

Ert datum Er referens
2019-03-05 Dnr N2019/00192/D
Datum Vår referens
2019-06-05 MB

Via e-post till
n.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst (SOU 2018:92) - remissvar

IT&Telekomföretagen har beretts tillfälle att lämna remissvar över rubricerat betänkande och vill med anledning av det framföra följande.

Digitaliseringen av samhället fortgår i oförminskad takt. Regeringen har formulerat ett högt ställt mål om att Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. För att målet över huvud taget ska kunna nås krävs att det finns underliggande infrastruktur i form av bredband med hög kapacitet. Bredband kan tillhandahållas med såväl fast som trådlös teknik. En förutsättning för att kunna erbjuda tjänster med hjälp av trådlös teknik är emellertid att tillhandahållaren har tillgång till och tillstånd att använda radiospektrum (härefter spektrum). Frågor kopplade till hur spektrum paketeras, tilldelas och används är därför av mycket stor betydelse för digitaliseringen generellt. Spektrum behövs också för andra tjänster som navigering, satelliter, medieproduktion, försvar, utsändning av radio och tv och många andra användningar. I takt med digitaliseringen och teknikutvecklingen kommer också allt fler områden att kopplas upp och ihop – ofta med hjälp av trådlösa tekniker. Efterfrågan av spektrum och tillstånd att använda spektrum kan därför förväntas öka. IT&Telekomföretagen välkomnar därför utredningen och dess uttalade ambition att samhällets behov av tillgång till spektrum ska kunna mötas så effektivt som möjligt.

IT&Telekomföretagen vill inledningsvis instämma i vad Konkursverket framfört i sitt remissvar om att dagens utbud av digitala tjänster och andra produkter som förutsätter tillgång till spektrum har utvecklats i konkurrens mellan kommersiella företag. De kommersiella mobilnäten är ryggraden för all mobil kommunikation i Sverige för såväl privatpersoner och företag som myndigheter. Vi delar därför Konkursverkets slutsats att ju mer spektrum som är tillgängligt för kommersiella tjänster, desto bättre är förutsättningarna för ett ökat utbud och innovation till nytta för konsumenterna och samhället i stort.¹

IT&Telekomföretagen välkomnar flera av de förslag som utredaren motiverar med en spektrumförvaltning för framtidens samhälle och som syftar till att bl.a. förenkla processerna för allmänna inbjudningsförfaranden, förbereda förändringar av de frekvensband som används för radio och tv samt att digitalisera spektrumförvaltningen. Vi välkomnar också utredningens inriktning att all

¹ Konkursverkets yttrande av den 10 maj 2019

användning av spektrum ska behandlas lika och att allt spektrum ska prissättas. Med denna inriktning finns ökade förutsättningar till en mer samhällseffektiv användning av spektrum.

Vi är emellertid **oroade över flera av de förslag som utredningen lägger och som motiverats av det nationella säkerhetsintresset**. Detta gäller främst förslagen som syftar till att kunna införa säkerhetsrelaterade villkor och att kunna återkalla tillstånd/ändra tillståndsvillkor på, för tillståndshavaren, oklara grunder och utan rätt till ersättning från det offentliga för den merkostnad/skada som tillståndshavaren kan lida. Dessa åtgärder skapar en osäkerhet på marknaden, vilket påverkar företagens investeringsvilja. En effekt av det kan bli att det är färre aktörer som är beredda att investera i nya mobiltillstånd och bygga framtida infrastrukturer som t.ex. 5G. En intressent som inte vet om ett tillstånd kan komma att återkallas eller om villkoren i efterhand kan komma att förändras har ju svårt att göra en riktig värdering av tillståndet och det kan därför komma att välja att över huvud taget inte dela i en auktion.

