

Näringsdepartementet

epost: n.remissvar@regeringskansliet.se

N2019/00192/D

Stockholm 2019-06-05

Remissvar på betänkandet SOU 2018:92 Frekvenser i samhällets tjänst¹

Teracom Group AB (Teracom) har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerat betänkande och har följande synpunkter.

Sammanfattning

Tillgång till lämpligt frekvensutrymme är en förutsättning för alla typer av radioanvändare, oavsett om det avser samhällsviktig verksamhet, kommersiell verksamhet eller annan radiobaserad verksamhet. Radiospektrum är en begränsad resurs som får allt större betydelse i samhället. Det är centralt att samhällets olika behov av frekvenser, inte minst för samhällsviktig verksamhet, så långt möjligt kan tillgodoses och tillgängligt spektrum måste därför utnyttjas effektivt.

Vad som är effektivt spektrumutnyttjande är dock inte självklart. Utredningen lämnar ett antal förslag om utökade ekonomiska styrmedel. Teracom ställer sig tveksamt till om dessa förslag verkligen leder till att tillgången till frekvenser för samhällets olika behov blir så som önskat.

Teracom välkomnar generellt att nationella säkerhetsintressen får ökad prioritet vid spektrumtilldelning. Vidare måste samhällsviktig verksamhet kunna planeras med en lång tidshorisont och det är viktigt med förutsägbarhet. Att, enligt utredningens förslag, tillämpa en ekonomisk styrmodell, som bygger på att Post- och Telestyrelsen (PTS) bestämmer det ekonomiska värdet av olika radioanvändningar, är i detta sammanhang inte lämpligt. Samhällsnytta har en bred innebörd och får anses vara mycket svår att värdera ekonomiskt med någon större precision. Behovet av sådan radioanvändning bör i stället grundas i politiska

¹ Teracom har även tagit del av Regeringskansliets PM *Kompletterande förslag till betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst (SOU 2018:92)* och också förslagen i denna PM har beaktats i detta remissvar.

beslut. Det bör således inte vara PTS som ska göra bedömningen av behovet av samhällsviktig verksamhet och förutsättningarna för den.

Teracom avstyrker således förslaget om särskilda nyttjandeavgifter för samhällsviktig verksamhet. Det är självklart viktigt med en effektiv användning av knappa resurser, men att det skulle gå att sätta "korrekta" ekonomiska värden på alla samhällsnyttigheter för att kunna göra en objektiv jämförelse av olika samhällsnyttor bygger på en mycket teoretisk modell. Teracom anser inte att särskilda nyttjandeavgifter för samhällsviktig radioanvändning leder till målet om att frekvenserna används på ett för samhället balanserat sätt.

Att finansiera ökade frekvenskostnader för samhällsviktig verksamhet genom ökade statliga anslag är dessutom inkonsekvent och medför endast en rundgång och höga administrativa kostnader för alla berörda parter.

Teracom välkomnar generellt de olika förslagen som innebär ökat fokus på säkerhetsintressen, t ex möjligheten att förena tilldelning, innehav och överlåtelse av tillstånd med krav hänförliga till Sveriges säkerhet.

När det gäller beslut om frekvenstilldelning för samhällsviktig verksamhet anser Teracom att de bör tas i samråd med berörda myndigheter och inte ensidigt av PTS. Avdömningar av frågor kring frekvensbehov för sådan verksamhet ska, vid behov, göras av regeringen.

Teracom noterar också förslaget om att en särskild utredning av förutsättningarna för framtida distribution av tv i Sverige, inklusive framtiden för marknätet, genomförs till 2027. Teracom ser positivt på en sådan utredning och är berett att bidra aktivt i arbetet. Det är då särskilt viktigt att en sådan eventuell utredning beaktar hur samhällets långtgående behov och krav på robust och säker distribution av public service-innehåll, såväl tv som radio, kan tillgodoses också i framtiden.

Synpunkter på respektive förslag

Nedan kommenteras utredningens olika förslag i mera detalj.

7.3 Alla tillstånd ska prissättas

Utredningen förslår att från och med år 2025 ska alla som innehar tillstånd att använda radiosändare eller tillstånd för skyddad mottagning, utöver den administrativa frekvensavgiften, betala en årlig nyttjandeavgift för tillstånden. Syftet är att nyttjandeavgifterna ska leda till en samhällsekonomiskt effektiv användning av radiospektrum. Nivån på avgiften ska återspegla den alternativa nytta som aktuell radioanvändning förhindrar. Nyttjandeavgift ska inte betalas för sådana tillstånd som tilldelats efter allmänt inbjudningsförfarande eller radioanvändning som är undantagen från tillståndsplikt.

