

Kulturdepartementet

Er referens: Ku2023/01106

Vår referens: 23–31369

Post- och telestyrelsens remissvar avseende betänkandet Sveriges säkerhet i etern (SOU 2023:63)

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 är även utpekad sektorsansvarig beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

PTS är positiv till syftet att kunna ingripa mot sändningar via satellit med hänsyn till Sveriges säkerhet. Då sändningar via satellit även kräver tillstånd enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK), kan dock förslagen i betänkandet komma att påverka prövningen av Sveriges säkerhet för radiotillstånd och göra PTS ärendehandläggning mer komplex.

PTS är även tveksam till om förslagen i betänkandet kommer ha avsedd effekt, eftersom alla sändningar via satellit över Sverige inte enligt förslaget kommer omfattas av regleringen. Därutöver sker informationsflödet idag även via andra kanaler, exempelvis internet.

Eftersom Statens medieråd och Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) slagits ihop till Mediemyndigheten, används sistnämnda myndighetsnamn i detta remissvar.

PTS har nedanstående synpunkter och förslag kring betänkandet.

Sammanfattning

Betänkandet föreslår att anmälningsplikten ersätts med sändningstillståndspflicht för sändningar av radio, tv och sökbar text-tv över satellit, där Sveriges säkerhet ska kunna hanteras, t.ex. genom att återkalla tillstånd om programinnehåll som sänds påverkar Sveriges säkerhet.

PTS är positiv till syftet att kunna ingripa mot sändningar via satellit med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Huvudproblemet som PTS ser är att jordstationsupplänkarna och eventuellt även andra transmissionslänkar fram till jordstationer anses ingå i satellitsystemet. Beroende på vilka delar i kedjan som skulle bli tillståndspliktiga, riskerar effekten av lagförslaget bli att prövningen av Sveriges säkerhet och samråd med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten i PTS radiotillståndsärenden utgår. Det skulle då i stället försämma Sveriges säkerhet och även kollidera med bestämmelser i LEK och principen om teknik- och tjänsteneutralitet, samt göra PTS handläggning av radiotillstånd betydligt mer komplex.

- PTS vill förtydliga att det är upplänken från en jordstation till en satellit som omfattas av radiotillståndspflicht för sändning som sker via satellit, enligt LEK.
- PTS anser att betänkandets resonemang om sändning över satellit som sker i flera led är otydlig och önskar att eventuell reglering tydliggör vad som menas med flera led och vad som skulle bli tillståndspliktigt.
- PTS anser att eventuella markbundna transmissionslänkar inte borde omfattas av krav på sändningstillstånd.
- PTS bedömer att lagförslaget kan medföra att en sökande för radiotillstånd behöver ange mer ingående information i ansökan om radioanvändningen ska användas för att sända innehåll som också kräver sändningstillstånd från Mediemyndigheten, vilket går emot principen om teknik- och tjänsteneutralitet enligt LEK:s bestämmelser.
- PTS vill belysa att de två samrådsmyndigheterna Försvarsmakten och Säkerhetspolisen inte kommer ges möjlighet att yttra sig över Sveriges säkerhet vid ansökan om radiotillstånd för satellitsändningar av ljudradio, tv och tv-text vid dubbel tillståndspflicht. PTS vill även förtydliga att till skillnad från utredningens förslag att göra det möjligt att ingripa i efterhand, samråder PTS som huvudregel radiotillståndsärenden med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen inför en tillståndsgivning. Betänkandets förslag riskerar därmed att medföra ett sämre skydd av Sveriges säkerhet vid prövning av sådana radiotillstånd.

- PTS konstaterar att det skulle bli enhetliga regler för etersändningar och sändningstillstånd hos Mediemyndigheten, men olika regler för PTS radiotillstånd för jordstationer, bl.a. prövning av skada mot Sveriges säkerhet.
- PTS vill framhålla behovet av skyndsam handläggning hos Mediemyndigheten vid ansökningar om tillfälliga tillstånd som ska ske under en kortare tidsperiod än två veckor, för att PTS i sin tur ska kunna handlägga ansökan om radiotillstånd.
- PTS konstaterar att det skulle innebära merarbete för myndigheten vid prövning av såväl nya radiotillståndsärenden, som vid förlängning av befintliga radiotillstånd. Utöver kostnadsökningar, finns det fler aspekter som påverkar PTS och som behöver beaktas för det fall att utredningens lagförslag införs.

