



Regeringskansliet
Näringsdepartementet
10333 Stockholm

Ert datum	Er beteckning
2019-03-05	N2019/00192/D

FMV:s yttrande över betänkandet SOU 2018:92 Frekvenser i samhällets tjänst

1. Ärendet

Näringsdepartementet har remitterat (N2019/00192/D) betänkandet SOU 2018:92 avseende frekvenser i samhällets tjänst till Försvarets Materielverk. Synpunkter ska lämnas senast den 5 juni 2019. Nedan följer FMV:s synpunkter på betänkandet

2. Sammanfattande kommentarer

FMV avstyrker utredningens förslag. Den synnerligen lovvärda intentionen i kommittédirektivet att ”föreslå de författningsändringar som behövs för att samhällsviktiga aktörers behov av radiofrekvenser ska tillgodoses och nationella säkerhetsintressen säkerställas i högre utsträckning” tillgodoses endast delvis med utredningens förslag.

FMV avstyrker att samhällsekonomisk effektivitet görs till den avgörande faktorn vid spektrumtilldelning. Sveriges säkerhet bör komma i första hand, och samhällsekonomisk effektivitet därefter.

FMV avstyrker att myndigheter som tilldelats radiospektrum i enlighet med 3 kap. 3 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) ska betala nyttjandeavgifter.

FMV föreslår att författningsförslagen förändras i enlighet med kanslirådet Maria Fahléns särskilda yttrande i betänkandet.

FMV

Försvarets materielverk

115 88 Stockholm

Besöksadress: Banérgatan 62

Tel: 08-782 40 00

Fax: 08-667 57 99

registrator@fmv.se

www.fmv.se

Org.nr: 202100-0340

VAT nr: SE202100-0340-01

3. Specifika synpunkter – överväganden och förslag

Tilldelning av frekvenser

FMV tillstyrker förslaget att förstärka Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Försvarmaktens ställning vid fördelning av radiofrekvenser (8.2 sid 232).

Beträffande ytterligare synpunkter kring detta inskränker sig FMV till att behandla det militära försvarets behov. FMV förespråkar att Försvarmakten anmäler det militära försvarets frekvensbehov till tillståndsmyndigheten. Om denna så finner påkallat kan den lämna alternativa förslag till Försvarmakten. Det är dock myndigheterna inom försvarsområdet som har störst insikt i de operativa behoven, det materiella utbudet på försvarsmarknaden etc. och därför bäst kan bedöma vilket frekvensutrymme som erfordras. Resultatet av beredningen bör bli att antingen är man överens och tillståndsmyndigheten beslutar i samråd med Försvarmakten om tilldelning, eller så hänskjuts ärendet till regeringen för avgörande. Med tanke på att det avser dels stora skyddsvärden, dels politiska avvägningar kring rikets säkerhet, bedömer FMV att det är klart lämpligare att regeringen utgör tillståndsmyndighet i dessa fall. Frågorna är inte lämpliga att avgöras av domstol, vilket kan bli fallet enligt utredarens förslag. Med denna, av FMV föreslagna, beslutsgång utesluts även att en tillståndsmyndighet under regeringen skulle överpröva försvarets behov utifrån ekonomiska och tekniska utgångspunkter, vilket annars utredningens förslag (8.3 sid 242ff) synes tillåta. FMV avstyrker starkt utredarens förslag i denna del.

FMV avstyrker även utredningens förslag (7.6 sid 202) att tillståndsmyndigheten beslutar om vilket frekvensområde som ska tilldelas, i den del det gäller det militära försvaret. Motivet för avstyrkandet är att det är myndigheterna inom försvarsområdet som har störst insikt i de operativa behoven, det materiella utbudet på försvarsmarknaden etcetera och därför bäst kan bedöma vilket frekvensutrymme som ska tilldelas. I det fall tillståndsmyndigheten inte kan tillgodose detta behov bör ärendet avgöras av regeringen.

