



REMISSVAR

Datum	Vår referens	Sida
2019-06-05	Dnr: 19-2365	1(26)
	Er referens	
	N2019/00192/D	
	I2019/00075/D	

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se
ingrid.karlsson@regeringskansliet.se

Remissvar avseende betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst (SOU 2018:92)

Post- och telestyrelsen (PTS) är enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation.

PTS ser positivt på möjligheten att få besvara remissen avseende betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst (SOU 2018:92), samt de kompletterade förslagen till betänkandet vilka remitterats till PTS den 17 maj 2019. PTS välkomnar de frågeställningar som belyses i utredningen och tillstyrker merparten av förslagen till vilka PTS i allt väsentligt ställer sig positivt.

I Sverige pågår paradigmskiftet avseende elektroniska kommunikationer och ytterligare är att vänta inom den tidsram utredningen behandlar. Kopparnätet släcks ner och moderna tekniker som till stor del är beroende av radiospektrum ersätter detta. Vidare har arbetet med utrullningen av femte generationens mobiltelefoni (5G) påbörjats. Samtidigt har hela vårt samhälle inlett en digital transformation. Viktiga funktioner blir digitala och således blir det digitala viktigare. Centrala utgångspunkter och drivkrafter i att utreda framtidens radiospektrumanvändning är bland andra samhällsnyttaspekter, digitalisering, urbanisering, det förändrade säkerhetspolitiska läget, vårt lands demografiska utveckling samt att säkerställa förutsättningar och en allt högre takt för innovation och utveckling.

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117 A
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

Behovet av planering för att tillgodose allas behov av spektrum i samhället ökar därmed och det är viktigt att resurserna nyttjas så effektivt som möjligt. Genom styrning av och tydlighet kring förvaltning, förädling, tilldelning och tillsyn av resurserna verkar PTS för att över tid maximera samhällsnyttan. PTS understryker vikten av en sammanhållen frekvensförvaltning även fortsättningsvis vilket utredningen också lyfter fram. PTS har med sin samlade helhetsbild förmågan att göra en fullständig bedömning för att uppnå samhällsekonomisk effektivitet, vilket även omfattar att optimera den tekniska tillämpningen via sin väl etablerade strategi på spektrumområdet. PTS välkomnar att denna strategi genom betänkandets förslag till stor del implementeras i lag.

Sverige har en ledande ställning på områdena it, bredband och trådlös kommunikation med väl utbyggd infrastruktur för elektroniska kommunikationer, samt en stor andel konsumenter och företag som tar till sig nya möjligheter inom dessa områden. För att bibehålla denna position måste förutsättningarna för en effektiv konkurrens säkras. Detta leder i sin tur till nytta för både konsumenter och företag i form av ett brett urval av prisvärda tjänster. Nyttjandeavgifter är en nyckelfaktor för att fortsatt upprätthålla effektiv konkurrens och därigenom säkerställa tillgången och effektiv användning av spektrum över tid. Det är angeläget att skapa incitament för att de som efterfrågar spektrum ska hushålla med tilldelade resurser.

PTS välkomnar vidare belysningen av säkerhetsaspekter. Många för samhället kritiska tjänster blir alltmer beroende av elektroniska kommunikationsnät och -tjänster och 5G-näten kommer att öka beroendet ytterligare. Såväl Europeiska kommissionen som regeringen har därför konstaterat att åtgärder bör vidtas för att underbygga en hög säkerhetsnivå i 5G-näten. Kommissionen har den 26 mars i rekommendationen it-säkerhet i 5G-nät uppmanat medlemsstaterna att senast den 30 juni 2019 genomföra nationella riskbedömningar av 5G-nätinfrastruktur. PTS har uppdragits av regeringen (I2019/0414/D) att ta fram ett förslag till riskbedömning för svenska förhållanden. Enligt rekommendationen ska medlemsstaterna, Europeiska kommissionen och Europeiska unionens byrå för nät- och informationssäkerhet, ENISA, senast den 1 oktober 2019 ha genomfört en gemensam unionsomfattande riskbedömning. En verktygslåda med lämpliga, effektiva och proportionella riskhanteringsåtgärder för att motverka de utpekade riskerna på nationell nivå och unionsnivå ska överenskommas senast den 31 december 2019. Ett grundläggande skydd av nät och tjänster uppnås genom de krav som ställs på operatörerna genom lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK), PTS driftssäkerhetsföreskrifter (PTSFS 2015:2) (inklusive kommande ändringar av dessa) och den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585). Utöver detta så har det i Sverige i olika sammanhang även pekats på behovet av reglering i samband

med tillståndsgivning för radioanvändning. I promemorian Kompletterande förslag till betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst (SOU 2018:92) anges att radioanvändning kan medföra säkerhetshot mot Sverige, t.ex. genom åtgärder som vidtas av tillståndshavaren eller om det finns säkerhetsproblem med den tekniska utrustning som används. PTS ser positivt på rådande samverkan med Försvarmakten och Säkerhetspolisen och ser att denna kan utvecklas vidare i fler konkreta åtgärder.

PTS tillstyrker utredningens förslag till ändringar i 3 kap. LEK för att möta samhällets behov av att kunna ställa krav på att radioanvändning inte sker på ett sätt som innebär fara för Sveriges säkerhet. PTS ser att ändringsförslagen är ändamålsenliga utifrån behovet att kunna styra frekvensanvändningen när det t.ex. gäller ägarförhållanden och samhällets behov vid höjd beredskap. PTS bedömer emellertid att det är en mindre ändamålsenlig ordning att inför tilldelning av tillstånd att använda radiosändare eller vissa frekvenser utreda behovet av och ställa villkor om särskilda säkerhetsåtgärder (exempelvis gällande utrustning och dess handhavande) som ska vidtas av tillståndshavaren. Enligt PTS mening är det mer ändamålsenligt att sådana krav formuleras som generella författningsregler om säkerhet i elektroniska kommunikationsnät och -tjänster. För att omhänderta behovet av en förbättrad säkerhetsnivå i elektroniska kommunikationsnät (inklusive 5G-nät) föreslår PTS därför som ett komplement till de förslag som utredningen lämnar att:

1. 3 kap. 1 § LEK kompletteras på så sätt att det införs ett krav på att användning av radiosändare inte får ske på ett sätt som medför allvarliga risker för system- och nätintegritet i för samhället viktiga elektroniska kommunikationsnät. I samma paragraf införs också en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter med säkerhetskrav på radioanvändning. Sådana föreskrifter skulle, jämte övergångsbestämmelser, kunna träffa även radioanvändning som sker enligt redan beviljade tillstånd.
2. Det vid sidan av möjligheterna att utfärda vitesföreläggande och återkalla tillstånd även införs regler om sanktionsavgifter kopplat till det nya kravet i 3 kap. 1 § och 11 § första stycket, tionde punkten LEK. PTS har i en hemställan till regeringen, Förstärkta befogenheter för tillsynsmyndigheten på området elektronisk kommunikation, PTS-ER 2018:3, föreslagit att LEK kompletteras med en möjlighet för PTS att fatta beslut om sanktionsavgifter vid vissa överträdelse. Den möjlighet att under vissa omständigheter besluta om sanktionsavgifter som PTS beskriver där bör införas även för överträdelse av den nu föreslagna regeln i 3 kap. 1 § och 11 § första stycket, tionde punkten LEK och de föreskrifter regeringen eller PTS meddelar med stöd av den.

3. PTS inför ökade krav i driftsäkerhetsföreskrifterna. Myndigheten skulle bl.a. kunna ställa krav på riskanalys inför upphandling/anskaffning av utrustning samt krav på efterföljande skyddsåtgärder. Detta kan även kompletteras med att operatörerna vid riskanalys ska beakta information som PTS förmedlar, t.ex. information från relevanta myndigheter. En fördel med krav i driftsäkerhetsföreskrifterna är att föreskrifterna omfattar alla delar av nätet till skillnad från tillståndsvillkor i radiotillstånd som endast kan omfatta de nätdelar som kopplar till radioanvändningen. Ännu en fördel med sådana föreskrifter är att skyldigheterna kan utvecklas dynamiskt över tillståndstiden.

Utöver de förslag som lämnas vill PTS även lyfta vikten av tillsyn för effektiv regel efterlevnad, slutanvändare- och konsumentperspektivet samt belysa några ekonomiska aspekter.