Avsnitt 6.8 Lagen om elektronisk kommunikation

Definitioner av betydelse för tillämpningsområdet

PTS vill förtydliga vad som krävs vid tillståndsgivning när det kommer till radiosändning som sker via satellitkommunikation och vad PTS menar med upplänk.

Jordstationer i ett satellitsystem, som sänder från svenskt territorium behöver tillstånd från PTS enligt 3 kap. 1 § LEK. Sådana tillstånd benämns av PTS som jordstationstillstånd. Det som PTS utfärdar tillstånd för är upplänken, d.v.s. sändningen från jordstationen till satelliten. Sändare i rymden och sändning från satellit till jordstation (nedlänk) omfattas däremot inte av tillståndsplikt. PTS beviljar endast tillstånd från en radiosändare i jordstation till en radiomottagare i en satellit.

Vidare ska PTS samråda med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten i ärenden om tillstånd att använda radiosändare i syfte att klarlägga om en tillståndsansökan kan antas komma att orsaka skada för Sveriges säkerhet. Samrådsmyndigheterna gör bl.a. en riskbedömning där man beaktar icke-tekniska sårbarheter och andra eventuella risker hos operatörer och leverantörer. Denna prövning görs däremot inte för de utsändningar som kräver tillstånd enligt någon annan lag eller enligt bestämmelser meddelade med stöd av annan lag, se 3 kap. 6 § andra stycket LEK.

Konsekvenser av utredningens förslag om tillståndsplikt för satellitsändningar hos Mediemyndigheten, är att ett radiotillstånd endast får beviljas om ett sådant tillstånd finns. Därtill får inte PTS pröva om en ansökan för radiotillstånd kan antas orsaka skada för Sveriges säkerhet. Det innebär att samrådsmyndigheterna Säkerhetspolisen och Försvarsmakten inte ska pröva Sveriges säkerhet i dessa fall. Det går inte heller att avslå en ansökan om att använda radiosändare för satellitsändningar av ljudradio, tv och text-tv om det skulle

bedömas att den radioanvändning som ansökan avser skulle kunna hota Sveriges säkerhet, se 3 kap. 6 § andra stycket LEK.

Avsnitt 7.2 Satellitsändningar av program

PTS anser att det är otydligt vad utredningen menar med att sändning över satellit sker i flera led, om det enbart avser länkar via satellit eller även markbundna länkar. Skulle det krävas sändningstillstånd för alla led i en kedja, inklusive markbundna transmissionslänkar, så skulle även sådana länkar omfattas av dubbel tillståndsplikt.

Utifrån PTS tillståndsgivning görs inte en prövning av en sändning som sker i flera olika led. Ett tillstånd avser sändning från en radiosändare till en radiomottagare. Det betyder att det krävs tillstånd från en sändningspunkt till en annan. Från PTS perspektiv kommer det vara svårt att pröva en hel kedja av satellitsändning eftersom myndigheten tilldelar tillstånd för olika typer av radiosändare separat.

Tidigare förarbeten till radio- och tv-lagen har tagit upp denna problematik med vidaresändningar vad gäller radiolänk som används för t.ex. kabelnät. Med radiolänkar avses riktade sändningar som används för att t.ex. binda samman kabelnät. I dessa förarbeten angavs att den som svarar för vidaresändning inte har någon praktisk möjlighet att ta ansvar för sändningars innehåll, och att sådan radiolänksändning inte heller normalt är avsedd för allmänheten. Regler om sändningstillstånd ska därför inte krävas enligt radiolagen (se prop. 1995/96:160 s. 71 f.).

Om markdelarna i en satellitkedja skulle omfattas av sändningstillstånd, så betyder det att transmissionslänkar via exempelvis radiolänk även skulle omfattas av dubbel tillståndsplikt enligt 3 kap. 6 § andra stycket LEK.

