

Vår referens: Dnr 25-20803, **Aktbilaga:** 27

Underrättelse och föreläggande att medverka till förmedling av nödkommunikation

Part:

Telenor Sverige AB, 556421-0309

Saken

Underrättelse enligt 11 kap. 5 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK).

Föreläggande enligt 11 kap. 6 § samma lag.

Post- och telestyrelsens underrättelse

Telenor Sverige AB (Telenor) underrättas om Post- och telestyrelsens (PTS) misstanke att Telenor inte medverkar till att nödkommunikation kan förmedlas utan avbrott enligt 7 kap. 35 § LEK.

PTS misstänker att Telenor inte efterlever 7 kap. 35 § LEK genom att bolaget

- inte blockerar inkommande mobiltelefoner som inte stödjer framkoppling av röstsamtal till nödnumret 112 genom VoLTE.
- inte fortlöpande kommer att fortsätta identifiera mobiltelefoner som inte stödjer framkoppling av röstsamtal till nödnumret 112 genom VoLTE.

Ett eventuellt yttrande med anledning av underrättelsen ska ha kommit in till PTS senast den 10 april 2026.

Post- och telestyrelsens föreläggande

PTS förelägger Telenor att medverka till att nödkommunikation utan avbrott kan förmedlas avgiftsfritt för slutanvändaren, på följande sätt.

1. Identifiera utrustning

Telenor ska fortlöpande identifiera mobiltelefoner som inte stödjer framkoppling av röstsamtal till nödnumret 112 genom VoLTE.

2. Blockera nätåtkomst

Telenor ska även fortsättningsvis blockera anslutning till sitt nät för sådana mobiltelefoner som avses i punkten 1. Detta gäller oavsett om slutanvändaren av mobiltelefonen är en av Telenors egna kunder eller om mobiltelefonens slutanvändare är kund hos en annan tillhandahållare som använder sig av Telenors nät, inklusive inroamande mobiltelefoner.

3. Information till virtuella operatörer och slutanvändare

Telenor ska fortlöpande hålla information om detta föreläggande tillgänglig för berörda slutanvändare och för virtuella operatörer (MVNO:s) som använder bolagets nät.

Genom detta föreläggande upphör PTS beslut av den 21 november 2025 att gälla.

Föreläggandet gäller omedelbart.

Bakgrund

Ett teknikskifte har genomförts där 2G- och 3G-näten har avvecklats. Telia avvecklar dock sitt 2G-nät först i slutet av 2027.¹

PTS uppmärksammades under hösten 2025 på att vissa mobiltelefoner, även sådana som är 4G-kompatibla och möjliggör vanliga röstsamtal, inte kan användas för nödkommunikation genom röstsamtal till 112 efter att 2G- och 3G-näten har stängts ner om inte nödroaming används. Mobiltelefonerna fungerar som nämnts i övrigt och slutanvändaren kan till exempel 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, med stöd av 11 kap. 11 § LEK, den 21 november 2025 meddelat ett omedelbart föreläggande i ärendet. Föreläggandet skulle initialt upphöra

¹ Se Teknikskiftet PTS och bytnat.nu

att gälla den 22 februari 2026, men giltighetstiden förlängdes till och med den 1 april 2026.

Enligt det omedelbara föreläggandet skulle Telenor för att uppfylla kraven i 7 kap. 35 § LEK

1. Genast och fortlöpande identifiera de mobiltelefoner som inte fullständigt stödjer framkoppling av röstsamtal till nödnumret 112 genom VoLTE.
2. 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.
3. 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.
4. 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 3Gnäten 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.
5. Telenor ska genast informera virtuella operatörer (MVNO:s) som använder bolagets nät om innehållet i detta föreläggande.

Telenors inställning

Telenor har inkommit med yttranden i november och december 2025 samt i januari och februari 2026, vad gäller det aktuella ärendet, och har i huvudsak uppgett följande.

Telenor har uppgett vilka metoder bolaget använt sig av för att identifiera aktuella mobiltelefoner. Telenor har vidare uppgett bl.a. att bolaget inte avser att blockera anslutning till sitt nät för inroamande mobiltelefoner. En följd av detta är att bolaget då inte heller informerar inroamande slutanvändare.

