa fungerar i förhållande till Rakel G2. Investeringsbeslut hos användarorganisationerna fattas även om val av utrustningsalternativ. Användarna får möjlighet att hantera samhällsstörningar i områden med lokalt hög trafikbelastning. De har även förmågan att leda och samverka samt genomföra operativ verksamhet både vid enskilda mindre vardagliga händelser och krissituationer.

Förstärkning för robusthet och täckning sker genom inplaceringar och byggnation i så kallade speciella objekt (till exempel tunnlar, sjukhus och fängelser) och reservkraft skapar en förmåga att hantera långvariga nationella kriser.

Utifrån ett operatörsperspektiv kommer både nuvarande Rakel och Rakel G2 vara i drift. Användare kommer därmed kunna nyttja det ena eller båda kommunikationssystemen. Genom en bryggfunktion kan systemen även kommunicera med varandra och underlätta för ledning och samverkan under en övergångsperiod.

Etapp 5 – 7 (Röd)

Under etapp 5 – 7 fortsätter förstärkningar av täckning och robusthet även i de mer besvärliga områden som initierats tidigt, men som kräver tid och resurser till exempel på grund av lovhantering och tillståndprocesser. Detta ger en ökad förmåga att hantera långvariga nationella kriser och stora störningar i elförsörjningen. Nu bedöms samtliga användarorganisationer ha förutsättningar att inleda övergång till Rakel G2. För att realisera etapp 5 – 7 förutsätts att det första investeringsbeslutet samt efterföljande investeringsbeslut har tagits.

Regionala förmågor tillförs så att användare kan hantera förmågebortfall och snabb återuppbyggnad i större områden, regional autonomitet samt funktionalitet i områden där täckning från kommersiella mobilnät helt saknas. Denna nivå behövs för att uppfylla totalförsvarets krav och behov av ett system för samverkan mellan de civila organisationerna och det militära försvaret.

Etableringen av det dedikerade radioaccessnätet fortsätter med ytterligare inplaceringar och nya siter där kommersiell täckning saknas. Förstärkning för robusthet och täckning sker främst genom inplaceringar och byggnation.

Reservkraften förstärks på de siter som inte har en tillräckligt långvarig förmåga. Resten av alla speciella objekt utrustas. Nu tillkommer förmåga att hantera långvariga nationella kriser utöver skogsbränder, stormar och allvarliga olyckor.

Som tidigare nämnts bygger de tidiga beslut som användarorganisationerna fattar på förutsättningen att etableringen når målbilden, det vill säga etapp 1 – 7.

4.7 Harmonisering med omvärlden

Det har sedan länge pågått ett nära samarbete inom Norden med operatörerna i Sverige, Norge, Danmark och Finland inom ramen för befintliga TETRA-system. Det gränsöverskridande samarbetet som idag är implementerat mellan Norge, Sverige och Finland behöver vidmakthållas även i nästa generations system och vid en övergångsperiod mellan nuvarande Rakel och Rakel G2.

Den nordiska samverkan har de senaste åren skiftat fokus till att även hantera ländernas kommande 4G/5G-satsningar för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Länderna har kommit olika långt i planeringen av modernisering av sina kommunikationslösningar och inför sina nya system vid olika tidpunkter. En arbetsgrupp i NCCOM⁷³ arbetar med frågor om teknik, metodik och överenskommelser inom gränsöverskridande samverkan.

I det fortsatta arbetet mellan de nordiska länderna behöver samtliga länder ta hänsyn till befintliga krav och behov på tekniska lösningar för att en gränsöverskridande samverkan ska vara möjlig under etableringen och övergångsperioden i alla nordiska länder. Som ett led i detta arbete ingår MSB, DSB⁷⁴ i Norge och Erillisverket⁷⁵ i Finland i det europeiska projektet BroadNet (numera BroadEU.net)⁷⁶. Detta projekt har som mål att säkerställa att gränsöverskridande samverkan mellan länder i Europa kan möjliggöras när länderna börjar införa nästa generations system såsom Rakel Generation 2. Aktiviteterna i BroadEU.net ligger i linje med utvecklingen av Rakel G2.

⁷³ Nordic Critical Communication Operator Meeting (NCCOM) är ett samverkansforum mellan de nordiska ländernas operatörer för Mission critical-nät.

⁷⁴ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, <https://www.nodnett.no/>.