Detta remissvar är disponerat på följande områden:

1. En spektrumförvaltning för framtidens samhälle
2. Förstärkning för nationella säkerhetsintressen
3. Synpunkter på konsekvensutredningen
4. Ytterligare perspektiv som behöver belysas
5. Kompletterande förslag till betänkandet

1. En spektrumförvaltning för framtidens samhälle

Förslag 1– Allt spektrum ska prissättas

PTS stödjer förslaget om att införa nyttjandeavgifter som ett led i att uppnå en mer samhällsekonomisk effektiv användning av radiospektrum. Utredningen föreslår att nivån på nyttjandeavgiften ska återspegla den alternativa nytta som aktuell radioanvändning förhindrar, vilket också enligt PTS kan uttryckas som en alternativkostnadsprissättning.

PTS stödjer inriktningen att radioanvändning som är undantagen från tillståndsplikt och tillstånd som på annat sätt är marknadsmässigt prissatta inte ska omfattas av nyttjandeavgifter.

PTS har ett par kommentarer kring förslaget.

Prissättningsmodellen

Utredningen pekar på den prissättningsmodell för spektrum som den brittiska regleringsmyndigheten Ofcom, har genomfört och har hämtat inspiration från denna till sitt förslag.

Ofcom använder sig vid sin prissättning av *administrative incentive pricing* (AIP), incitamentsprissättning. Avsikten med AIP är enligt Ofcom att tillhandahålla långsiktiga signaler om värdet av spektrum för användarna. Dessa långsiktiga signaler är ämnade att hjälpa spektrumanvändare (och deras leverantörer) att fatta effektivare beslut gällande spektrumanvändning och investeringar i radioteknik.

Prissättning av spektrum som ska efterlikna marknadspriser på administrativ väg är ett kraftfullt verktyg. Om prisnivån blir för hög eller för låg kan detta få stora effekter för marknaden och ge fel incitament till investeringar. Det är därför viktigt att dessa priser blir så korrekta som möjligt. Prissättningsmodellen bör också samrådas med marknaden för att uppnå transparens. Det är mycket viktigt att PTS ges tillräckligt med tid för att ta fram en robust modell. Ofcom har infört AIP användning för användning, band för band under ett flertal år. Vid ett införande av nyttjandeavgifter i Sverige kan det komma att behöva göras på liknande sätt.

Utredningen föreslår att kostnaden för frekvensinnehavet utjämnas genom motsvarande höjning av Försvarsmaktens, Polismyndighetens och Säkerhetspolisens förvaltningsanslag. Nyttjandeavgiften betalas till staten och därför blir förslaget kostnadsneutralt för staten. För att detta ska ge incitament för en eventuellt förändrad spektrumanvändning där alla användningar ligger i de för användningen lämpligaste bandet vore det fördelaktigt enligt PTS att Försvarsmakten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får disponera de medel de sparar på att byta band eller att lämna tillbaka frekvenser.

Administrativ hantering av nyttjandeavgifterna

Utredningen föreslår att fakturering av nyttjandeavgifterna ska ske i förskott, dvs. i slutet av året innan det år som avgifterna avser. PTS föreslår här istället att faktureringen av nyttjandeavgifterna samordnas innevarande år, både tidsmässigt och hanteringsmässigt, med myndighetens befintliga fakturering av de årliga tillståndsavgifterna. Med en samordning minimeras den tillkommande kostnaden för att hantera nyttjanderättsavgifterna. Även PTS redovisning blir tydligare och enklare då en periodisering av nyttjandeavgifterna till det kommande året undviks.

Även med en samordning av faktureringen för de två olika avgiftsslagen kommer kostnaden för myndigheten att öka jämfört med idag. Det gäller kostnaden för Statens Servicecenters hantering av fakturorna för nyttjandeavgifterna samt kostnader för PTS administrativa hantering av nyttjandeavgifterna, inklusive nödvändig anpassning av olika it-system.

Utredningen föreslår även att nyttjandeavgifter även ska omfatta Försvarmakten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen för vilka PTS fattar beslut om frekvenstilldelning. Då vissa delar av dessa aktörers frekvensanvändning omfattas av sekretess kommer hanteringen, inklusive samråd, kring dessa nyttjandeavgifter att behöva hanteras i särskild ordning och då även medföra utökade kostnader.¹

PTS avstyrker förslaget att ta ut dröjsmålsränta på nyttjandeavgifter. Myndigheten tar ut avgifter för olika verksamheter att enbart införa dröjsmålsränta för ett avgiftsslag skulle vara inkonsekvent. Kostnaden för PTS för hanteringen av detta förslag är inte inkluderad i kostnadsberäkningen.

Förslag 2 - All radioanvändning ska behandlas lika

PTS tillstyrker förslaget.

Förslag 3 - Ökat fokus på samhällsekonomisk effektivitet i spektrumförvaltningen

PTS tillstyrker förslaget.

Utredningen föreslår att samhällsekonomisk effektivitet ska ges uttryck på flera ställen i lagen. Bland annat föreslås det att portalparagrafen till lagen ska tydliggöra att en samhällsekonomisk effektiv användning av radiofrekvenser behövs för att uppnå syftet med LEK. Förslaget är välkommet då det innebär en uttrycklig rättslig kodifiering av den praxis som gäller. Vidare är det bra att utredningen förtydligar att tekniskt effektiv användning innefattas i samhällsekonomisk effektiv användning och att fokus i förvaltningen ska ligga på det senare.

PTS konstaterar även att begreppet *samhällsekonomisk* bör läggas till i 4 § punkten 3 i förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen, det vill säga ”3. Svara för att möjligheterna till radiokommunikation och andra användningar av radiovågor utnyttjas *samhällsekonomiskt* effektivt”.

Förslag 4 - Tillstånd ska beviljas i det lämpligaste frekvensområdet

PTS tillstyrker förslaget, men har följande synpunkt.

Enligt myndighetens mening är det olyckligt att det här införs ett nytt begrepp, *samhällsekonomiskt lämplig*, samtidigt som övriga lagförslag vill införa begreppet *samhällsekonomiskt effektiv*, jfr 3 kap. 6 § LEK. Samhällsekonomiskt effektiv är ett vedertaget begrepp, bl.a. i allmän nationalekonomi och i föregående förarbeten till LEK, medan *samhällsekonomiskt lämplig* är ett begrepp som inte förklaras

¹ För kostnadsberäkningen se avsnitt ”Synpunkter på konsekvensutredningen”.

närmare i utredningen. PTS gör bedömningen att det kan innebära svårigheter i tillämpningen av lagen. För att säkerställa syftet med regeln kan paragrafen med fördel omformuleras och begreppet *samhällsekonomiskt lämplig* bytas ut mot *samhällsekonomiskt effektiv*.

Förslag 5 - Förenklad process för allmänna inbjudningsförfaranden

PTS välkomnar utredningens ambitioner att förenkla och förtydliga processen för allmänna inbjudningsförfaranden. PTS tillstyrker förslaget.

PTS meddelar idag beslut om att begränsa antal tillstånd och att utfärda allmän inbjudan ca 4 till 6 månader innan ett inbjudningsförfarande äger rum. Historiskt sett har PTS vid inbjudningsförfaranden tagit fram föreskrifter inför varje specifik tilldelning av frekvenser. Men sedan år 2008 finns generella föreskrifter avseende spektrumauktioner (PTSFS 2008:1). De generella föreskrifterna innehåller regler om vad den allmänna inbjudan att delta i inbjudningsförfarandet ska innehålla. Utifrån dessa tar myndigheten fram ett beslut om allmän inbjudan som fogas som en bilaga till det så kallade begränsningsbeslutet. I detta beslut anges de mer specifika reglerna för vad som gäller för förfarandet i det enskilda aktuella fallet.

Enligt PTS mening kan det ifrågasättas om föreskrifter överhuvudtaget behöver tas fram om allmänna inbjudningar och förfaranden. För det fall lagstiftaren gör bedömningen att föreskrifter fortsatt behövs instämmer PTS dock i utredningens bedömning att föreskrifter om allmänna inbjudningsförfaranden bör vara generella och kunna omfatta flera olika typer av allmänna inbjudningsförfaranden. Generella regler om allmän inbjudan minskar administrationen med att inför varje auktion föreskriva fullständiga förfaranderegler i föreskriftsform. PTS menar att det redan i dag är möjligt att meddela generella föreskrifter även för andra typer av inbjudningsförfaranden än auktioner. Det är emellertid positivt att reglerna i LEK och förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation (FEK) tydliggörs och att bemyndigandet kring regeringens och PTS föreskriftsrätt samtidigt ges en likalydande ordalydelse.

