

Vår referens: Dnr: 25-20803, **Aktbilaga:** 7

Omedelbart föreläggande att medverka till förmedling av nödkommunikation

Part:

Telenor Sverige AB, 556421-0309

Saken

Omedelbart föreläggande enligt 11 kap. 11 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK)

Post- och telestyrelsens avgörande

Med stöd av 11 kap. 11 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK) förelägger Post- och telestyrelsen (PTS) omedelbart Telenor Sverige AB (Telenor) att, i enlighet med 7 kap. 35 § första stycket 1 LEK, medverka till att nödkommunikation utan avbrott kan förmedlas avgiftsfritt för slutanvändaren, på följande sätt.

Identifiera utrustning

1. Telenor ska genast och fortlöpande identifiera de mobiltelefoner som inte fullständigt stödjer framkoppling av röstsamtal till nödnumret 112 genom VoLTE.
2. Telenor ska därvid särskilt identifiera de mobiltelefoner som kräver att slutanvändaren vidtar någon ytterligare åtgärd utöver att ringa för att nödkommunikation via röstsamtal ska övergå till en annan tillhandahållares nät (s.k. nödroaming), t.ex. starta om mobiltelefonen eller avlägsna SIM-kortet.

Blockera nätåtkomst

3. Telenor ska från och med den 2 februari 2026 blockera anslutning till sitt nät för mobiltelefoner som avses i punkten 1. Mobiltelefoner som identifierats enligt punkten 2 ska dock blockeras redan från och med den 1 december 2025.

Information till slutanvändare

4. Telenor ska genast genom riktade meddelanden informera berörda slutanvändare om
 - att slutanvändarens mobiltelefon kommer att blockeras i Telenors nät i enlighet med punkt 3,
 - anledningen till detta, och
 - att slutanvändaren måste byta mobiltelefon för att ha fortsatt åtkomst till Telenors nät efter tidpunkten för blockering.

De slutanvändare vars mobiltelefoner blockeras från och med den 2 februari 2026 ska även informeras om

- att nödkommunikation via röstsamtal efter nedstängningen av 2G- och 3G-näten och fram till tidpunkten för blockering inte kommer att fungera som vanligt, kan komma att övergå till en annan tillhandahållares nät (s.k. nödroaming) och att nödroaming endast fungerar under förutsättning att det andra nätet har täckning på den aktuella platsen,
- att nödroaming kan innebära att det tar längre tid att koppla upp samtalet till alarmeringscentralen och att information om var slutanvändaren befinner sig inte vidarebefordras, och
- att det kan krävas att slutanvändaren vidtar någon ytterligare åtgärd utöver att ringa för att nödroaming ska fungera, t.ex. att telefonen startas om eller att SIM-kortet avlägsnas.

Information till virtuella operatörer

5. Telenor ska genast informera virtuella operatörer (MVNO:s) som använder bolagets nät om innehållet i detta föreläggande.

Detta föreläggande är giltigt till och med den 21 februari 2026.

Bakgrund

Just nu pågår ett teknikskifte då 2G- och 3G-näten avvecklas. Telia, Tele2, Telenor och Hi3G har påbörjat nedstängningar av 3G-näten, vilket kommer att vara klart i slutet av 2025. Telia, Tele2 och Telenor planerar också att stänga ner 2G-näten. Telenor och Tele2 planerar att avveckla 2G-näten i slutet av 2025, medan Telia väntar till slutet av 2027.¹

PTS har nyligen uppmärksammats på att teknikskiftet från 2G/3G till 4G/5G riskerar att orsaka att vissa mobiltelefoner, även sådana som är 4G-kompatibla och möjliggör vanliga röstsamtal, inte kommer att kunna användas för nödkommunikation genom röstsamtal till 112 efter att 2G- och 3G-näten har stängts ner. Problemet består i att slutanvändare med vissa modeller av mobiltelefoner, som idag stödjer röstsamtal genom VoLTE, riskerar att inte kunna kontakta 112 efter nedstängningen av 2G- och 3G-näten. Dock kommer övriga funktioner i telefonen att fungera och slutanvändaren kommer att kunna ringa andra samtal och använda internet. Det kan alltså uppkomma situationer då slutanvändaren tror sig kunna nå 112, men inte kan göra det.