⁷⁵ <https://www.erillisverket.fi/sv/>.

⁷⁶ <https://www.broadway-info.eu/roadmap/>.

5 Jämförande analys

5.1 Inledning

MSB konstaterar att en jämförelse mellan MSB och Trafikverkets förslag och Teracoms förslag måste ta hänsyn till att förslagen bygger på olika perspektiv avseende hur etablering av Rakel G2 kan genomföras. Det underlag som MSB och Trafikverket redovisat bygger på tidigare utredningar och regeringsuppdrag där analyser och bedömningar genomförts av hur Rakel G2 på bästa sätt kan möta den förväntade kravbilden från användarorganisationerna.⁷⁷ Det förslag som Teracom presenterat utgår från de befintliga förmågor och avtal som bolaget har och hur dessa skulle kunna nyttjas inom ramen för Rakel G2 för att i fas 2 utvecklas.

Den tekniska lösningen för 4G/5G uppbyggnaden skiljer sig inte mellan de båda alternativen. Båda alternativen ser vidare ett behov av att nyttja befintlig infrastruktur och förmågor från befintliga nätägare både i statlig och privat ägo. Det finns däremot områden där de två alternativen skiljer sig åt och där förutsättningarna ser olika ut.

I det följande kapitlet redogör vi för en jämförande analys utifrån rättsliga aspekter, säkerhetsskyddsaspekter, teknisk lösning, kostnadsberäkning och finansiering, tidsplan och harmonisering med omvärlden.

5.2 Rättsliga aspekter

Som framgår i avsnitt 3.2. finns det rättsliga risker för såväl regeringen som MSB i en realisering av förslaget från Teracom som det ser ut idag. Det handlar då om regeringens möjligheter att tilldela ett samhällsuppdrag med föreslaget innehåll till Teracom samt MSB:s förutsättningar att anskaffa tjänster från bolaget.

Om regeringen väljer att gå vidare med Teracoms förslag är MSB:s bedömning att lösningen behöver anpassas på sådant sätt att samhällsuppdraget ges till bolaget genom en så kallad kompetensöverföring. Kompetensöverföringen ska medföra att Teracom får ett självständigt ansvar att tillhandahålla Rakel G2 till användarna. MSB:s roll som samordnande, kravställare och ansvarig för att ta in avgifter kan då inte kvarstå i genomförandet. För det fall att regeringen ändå anser att det går att realisera förslaget med den föreslagna ansvarsfördelningen behöver det skapas förutsättningar för MSB att anskaffa nättjänster från Teracom utan föregående annonsering och konkurrensutsättning. En ensamrätt i lag eller förordning skulle kunna skapa sådana förutsättningar.

Om regeringen bedömer att förslaget ska realiseras i sin nuvarande utformning, utan att det tillkommer ett tydligt rättsligt stöd för MSB att anskaffa tjänsterna

⁷⁷ MSB:s uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att anskaffa och tillhandahålla tjänster för mobil datakommunikation till användare av Rakelsystemet 2020-06-25, Ju2020/02484/SSK, Ju2016/02406/SSK

direkt från Teracom, medför det att MSB behöver ta en upphandlingsrättslig risk inom ramen för myndighetens roll i genomförandet.

5.3 Säkerhetsskyddsaspekter

MSB har genomfört nödvändiga säkerhetsskyddsanalyser och säkerhetsskyddsbedömningar samt samråd med tillsynsmyndigheten. Om regeringen väljer att gå vidare med Teracoms förslag behöver nya säkerhetsskyddsanalyser och samrådsförfaranden genomföras av verksamhetsutövaren.

5.4 Teknisk lösning

Regeringen har sedan tidigare gjort bedömningen att det är nödvändigt att tillvarata redan gjorda investeringar. Utifrån detta fick MSB, Trafikverket och Svenska kraftnät i uppdrag att planera och förbereda vidareutveckling och etablering av Rakel G2. MSB konstaterar att det finns flera förmågor och investeringar som är viktiga att omhänderta för att uppnå synergier inom statsförvaltningen. Viktiga ingångsvärden i MSB:s och Trafikverkets underlag har t.ex. varit Trafikverkets infrastruktur och pågående utbyggnad av stamnät samt Svenska kraftnäts fibernät.