Som nämnts ovan förordar PTS dock att bemyndigandet att meddela föreskrifter helt tas bort och att det istället redan i lag anges att ett beslut om allmän inbjudan ska tas fram av myndigheten och vad beslutet i stora drag kan eller ska innehålla (såsom regler för ett förfarande, huruvida spektrumtak ska tillämpas, datum, minsta bud osv). Detta skulle ge motsvarande tydlighet för de inblandade aktörerna och ytterligare minska den administrativa bördan för PTS inför ett inbjudningsförfarande. Alldeles oavsett anser PTS att det kommande lagstiftningsarbetet bör tydliggöra att tillståndsmyndigheten, oavsett om det finns generella föreskrifter som övergripande reglerar vad den allmänna

inbjudan ska innehålla eller inte, ska fatta ett specifikt beslut om allmän inbjudan inför varje förfarande, där de närmare reglerna som gäller i just det aktuella förfarandet anges. PTS föreslår därför att ett tillägg görs till 3 kap. 8 § LEK enligt följande.

Den myndighet som regeringen bestämmer meddelar beslut om allmän inbjudan. I beslutet ska anges vilket urvalsförfarande som ska tillämpas och de närmare reglerna härför.

Enligt PTS mening kan det även med fördel tydliggöras i lagtexten att beslutet om allmän inbjudan endast kan överklagas i samband med beslut om tilldelning.

PTS beslutade i juli 2018 att begränsa antalet tillstånd i 700 MHz-bandet. PTS beslutade vidare i bilaga till beslutet att utfärda en allmän inbjudan till ansökan om att delta i 700 MHz-auktionen samt att tillämpa ett spektrumtak. Hi3G Access AB överklagade beslutet om spektrumtak till förvaltningsrätten som avvisade överklagandet i oktober 2018.² Det framgår av domen att förvaltningsrätten anser att beslutet om spektrumtak i den allmänna inbjudan, med hänsyn till de uttalanden som gjorts i förarbetena till LEK om allmänna förvaltningsrättsliga principer, inte får överklagas särskilt.

I den allmänna inbjudan som myndigheten tar fram inför ett inbjudningsförfarande beslutar myndigheten inte bara om spektrumtak, utan som framhållits ovan, om en rad andra regler t.ex. förfaranderegler som ska gälla för den specifika tilldelningen. Även om Förvaltningsrätten i Stockholm har konstaterat att i vart fall bestämmelser om spektrumtak i den allmänna inbjudan kan betecknas som förberedande beslut finns det en fortsatt ovisshet i kommande tilldelningar. Eftersom tilldelningsprocesserna skiljer sig åt kan det således tänkas att det kan uppstå frågor kring huruvida de olika delarna (utöver regler om spektrumtak) i allmän inbjudan i de aktuella tilldelningarna är att betrakta som förberedande beslut. Överklaganden under pågående tilldelningsprocesser riskerar att leda till fördröjda tilldelningar som kan ge upphov till direkta kostnader för de som önskar delta i tilldelningen. Överklaganden kan också skapa osäkerhet kring inbjudningsförfarandet och därmed störa tilldelningsprocessen. Det i sin tur kan få konsekvenser för samhället i stort genom att den tekniska utvecklingen och att de elektroniska kommunikationstjänster som efterfrågas i ett framtida samhälle riskerar att fördröjas.

PTS föreslår därför också att ett överklagandeförbud för beslut om allmän inbjudan i andra stycket 8 kap. 20 § LEK införs enligt följande.

² Förvaltningsrätten i Stockholm, dom i mål 16818-18, den 23 oktober 2018.

<i>Ett beslut enligt 3 kap. 7 § att begränsa antalet tillstånd får överklagas endast i samband med att beslut i fråga om tillstånd att använda radiosändare överklagas.</i>	<i>Beslut enligt 3 kap. 7 § att begränsa antalet tillstånd och beslut enligt 3 kap. 8 § om allmän inbjudan får överklagas endast i samband med att beslut i fråga om tillstånd att använda radiosändare överklagas.</i>
---	---

Förslag 6 - Möjliggöra allmänna inbjudningsförfaranden i fler fall

PTS tillstyrker förslaget, men har följande synpunkter.

PTS auktionsmodell är idag ett omfattande tilldelningsförfarande som kräver mycket resurser och som tar lång tid. Det skulle således vara varken tids- eller resurseffektivt att tilldela frekvenserna efter auktionsförfarande för mindre geografiska ytor som modellen ser ut idag. Det kräver således att en ny eller annan modell för förenklat auktionsförfarande införs med den nya lagen. Det får dock anses ofrånkomligt att förslaget kommer innebära ökade kostnader för såväl PTS som de aktörer som deltar i auktionen.

Det är viktigt att den möjlighet som idag finns i 3 kap. 7 § LEK att avstå från att tilldela genom auktion om särskilda skäl föreligger kvarstår, även om det råder efterfrågeöverskott. Tidigare har särskilda skäl inte exemplifierats närmare än att det är möjligt att av ekonomisk anledning inte tilldela efter auktion då det av kostnadsmässiga skäl inte är motiverat. Det kräver således att auktionsförfaranden för tillstånd att använda radiofrekvenser på mindre geografiska ytor inte får vara onödigt ekonomiskt eller administrativt betungande.

Ett förtydligande av behovet avseende geografiskt avgränsade nät är nödvändigt och ger vägledning för tolkning av lagen. Förslaget kommer innebära att PTS får fler verktyg att forma andra sorters tilldelningsformer än efter tidskrävande auktionsförfaranden eller först-till-kvarn-principen. Här ges exempelvis utökad stöd för PTS att tilldela geografiskt avgränsade tillstånd.

Förslag 7 - Konkurrensutsättning av enskilda tillstånd

PTS tillstyrker förslaget, men har följande synpunkter.

PTS bedömning är att problemet med efterfrågeöverskott och konkurrensproblem vad avser tillståndsgivning för enskilda sändare inte är särskilt stort i dagsläget, sett till hela tillståndsgivningen. Med en ökande trängselsituation kan detta dock komma att ändras och med förslaget kan myndigheten ta hänsyn till konkurrenssituationen när så är befogat och lämpligt.

Det är ofrånkomligt att konkurrensutsättning kan komma att dra stora resurser om tilldelning ska ske efter allmän inbjudan till ansökan. Även om tilldelningen

kan ske i en förenklad form innebär proceduren ändå att handläggningen får antas dra ut avsevärt på tiden jämfört med nuvarande först-till-kvarn-tilldelning, i ljuset av de ytterligare analyser och konsultationer som måste föregå inbjudningsförfaranden med därmed ökade kostnader för tilldelningsförfarandet för myndigheten och aktörerna.

Givet de potentiellt stora ekonomiska värden som är involverade i tillståndsgivning för berörda aktörer är det viktigt att det finns förarbetsuttalanden till ledning för myndigheten att avgöra när det kan vara befogat att tillämpa bestämmelsen för att säkerställa en effektiv användning av frekvenserna.

En förutsättning för genomförandet är en översyn av radio- och tv-lagens bestämmelser om konkurrensutsättning av sändningstillstånd så att reglerna i de båda författningarna är ensade.

Förslag 8 - Anta en strategisk inriktning för det internationella harmoniseringsarbetet

PTS tillstyrker förslaget.

Förslag 9 - Förbered för eventuella förändringar av de frekvensband som används för radio och tv

PTS tillstyrker förslaget, men har följande synpunkter.

I de befintliga allokeringstabellerna i Radioreglementet finns väsentliga skillnader vad gäller allokeringen av 174-223 MHz, 223-230 MHz, 230-235 MHz respektive 470-694 MHz i Region 1 där Europa ingår. 470-694 MHz hanteras därför med fördel åtskilt från frekvensutrymmet 174-240 MHz. Arbetet med de aktuella frekvensutrymmena genomförs lämpligen med en inriktning enligt Förslag 8 och de processer som redan finns etablerade för att åstadkomma och bidra till internationell harmonisering. Vikande efterfrågan att ta emot tv och digital ljudradio över marknätet kan leda till ändringar i de internationella allokeringarna, vilket Sverige bör vara förberedda på.

Ett förslag bör tas fram för att möjliggöra Försvarsmaktens användning i delar av 174-240 MHz samtidigt som DAB-användning säkerställs. Det förslaget bör dock vara en del av uppdraget för PTS att ta fram förslag på alternativ och framtida användning av frekvensområdet 174–240 MHz, vilka bör ses i ett sammanhang och sammantaget hantera all användning av frekvensutrymmet med olika tidshorisonter.

Resolution 235 från WRC-15 omfattar översyn av bl.a. 470-694 MHz och utgör en preliminär agendapunkt för WRC-23. Efter möjlig revidering av resolutionen vid WRC-19 kommer förberedelserna inför konferensen 2023 sannolikt att direkt eller indirekt sätta tidsplanen för arbetet såväl nationellt som inom EU.