Förslaget är mycket **otydligt** på en rad områden och brister i förutsägbarhet och rättsäkerhet, vilket skapar oro – inte minst bland mobiloperatörerna. Otydligheten handlar dels om på vilka grunder ett tillstånd ska kunna återkallas/villkor ändras. Det anges i utredningen att det räcker med att ”det kan antas” att en användning kan vålla fara. Visserligen uttrycker utredningen att ”tillstånd ska [...] återkallas endast om det [...] finns objektiva omständigheter som gör det motiverat”. Men samtidigt anges att det ” [inte bör] vara så att tillstånd endast kan återkallas efter det att skada [...] konstaterats” (s 253). IT&Telekomföretagen delar inte utredningens syn att ”bevisregeln är väl avvägd” (ss) utan anser tvärtom att det är mycket låga beviskrav och att det leder till rättsosäkerhet för tillståndshavarna. Det saknas vidare analys och förslag om på vilket sätt en tillståndshavare ska kunna få närmare information om de bakomliggande skälen till att myndigheterna anser att användningen kan antas vålla skada. Det är en grundläggande princip i ett rättssamhälle att en aktör får insyn i ärenden som berör en och har möjlighet att lägga fram egen information till motbevisande av denna och/eller att själv avhjälpa en brist. Närmare analys om hur detta ska kunna hanteras saknas helt.

Dessutom anges att tillstånd som återkallats pga höjd beredskap, tvärt emot vad som kan anses rimligt, inte ska gå tillbaka till den ursprungliga tillståndshavaren när situationen gått tillbaka till det normala (se sid 247). Detta ställningstagande presenteras i utredningen helt utan motivering och närmare förklaring om varför så skulle ske.

Förslaget är också behäftat med betydande otydlighet kring **ersättningsfrågan**. I utredningen anges förvisso på sid 253f att kompensation, vid återkallande, för redan erlagda avgifter för nyttjandet ”torde vara nödvändigt för att åtgärden ska kunna anses proportionell”. Men IT&Telekomföretagen vill i detta avseende framhålla att de största kostnaderna som t.ex. en mobiloperatör har (och, om detta förslag blir gällande lag, även andra tillståndsinnehavare kommer ha) inte

är årsavgifter utan de auktionslikvider som betalas för att få använda det aktuella tillståndet. I vilken mån dessa kostnader kommer ersättas berörs inte alls i utredningen. Inte heller berörs om ersättning kan utges för t.ex. de kunder som drabbas av ett återkallat mobiltillstånd.

Det anges också på sid 255 att ett införande av en prioritetsfunktion ”innebär [...] inga större kostnader för mobiloperatörerna” och på sid 256, felaktigt, att ”nödsamtal via allmänt tillgängliga telefonitjänst är redan idag prioriterade i operatörernas 4G-nät”. Detta senare stämmer inte eftersom samtal till 112 idag hanteras via operatörernas 2G eller 3G-nät. Både prioritering och nödsamtal är alltså åtgärder som föreslås läggas på operatörerna utan ersättning. Detta, i kombination med otydligheten om ersättningsmöjlighet enligt ovan, är också ägnat att inge operatörerna oro om vad förslaget kan komma att innebära för dem.

Ytterligare osäkerhet skapas av lakoniska uttalanden i utredningen att förslagen ”torde vara **förenliga med EU-rätten**” (se t.ex. sid 249 och 253). Någon mer djupgående juridisk analys synes emellertid inte ha gjorts. För IT&Telekomföretagen framstår det som anmärkningsvärt att en officiell utredning behandlar denna viktiga fråga så lättvindigt

IT&Telekomföretagen noterar också att förslaget om att tillståndsmyndigheten ska kunna återkalla tillstånd är väldigt långtgående. Med de långa tillståndstider som framför allt s.k blocktillstånd tilldelas på (normalfallet 25 år) kan ett återkallande för tillståndshavaren i det närmaste jämföras med konfiskering. Detta i all synnerhet som regler om kompensation och möjligheterna för tillståndshavaren att antingen vidta rättelse och/eller att få saken prövad innan den genomförs helt saknas.

IT&Telekomföretagen vill understryka att förbundet och dess medlemsföretag självklart inte är emot en ökad säkerhet generellt. Tvärt om. Det är av avgörande betydelse att såväl infrastruktur som tjänster – och inte minst användare – är medvetna om och kontinuerligt arbetar med säkerhetsdimensionen. Våra medlemsföretag arbetar också kontinuerligt med säkerhetsfrågor. Vi ifrågasätter dock lämpligheten att ställa säkerhetsrelaterade villkor i tillstånd att använda spektrum. Frågan om hur den föreslagna strukturen kan kombineras med den nu gällande inriktningen med teknik- och tjänsteneutrala tillstånd kan också ifrågasättas. Om avsikten är att öka säkerheten i den underliggande infrastrukturen för det digitala samhället så behöver bredbandsfrågan ses i ett sammanhang. Bredbandsinfrastrukturen består ju också, som vi utvecklat ovan, av såväl fasta som trådlösa komponenter och därför behöver en mer generisk strategi tillämpas. Det vore således en bättre väg att formulera generella säkerhetskrav som gäller för all verksamhet och inte bara för nyttjande av ett specifikt spektrumtillstånd. Med generellt tillämpliga krav får också marknadens aktörer den förutsebarhet som efterfrågas och därmed skulle inte investeringsviljan påverkas på samma sätt som den nu föreslagna modellen. Sådana regler finns bl.a. i den nyligen reviderade säkerhetsskyddslagen.