Samhällsekonomisk effektivitet

Som framgår nedan i avsnittet om nyttjandeavgifter blir utredningens försök att beskriva samhällsekonomisk effektivitet missvisande då det saknas seriös värdering av de gemensamma samhällsnyttorna som skapas genom bland annat Försvarmaktens spektrumanvändning. Mot den bakgrunden leder det fel att ange samhällsekonomisk effektiv användning av radiofrekvenser som ett av de främsta syftena med LEK. Det bör i stället vara de nationella säkerhetsintressena som betonas.

FMV avstyrker att samhällsekonomisk effektivitet görs till den avgörande faktorn vid spektrumtilldelning. Motivet för avstyrkan är att Sveriges säkerhet bör komma i första hand, och att tillgodose dessa behov anser FMV bidrar till en högre samhällseffektivitet än många andra intressen. Konsekvenserna av avstyrkandet påverkar en rad delar av utredningen, till exempel förslaget till raminstruktion (7.10 sid 210) för det internationella harmoniseringsarbetet.

Nyttjandeavgifter för spektrumtilldelning

Det finns en inneboende motsättning i utredningens argumentation kring nyttjandeavgifter för statliga myndigheter. Å ena sidan ska avgifterna stimulera till effektivare spektrumanvändning, å andra sidan ska statliga myndigheter kompenseras via förvaltningsanslaget.

Detta gör förslaget om nyttjandeavgifter tämligen verkningslösa som incitament för effektivare användning. I stället uppkommer en rundgång av pengar. Det kan exempelvis innebära att statliga myndigheter sett över tillståndstiden måste tillföras stora belopp för att betala för oförändrad frekvensanvändning. Detta utan att dessa verksamheter i sak tillförts någon ökad förmåga utan systemet tillför då endast ytterligare administration, vilket står i strid med samhällsnyttan.

Utredningens diskussion (4.3 sid 80) om Värdet av spektrum ger en alltför förenklad bild. Tanken att all samhällsnytta av frekvensutrymme (7.3 sid 184) är lämplig att prissätta förefaller orealistisk. Man kan exempelvis fråga sig hur man ska kunna värdera den ytterligare kunskap om universums uppkomst som erhålls genom radioastronomins tillgång till vissa radiofrekvenser för mottagning av vissa radiofrekvenser. Det är inte heller enkelt att beräkna det ekonomiska värdet av att Sverige med stöd av militära radarers spektrumanvändning kan upprätthålla den kontroll över sitt territorium som folkrättsligt förväntas av nationen. Det skulle inte vara mindre komplicerat att värdera samhällsnyttan av det militära försvarets säkerställande av fred och frihet, där alternativkostnaden för krigets förstörelse och förluster är svårberäknad. Dessa samhällsnyttor är sådana positiva externa effekter som bör ingå i det som enligt utredningen ”ska ingå i en samhällsekonomisk nyttoberäkning av radioanvändningen” (4.3.1 sid 85).

Exemplen ovan visar på svårigheterna att med en ekonomisk beräkningsmodell ställa generell samhällsnytta mot ett mer eller mindre fiktivt värde på spektrumanvändning. Om än kanske med en annan avsikt säger även utredaren att ”priset för radiospektrumanvändning inte alltid motsvarar det monetära värdet av radiospektrumanvändningen när hänsyn också måste tas till att radiospektrumanvändningen genererar andra samhällsekonomiska värden.” (4.4.1 sid 101).

Utredaren menar att utan att prissätta statliga myndigheters användning går det inte att ge en helhetsbild av värdet av Sveriges radiospektrumresurs. FMV menar att en sådan helhetsbild är av föga intresse eftersom den skulle baseras på en mängd godtyckliga faktorer. Det är inte heller normalt att marknadsvärdera de resurser som staten har avsatt till vissa riksintressen. Till exempel betalar inte Naturvårdsverket någon avgift motsvarande en tänkt kommersiell användning av de markarealer som avsatts till nationalparker.