PTS har i detta tillsynsärende ställt frågor kring hur Telenor agerat hittills i frågan. Bland annat har bolaget fått svara på om berörda slutanvändare har kunnat identifieras, hur många som berörs och vilken information dessa slutanvändare har fått från sin operatör. PTS har även ställt frågor kring möjligheterna att förmedla nödsamtal efter nedstängningen av 2G- och 3G-näten.

Mot bakgrund av de svar som kommit in kan PTS konstatera att det sammantaget är ett stort antal slutanvändare som berörs. Dessa användare kommer efter nedstängningen av 2G- och 3G-näten att kunna använda sina mobiltelefoner till vanliga röstsamtal med stöd av VoLTE, men inte kunna ringa nödsamtal till 112. Dessa slutanvändare kommer vid nödkommunikation att behöva förlita sig enbart på s.k. nödroaming, där samtal till 112 förmedlas genom en annan operatörs 2G-nät som fortfarande är i drift.

Skäl

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 7 kap. 35 § första stycket LEK ska den som tillhandahåller ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig nummerbaserad interpersonell kommunikationstjänst

¹ Se [Teknikskifte | PTS](#) och [bytnat.nu](#)

1. medverka till att nödkommunikation utan avbrott kan förmedlas avgiftsfritt för slutanvändaren, och
2. avgiftsfritt lämna lokaliseringssuppgifter till den som tar emot nödkommunikation.

I 11 kap. 11 § LEK anges att vid en överträdelse av lagen eller av beslut om skyldigheter, åtaganden eller villkor som har meddelats med stöd av lagen eller av de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, får tillsynsmyndigheten, i avvaktan på att ärendet avgörs slutligt, omedelbart

1. meddela ett föreläggande att genast följa lagen eller de beslut om skyldigheter, åtaganden eller villkor som har meddelats med stöd av lagen eller de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen,
2. återkalla ett tillstånd eller ändra tillståndsvillkoren, eller
3. meddela ett föreläggande att en verksamhet helt eller delvis ska upphöra.

En förutsättning för ett beslut enligt första stycket är att överträdelsen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, säkerhet eller hälsa eller kan befaras orsaka allvarliga ekonomiska eller operativa problem för tillhandahållare eller användare av elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster eller andra användare av radiofrekvenser. Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite.

Giltighetstiden för ett beslut enligt första stycket får vara högst tre månader. Om rättelse inte har vidtagits, får giltighetstiden dock förlängas med ytterligare högst tre månader.

PTS bedömning

Det kan konstateras att det finns ett antal slutanvändare i Telenors nät som efter avvecklingen av 2G- och 3G-näten inte kommer att ha samma möjligheter som i dag att med sin nuvarande mobiltelefon ringa röstsamtal till nödnumret 112. PTS har med anledning av detta inlett tillsyn av hur Telenor efterlever kraven i 7 kap. 35 § LEK. Frågan i det här skedet är om ett omedelbart föreläggande ska meddelas mot Telenor att genast följa lagen.

Av utredningen i ärendet framgår att de aktuella telefonerna enbart kommer att kunna koppla upp sig för nödsamtal till 112 genom nödroaming via Telias 2G-nät. Sådan nödroaming innebär i praktiken, såvitt PTS känner till, en inte obetydlig fördröjning av samtalet till alarmeringscentralen. En förutsättning för nödroaming är vidare att en annan operatör har fungerande täckning på platsen, vilket inte alltid är fallet. Enligt PTS bedömning kan det inte heller uteslutas att SIM-kortet behöver tas ut ur mobiltelefonen innan samtalet rings. PTS har också informerats om att

lokaliseringssuppgifter inte kan förmedlas i samma utsträckning vid nödroaming. PTS ser generellt positivt på nödroaming som funktion, men anser mot bakgrund av ovanstående att det inte är acceptabelt och hållbart att använda nödroaming som enda ordinarie lösning för slutanvändaren att nå 112.

Sammantaget anser PTS i detta skede att Telenor inte i tillräcklig utsträckning medverkar till förmedling av nödkommunikation utan avbrott på det sätt som följer av 7 kap. 35 § första stycket 1 LEK. Telenor kan inte heller lämna lokaliseringssuppgifter i enlighet med 7 kap. 35 § första stycket 2 LEK. Telenor överträder därmed bestämmelserna i LEK.