Teracom avstyrker att särskilda nyttjandeavgifter tas ut för samhällsviktig verksamhet. Det är självklart viktigt med en effektiv användning av knappa resurser, men antagandet att det skulle gå att sätta "korrekta" ekonomiska värden på alla samhällsnyttigheter för att kunna göra en objektiv jämförelse av olika samhällsnyttor bygger på en mycket teoretisk modell. Teracom anser inte att särskilda nyttjandeavgifter för samhällsviktig radioanvändning leder till målet om att frekvenserna används på ett för samhället önskvärt sätt. Frekvenstillgången för samhällsviktig verksamhet ska avgöras av behoven, inte av mer eller mindre godtyckliga avgifter.

Utredningen föreslår även att de ökade frekvenskostnaderna för statliga myndigheter, och i vissa fall kommuner och landsting, ska finansieras genom en motsvarande höjning av de statliga förvaltningsanslagen. En sådan konstruktion kommer endast att ge marginell styrning vad gäller spektrumnyttjande, och medför rundgång och höga administrativa kostnader i alla led. Bara aktiviteten för PTS att ta fram och kvalitetssäkra detaljerna i avgiftsmodellen kommer att kosta stora pengar som ska finansieras via ökade administrativa avgifter, vilka i sin tur får antas drabba alla radioanvändare. PTS ska därefter fatta beslut om nyttjandeavgiften för varje tillstånd i varje enskilt fall, beslut som sedan kan överklagas. Därutöver tillkommer årlig hantering av nyttjandeavgifterna. Denna omfattande tillkommande administration kan inte anses vara samhällsekonomiskt effektiv.

Beräkning av nivån på nyttjandeavgifter är i sig förknippad med mycket stor osäkerhet och kommer inte att kunna göras på ett objektivt och entydigt sätt. Det finns flera skäl för det. Det viktigaste är kanske att de marknadsekonomiska grundprinciperna inte är direkt applicerbara på samhällsviktig verksamhet, vilket utredaren själv är inne på. I perspektivet alternativkostnad kan det även noteras att för liknande tillstånd i ett och samma frekvensband har PTS auktioner i flera

fall resulterat i betydande skillnader i likvid för de olika tillstånden, till exempel beroende på skillnader i tekniska tillståndsvillkor.

Att motivera kraftigt ökade spektrumavgifter med konkurrensskäl är också mycket tveksamt. Samhällsviktig verksamhet bedrivs inte för att konkurrera med kommersiella aktörer, utan för samhällets bästa. Huvudmotivet för konkurrens brukar anges till att det medför bättre och billigare tjänster för slutkunderna. En reform som innebär kraftigt totalt ökat avgiftsuttag, för nyttjandeavgifter och för administrativa avgifter, kommer i stället leda till ökade kostnader för slutanvändarna.

7.4 All radioanvändning ska behandlas lika

Utredningen föreslår att det ska bli möjligt att meddela tillstånd för enbart mottagning (skyddad mottagning) för vissa radioanvändningar där radiosändaren, eller motsvarande, normalt inte befinner sig inom Sveriges gränser. Det anges att de radioanvändningar som primärt avses är satellittjänster och radioastronomi. Sådana tillstånd skulle bland annat ge tydligare förutsättningar för skydd och delning, men också mer likartade förutsättningar jämfört med andra radioanvändningar.

Teracom stödjer att sådana tillstånd ska kunna meddelas.

7.5 Ökat fokus på samhällsekonomisk effektivitet i spektrumförvaltningen

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse om att den svenska frekvensförvaltningen ska utgå från att användningen av radiofrekvenserna ska vara samhällsekonomiskt effektiv.

På en övergripande nivå är det förstås rimligt att radiofrekvenser används samhällsekonomiskt effektivt. Teracom menar dock att begreppet "samhällsekonomiskt effektiv" i praktiken många gånger är svårt att precisera. Det ekonomiska värdet av kommersiell verksamhet är generellt enklare att uppskatta medan det i många fall är väldigt svårt och relativt godtyckligt att åsätta ett "korrekt" ekonomiskt värde på samhällsnytta (vad är till exempel det ekonomiska värdet på demokrati, fred, bra miljö, brottsbekämpning osv?).