Inom EU är tanken att en översyn av användningen av frekvensutrymmet 470–694 MHz ska genomföras 2025. Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2017/899³ anger att frekvensområdet 470–694 MHz fortsatt ska användas för tv fram till år 2030, med det viktiga villkoret att efterfrågan fortfarande finns för användningen. Det är dessutom värt att notera att en översyn av de svenska tillståndsvillkoren för det angränsande 450 MHz-bandet kommer att genomföras 2027, vilket ger möjlighet att inkludera det frekvensutrymmet. Med ambitionen att vara proaktiv och beakta helheten för denna fråga bör PTS uppdrag initieras redan i samband med WRC-19.

Förslag 10 - Inför en möjlighet att ställa villkor om förmedling av public service innehåll i tillstånd att använda radiosändare

PTS tillstyrker förslaget.

Förslag 11 - Digitalisera spektrumförvaltningen

PTS tillstyrker förslaget, men har följande synpunkter.

En digitaliserad spektrumförvaltning kommer att göra det enklare för medborgarna och tillståndshavarna och därmed bidra till att uppnå regeringens digitaliseringsstrategi. Det kommer också att effektivisera myndighetens arbete så att resurserna kan användas där de bäst behövs. De olika it-system som myndigheten använder idag har inte möjlighet att hantera nyttjandeavgifter i enlighet med utredningens förslag.

Såsom beskrivs i betänkandet är utveckling av it-system komplicerat och därigenom både tids- och resurskrävande. Detta gäller speciellt i fall som detta då nya it-system behöver utvecklas i ett specifikt syfte, nämligen att hantera radiospektrumförvaltning med olika automatiserade funktioner för tillståndsgivning med användning av nyttjandeavgifter, samtidigt som behovet av säkerhet tillgodoses. För genomförandet av digitaliseringen avseende radiospektrumförvaltningen kommer utöver it-utvecklare krävas resurser i form av projektledare, kravställare, sakkunniga, samt andra specialister inom it-säkerhet och upphandling. Slutkostnaden om 70 mnkr som anges i betänkandet kan därför enligt PTS bli betydligt högre, vilket då även ställer krav på en utökad låneram för myndigheten.

PTS vill dock påpeka att automatiserade förfaranden för alla förekommande tillstånd förmodligen inte är realistiska på kortare sikt, särskilt inte om väl anpassad informationssäkerhet ska upprätthållas. Digitalisering och väl

³ Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2017/899 av den 17 maj 2017 om användningen av frekvensbandet 470–790 MHz i unionen.

anpassad informationssäkerhet utgör inte med nödvändighet något motsatsförhållande, men det måste ske på rätt sätt.

Dessutom anser PTS att kravet på att den svenska frekvensplanen ska utges som ett allmänt råd av myndigheten tas bort. I och med att kravet slopas skulle frekvensplanen kunna publiceras på PTS hemsida som en officiell digital vägledning och därmed hållas mer aktuell och uppdaterad då ledtiden för ändringar kan förkortas. För närvarande återger innehållet i frekvensplanen enbart en ögonblicksbild av de förhållanden som var aktuella vid beslutet om publicering som allmänt råd. En digitaliserad frekvensplan är en förutsättning för framtida frekvensförvaltning där ökad användning gör det ännu mer angeläget att publicera korrekt och aktuell information.

2. Förstärkning för nationella säkerhetsintressen

Generella synpunkter

PTS önskar att det i kommande bestämmelser eller därtill hörande förarbeten förtydligas om begreppet Sveriges säkerhet i de föreslagna bestämmelserna ska ses i en säkerhetsskyddskontext, eller om man tänker sig en vidare betydelse av den typ som används i t.ex. Nationell säkerhetsstrategi⁴. Om avsikten inte är att begreppet ska ges samma betydelse som i säkerhetsskyddslagstiftningen skulle det vara önskvärt att ett annat begrepp används för att undvika missförstånd. Till exempel skulle begreppet *nationella säkerhetsintressen* alternativt *väsentliga säkerhetsintressen* kunna användas.

Förslag 1 - Radiofrekvenser till försvar och brottsbekämpning säkerställs

PTS tillstyrker förslaget att det införs en samrådsskyldighet vid tilldelning av frekvenser till försvar och brottsbekämpning, och delar utredningens uppfattning om att det slutliga beslutet i varje enskilt fall även fortsättningsvis bör fattas av tillståndsmyndigheten så att frekvensförvaltningen och ansvaret för den svenska frekvensplanen hålls ihop.

Utredningen föreslår ett antal bestämmelser som tillsammans avses säkerställa att samhällsviktiga aktörer som är undantagna från tillståndsplikt tilldelas det frekvensutrymme som krävs för att aktörerna ska kunna upprätthålla sin förmåga att värna Sveriges säkerhet, försvara Sverige samt bedriva brottsbekämpande verksamhet och upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

PTS delar utredningens beskrivning av att tilldelningsprocessen som PTS har med Försvarsmakten i form av bl.a. samråd kontinuerligt efter behov fungerar väl och ser positivt på att den nu kodifieras.

⁴ Nationell säkerhetsstrategi, Statsrådsberedningen 2017.

PTS är positiv till att det införs materiella regler som tillståndsmyndigheten ska förhålla sig till i tilldelningsprocessen och som kan användas av domstolarna vid prövning av överklagan. Det står dock inte klart på vilka grunder PTS ska bedöma vad som krävs för att *säkerställa förmågan* att värna Sveriges säkerhet, eller *förmågan* att värna brottsbekämpning, allmän ordning och säkerhet. För att bestämmelsen ska bli möjlig att tillämpa anser PTS att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör förtydligas vilka hänsyn som ska tas i bedömningen och hur de olika bedömningsgrunderna ska vägas mot varandra.

Förslag 2 - Stärk möjligheten för nationella gemensamma kommunikationstjänster för krisberedskap och totalförsvaret att få tillgång till de frekvenser som krävs

PTS tillstyrker förslaget att radiotillstånd ska beviljas om det kan antas att radioanvändningen inte kommer att inkräkta på det frekvensutrymme som krävs för nationella kommunikationstjänster för krisberedskap och totalförsvaret, förslaget att det även fortsättningsvis ska krävas tillstånd för gemensamma nationella kommunikationstjänster, samt förslaget att PTS ska vara den myndighet som har rätt att meddela föreskrifter om behovsprövning.

När det gäller lagförslaget i 3 kap. 6 §, 6a § och 8 § fjärde stycket om behovsprövning anser PTS att det i det kommande lagstiftningsarbetet behöver klargöras när denna ska ske, hur den ska utföras och utifrån vilket underlag. För att göra bedömningarna behöver PTS i ett tidigt stadium med god marginal inför tilldelning få kunskap om hur behovet ser ut.

Förslag 3 - Inför en möjlighet att ställa villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet

PTS delar utredningens bedömning att det är viktigt att det finns heltäckande verktyg för att kunna agera om det kan antas att Sveriges säkerhet hotas. PTS önskar dock framföra följande.

PTS bedömer att villkor om krav av det slag som exemplifieras i betänkandet, gällande exempelvis återkallande av tillstånd vid höjd beredskap om frekvenserna då behövs för annan verksamhet, eller villkor om samutnyttjande av frekvenser på viss plats och med viss aktör, kan vara lämpliga att implementera i vissa fall. Dessa krav tar sikte på just tillståndet att använda radiofrekvenser, dvs. i vilken utsträckning en tillståndshavare kan behöva tåla att annan använder samma frekvenser, vilket torde vara både möjliga och i vissa fall lämpliga att ställa vid en frekvenstilldelning. PTS tillstyrker därför utredningens förslag i detta avseende.

De exempel på krav som utredningen tar upp tar emellertid inte, så som PTS uppfattar det, sikte på en tillståndshavares eventuella verksamhet där

radiotillståndet används, t.ex. krav på att verksamheten bedrivs på ett säkert sätt.

PTS bedömer att det är mindre ändamålsenligt att PTS framöver inför varje specifik tilldelning av frekvenser ställer upp krav på vilka *säkerhetsåtgärder* (exempelvis gällande utrustning och dess handhavande) som ska vidtas inom den verksamhet som använder frekvenserna. Vad som kan anses motiverade krav av den typen kan variera över tid. Hot och risker kan även medföra att det kan vara motiverat att införa krav för radioanvändning som sker med stöd av redan meddelade tillstånd. PTS anser att det därför är mest ändamålsenligt att hantera den typen av säkerhetskrav genom generella, regler om säkerhet i elektroniska kommunikationsnät och -tjänster.