Sammantaget ger detta bilden av ett hastigt utarbetat förslag i den delen präglad av en hög grad av otydlighet och som inte tillräckligt belyser/analyserar konsekvenserna av förslagen för tillståndshavarna eller tillvaratar deras rättigheter, (bl.a. genom att ge tillräcklig insyn i ärendet, möjligheter att bemöta och motbevisa de påståenden som förs fram samt att kunna vidta rättelse). IT&Telekomföretagen noterar t.ex. att den konsekvensanalys som bilagts utredningen och som i avsnitt 8.2.2 särskilt behandlar konsekvenserna för företagen inte alls berör effekterna av de säkerhetsrelaterade förslagen utöver den prioritetsfunktion som föreslås. Vad gäller denna funktion kan f.ö. noteras att kostnadsberäkningen uteslutande har baserats på *implementation av teknisk standard*, trots att ytterligare tekniska åtgärder krävs för en fungerande prioritetsfunktion och trots att fler krav kan komma att ställas genom MSB:s "öppna" föreskriftsrätt. Ett regelverk som är avsett att skapa ökad säkerhet leder således till en stor osäkerhet kring hur det närmare ska tillämpas och effekterna av det för de företag som kan beröras. IT&Telekomföretagens starka rekommendation är därför att regeringskansliet närmare utreder effekterna och tydliggör hur reglerna ska tillämpas innan lagstiftningsförslag läggs fram. Det nuvarande förslaget brister i transparens, förutsebarhet och rättssäkerhet.

Utredningen hänvisar på sid. 239 till att i de fall myndigheter inom säkerhet och brottsutredning är missnöjda med frekvensbeslut finns en möjlighet att överklaga tillståndsmyndighetens beslut till förvaltningsdomstolen. IT&Telekomföretagen anser att det som utgångspunkt är olämpligt att statliga myndigheter driver rättsprocesser mot varandra i förvaltningsdomstol. Staten och dess myndigheter utgör samma juridiska person och måste förväntas kunna komma överens genom inbördes samordning.

I tillägg till ovan, och mer i detalj, har IT&Telekomföretagen följande synpunkter på utredningens förslag.

7.3 – Alla tillstånd ska prissättas

IT&Telekomföretagen tillstyrker förslaget.

7.4 – All radioanvändning ska behandlas lika

IT&T tillstyrker förslaget då det ger ökade förutsättningar till en mer samhällseffektiv användning av spektrum.

7.5 – Ökat fokus på samhällsekonomisk effektivitet

IT&T tillstyrker förslaget.

7.6 – Tillstånd ska beviljas i det lämpligaste frekvensområdet

IT&Telekomföretagen har inget att erinra mot förslaget.

7.7 – Förenklad process för allmänna inbjudningsförfaranden

IT&T tillstyrker förslaget.

7.8 – Allmänna inbjudningsförfaranden vid tilldelning av tillstånd för privat bruk

IT&Telekomföretagen har inget att erinra mot förslaget.

7.9 – Konkurrensutsättning av tillstånd att använda vissa radiosändare

IT&Telekomföretagen tillstyrker förslaget.

7.10 – En övergripande strategi för det internationella harmoniseringsarbetet

IT&Telekomföretagen tillstyrker förslaget.

7.11 – Förbered för eventuella förändringar av de frekvensband som används för radio och tv

IT&Telekomföretagen tillstyrker förslaget.