Utredningens förväntan (7.3 sid 181) att prissättning av radiotillstånd ska öka efterfrågan på spektrum-effektiv utrustning samt bedömningen att investeringshorisonten för radioutrustning är upp till trettio år (7.2 sid 178) tar inte hänsyn till de reella förutsättningarna inom försvarsområdet:

- Interoperabilitetskraven (behovet av att kunna verka tillsammans med andra nationer) medför att vissa internationella standarder måste följas, även om de inte är optimalt frekvenseffektiva.
- Finansiering av större materielinköp vilar på politiska beslut. Försvarsmakten skulle ha önskat förnya en stor del av det nuvarande radioinnehavet, men har inte finansiering för det.
- En betydande del av Försvarsmaktens radioutrustning är äldre än trettio år. I många fall har radioutrustning som ersatts vid de mest kvalificerade förbanden fått övertas av förband med lägre prioritet eftersom det inte funnits medel för att nyanskaffa radio till dem.
- Vid nyutveckling på marknaden av utrustning till nytta för det militära försvaret kan andra frekvensutrymmen komma i fråga och vid vissa insatser kan behov finnas att utnyttja flera frekvensband för att minimera möjligheterna till avlyssning.

FMV förordar därför att spektrumtilldelning till vissa politiskt beslutade samhällsnyttigheter som polisverksamhet, militärt försvar med mera inte skall belastas av nyttjandeavgifter.

Redan i sitt yttrande (FMV 12 700:39786/2008) angående Frekvensutredningens betänkande SOU 2008:72 Effektivare Signaler avrådde FMV från ett införande av spektrumavgift för Försvarsmakten.

Krav på kommersiella nät

FMV avstyrker utredningens förslag (7.7 sid 204) om generella föreskrifter för allmänna inbjudningsförfaranden. Motivet för avstyrkandet är att det kommer att vara vitt skilda förutsättningar vid olika tillfällen, varför tillståndsmyndigheten behöver göra en analys av dessa vid varje tillfälle. Vissa föreskrifter kan troligen användas vid flera tillfällen, medan andra blir unika. Kravställningen inför frekvenstilldelning är en unik möjlighet som inte får försittas, och de potentiella intressenterna har då möjlighet att ta ställning till de företagsekonomiska konsekvenserna av myndighetskraven när de ska lägga sina anbud.

Detta ska ses i samband med utredningens förslag angående villkor om krav med anledning av Sveriges säkerhet (8.4.2 sid 246). Ett exempel är att inför tilldelning av spektrum för 5G bör det säkerställas att näten uppfyller ambitiösa krav vad gäller Sveriges säkerhet, med tanke på den stora betydelse dessa nät kommer att få för samhället. Enligt 1 kap 9 § i LEK får den som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster av särskild betydelse från allmän synpunkt förpliktas att på visst sätt beakta totalförsvarets behov av elektronisk kommunikation under höjd beredskap. FMV förordar att det därutöver även bör kunna ställas säkerhetsrelaterade krav som gäller redan under grundberedskap.

Det är angeläget att det utövas tillsyn över regelverkets uppfyllnad och att den som underlåter att följa reglerna kan fräntas sitt tillstånd.

Särskilda yttranden i betänkandet

FMV delar i stort de uppfattningar som framförs i betänkandets tre särskilda yttranden, och ställer sig helt bakom kanslirådet Maria Fahléns yttrande.

Övriga synpunkter på betänkandet

Radiospektrumanvändning sägs (4.3.2 sid 90) bidra med cirka tre procent av BNP, och Sveriges BNP år 2017 anges till 4 604 miljarder kronor. Tre procent av 4 604 miljarder blir 138 miljarder, medan utredningen anger ett intervall från 138 till 230 miljarder utan att förklara det närmare.