Bolaget blockerar inte inroamande mobiltelefoner i sitt nät, eftersom Telenor inte med säkerhet kan fastställa om inroamande (i fallet inbound international roaming) mobiltelefoner stödjer VoLTE Emergency eller inte. En av Telenor identifierad modell/typ kan ha en annan funktionalitet om den har ett ursprung från en utländsk operatör. Vidare anser Telenor att kravet på blockering av inroamande terminaler inte heller vore proportionerligt utifrån berörda slutanvändares perspektiv (tillfälliga besökare är i hög grad beroende av sin terminal för biljetter, boardingkort, bokningar, visum, betalningar, recept etc). Bolaget framhåller också att om den inroamande mobiltelefonen saknar stöd för VoLTE Emergency kommer den att kunna använda nödroaming i ett existerande 2G-nät till utgången av 2027.

Bolaget har inte någon fortlöpande heltäckande process för att identifiera bristfälliga telefoner som inte redan är identifierade och som introduceras i deras nät. Däremot sker fortlöpande testning av mobiltelefoner vilket gör att listan över identifierade modeller kan bli längre med tiden, och sådana telefoner kommer att ingå i blockeringen.

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. 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. 5 § LEK anges att om PTS misstänker att den som bedriver verksamhet enligt denna lag inte följer 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, ska myndigheten underrätta den som bedriver verksamheten om misstanken och ge denne möjlighet att yttra sig inom skälig tid. Detta gäller även när PTS misstänker att någon inte följer en genomförandeåtgärd som avses i 11 kap. 1 § andra stycket LEK eller inte använder en radiosändare i den utsträckning som villkoren medger.

Enligt 11 kap. 6 § LEK får PTS meddela de förelägganden som behövs för att rättelse ska ske omedelbart eller inom skälig tid. Om ett föreläggande inte följs får tillsynsmyndigheten, efter utgången av den tid som angetts i underrättelsen

- återkalla ett tillstånd, ändra tillståndsvillkor eller besluta att den som har åsidosatt en skyldighet ska upphöra med verksamheten helt eller delvis, om inte överträdelsen är av mindre betydelse, eller
- meddela de ytterligare förelägganden som behövs för att 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 ska följas.

Enligt tredje stycket får förelägganden och förbud förenas med vite.

PTS bedömning

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. En situation 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 för användare av elektroniska kommunikationstjänster. Telenor ska därför föreläggas att blockera anslutning till sitt nät för mobiltelefoner som inte stöder framkoppling av röstsamtal till 112 genom VoLTE.

Skyldigheten omfattar även inroamande mobiltelefoner och MVNO:er

Telenor har uppgett att inroamande kunder kommer att kunna använda nödroaming för att nå 112 i en nödsituation, i stället för att mobiltelefonen blockeras. PTS ser generellt positivt på nödroaming men anser inte att det är godtagbart att använda nödroaming som en ordinarie lösning för att kunna ringa 112 då det enligt PTS bedömning finns viss bristfällighet i samband med nödroaming, såsom fördröjning av samtalet till alarmeringscentralen, försvårad återuppringning och att lokaliseringssuppgifter inte kan förmedlas i samma utsträckning.

Enligt PTS bedömning är det av yttersta vikt att slutanvändare har möjlighet att även kunna ringa 112 via sin 4G-kompatibla mobiltelefon som möjliggör vanliga röstsamtal genom VoLTE. Enligt PTS är den möjligheten lika viktig för alla slutanvändare som använder Telenors nät. PTS anser därför att även inroamande mobiltelefoner av samma modell som Telenor identifierat som telefonmodeller som inte går att ringa 112 med genom VoLTE ska blockeras för anslutning till nätet.

Skyldigheten att blockera nätåtkomst för mobiltelefoner som inte stödjer framkoppling av röstsamtal till nödnumret 112 genom VoLTE omfattar därmed, förutom Telenors egna kunder, även MVNO:ers kunder och inroamande mobiltelefoner.

Telenor har även uppgett att bolaget inte med säkerhet vet vilka mobiltelefoner som saknar förmåga att ringa 112 över VoLTE. Som Telenor anför skulle det därmed kunna finnas en risk att en unik mobiltelefon från en utländsk operatör som har funktionalitet för att kunna ringa 112 genom VoLTE, trots att den tillhör samma modell som bolaget identifierat som en telefonmodell som inte går att ringa 112 genom VoLTE, skulle blockeras i onödan. PTS bedömer dock att motsatsen vore värre, dvs. att en unik inroamande mobiltelefon som tillhör en modell som blockerats skulle kunna användas i nätet och där slutanvändaren då tror att det går att ringa 112, eftersom andra röstsamtal fungerar, men att det inte är möjligt att göra i en uppkommen nödsituation om inte nödroaming används.