Teracom har förmågor och infrastruktur som är viktiga att omhänderta i ett framtida arbete. Den infrastruktur som Teracom äger och förvaltar är en viktig beståndsdel även i MSB och Trafikverkets underlag. MSB har redan idag avtal med bl.a. Teracom för inplaceringar och planerar även att i fortsättningen nyttja dessa.

Teracom tar däremot inte hänsyn till de förmågor som bland annat Trafikverket och Svenska kraftnät besitter och hur dessa kan användas i en lösning för att merutnyttja den infrastruktur som finns i statlig ägo.

Uppbyggnad av Rakel G2 är vidare beroende av marknadens innovationskraft och leveransförmåga. Utvecklingen inom 5G, utbyggnaden av operatörernas täckning, utveckling och robustifiering av stadsnäten samt förmågor inom entreprenad är några av de kritiska förmågor som krävs för att myndigheterna ska kunna bygga säkra, robusta och kostnadseffektiva kommunikationslösningar.

Även Teracoms förslag utgår från att nyttja befintliga kommersiellt tillgängliga radionät, men adresserar inte huruvida det är aktuellt med inplaceringar i befintlig infrastruktur. Detta anger Teracom kan omhändertas i ett senare skede, under Fas 2, i dialog med MSB och användarorganisationerna.

MSB och Trafikverket har som en del i planeringsarbetet analyserat nationell olycksstatistik och kommit fram till vilka platser som har högre behov av tillgänglighet än vad som kan åstadkommas enbart genom kommersiell täckning och robusthet. Teracom beskriver i sitt förslag att en analys av vilka robusthetshöjande åtgärder och kompletteringar i täckning som behövs kommer

adresseras i Fas 2. Detta medför kostnader för staten som inte är preciserade i Teracoms underlag.

5.5 Kostnadsberäkningar och finansiering

De kostnader som redovisats i MSB:s och Trafikverkets underlag baseras på kravbilderna från användarorganisationer och regeringen. Förutsatt att kravbilderna är oförändrad så kommer motsvarande kostnader att utgöra en planeringsförutsättning även i det arbete som Teracom föreslår ska ske först i fas 2.

Investeringskostnader för inköp av utrustning och tjänster från leverantörer inom reservkraft, transmission och etablering av nya siter är desamma oavsett vilken part som uppdras att genomföra arbetet.

Teracom redogör enbart för bolagets egna kostnader. Kostnader för MSB, övergång från nuvarande Rakel till Rakel G2 och Fas 2 finns inte med i Teracoms förslag, vilket ger osäkerheter i redovisade beräkningar.

Teracoms förslag, till skillnad från MSB:s och Trafikverkets underlag, tar inte hänsyn till synergier med drift och vidmakthållande av nuvarande Rakel och de kommunikationssystem Trafikverket driver och utvecklar.

5.6 Harmonisering med omvärlden

Det gränsöverskridande samarbetet som idag är implementerat mellan Norge, Sverige och Finland behöver vidmakthållas även i nästa generations system och vid övergångsperiod mellan nuvarande Rakel och Rakel G2. MSB har sedan länge ingått i ett nära samarbete inom Norden med operatörerna i Sverige, Norge, Danmark och Finland inom ramen för befintliga TETRA-system.

I Teracoms förslag finns gränsöverskridande samverkan med i fas 2 i tidsplanen och kommer hanteras i dialog med MSB och användarorganisationerna. För att kunna vidmakthålla den gränsöverskridande samverkan innebär det vidare att ansvaret fortsatt behöver vara kvar hos MSB både idag och under en övergångsperiod från Rakel till Rakel G2.

5.7 Tidsplan

Det finns överlag stora osäkerheter i tidsplanen för etableringen av Rakel G2 oavsett vilket alternativ som regeringen väljer att gå fram med. En osäkerhetsfaktor rör när ett beslut om fortsättningen kan förväntas tas. Därutöver finns det stora osäkerheter kring den tekniska utvecklingen och tillgången till tjänster som möter användarnas behov.

Där det finns skillnader mellan Teracoms och MSB:s och Trafikverkets redovisade tidsplan rör när i tid ett arbete kan påbörjas.

MSB bedömer att den tidsplan som Teracom har redovisat riskerar att försenas och förlängas med uppskattningsvis totalt två till fyra år.