Att allmänheten har möjlighet att kontakta samhällets alarmeringstjänst genom det gemensamma europeiska larmnumret 112 är av avgörande betydelse för tillgången till räddningstjänst och sjukvård i nödsituationer. Den situation som beskrivits ovan, där ett väsentligt antal slutanvändare riskerar att inte kunna ringa röstsamtal till 112 utan avbrott, utgör enligt PTS ett allvarligt hot mot allmän säkerhet och hälsa samt kan befaras orsaka allvarliga operativa problem för användare av elektroniska kommunikationstjänster.

Mot bakgrund av det som hittills har framkommit i ärendet anser PTS att Telenor med stöd av 11 kap. 11 § LEK omedelbart, i avvaktan på att ärendet avgörs slutligt, ska föreläggas att följa lagen på det sätt som anges ovan under PTS avgörande.

I 5 § förvaltningslagen (2017:900) stadgas att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

PTS gör bedömningen att det är av största vikt att Telenor genast identifierar de mobiltelefoner som berörs av den beskrivna problematiken och informerar de berörda slutanvändarna. PTS bedömer dock att det krävs mer än enbart informationsinsatser för att nå det avsedda resultatet, det vill säga att det inte ska förekomma att slutanvändare ställs inför en situation där samtal till nödnumret 112 inte kan kopplas fram utan avbrott. Det är därför nödvändigt att Telenor även blockerar anslutning till sitt nät för mobiltelefoner som inte fullständigt stödjer framkoppling av röstsamtal till nödnumret 112 genom VoLTE.

Allmänhetens tillgång till nödkommunikation är ett mycket starkt intresse. Mot den bakgrunden kan även ingripande åtgärder vara motiverade (jfr RK 2022:1). De blockeringsåtgärder som PTS nu beslutar om är ingripande för såväl Telenor som berörda slutanvändare och kan förutsättas orsaka vissa kostnader för dem. Detta måste dock vägas mot den riskfyllda situationen att ett stort antal slutanvändare

felaktigt tror sig kunna ringa 112. PTS bedömer att den negativa effekten av beslutet för slutanvändarna kan motverkas genom att slutanvändaren antingen införskaffar en mobiltelefon med den nödvändiga tekniken eller byter till en operatör som fortfarande tillhandahåller möjlighet att ringa samtal via 2G-nätet. De åtgärder som Telenor nu åläggs att vidta får därmed i sig anses vara nödvändiga och proportionerliga.

Blockeringen av de identifierade mobiltelefonerna kommer att innebära att slutanvändarna inte kommer att kunna använda sig av Telenors nät över huvud taget. PTS anser därför att det är proportionerligt att Telenor genom föreläggandet åläggs att först informera de berörda slutanvändarna och en viss tid därefter att blockera mobiltelefonen från att ansluta sig till nätet. Detta gäller dock inte mobiltelefoner där det krävs att slutanvändaren vidtar någon ytterligare åtgärd utöver att ringa för att nödkommunikation ska kunna förmedlas genom en annan tillhandahållares nät. En sådan åtgärd kan exempelvis vara att det krävs att slutanvändaren startar om mobiltelefonen eller avlägsnar SIM-kortet. PTS anser att sådana mobiltelefoner utgör en särskild stor risk i en nödsituation. Dessa mobiltelefoner ska därför blockeras redan i samband med nedstängningen av 2G- och 3G-näten.

Detta beslut är ett omedelbart föreläggande i avvaktan på att tillsynsärendet avgörs slutligt. De bedömningar som görs i detta beslut binder inte PTS i fråga om åtgärder som kan komma att beslutas senare.

Underrättelse om överklagande

Om ni vill överklaga detta beslut ska ni skriva till Förvaltningsrätten i Stockholm. Brevet ska dock sändas till Post- och telestyrelsen, Box 6101, 102 32 Stockholm, alternativt till pts@pts.se.

Tala om i brevet vilket beslut ni överklagar genom att ange beslutets nummer. Tala också om vilken ändring av beslutet ni vill ha.

Brevet med överklagandet ska innehålla: ert person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till er arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där ni kan nås för delgivning. Om ni anlitar ett ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

PTS måste ha fått ert överklagande inom tre veckor från den dag ni fått del av beslutet. Annars kan överklagandet inte prövas.

PTS sänder överklagandet vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning.

Om något är oklart kan ni vända er till PTS.

Beslutet har fattats av avdelningschefen Jonas Wessel. Föredragande har varit enhetschefen Jesper Simons. I ärendets slutliga handläggning har även deltagit juristen Björn Andersson, verksjuristerna Ulrica Ljunggren och Erica Nyström och chefsjuristen Karolina Asp.