Till beskrivningen i om Trender i teknikutvecklingen med avseende på radiospektrumanvändning (6.2.8 sid 145ff) kan tillfogas att kostnaden för den datorkraft som behövs för kvalificerad signalbehandling har blivit allt lägre och den utvecklingen torde fortsätta. Det möjliggör att såväl mer databehandling som datakomprimering kan göras invid den sensor där data uppkommit, och därmed begränsas behovet av radiokommunikation vilket är en utveckling som bör uppmuntras. Vidare kan sannolikt en sekundär civil användning öka inom vissa frekvensområden som primärt används militärt, förutsatt att det görs med teknik som dels inte stör den militära användningen, dels inte störs av den militära användningen. Det innebär att med kanske något kostsammare civil utrustning kan det finnas ökade möjligheter till delning av spektrumutrymme. För att det ska



Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2019-06-03	19FMV1001-18:1	12.4
		Sida
		5(7)

fungera är det angeläget att Försvarsmakten ges tillfälle att lämna erforderliga villkor, och lämna samråd på delad användning för att säkerställa att den inte degraderar Försvarsmaktens system eller förmåga.

I utredningens beskrivning av en spektrumförvaltning för framtidens samhälle (7.1 sid 177) framhålls att ”all radioanvändning ska behandlas lika”. Vidare sägs (6.6 sid 174) att ”alla användare av spektrum bör behandlas likvärdigt”. FMV bedömer att det strider mot kommittédirektivets inriktning att säkerställa frekvensutrymme för samhällsviktiga aktörer, samt i övrigt säkerställa nationella säkerhetsintressen.

FMV finner att förslaget (7.3 sid 181) att tillståndsinnehavare ska kunna sälja eller hyra ut hela eller delar av sitt tillstånd innebär en risk för ren spekulation i tillstånd. Det skulle riskera att driva upp kostnaderna på ett sätt som inte motsvaras av någon samhällsnytta. Exempelvis skulle med först-till-kvarnprincipen (7.8 sid 206) någon kunna lägga sig till med spektrum lämpligt för privata 5G-nät för tänkt vidareförsäljning till reella brukare. Jämför med de aktörer som lagt sig till med vissa domänadresser baserade på andras företagsnamn.

FMV noterar att signalspaning kan ha behov av viss skyddad mottagning, men överlåter till berörda myndigheter att yttra sig om detta.

FMV tillstyrker förslaget om digitalisering av den svenska radiospektrumförvaltningen (7.13 sid 229) under förutsättning att säkerhetsskyddsaspekterna tillgodoses på ett fullgott sätt. FMV finner inte att utredningens förslag i detta avseende har tagit synbar hänsyn till de höga skyddsvärden avseende Sveriges säkerhet som är förenade med viss spektrumanvändning.

Utredningen har uppfattat (8.3 sid 243) att regeringen önskar ändra begreppet behövs till krävs. FMV har inte uppfattat orsaken till det och ställer sig frågande till lämpligheten eftersom det kan uppfattas som en försvagning av hänsynen till säkerhetsmyndigheternas behov.

Utredningen anger (8.4.2 sid 246) att eftersom tillståndsmyndigheten, varmed förstås PTS, har viss information av högsta säkerhetsklass finns förutsättningar att tillföra ännu fler skyddsvärda uppgifter. FMV bedömer att det inte finns skäl att tillföra fler uppgifter som omfattas av försvarssekretess i de fall de ska ligga till grund för bedömningar som hellre bör göras av försvarsmyndigheterna.

FMV tillstyrker förslaget att tillstånd och överlåtelse av tillstånd för nekas till någon där användningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet (8.4.3 sid 250ff) samt förslaget att tillstånd får återkallas om radioanvändningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet (8.4.4 sid 252ff). Däremot föreslår FMV att tillståndsmyndigheten ska kunna fatta beslut på anmodan av Försvarsmakten och Säkerhetspolisen utan att ta del av den fullständiga anledningen. Motivet till förslaget är att anmodan kan vara baserad på synnerligen skyddsvärd underrättelseinformation som inte är lämplig att delges.

FMV tillstyrker förslaget att mobiloperatörer ska kunna tillhandahålla prioritetsfunktioner (8.5 sid 254). Det går dock inte att ta ställning till det reella värdet av funktionen utan beskrivning av hur den ska fungera och vilka som får nyttja den.