Krav på att allmänna kommunikationsnät och -tjänster ska hålla viss driftsäkerhet (i vilket inbegrips säkerhetsåtgärder för s.k. all-hazard-risker) finns i 5 kap. 6b § LEK. Kraven träffar även den del av en operatörs nät som bygger på radioanvändning. Samtidigt gäller inte kraven för andra än just de nät och tjänster som faller in under begreppet *allmänt tillgängliga*. För att få ett heltäckande skydd för att även andra typer av nät håller för samhället godtagbar säkerhetsnivå föreslår PTS därför att det i 3 kap. 1 § LEK införs ett specifikt krav på att användning av radiosändare inte får ske på ett sätt som medför allvarliga risker för system och nätintegritet i för samhället viktiga elektroniska kommunikationsnät. Kravet bör kompletteras med en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter med krav på säkerhetsåtgärder vid radioanvändning. Sådana föreskrifter skulle, jämte övergångsbestämmelser, gå att applicera på redan beviljade tillstånd. Det är också på många sätt lättare att ändra i föreskrifter än i tillståndsvillkor så att föreskrifterna täcker behoven vid varje tidpunkt. PTS ser inte att myndighetens förslag till ändring i 3 kap. 1 § LEK innebär att myndighetens instruktion behöver ändras. Till detta villkor anser PTS att möjligheten att utfärda sanktionsavgifter bör införas i LEK. Sanktionsavgift är en snabb och tydlig sanktion som kan ha både en preventiv effekt och medge att överträdelser kan beivras effektivt. Sanktionsavgifter har bl.a. mot denna bakgrund införts i lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster⁵ och föreslagits som komplettering till nya säkerhetsskyddslagen⁶. Tillsammans med bestämmelserna om återkallelse av tillstånd anser PTS att bestämmelser om sanktionsavgift kan ge bättre förutsättningar för myndigheten att bestämma en avskräckande påföljd som är proportionell mot överträdelserna.

⁵ Prop. 2017/18:205. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, s. 68.

⁶ SOU 2018:82. Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen, s. 422-427.

Kraven i sådana föreskrifter bör utformas så att de kompletterar befintliga driftsäkerhetsföreskrifter och föreskrifter och allmänna råd om skydd av behandlade uppgifter, se 5 kap. 6b § och 6 kap. 3 § LEK med tillhörande föreskrifter. Föreskrifterna kommer, till skillnad från driftsäkerhetsföreskrifterna, att omfatta all radioanvändning och inte endast allmänna kommunikationsnät, vilket är fallet med driftsäkerhetsföreskrifterna. I kombination med bestämmelserna i säkerhetsskyddslagstiftningen, som bl.a. syftar till att skydda säkerhetskänslig verksamhet mot antagonistiska hot, torde sådana föreskrifter med specifika krav på säkerhetsåtgärder vid radioanvändning generera ett heltäckande regelverk för kravställning av säkerhetsåtgärder för såväl trådlösa som trådburna elektroniska kommunikationer.

PTS delar också slutligen utredningens bedömning om att villkor om ägarförhållanden och inflytande inte ska införas i de nu aktuella ändringarna av LEK, utan att arbetet med den kommande EU-förordningen⁷ ska inväntas.

För det fall reglering implementeras i tillståndsgivningen vill PTS upplysa om omständigheter kring denna i nedan stycke.

I PTS tillståndsgivning ges tillstånd att använda radiosändare, dvs. rätten att sända med vissa villkor. Tillståndet gäller således inte användning av en specifik apparat. Med utgångspunkt i detta tar PTS i dag inte in uppgifter om tillståndshavarens utrustning, utan beslutar om specifika tekniska villkor och/eller ställer krav på att utrustningen ska uppfylla kraven i en viss standard eller motsvarande krav för att inte orsaka skadlig störning. Genom tillståndsvillkor som inte läser användningen till en specifik utrustning kan tillståndshavaren t.ex. snabbt byta trasig utrustning utan att det får större konsekvenser i form av avbrott i tjänsten. Detta är av särskild vikt i de fall tillståndshavarens tjänster är kopplade till samhällskritiska funktioner såsom exempelvis länkar till mobilnät och inom transportsektorn, bland annat flyg, men även inom styrning av el, vatten och avlopp. Genom att reglerna kring tillstånd att använda frekvensutrymme, så kallade blocktillstånd, ofta är mer generella möjliggörs för utrustningsbyten och uppgraderingar (t.ex. i mobilnät) i takt med teknikutvecklingen.

Sedan principen om teknik- och tjänsteneutralitet implementerades i LEK år 2011 har PTS arbetat för att tillståndsvillkor ska vara så tillåtande och generella

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.

som möjligt för att främja den tekniska utvecklingen och ge tillståndshavarna förutsättningar att utveckla sin verksamhet och öka samhällsnyttan.

Tillståndsvillkor för utrustning bör utformas på ett sådant sätt att dessa inte innehåller sådan information om produkten att företagens affärsidéer och utvecklingsåtgärder inom radioområdet röjs.

PTS tillståndsregister innehåller tekniska villkor, som t.ex. frekvens, uteffekt, antennhöjd och geografisk position, för 180 000 radiosändare tillhörande ungefär 35 000 tillståndshavare, behöver utvecklas om det ska lagras annan information än den PTS behöver för tillståndsgivningen idag. En sådan utveckling är omfattande och enligt PTS bedömning inte genomförbar med nuvarande system utan istället fordras i så fall ett utbyte av systemstödet⁸. Detta är inte möjligt att åstadkomma innan det ikraftträdande som föreslås i det kompletterande förslaget. PTS tror att den ökade komplexitet som detta skulle medföra på det kommande it-systemet för spektrumförvaltning innebär att kostnaderna och tiden som utredningen uppskattar införandet till kommer att öka ytterligare. Utredningens uppskattning om att det tar 4 år och kommer kosta 70 mnkr är därför troligtvis för låg.

Förslag 4 - Tillstånd och överlåtelse av tillstånd ska kunna vägras

PTS tillstyrker utredningens förslag till den del det innebär att tillstånd och överlåtelse av tillstånd ska kunna nekans om den presumtiva tillståndshavare eller den som tillståndet ska överlåtas till, använder eller har använt radiosändare på ett sådant sätt att det med hänsyn till objektiva omständigheter kan bedömas att användningen vållat fara för Sveriges säkerhet.

PTS avstyrker dock utredningens förslag i den utsträckning det innebär att tillstånd och överlåtelse av tillstånd ska kunna nekans mot bakgrund av en *presumption* om att den sökandes *framtida radioanvändning* kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet. Som regel finns inte något krav på tillståndshavaren att faktiskt ta frekvenserna i bruk. Om tillståndshavaren tar frekvenserna i bruk, i förekommande fall bygger infrastruktur och sedan erbjuder tjänster kan dessa tjänster komma att användas för säkerhetskänsliga verksamheter. Först då kan radioanvändningen också vålla fara för Sveriges säkerhet. Den typen av hot hanteras redan idag inom ramarna för annan lagstiftning, t.ex. säkerhetsskyddslagen, och skulle stärkas ytterligare genom utredningens förslag om att tillstånd får återkallas om radioanvändningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet. För ett vidare resonemang i denna fråga hänvisas till PTS

⁸ FTR utvecklades 1990-1991 och är baserat på utvecklingsverktyget OpenRoad. Systemet sattes i drift 1994. Mindre utvecklingsarbete av systemet har gjorts löpande såsom komplettering med kreditering och införande av nya tjänster.

remissvar avseende betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82).

Förslag 5 - Tillstånd får återkallas om radioanvändningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet

PTS har i dagsläget enligt 7 kap. 5 § LEK möjlighet att under vissa omständigheter återkalla tillstånd att använda radiosändare. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att myndigheten har konstaterat t.ex. att den som bedriver verksamheten enligt lagen inte efterlever lagen eller de beslut om skyldigheter eller villkor eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Enligt 7 kap. 8 § LEK är det idag möjligt att också interimistiskt och omedelbart återkalla tillstånd om en överträdelse av LEK eller av de beslut om skyldigheter eller villkor eller de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa.

PTS förutsätter att 7 kap. 4, 5 samt 8 §§ LEK blir tillämpliga vid överträdelse av den bestämmelse PTS föreslår ska införas i 3 kap. 1 § LEK.