Teracom är därför tveksamt till att begreppet "samhällsekonomisk effektivitet" ges ökad tyngd i den svenska spektrumförvaltningen. Det finns till exempel en risk att man kamouflerar beslut som i allt väsentligt är, eller borde vara, politiska, under en föregivet objektiv beräkning grundad på uppskattade, mer eller mindre godtyckliga, ekonomiska värden av samhällsviktig verksamhet. Svårigheten och osäkerheten framgår till exempel tydligt i de s k samhällsekonomiska analyser som PTS har gjort inför vissa tilldelningar de senaste åren. En samhällsekonomisk analys kan utgöra en del av beslutsunderlaget men bör inte vara direkt styrande vid tilldelningsbeslut.

7.6 Tillstånd ska beviljas i det lämpligaste frekvensområdet

Teracom anser att det är rimligt att PTS kan anvisa vad man anser som det lämpligaste frekvensområdet vid handläggning av ett tillståndsärende. Det är dock viktigt att alla relevanta aspekter på vad som är "det lämpligaste frekvensområdet" då beaktas, inklusive tillståndshavarens respektive slutanvändarnas kostnader, tillgång till lämplig utrustning etc. Att till exempel inte medge en flytt av befintlig radiolänkutrustning endast av det skälet att hopplängden efter flytten blir kortare eller längre än vad PTS tycker är lämpligt bör normalt undvikas.

Den som ansöker måste ges möjlighet att tacka nej till ett erbjudet tillstånd som avser frekvensutrymme man inte önskar eller kan använda, utan att tillståndsavgift utgår. Det måste också fortsatt gå att överklaga tillståndsbeslut, särskilt om det innebär att önskat frekvensutrymme inte tillgodoses.

7.7 Förenklad process för allmänna inbjudningsförfaranden

Utredningen föreslår att PTS ska ta fram generella föreskrifter för allmänt inbjudningsförfarande snarare än specifika föreskrifter vid varje tillämpning av sådant förfarande.

Teracom stödjer förslaget och noterar att det borde innebära minskade kostnader för tillståndsmyndigheten.

7.8 Allmänna inbjudningsförfaranden vid tilldelning av tillstånd för radioanvändning avsedd för privat bruk

Utredningen föreslår att det ska vara möjligt med allmänna inbjudningsförfaranden även för radioanvändning som inte är avsedd att tillhandahållas allmänheten.

Teracom har inget att erinra mot förslaget. Det bör dock tillämpas med viss försiktighet och endast då det finns goda skäl, så att inte tillståndsgivning för privat radioanvändning blir onödigt komplicerad.

7.9 Konkurrensutsättning av tillstånd att använda viss radiosändare

Utredningen föreslår att det ska vara möjligt med allmänna inbjudningsförfaranden även för tillstånd att använda enskild radiosändare.

Teracom avvisar inte en sådan möjlighet per se, men den måste i så fall användas med stort omdöme så att inte inbjudningsförfarandet triggas en konstlad efterfrågan, eftersom det riskerar att bli "nu eller aldrig" för alla potentiella tillståndshavare. Om metoden tillämpas mer generellt kommer det att leda till en betydligt mer komplex och tidsödande hantering än nödvändigt.

Alla behov är inte kända långt i förväg och exempelvis inom radiolänkområdet kommer det inte att ge maximal samhällsnytta att vissa frekvensområden blir reserverade för de aktörer som vunnit en budgivning, medan andra aktörer är utestängda. Ett sådant förfarande mer generellt riskerar att skapa oönskade konkurrensproblem. Det finns också en risk att vissa aktörer utnyttjar tillfället för att hindra konkurrenter från att bedriva önskad verksamhet.

Om bestämmelsen införs bör den därför åtföljas av ett kriterium som säger att sådant inbjudningsförfarande inte får användas om, eller på ett sådant sätt att, det leder till försämrad konkurrens genom onödig begränsning av antalet tillståndshavare i ett visst frekvensutrymme.

7.10 En övergripande strategi för det internationella harmoniseringsarbetet

Utredningen föreslår att det upprättas en raminstruktion med en övergripande strategi för det internationella harmoniseringsarbetet samt olika delar som bör ingå i en sådan raminstruktion.

Teracom har inga invändningar mot förslaget, även om det inte är helt uppenbart hur det i praktiken skulle förändra Sveriges agerande i internationellt harmoniseringsarbete jämfört med hur det hanteras idag.