I sammanhanget är det också värt att notera att inom EU regleras roaming genom principen ”roam like at home”, som innebär att slutanvändare i normalfallet ska kunna använda mobila tjänster i andra medlemsstater till samma pris och på samma villkor som i hemlandet². För att det ska fungera behöver besökarens utrustning vara kompatibel med mobilnäten i det besökta landet. Det här är en utmaning som kommer att finnas kvar under en längre tid, eftersom tekniskiftet sker successivt och i olika takt i olika delar av världen. Problemet med utrustning som inte är kompatibel i alla länder inom EU kommer därför att finnas kvar under en längre tidsperiod. Eftersom Sverige är tidigt ute med avvecklingen av 2G och 3G-näten kommer det att krävas att slutanvändare informerar sig om ifall deras utrustning fungerar i Sverige eller inte innan de reser hit.

Föreläggandet är proportionerligt

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 nödsamtal via eget nät. De åtgärder som Telenor nu åläggs att vidta får därmed i sig anses vara nödvändiga och proportionerliga.

Vad gäller Telenors argument om att det inte är proportionerligt att blockera anslutning till nätet för inroamande mobiltelefoner utifrån slutanvändarens perspektiv, såsom att tillfälliga besökare är beroende av sin mobiltelefon för hantering av biljetter, boarding kort etc. är PTS bedömning att den situationen torde tas om hand för en sådan slutanvändare genom att den inroamande mobiltelefonen kommer, vid nekad

² Berec, december 2022, Berec guideline on regulation (EU) 2022/612 and Commission Implementing Regulation (EU) 2016/2286 (Retail Roaming Guidelines), s. 22

åtkomst till Telenors nät, att ansluta till en annan operatörs nät som den inroamande mobiltelefonens hemmanät har avtal om internationell roaming med, under förutsättning att just den telefonmodellen inte är blockerad även i den operatörens nät.

PTS gör bedömningen att det är nödvändigt med hänsyn till allmän säkerhet och hälsa, och därmed proportionerligt, att Telenor blockerar anslutning till sitt nät för mobiltelefoner som inte stödjer framkoppling av röstsamtal till nödnumret 112 genom VoLTE.

Fortlöpande identifiera utrustning

Enligt PTS bedömning krävs det att Telenor även fortsättningsvis fortlöpande identifierar de mobiltelefoner som berörs av den beskrivna problematiken. Det ska inte förekomma att slutanvändare ställs inför en oförutsägbar situation där samtal till nödnumret 112 inte kan kopplas fram utan avbrott.

Sammantagen bedömning

PTS sammantagna bedömning är 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. PTS gör bedömningen att Telenors agerande strider mot bestämmelserna i LEK. Telenor ska därför, med stöd av 11 kap. 6 § LEK, föreläggas att följa lagen på det sätt som anges ovan. Föreläggandet ska gälla omedelbart.

Underrättelse och föreläggande i samma beslut

Enligt 11 kap. 5 § LEK ska tillsynsmyndigheten, om den misstänker att den som bedriver verksamhet enligt lagen inte följer lagen eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, underrätta den som bedriver verksamheten om misstanken och ge denne möjlighet att yttra sig inom skälig tid.

Av 11 kap. 6 § LEK framgår vidare att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att rättelse ska ske omedelbart eller inom skälig tid. Detta kan ske såväl i samband med underrättelse som senare, beroende på vad tillsynsmyndigheten bedömer som mest lämpligt med hänsyn till omständigheterna (se prop. 2010/11:115 s. 185 och prop. 2021/22:136 s. 339).

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär och det faktum att de berörda operatörerna vid ett flertal tillfällen har fått möjlighet att inkomma med yttranden och synpunkter finner PTS att det i detta fall finns skäl att meddela underrättelse och föreläggande i samma beslut. Någon separat underrättelse kommer därmed inte att skickas till Telenor. Möjligheten att yttra sig kvarstår även vid detta förfarande.

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 Anne Hornseth, verksamjuristen Erica Nyström och chefsjuristen Karolina Asp.