PTS önskar att eventuell reglering tydliggör vad som menas med sändning över satellit som sker i flera led och vad som enligt lagförslaget skulle bli tillståndspliktigt. PTS anser att eventuella markbundna transmissionslänkar inte borde omfattas av krav på sändningstillstånd. I det fallet skulle det endast vara satellitlänkarna, d.v.s. sändning från jordstation upp till satellit eller sändning från satellit ner mot svensk mark, som omfattas av sändningstillstånd och därmed dubbel tillståndsplikt.

Vidare när det kommer till ett radiotillståndsärende efterfrågar PTS inte tänkt användning på detaljerad nivå, utan endast tänkt användning på övergripande nivå. Detta mot bakgrund av principen om teknik- och tjänsteneutralitet enligt LEK:s bestämmelser, se bl.a. 3 kap. 15 § LEK. Specifikt för jordstation tar myndigheten in information om användningsområde, exempelvis jordutforskning eller fast radio via satellit.

Med föreliggande lagförslag skulle en sökande, i samband med ansökan, behöva ange mer ingående information om radioanvändningen ska användas för att sända innehåll som också kräver sändningstillstånd enligt utredningens lagförslag. Bestämmelsen av 3 kap. 6 § första stycket LEK ger uttryck för den så kallade positiva inriktningens princip vid prövning av ansökningar om tillstånd att använda radiosändare. Det innebär att tillståndsvillkor ska vara så tillåtande och generella som möjligt för att främja den tekniska utvecklingen och ge tillståndshavarna förutsättningar att utveckla sin verksamhet och öka samhällsnyttan.

Om lagförslag införs, så ska PTS utreda om den tilltänkta önskade sändningen även kräver sändningstillstånd från Mediemyndigheten. Principen om teknik- och tjänsteneutralitet enligt LEK:s bestämmelser riskerar att urholkas, då PTS skulle behöva ta in mer ingående information om vad radioanvändningen är avsedd för.

PTS befarar att lagförslaget skulle medföra att en sökande, i samband med ansökan hos PTS, behöver ange mer ingående information i ansökan om radioanvändningen ska användas för att sända innehåll som också kräver sändningstillstånd enligt utredningens lagförslag, vilket strider mot principen om teknik- och tjänsteneutralitet vid tillståndsgivning av radiosändare enligt LEK.

Avsnitt 8.3 Tidigare uttalanden om säkerhetsfrågor på radio- och tv-området

Förarbetena till lagen om elektronisk kommunikation

Om det enligt förslaget införs sändningstillstånd för jordstationsupplänkar som avser satellitsändning för tv, ljudradio eller tv-text, innebär det att PTS inte får pröva om en ansökan för radiotillstånd kan antas orsaka skada för Sveriges säkerhet. Vid dubbel tillståndsplikt genomförs inte samråd med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen,

vilket medför att samrådsmyndigheterna inte kommer ges möjlighet att yttra sig över Sveriges säkerhet vid ansökan om radiotillstånd, se 3 kap. 6§ andra stycket LEK och jfr 3 kap. 13§ förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation. Enligt lagförslaget skulle det även innebära att en ansökan om tillstånd att använda radiosändare för satellitsändningar inte heller kan avslås om radioanvändningen antas orsaka skada för Sveriges säkerhet.

PTS konstaterar att betänkandets förslag riskerar att medföra ett sämre skydd av Sveriges säkerhet vid prövning av radiotillstånd.

Avsnitt 8.3 Tidigare uttalanden om säkerhetsfrågor på radio- och tv-området

Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet

PTS konstaterar att det inte kommer vara möjligt att återkalla ett radiotillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet enligt LEK för det fall dubbel tillståndsplikt råder. Det skulle enligt lagförslaget vara Mediemyndigheten som prövar en eventuell återkallelse av Sveriges säkerhet, medan PTS är förhindrad att pröva en återkallelse på inrådan av Säkerhetspolisen eller Försvarmakten. Av 11 kap. 8 § tredje stycket LEK framgår att ett tillstånd som avses i 3 kap. 6 § andra stycket LEK inte får återkallas enligt 11 kap. 7 § tredje stycket p. 3 LEK, vilket föreskriver att ett tillstånd får återkallas om radioanvändning har orsakat skada för Sveriges säkerhet eller det kan antas att radioanvändningen kommer att orsaka sådan skada.