Flertalet osäkerhetsfaktorer kan påverka när tidsplanen enligt Teracoms förslag kan inledas. Det behöver till exempel genomföras säkerhetsskyddsanalyser och samråd med tillsynsmyndigheterna vilket påverkar tiden innan Fas 1 kan påbörjas med upp till ett år.

Det är inte möjligt att uppskatta mer konkret i vilken omfattning de rättsliga osäkerhetsfaktorerna kan riskera att påverka tidsplanen i Teracoms förslag. Tidsfördröjningen påverkas av Teracoms förutsättningar att genomföra upphandlingar enligt upphandlingsregleringen, EU-kommissionens handläggningstid för anmälan om statligt stöd och om något av besluten blir föremål för en rättslig prövning. Inrättandet av en upphandlingsfunktion samt genomförandet av upphandlingar i enlighet med upphandlingsregleringen är aspekter som Teracom inte har beaktat i redovisningen av tidsplanen. Detta behöver göras innan Fas 1 kan påbörjas. Till skillnad från Teracom så har MSB och Trafikverket redan organisatoriska förutsättningar för att genomföra upphandlingar och har slutfört upphandling av en kommersiell operatör för radioaccessnät.

Teracoms förslag baseras på nya ingångsvärden som verksamhetsutövaren behöver ta hänsyn till. Därmed behöver nya säkerhetsskyddsanalyser tas fram innan Fas 1 kan inledas, något som påverkar tidsplanen. MSB:s upphandlingar har konkurrensutsatts och föregåtts av säkerhetsskyddsanalyser och samråd med tillsynsmyndigheten.

MSB har, i enlighet med uppdrag från regeringen, inlett ett arbete med att utveckla och etablera tjänster för mobil datakommunikation. Detta motsvarar etapp 1 – 2 som redovisats i figur 2. MSB konstaterar att etapp 1 – 2 kan jämföras med det Teracom benämner som Fas 1, som utgår från att MSB nyttjar befintligt kärnnät som Teracom äger samt radioaccessnät från en upphandlad kommersiell operatör.

MSB har redan genomfört upphandlingar som har resulterat i kontrakt med Telia för radioaccessnät respektive Ericsson för ett dedikerat kärnnät. Enligt MSB:s tidsplan ska dessa system vara integrerade vid årsskiftet 2024 – 2025.

Med anledning av den tidsförskjutning som MSB ser i Teracoms förslag kommer Teracoms Fas 1 kunna inledas först efter upphandlingar och förberedelser inför dessa är genomförda. Vilket innebär att Fas 1, som bedömts ta nio månader, inte kan inledas förrän ovannämnda grundförutsättningar är på plats. MSB uppskattar att denna tidsförskjutning riskerar att uppgå till åtminstone ett – två år.

Det saknas vidare tidsuppskattningar för de delar som ingår i Fas 2. Användarnas krav och behov är inte omhändertagna i den nuvarande redovisningen utan föreslås omhändertagas inom ramen för Fas 2. Om kravbilden är oförändrad mot MSB:s och Trafikverkets underlag så kommer åtgärder behöva kompletteras i Teracoms förslag, vilket kommer ha påverkan på tidsplanen.

Teracom beskriver att Fas 2 ska kravställas och utvecklas i samarbete med MSB och användarorganisationerna för att kunna vika tids-, kostnads- och resurseffektivitet. MSB bedömer därmed att det finns stora osäkerheter för fas 2 och fas 3 vad gäller tidsplan och kostnader för en successiv etablering då dessa faser är odefinierade i omfattning.

6 Slutsatser

6.1 Alternativ

Om beslut från regeringen uteblir är det huvudsakliga alternativet att fortsätta använda dagens Rakel med kompletterande datatjänster utifrån de av MSB redan genomförda upphandlingarna (kärnnät från Ericsson och RAN från Telia). Denna lösning kommer inte att leva upp till användarnas behov, samt att kostnaderna för en förlängd drift av dagens Rakel beräknas uppgå till en totalkostnad om 7,3 miljarder fram till 2035 (varav 2,6 miljarder kronor avser investeringar för att hålla liv i den gamla TETRA-tekniken).

De två huvudsakliga alternativ som MSB utrett i denna rapport är att genomföra Teracoms förslag, eller genomföra en modifierad version av det förslag som lämnats av MSB och Trafikverket.