I 7 kap. 6 § LEK anges emellertid flera specifika fall då myndigheten har möjlighet att omedelbart återkalla ett tillstånd, även utan att en överträdelse av lagens bestämmelser har konstaterats. Utredningen föreslår att denna bestämmelse kompletteras på så sätt att tillstånd ska få återkallas även om radioanvändningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet. Enligt PTS mening torde det, om radioanvändningen sker i strid med villkor kopplat till Sveriges säkerhet, vara möjligt att återkalla tillståndet omedelbart redan med stöd av 7 kap. 8 § LEK om det kan konstateras att en överträdelse av villkoren föreligger. Det kan emellertid uppstå situationer då det redan med hänsyn till nya omständigheter rörande bl.a. tillståndshavarens verksamhet, frekvenstilldelning eller tekniska villkor, kan vara motiverat att ett tillstånd bör återkallas med hänsyn till Sveriges säkerhet, utan att det för den sakens skull har konstaterats att det skett en överträdelse av lagens bestämmelser eller meddelade tillståndsvillkor. Exempel på sådana faktiska omständigheter skulle kunna vara att verksamhetsutövaren upphör med att tillhandahålla eller på annat sätt begränsar tjänster till skada för Sverige. PTS tillstyrker därför att 7 kap. 6 § ändras i enlighet med utredningens förslag.

PTS anser emellertid att det i det kommande lagstiftningsarbetet bör förtydligas vilka hänsyn som ska tas i bedömningen och hur de olika bedömningsgrunderna ska vägas emot varandra. Exempelvis behövs ett klarläggande gällande vilka omständigheter som ska tas till intäkt för att verksamheten "[ska kunna] antas" vålla fara för Sveriges säkerhet. Särskild vikt bör även läggas vid att värderingen ska utgå från objektiva omständigheter och att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt.

Avseende redan betalda avgifter anser PTS att även eventuell erlagd auktionslikvid ska ersättas vid återkallelse av tillstånd. Viktigt att notera är att de senaste auktionerna för blocktillstånd har inbringat betydande summor, vilka normalt omgående redovisas till centralt konto hos Riksbanken. Återbetalning torde därför kräva en del planering.

Avslutningsvis delar PTS utredningens bedömning att bestämmelser som riktar sig till tillståndshavarna bara adresserar de sårbarheter som är förknippade med tillhandahållandet av mobil kommunikation och inte berör operatörer som agerar på samma sätt för trådbunden kommunikation. Tillhandahållandet av allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster kräver enligt 2 kap. 1 § LEK inget tillstånd utan får ske efter anmälan till tillsynsmyndigheten. Att all verksamhet som lyder under LEK i och för sig inte är tillståndspliktig bör emellertid inte ses som ett hinder för att nyttja möjligheten att återkalla tillstånd i de fall tillstånd har getts. PTS vill dock förtydliga att det är tekniskt möjligt att sända inom en viss frekvens utan att inneha motsvarande tillstånd. Ett återkallande av radiotillstånd är därför i sig inget skydd mot t.ex. telekrigföring.

Förslag 6 - Mobiloperatörer ska kunna erbjuda prioritetstjänster till vissa aktörer

PTS tillstyrker utredningens förslag om att den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst ska kunna tillhandahålla funktioner för prioritering av kommunikation till vissa aktörer. PTS delar även uppfattningen att frågan är fortsatt aktuell och att frågan inte bör begränsas till telefonitjänster, utan att även prioritetstjänster gällande tillgång till datakommunikation och internetåtkomst kan behöva omfattas för att en implementering inte ska riskera att förlora i aktualitet.

PTS tillstyrker vidare förslaget att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ges rätt att meddela vissa föreskrifter gällande användning av prioritetstjänster och att MSB ges i uppdrag att meddela vilka aktörer som ska ges möjlighet att upphandla prioritetstjänster.

PTS vill dock påpeka att ovanstående föreskriftsrätt endast hanterar en del av de aspekter som behöver omhändertas för att prioriteringsfunktioner ska kunna implementeras i de mobila kommunikationsnäten. Utredningens förslag saknar härvid förslag på hur den tekniska implementeringen ska gå till.

Prioritetstjänster i de allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationsnäten och elektroniska kommunikationstjänsterna med mobila anslutningspunkter kan endast implementeras tekniskt av de operatörer som äger näten med tillhörande utrustning och som tillhandahåller de aktuella tjänsterna. Dessa aktörer är anmälningspliktiga enligt LEK och står under PTS tillsyn. PTS har

vidare redan idag rätt att meddela vissa föreskrifter enligt LEK, bl.a. vad avser driftsäkerhet, förmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringssuppgifter till samhällets alarmeringstjänst, generella föreskrifter om nödsamtal och rapportering av störningar eller avbrott. Utöver de nu gällande föreskrifterna har PTS även tidigare publicerat allmänna råd om sådant som rör nätens tekniska funktionalitet, så som t.ex. de nu upphävda allmänna råden om god funktion och teknisk säkerhet i allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster. PTS äger också rätt att bedriva tillsyn över efterlevnaden av LEK samt de föreskrifter som är meddelade med stöd av LEK. Detta medför att PTS har god inblick i vilka aktörer som skulle kunna tillhandahålla prioriteringstjänsterna, samt god förståelse för de tekniska förutsättningar som prioriteringstjänster kräver, liksom av hur kravställningen av tjänsterna ska implementeras. PTS har även lång erfarenhet av att ta fram regler som rör tekniska implementeringar i elektroniska kommunikationsnät och av att bedriva tillsyn över sådana implementeringar. Därför är PTS en lämplig myndighet att meddela föreskrifter och bedriva tillsyn kring den tekniska implementeringen av prioriteringsfunktionerna hos operatörerna.

PTS anser därför att utredningens förslag ska kompletteras på så sätt att PTS ges rätt att meddela föreskrifter som anger hur operatörerna ska implementera funktionerna så att en förmåga till interoperabilitet uppnås mellan operatörerna (tekniska implementeringar).

Förslag 7 – Förbered föreskrifter om elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster

PTS tillstyrker utredningens förslag, både med avseende på förslaget som det är formulerat och vad som anges i skälen om att Försvarmaktens kostnader för nyttjanderätt till frekvenser i höjd beredskap och ytterst krig ska sättas till noll kronor. PTS önskar dock förtydliga och tillägga följande.

För att underlätta arbetet med att utarbeta krisberedskaps- och krigsplaner vad avser bl.a. samordning och samverkan inom området elektroniska kommunikationer och för att kunna öva förmågor enligt dessa planer anser PTS att regeringen i ett eventuellt vidare arbete i enlighet med utredningens förslag bör se till hela krigsorganisationen för elektroniska kommunikationer i stort och inte endast Försvarmaktens behov av radiofrekvenser och spektrum i krig eller krigsfara.

Med stöd av 1 kap. 8 § LEK har regeringen i 5 § FEK (2003:396) delegerat föreskriftsrätten avseende den fredstida planeringen av totalförsvarets behov av elektroniska kommunikationer i höjd beredskap till PTS. PTS har också möjlighet enligt 1 kap. 9 § LEK förpliktiga en tillhandahållare av elektroniska kommunikationer att mot ersättning beakta totalförsvarets behov av elektronisk

kommunikation under höjd beredskap. Med tanke på de senaste årens utveckling på området elektronisk kommunikation, med avseende på både teknikutveckling och marknadsutveckling och utvecklingen på det säkerhetspolitiska läget sedan bestämmelserna infördes bör det utredas om de mandat PTS har är ändamålsenligt utformade. En sådan utredning bör särskilt titta på vilka behov av föreskrifter som finns rörande samordning och samverkan med avseende på totalförsvarets behov av elektroniska kommunikationer i höjd beredskap, inklusive sådana föreskrifter som reglerar hur och i vilken omfattning privata teleoperatörers verksamhet ska ledas och styras från statligt håll, givet att operatörernas verksamhet är nödvändig eller av nytta för totalförsvaret. Även frågor om finansiering av de åtgärder som kan bli aktuella bör utredas.

PTS vill även framföra att det är något otydligt vad som avses på s. 259 i utredningen. På angivet ställe anges att ”[r]egeringen har redan idag en möjlighet att meddela föreskrifter för sådana situationer⁹ enligt 1 kap. 8 och 9 §§ lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK).”

PTS vill här förtydliga att regleringen i 1 kap. 9 § LEK inte innehåller något bemyndigande från riksdagen till regeringen att meddela föreskrifter på detta område. Regleringen innehåller heller inte någon upplysning om att regeringen har för avsikt att meddela verkställighetsföreskrifter, eller delegera rätten att meddela verkställighetsföreskrifter till PTS, med stöd av regleringen i 1 kap. 9 § LEK och något sådant bemyndigande har inte utfärdats till myndigheten.

3. Synpunkter på konsekvensutredningen

Höjning av PTS låneram

Om PTS bl.a. ska kunna investera i ett nytt it-system ska kostnaderna för ett sådant arbete redovisas som en finansiell anläggningstillgång och skrivas av över flera år. Arbetet uppskattas enligt utredningen att ta upp till fyra år att genomföra, där kostnaderna (konsulter) maximalt beräknas uppgå till 17,5 mnkr per år (dvs. en slutkostnad på ca 70 mnkr). Förutom utvecklingskostnader för nytt it-system tillkommer även andra kostnader, t.ex. en del lönekostnader, som också ska aktiveras som investering.