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

Så som utredaren framhåller fyller marknäten för såväl radio som tv fortsatt en mycket viktig funktion i samhället och har stor betydelse för totalförsvaret. Även om andelen hushåll som använder sig av marknätsmottagning av tv, i den fasta bostaden eller i fritidsboende, totalt sett minskar något, bedömer Teracom, i likhet med utredaren, att marknäten, såväl för radio som för tv, kommer att behövas under många år än, även efter 2030. Marknäten spelar inte minst en mycket viktig roll för samhällets långtgående behov och krav på robust och säker distribution av public service-innehåll och fritt tillgängliga oberoende sändningar. Marknäten svarar också för utsändning av Viktigt meddelande till allmänheten, VMA.

För att förbereda för en eventuell framtida förändring vad gäller marknätsdistributionen i Sverige föreslår utredningen att Sverige ska gå före i det internationella arbetet med eventuella alternativa eller kompletterande frekvensallokeringar i frekvensbanden som i dag är avsatta och används radio och tv. Teracom anser att det är för tidigt med sådana initiativ och olämpligt att långt i förväg definiera svenska ståndpunkter till framtida världsradiokonferenser, WRC:s. Den här typen av frågor bör så långt möjligt hanteras samordnat inom EU och CEPT och det är viktigt med en viss flexibilitet i detta sammanhang.

Utredningen föreslår vidare att de svenska frekvenstilldelningarna för digitalradio, DAB, ska ses över. Teracom har i sig inget emot en sådan översyn men vill, i likhet med utredaren, framhålla att om omplanering av frekvensresurserna för DAB ska ske, är det viktigt att DAB-möjligheterna bibehålls.

Slutligen föreslås att en särskild utredning av förutsättningarna för framtida distribution av radio och tv i Sverige, inklusive framtiden för marknäten, genomförs till 2027. Teracom är positivt till att en sådan utredning genomförs och är berett att aktivt bidra i arbetet. Det är då inte minst mycket viktigt att samhällets långtgående behov och krav på robust och säker distribution av public service-innehåll och VMA samt att den infrastrukturella kopplingen mellan SR:s och SVT:s distribution beaktas.

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

Teracom ser fördelar med att public service-innehåll kan distribueras på olika sätt och stödjer att villkor ska kunna ställas om förmedling av sådant innehåll i mobilnät som ett komplement till övrig distribution. Slutanvändarna bör då kunna ta emot innehållet med viss förutbestämd kvalitet och normalt utan särskild betalning. Teracom instämmer med utredaren att det är viktigt att vad som är "public service-innehåll" tydligt definieras i lagtexten. Därtill behöver den relaterade frågan om kostnadshantering ses över.

7.13 Digitalisera spektrumförvaltningen

Teracom stödjer rent allmänt en effektivisering av spektrumförvaltning genom ökad digitalisering. Men, det förutsätter förstås att digitaliseringen verkligen effektiviserar förvaltningen. Enligt konsekvensanalysen i kapitel 9 kommer den angivna digitaliseringen innebära kraftigt ökade kostnader för PTS och dessa kostnader ska finansieras genom motsvarande ökning av de administrativa tillståndsavgifterna, på såväl kort som lång sikt. Teracom menar att en sådan hantering inte är rimlig. Den föreslagna digitaliseringen ska endast genomföras om den verkligen innebär en effektivisering av PTS verksamhet, med minskande kostnader som resultat.

Teracom vill också i detta sammanhang framföra att en ökad digitalisering av spektrumförvaltningen särskilt måste beakta behovet att skydda säkerhetskritisk information i systemen, inte minst vad gäller samhällsviktig verksamhet.

8 Förstärkning för nationella säkerhetsintressen

I kapitel 8 lämnar utredaren sex förslag och en bedömning som syftar till att stärka Sveriges nationella säkerhetsintressen.

Teracom välkomnar generellt att nationella säkerhetsintressen får ökad prioritet vid spektrumtilldelning. Nedan kommenteras de i olika förslagen i mer detalj.

8.2 Radiofrekvenser till försvar och brottsbekämpning säkerställs

Utredningen föreslår att Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Försvarsmaktens ställning vid tilldelning av radiofrekvenser förstärks, bland annat genom att PTS får en samrådsskyldighet med dessa myndigheter angående deras tilldelning av frekvensutrymme.