FMV tillstyrker förslaget (8.6 sid 259) att riksdag och regering bör meddela föreskrifter som ska gälla under krig eller krigsfara. Dessa behöver vara utarbetade i förväg med stöd av berörda myndigheter.

Beträffande utredningens bedömning att radiotillstånd för båtradio kan komma att kosta 0-500 kronor per år (9.2 sid 262ff) kan man med tanke på båtradions betydelse för sjösäkerheten ifrågasätta om avgiften är samhällsekonomisk. Detta då båtradio kan användas för meddelanden som gör att sjöräddningsaktioner inte behöver startas, eller att de genom bättre information kan begränsas, vilket ger besparingar, samtidigt som en icke obetydlig del av avgiften torde behöva täcka administrationskostnader.

Beträffande utredningens bedömning av konsekvenser för staten (9.2.3 sid 268) önskar FMV anföra följande:

- Förslaget att införa prissättning för tillstånd för radioanvändning: Som framgår ovan avstyrker FMV förslaget att avgiftsbelägga bland annat försvarsmyndigheternas radioanvändning. FMV avstyrker även förslaget att PTS ska skapa en prismodell för sådan användning. Det gjordes ett försök¹ i den vägen 2007, där resultatet blev en häpnadsväckande hög värdering (upp till cirka 17 miljarder) som FMV inte delar. Utredningen gör nu (9.2.3 sid 274) värderingen 100-500 miljoner kronor utan att närmare beskriva hur man har beräknat det.

FMV har tidigare bemött denna värdering av Radiospektrum i skrivelsen; 59594/2007, ”Beträffande PTS rapport PTS-ER-2007:24”, 2007-12-10. Bland annat skriver FMV ”att det av PTS i denna rapport framräknade marknadsvärde är kraftigt överskattat” samt; ”att en högsta värdering av det av Försvarsmaktens nyttjade frekvensutrymme inom 29,7-4200 MHz i Sverige rimligen ej överstiger 3,1 Miljoner SEK.” I jämförelse med FMV:s beräkningar finner vi att det pris på Försvarsmaktens spektrumutrymme som nämnes i utredningen torde vara åtminstone 100 gånger för högt.

- Förslaget om ett it-system för spektrumförvaltningen: det framgår inte om utredningen i sin kostnadsberäkning har tagit hänsyn till de höga säkerhetsskydds krav som måste ställas på systemet och den miljö det är tänkt att användas i.
- Förslagen om särskild hänsyn till försvarsuppgifter och spektrumförvaltning med hänsyn till Sveriges säkerhet: FMV tillstyrker dessa hänsyn. Däremot ifrågasätter FMV i vilken utsträckning uppgifter, till exempel underrättelseinformation, med hög säkerhetsskyddsklassning behöver tillföras tillståndsmyndigheten. Dessa känsliga uppgifter bör så långt möjligt förbli hos Försvarsmakten och Säkerhetspolisen.
- Myndigheter som tilldelats radiospektrum i enlighet med 3 kap. 3 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK): som framgått ovan avstyrker FMV förslaget att Försvarsmakten ska betala nyttjandeavgifter.

¹ PTS-ER-2007:24 Analys av effektiviteten i frekvensanvändningen mellan tillståndshavare som betalar avgifter för sitt tillståndsinnehav jämfört med dem som inte gör det

FMV**Öppen/Unclassified**

Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2019-06-03	19FMV1001-18:1	12.4
		Sida
		7(7)

Ärendet har beretts med Tomas Palfelt, biträdande säkerhetsskyddschef på Juridik- och säkerhetsstaben samt Hans Sundqvist, projektingenjör på Verksamhetsområde Ledningssystemmateriel. Rådgivare Madelene Rydén vid Ledningsstaben har varit föredragande.

Försvarets materielverk

Gustaf Fahl
Tj.f. Chef Ledningsstaben

Madelene Rydén
Ledningsstaben