Ovanstående innebär att PTS innan arbetet kan startas först måste begära om att få en väsentlig höjning av nuvarande låneram i budgetunderlaget samt få ett beslut från regeringen om den nya låneramen (via PTS regleringsbrev). Låneramen för lån i Riksgäldskontoret uppgår 2019 till 25 mnkr.

⁹ De situationer som avses är krig eller krigsfara.

Höjt avgiftstak inom radiotillstånd

I budgetunderlaget för 2020-2022 hade PTS föreslagit en höjning från 120 mnkr till 170 mnkr inom radiotillstånd, dvs. en höjning med 50 mnkr utöver det som utredningen föreslår.

I utredningen föreslås att avgiftstaket höjs med ca 21,3 mnkr med anledning av kostnader för en *detaljerad prismodell* samt ett nytt *it-system*. Av dessa utgör den största delen årlig kostnad för det nya it-systemet (se Förslag 1).

När det gäller den detaljerade prismodellen framgår det av utredningen att en ökad administrativ kostnad kommer att uppstå för fakturering och uppföljning. Kostnaden för detta motsvarar 4 årsarbetskrafter á ca 1,1 mnkr, vilket ger en ökad kostnad på cirka 4,3 mnkr årligen.

PTS uppskattar att den årliga kostnaden för PTS administrativa hantering är drygt 1,1 mnkr högre än utredningens beräkning. Dessutom kommer administrativ kostnaden enbart mot Statens Servicecenter för fakturering att öka med drygt 2 mnkr. PTS uppskattar därmed kostnaderna för fakturering, uppföljning och hantering av nyttjandeavgiftsmodellen till 7,4 mnkr årligen.

4. Ytterligare perspektiv som behöver belysas

Radiotillsynsverksamhet

PTS kan konstatera att radiotillsynsverksamheten inte berörs av utredningen. En av de trender som utredningen identifierar är en ökad radioanvändning och därmed ett större behov av tillgång till radiofrekvenser vilket kräver effektivare och tätare radioplanering. Ökad trängsel medför risk för fler störningar. Säkerhetsmarginaler minskas genom tätare planering och tillståndsgivning. Även om radioplaneringen är väl utförd kan utrustning gå sönder, tidigare gav det upphov till störning, men i och med de minskade säkerhetsmarginalerna blir det oftare en allvarlig störning. För att PTS ska säkerställa efterlevnaden av regelverket i en mer komplex miljö krävs en effektiv tillsynsverksamhet med utökade befogenheter, exempelvis utökade handräkningsverktyg och sanktionsavgifter.

Slutanvändare- och konsumentperspektiv

PTS anser att det är positivt att utredningen föreslår ett ökat fokus på samhälls-ekonomisk effektivitet i spektrumförvaltningen. Myndigheten välkomnar särskilt förtydligandet att samhälls-ekonomisk effektivitet innefattar att samhällsnyttan blir så stor som möjligt. Vid frekvensplanering och frekvenstilldelning är det viktigt att hänsyn tas till politiska mål, exempelvis digitaliserings- och bredbandsmål, inklusive tillgång till samhällsomfattande tjänster. En fråga är naturligtvis hur avvägningen ska ske för det fall olika politiska mål och prioriteringar ställs emot varandra.

Det är generellt svårt att bedöma vilka konsekvenser utredningens olika förslag får för konsumenterna och andra slutanvändare. I betänkandet analyseras inte vilka konsekvenser förslagen får för dessa, vilket hade varit önskvärt. Det behöver göras avvägningar utifrån många olika aspekter, och det hade därför varit värdefullt om utredningen i högre utsträckning även belyst aspekter såsom förslagets inverkan på tillgången till bredband, och i synnerhet tillgången till grundläggande internet, samt möjligheten till digital delaktighet för konsumenterna och andra slutanvändare, samt i förlängningen även eventuella konsekvenser för statens ansvar för samhällsomfattande tjänster. Ökade kostnader för frekvenser skulle exempelvis kunna innebära en ökad tröskel för skolhuvudmän och andra aktörer att installera utrustning, som t.ex. ökar hörseltillgängligheten. Regeringen skulle i så fall kunna behöva ta ställning till om det behövs separat finansiering för detta.

Vad gäller förslaget om att villkor om förmedling av public service innehåll ska kunna ställas är det väsentligt att även public service tv:s tillgänglighetstjänster vidaresänds. De tillgänglighetstjänster som finns idag är undertextning, syntolkning, uppläst textremsa och teckenspråkstolkning. En inte obetydlig andel av den svenska befolkningen är beroende av att få tillgång till tillgänglighetsfunktionerna för att kunna ta del av public service kanalernas innehåll på lika villkor som övriga befolkningen. Det är därmed av stor vikt att villkor som ställs om förmedling av public service innehåll även omfattar villkor om förmedling av tillgänglighetsfunktionerna.

5. Kompletterande förslag till betänkandet

Förslag 1 - Sveriges säkerhet i tillstånd att använda radiosändare

Såsom PTS nämner inledningsvis förordas att krav på särskilda säkerhetsåtgärder formuleras som generella författningsregler, se inledning till remissvaret. För det fall att reglering implementeras i tillståndsgivningen vill PTS upplysa om omständigheter kring denna i nedan stycke.

Bakgrund till PTS tillståndshantering

PTS vill inledningsvis förtydliga att myndigheten inte *beviljar* 10 000 tillstånd per år. Myndigheten *handlägger* däremot ungefär 10 000 inkomna ärenden rörande tillstånd att använda radio. Dessa ärenden består av såväl nya tillstånd, ändrade tillstånd, överlåtelse, uthyrning och uppsägningar. Utöver detta förlänger också PTS mellan några hundra och upp till tusentals tillstånd om året. Antalet förlängningar varierar per år, men var 2018 ca 25 000 stycken. PTS vill uppmärksamma regeringen på att förslaget om att myndigheten i ärenden som rör tillstånd att använda radiosändare ska samråda med Säkerhetspolisen och Forsvarsmakten innan myndigheten avgör ärendet i sin nuvarande form även, såvitt PTS uppfattar det, omfattar även dessa förlängningar.

I det remitterade förslaget anges att frågor om huruvida radioanvändningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet eller om det behövs villkor om krav av betydelse för Sveriges säkerhet inte aktualiseras i många ärenden. Förslaget specificerar dock inte någon kategori av tillstånd eller typ av radioanvändning som direkt utesluts från samrådsförfarande. Det är därför svårt att göra en uppskattning av hur många samrådsförfaranden som förväntas behöva göras.

Samrådsförfarande med eventuellt utbyte av information rörande Sveriges säkerhet riskerar att minska möjligheten för myndigheten att digitalisera tillståndsgivningen. För en mer effektiv hantering av samrådsförfarandet anser PTS att det i det kommande lagstiftningsarbetet bör anges vissa rekvisit för när förfarandet ska aktualiseras. Om dessa rekvisit inte anges i författning eller i därtill hörande förarbeten bör PTS ges mandat att tillsammans med samrådsmyndigheterna i ett initialt skede söka att identifiera sådana rekvisit för att förenkla och effektivisera processen i möjligaste mån.

Tillståndskategorier eller ärendetyper som blir föremål för samråd behöver hanteras på för säkerheten adekvat sätt för att utredningens förslag i denna del inte ska motarbeta utredningens förslag om en digitaliserad spektrumförvaltning med automatiserad tillståndsgivning.

PTS har enligt 8 kap. 3 § LEK en lagstadgad handläggningstid om maximalt 6 veckor. Användarna är starkt beroende av korta handläggningstider, för många är radioanvändningen essentiell för att verksamhet ska kunna bedrivas. Därför är det av särskild vikt att PTS och samrådsmyndigheterna i samverkan så snart som möjligt kan etablera rutiner och former för en effektiv hantering av samrådsförfarandet som möjliggör fortsatt korta handläggningstider.

I de fall myndigheten får ansökningar gällande olika typer av evenemang, exempelvis statsbesök, visar erfarenheten att handläggningstiden behöver vara särskilt kort och i vissa fall behöver tillstånd kunna beviljas på dagen.