Teracom stödjer att behoven av frekvenser till försvar och brottsbekämpning får förstärkt ställning och att det tas särskild hänsyn till Sveriges säkerhet och uppgiften att försvara Sverige vid beslut om frekvenstilldelningar, med beaktande av att frekvenserna används på ett effektivt sätt och inte mer än nödvändigt begränsar annan radioanvändning i samma eller intilliggande band.

Besluten bör tas i samråd med de berörda myndigheterna och inte ensidigt av PTS. PTS kan inte ges rollen att avgöra vilken samhällsviktig verksamhet som ska bedrivas i Sverige och villkoren för sådan verksamhet. Om myndigheterna kommer till olika slutsatser och om prioriteringar av olika samhällsintressen därför krävs, ska sådana göras av regeringen.

8.3 Frekvenser för nationella gemensamma kommunikationstjänster för krisberedskap och totalförsvar

Utredningen vill stärka möjligheten för nationella gemensamma kommunikationstjänster för krisberedskap och totalförsvar att få tillgång till de frekvenser som krävs för denna verksamhet.

Teracom stödjer allmänt denna inriktning och vill framhålla vikten av att samhället i detta sammanhang kan säkerställa att dedikerat frekvensutrymme för dedikerade samhällsviktiga nät under statlig rådighet och kontroll kan tilldelas. När det gäller behovsprövning anser Teracom att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, i första hand ska ansvara för den.

Det bör även inom detta område gälla att om berörda myndigheter kommer till olika slutsatser och om prioriteringar därför krävs, bör sådana göras av regeringen.

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

Teracom stödjer förslaget.

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

Teracom stödjer förslaget.

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

Teracom stödjer förslaget.

8.5 Mobiloperatörer ska kunna erbjuda prioritetsfunktioner

Utredningen föreslår att mobiloperatörer ska kunna erbjuda funktioner i sina nät för prioritering av kommunikation till vissa aktörer.

Teracom konstaterar att det i vissa situationer med hög belastning i mobilnäten finns behov av att kunna säkerställa att samhällsviktig kommunikation får företräde i de kommersiella mobilnäten. Detta ersätter inte behovet av ett dedikerat nät för samhällsviktig verksamhet utan ska ses som ett komplement till ett sådant nät. Teracom stödjer således utredningens förslag om att prioriteringsfunktioner i mobilnät ska kunna erbjudas.

Teracom stödjer också att närmare föreskrifter tas fram för när och hur bestämmelsen ska kunna tillämpas och att MSB får i uppdrag att meddela sådana föreskrifter.

8.6 Kommunikationsverksamhet i krig eller krigsfara

Utredningen gör bedömningen att regeringen bör meddela föreskrifter gällande nät och tjänster för kommunikationsverksamhet i Sverige under krig eller krigsfara. Teracom instämmer i bedömningen.

9 Konsekvenser

I kapitel 9 beskrivs konsekvenser av de olika förslagen. Bland annat föreslås det i avsnitt 9.2.3 att PTS kostnadsram, med anledning av utredningens förslag, ska stiga kraftigt, med mer än 21 Mkr, till drygt 141 Mkr per år. Vidare föreslås att de ökade kostnader för statliga myndigheter, och i vissa fall kommuner och lands-ting (9.2.4), som förslaget om särskilda nyttjandekostnader skulle innebära, ska finansieras genom en motsvarande höjning av förvaltningsanslagen.

Teracom anser att det är orimligt med en kraftig kostnadsökning för PTS verksamhet. En sådan kostnadsökning kommer att leda till motsvarande ökning av de administrativa tillståndsavgifterna för användarna.

När det gäller nyttjandeavgifter gör utredningen, utan att det tydligt framgår hur man räknat, bedömningen att den ökade nettointäkten till staten, utöver de avgifter som ska kompenseras genom ökade statliga anslag, kommer att uppgå till cirka 1 miljard kronor per år (sid 269). Det får anses som mycket tveksamt att en sådan ökning av avgiftsuttaget från radioanvändarna skulle bidra positivt till utvecklingen inom radioområdet i Sverige.

Teracom anser slutligen, som redan kommenterats under 7.3 ovan, att förslaget om att avgiftsbelägga samhällsviktig verksamhet och sedan kompensera för detta genom motsvarande höjning av statliga förvaltningsanslag, inte leder till ökad frekvens effektivitet, utan endast medför höga administrativa kostnader i alla led.

Åsa Sundberg

**Koncernchef
Teracom Group AB**