6.2 Teracoms förslag

Om regeringen önskar gå vidare med Teracoms förslag bedömer MSB att det finns ett antal betydande osäkerheter. Av följande skäl förordar MSB inte detta alternativ:

- Tidsplanen för införande av Rakel G2 försenas:
 - MSB kan inte, utan betydande upphandlingsrättsliga risker, köpa tjänster direkt av Teracom, det vill säga utan föregående konkurrensutsättning.
 - MSB bedömer att Teracom behöver upphandla flertalet tjänster och funktioner som finns i förslaget.
 - MSB bedömer att det krävs nya säkerhetsskyddsanalyser och samråd med berörda tillsynsmyndigheter.
- Det finns oklarheter i den tekniska lösningen:
 - Förslaget bygger på en stegvis etablering, men där endast Fas 1 är tydligt definierad. Fas 2 och Fas 3 ska föregås av krav och behovsinsamling för att kunna utformas.
 - Den föreslagna lösningen föregår i vissa avseenden en kommande upphandling och kan behöva justeras baserat på vad marknaden vid tillfälle för upphandling kan komma att erbjuda.
- Osäkerhet kring totalkostnader:
 - MSB bedömer med anledning av att framförallt Fas 2 och Fas 3 inte är tydligt definierade så finns stora osäkerheter i den faktiska kostnaden. Visar det sig att kravbildningen inför Fas 2 och Fas 3 är likvärdig som

redovisats i MSB:s och Trafikverkets förslag så blir kostnaderna sannolikt i samma storleksordning.

- Ökade kostnader i driften av Rakel:
 - En förlängd drift av nuvarande Rakel, till följd av försening, kommer innebära att livscykelhanteringen av nuvarande Rakel behöver påbörjas under 2025 till en total kostnad om cirka 7,3 miljarder kronor (där 2,6 miljarder kronor utgör investeringskostnader) fram till 2035.
- Osäkerheter kring gränsöverskridande samverkan och harmonisering med omvärlden:
 - I det fortsatta arbetet behöver Sverige ta hänsyn till befintliga krav och behov på tekniska lösningar för att en gränsöverskridande samverkan fortsatt ska vara möjlig under etableringen och övergångsperioden. Detta gäller framförallt arbetet med de nordiska länderna där dagens system är sammankopplade för gränsöverskridande samverkan.
 - Med en förskjuten tidsplan så riskerar Sverige att hamna efter övriga europeiska länder som har som målbild att göra tekniskskifte kring 2030 och därmed försvåras harmoniseringen med EU gemensamma initiativ så som BroadEU.net.

6.3 Reviderad version av MSB:s och Trafikverkets förslag

Utifrån den uppdaterade inriktningen från regeringen i nuvarande regeringsuppdrag så minskar det första investeringsbehovet markant. Med utgångspunkt i förtydligandet avseende successiv etablering så bedöms den initiala kostnaden för införande av Rakel G2 minska, dvs för att realisera etapp 3 och 4 i MSB:s och Trafikverkets förslag.

Fortsatta investeringar för att realisera etapp 5-7 – som framförallt avser investeringar avseende regional autonomi, glesbygds- och obygdstäckning och därmed möta totalförsvarets behov – sträcks ut över en längre tidsperiod och behöver hanteras i efterföljande investeringsbeslut.

Sammanfattningsvis förespråkar MSB detta alternativ av följande skäl:

- MSB har genomfört upphandlingar av kärnnät och radioaccessnät-leverantör i enlighet med upphandlingslagstiftningen och säkerhetsskyddslagstiftningen och är därmed redo att fortsätta utvecklingen av Rakel G2 enligt MSB och Trafikverkets förslag.
- MSB förordar att beslut fattas för att realisera etapp 3 och 4. Detta beslut bör sedan utgöra ett första steg av flera successiva investeringsbeslut.
- Genom ett första investeringsbeslut enligt ovan, där täckning prioriteras före robusthet, kan MSB tillhandahålla ett system som användar-

organisationerna bedöms acceptera för att kunna lämna nuvarande Rakel 2028–2029.

- Beslut att realisera MSB och Trafikverkets förslag medför att livscykelhanteringen av nuvarande Rakel, till en uppskattad kostnad om 7,3 miljarder (där 2,6 miljarder utgör investeringskostnader) fram till 2035, kan undvikas. Detta förutsätter att beslut fattas under 2024.