Försvarsmakten, men även Säkerhetspolisen, är också radioanvändare där PTS har fattat beslut om deras användning. I dag remitteras flertalet ansökningar till särskilt Försvarsmakten för att se hur deras användning och en sökt ny användning kan samexistera. Försvarsmakten, liksom nästan alla tillståndshavare, har ett egenintresse av att hålla annan användning borta från sin egen användning, geografiskt, i tid eller i frekvensled. Lagen är tydlig med att PTS ska ha en positiv inriktning till att bevilja tillstånd och samma sak bör gälla och göras tydliga för samrådsmyndigheterna. Det är viktigt att samrådsmyndigheternas sammanfattande analyser innehåller ett underlag som tydliggör om de avstyrker tillstånd av säkerhetsskäl eller av risk för skadlig störning i deras egna frekvenser. I de fall en ansökan avslås på grund av Sveriges säkerhet

och avslaget överklagas förutsätter PTS att samrådsmyndigheterna bistår i överklagandeprocessen.

PTS vill framhålla att det är viktigt att Säkerhetspolisen och Försvarsmakten deltar i PTS remissarbete avseende radiosändare som kan vara aktuella att undantas från tillståndsplikt för att de tekniska villkoren ska möta de krav på nationella säkerhetsintressen som finns och som skulle varit aktuella ifall radiosändaren varit tillståndspliktig.

PTS ser vidare att det är av godo att regleringen och processen är så tydlig som möjligt för att inte skapa onödiga osäkerheter för de tillståndssökande. Sådana otydligheter kan annars riskera att leda till ett behov av att frågorna klagörs genom att praxis etableras via ett domstolsförfarande med därtill hörande tidsutdräkt.

PTS synpunkter

PTS delar uppfattningen att samråd med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten kan behövas för att kunna göra några av de prövningar som utredningen har föreslagit. PTS delar dock inte uppfattningen att detta samråd skulle vara behövligt, ens med förenklat förfarande, i samtliga fall i enlighet med förslaget.

Som skäl för att införa en skyldighet för PTS att samråda med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten i ärenden som gäller tillstånd att använda radiosändare, anförs att bara dessa myndigheter har en helhetsbild av säkerhetsläget och hotbilden mot Sverige och att de typiskt sett har tillgång till de uppgifter, såsom information från underrättelseverksamhet och särskilda kunskap om de civila och militära hotbilderna mot Sverige, som behövs för att göra de prövningar som utredningen föreslår.

PTS har i enlighet med 7 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) i uppdrag att utöva tillsyn över säkerhetsskyddet när det gäller enskilda verksamhetsutövare som bedriver verksamhet som avser elektronisk kommunikation och posttjänst. Enligt 7 kap. 11 § i samma förordning ska de myndigheter som utövar tillsyn över enskilda verksamhetsutövare, inom sina respektive ansvarsområden, lämna råd om säkerhetsskydd.

I betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen konstaterar utredningen att flera av de verksamheter som bedrivs på säkerhetsskyddslagens område har en sådan komplexitet att specialiserad kompetens är nödvändig hos tillsynsmyndigheten. Utredningen konstaterar vidare att det finns behov av t.ex. samordning, metodutveckling och överföring av underrättelsebaserade hotbilder, men att detta i sig inte är skäl nog att frångå ett system med flera tillsynsmyndigheter. PTS delar denna bedömning, särskilt med avseende på att verksamhetsområdet elektronisk kommunikation karakteriseras av omfattande

användning av komplexa it-system, användning av nätverk för såväl fast som mobil kommunikation, interna beroenden och starka internationella inslag, vilket kräver att den myndighet som ska göra bedömningar gällande sårbarheter och skadekonsekvenser besitter expertkunskaper inom just detta verksamhetsområde.

För att uppfylla sitt uppdrag, samt för att möta de hot som finns mot nationella intressen, arbetar PTS kontinuerligt med att identifiera och analysera sådana sårbarheter och potentiella skadekonsekvenser mot Sveriges säkerhet, som är av särskild vikt för området elektronisk kommunikation. Myndigheten är därmed väl lämpad för att identifiera när myndigheten kan behöva ytterligare stöd för att avgöra när radioanvändning kan medföra säkerhetshot mot Sverige, både med avseende på åtgärder som vidtas av tillståndshavaren och genom säkerhetsproblem med den tekniska utrustning som används.

Mot denna bakgrund anser PTS att det är prioriterat att PTS tillsammans med samrådsmyndigheterna i ett tidigt skede tillsammans utarbetar lämpliga rutiner för att komma fram till en effektiv hantering. PTS tillstyrker förslaget att samrådet ska syfta till att klarlägga behovet av att förena tillstånd med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet och vilka sådana villkor som ett tillstånd i så fall bör förenas med.

PTS tillstyrker även förslaget att samrådet ska syfta till att klarlägga om radioanvändning enligt en tillståndsansökan eller en ansökan om medgivande till överlåtelse eller uthyrning av tillstånd kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet. För att bestämmelsens tillämpning ska underlättas föreslår PTS att det genom dialog inför samrådsförfarandet mellan PTS och samrådsmyndigheterna förtydligas vilka hänsyn som ska tas i bedömningen och hur de olika bedömningsgrunderna ska vägas mot varandra. Ett sådant förtydligande skulle vara till hjälp både för de tre myndigheterna i samrådsituationen, och inför eventuella överklaganden av PTS beslut i enlighet med regeringens förslag på komplettering av 8 kap. 19a § LEK.

PTS tillstyrker även förslaget att PTS på begäran av Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten ska pröva om det finns skäl att återkalla tillstånd eller ändra tillståndsvillkor för att radioanvändningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet.

Förslag 2 – Sekretess och partsinsyn

PTS tillstyrker förslaget om sekretessbrytande bestämmelser i 15, 17 och 18 kapitlen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). PTS avstyrker dock de föreslagna bestämmelserna i 15 kap. 3a § andra stycket samt i 18 kap. 4a § andra stycket OSL om att uppgifter endast får lämnas om intresset av att

uppgiften lämnas har företrädare framför det intresse som sekretessen ska skydda. En grundläggande utgångspunkt för såväl frekvensutredningens som regeringens förslag med kompletterande regler är att det är PTS som ansvarar för förvaltningen av radiospektrum. I utredningen poängteras också att det kan vara så att PTS kan komma att göra en annan bedömning i frågan om skyddet för Sveriges säkerhet än vad Säkerhetspolisen och Försvarmakten gör. Av den anledningen föreslås en möjlighet för Säkerhetspolisen och Försvarmakten att överklaga PTS beslut. Enligt PTS mening riskerar de föreslagna bestämmelserna i 15 kap. 3a § andra stycket samt i 18 kap. 4a § andra stycket OSL emellertid att medföra att PTS inte får ett tillräckligt underlag och inte kan utreda ett ärende i den utsträckning som förväntas av myndigheten i enlighet med 23 § förvaltningslagen (2017:900). Enligt PTS mening bör det finnas en uttrycklig skyldighet för Säkerhetspolisen och Försvarmakten att förse PTS med de uppgifter som behövs för att PTS ska kunna göra en allsidig bedömning av frågan och för att myndigheten ska kunna försvara sitt beslut i en eventuell domstolsprocess. Det är en annan sak att det under vissa förhållanden kan vara motiverat att PTS eller en domstol inte delger enskild samtliga dessa uppgifter. Det bör dock i det kommande lagstiftningsarbetet också utredas vilken myndighet som ansvarar för att tillgodose enskilds rätt att enligt 32 § tredje stycket förvaltningslagen få ett beslut motiverat i efterhand om det behövs för att denne ska kunna ta till vara sin rätt och hur detta ska ske.

PTS anser även att det bör förtydligas i det kommande lagstiftningsarbetet huruvida de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 2, 27 och 28 §§ OSL är tillräckliga för att myndigheten ska få lämna ut uppgifter som täcks av affärssekretess enligt 30 kap. 23 § OSL till Försvarmakten och Säkerhetspolisen och om motsvarande sekretess ska gälla hos dessa myndigheter.

Förslag 3 – Överklagande

PTS tillstyrker förslaget att myndigheten är motpart i domstolen när ett beslut överklagas. PTS delar regeringens bedömning att prövning i ärenden som rör tillstånd att använda radiosändare kommer att innefatta en rad olika bedömningsgrunder som inte tar sikte på frågan om Sveriges säkerhet och att det inte är lämpligt att prövningen av överklaganden görs av regeringen.

Detta yttrande har beslutats av stf. generaldirektören Catarina Wretman. I ärendets slutliga handläggning har även chefsjuristen Karolina Asp, tf. avdelningschefen Peter Ekstedt, avdelningschefen Jonas Wessel, enhetscheferna Henrik Christiansson och Nina Gustafsson, handläggaren Morgan Westring, juristerna Katarina Henriksson, Emanuel Shamoun samt Peggy Haase (föredragande) deltagit.