7.12 – Villkor om förmedling av public service-innehåll ska kunna ställas

IT&Telekomföretagen anser att det bör övervägas om det istället ska införas en generell förmedlingsskyldighet, avseende all Internetanvändning, snarare än att uppställa krav i specifika frekvensband i mobila nät. Som det är formulerat kan villkoret uppställas för alla frekvensband som tilldelas, varför merkostnaden och belastningen på tillståndshavarna är svåra att överblicka. IT&Telekomföretagens uppfattning är därför att denna fråga borde utredas vidare. Om lagstiftaren ändå väljer att gå vidare med förslaget som föreslagits i utredningen så bör mobiloperatörernas kostnader för skyldigheten täckas.

IT&Telekomföretagen anser vidare att erfarenheterna från vidaresändningsplikt i tråd behöver tas tillvara och att frågan därför behöver samrådaskom Myndigheten för Press, radio och tv i syfte att hitta en lösning på klarering av public service-bolagens innehåll.

7.13 – Digitalisera spektrumförvaltningen

IT&Telekomföretagen tillstyrker förslaget.

8.2 – Radiofrekvenser till försvar och brottsbekämpning säkerställs

IT&Telekomföretagen avser, vad gäller samrådsskyldigheten, att inkomma med remissvar kring denna fråga i annat ärende (dnr I2019/00075/D).

8.3 – Frekvenser för nationella gemensamma kommunikationstjänster för krisberedskap och totalförsvar

IT&Telekomföretagen har inget att erinra mot förslaget.

8.4.1 – Radiotillstånd kan innebära en ev. säkerhetsrisk för tillståndshavarens egna användare

IT&Telekomföretagen noterar att utredningen inte innehåller några förslag i denna del och instämmer i bedömningen att såväl säkerhetsskyddslagen som upphandlingsverktyget är möjliga att använda i detta avseende.

8.4.2 – Det ska gå att ställa villkor om krav med anledning av Sveriges säkerhet

IT&Telekomföretagen avstyrker förslaget, i enlighet med vad som ovan utvecklats.

8.4.3 – Tillstånd och överlåtelse av tillstånd får nekas till någon där användningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet

IT&Telekomföretagen avser att inkomma med remissvar kring denna fråga i annat ärende (dnr I2019/00075/D).

8.4.4 – Tillstånd får återkallas om radioanvändningen kan antas vålla skada för Sveriges säkerhet

IT&Telekomföretagen avstyrker förslaget, i enlighet med vad som ovan utvecklats. Om återkallelse ska kunna ske behöver materiella regler om förfaranden, inklusive tillståndshavarens möjlighet och rättighet att bemöta/avhjälpa, och kompensation formuleras.

8.5 – Mobiloperatörerna ska kunna erbjuda prioriteringsfunktioner

IT&Telekomföretagen har inget att invända mot en lösning där kommersiella aktörer erbjuder prioritet i sina nät. Däremot behöver denna fråga analyseras mer i detalj så att även frågor kring kostnader för en sådan funktion tydliggörs. IT&T är positiv till utredningens förslag att mobiloperatörer ska kunna erbjuda prioriteringsfunktioner till vissa aktörer vid särskilda händelser under förutsättning att mobiloperatörer får ersättning för de merkostnader som uppstår i form av t.ex. ny funktionalitet, implementation, administration och anpassning av IT-system.

8.6 – Kommunikationsverksamhet i krig eller krigsfara

IT&Telekomföretagen har inget att erinra i sak men understryker vikten av samsyn mellan olika ansvariga myndigheter om vilka kommunikationstjänster som ska vara prioriterade när sådana behov uppstår.

--

Härutöver vill IT&Telekomföretagen ifrågasätta utredarens förslag att PTS kostnader ska tillåtas öka med drygt 21 miljoner kronor per år då detta sannolikt kommer vara kostnader som ska täckas med avgifter från tillstånd att använda spektrum. Enligt vår uppfattning bör man snarare överväga att åläggas PTS att

effektivisera sin verksamhet och eventuellt omfördela befintliga resurser för att hantera eventuella tillkommande aktiviteter.

Avslutningsvis vill IT&Telekomföretagen framföra att det är något uppseendeväckande att utredaren, på sid 269 hävdar att "den ökade intäkten till staten antas uppgå till cirka 1 miljard kronor per år" utan att på något sätt förklara hur man kommit fram till denna summa.

--

Med vänlig hälsning,

IT&Telekomföretagen inom Almega

My Bergdahl, näringspolitisk expert

Åsa Zetterberg, förbundsdirektör