Ett radiotillstånd får emellertid återkallas om ett exempelvis sändningstillstånd upphört att gälla och det inte finns särskilda skäl som talar mot en återkallelse (se 11 kap. 7 § tredje stycket p. 1 LEK). Om ett sändningstillstånd upphört att gälla och det inte finns särskilda skäl som talar mot en återkallelse, kan även ett radiotillstånd återkallas omedelbart enligt 11 kap. 7 § andra stycket punkt 1 LEK. Detta skulle förutsätta att PTS får information från Mediemyndigheten om att sådant sändningstillstånd är återkallat, för att PTS ska kunna pröva en återkallelse i enlighet med LEK.

PTS konstaterar även att det inte kommer vara möjligt att återkalla ett radiotillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet för det fall dubbel tillståndsplikt råder.

Avsnitt 10.1 Vissa utgångspunkter för utredningens arbete

PTS vill förtydliga att till skillnad från utredningens förslag att göra det möjligt att ingripa i efterhand, samråder PTS som huvudregel radiotillståndsärenden med Försvarmakten och Säkerhetspolisen på förhand. Det betyder att prövning av Sveriges säkerhet görs inför en tillståndsgivning, alltså innan ett tillstånd beviljats. Detta kommer enligt förslaget inte att vara möjligt vid dubbel tillståndsgivning.

Avsnitt 10.3.1 Skälen för införande av tillståndsplikt

Mot bakgrund av att jordstationsupplänkar kan sända flera olika programinnehåll, men också olika typer av satellitkommunikation, innebär det jordstationstillståndsärenden kan komma att bli mer komplicerade att handlägga.

Betänkandets förslag gällande sändningstillstånd skulle medföra att PTS behöver utreda om vissa delar av ansökan omfattas av dubbel tillståndsplikt. Om delar av en ansökan omfattas av

sådan dubbel tillståndsplikt och andra delar inte, kommer handläggningen att kräva två olika tillståndprocesser. Det skulle troligen kräva en relativt omfattande arbetsinsats för PTS att utreda konsekvenser och ta fram nya procedurer för handläggning för sådana jordstationstillståndsärenden.

PTS konstaterar att det skulle bli enhetliga regler för etersändningar och sändningstillstånd hos Mediemyndigheten, men inte enhetliga regler för prövning av PTS radiotillståndsärenden.

Avsnitt 10.3.3 Tillståndsförfarande och överlåtelse av tillstånd

Enligt förslag ska sändningstillstånd som utgångspunkt vara åtta år för tillståndspliktiga satellitsändningar.

För PTS kommer det troligen inte vara möjligt att ha en tillståndstid om åtta år, som synkroniseras med Mediemyndighetens tillståndstid.

Den svenska frekvensplanen, som beskriver hur frekvensbanden används, finns i PTS allmänna råd (PTSFS 2019:1). Vid utformningen av denna ska PTS beakta dels ITU:s radioreglemente, dels den EU-rättsliga regleringen på området. Hänsyn tas även till ECC-beslut. Denna typ av frekvensplanering, vilken revideras kontinuerligt, påverkar vilka radiotillstånd som beviljas, inklusive tillståndstid. Det gör att det för vissa radiotillstånd inte kommer vara möjligt att bevilja en tillståndstid om åtta år p.g.a. framför allt frekvensplanering där stor hänsyn tas till beslut på internationell nivå vad gäller allokering och utpekade band för viss radioanvändning.

PTS noterar vidare att vissa generella regler om innehåll i program föreslås att inte tillämpas enligt betänkandets förslag beträffande sändningar som gäller under en begränsad tid om högst två veckor, t.ex. evenemangssändningar eller provsändningar.

Vid sändningar via satellit av olika kultur- eller idrottsevenemang sker de flesta sändningar på frekvenser som är undantagna från tillståndsplikt, enligt PTS föreskrifter (PTSFS 2022:19) om undantag från tillståndsplikt för vissa radiosändare, varför dessa sändningar enbart skulle kräva tillstånd från Mediemyndigheten.

PTS får dock varje år in ett antal ansökningar om jordstationstillstånd för sändningar av olika evenemang, ofta med kort varsel. Vad gäller sådana tillfälliga tillstånd är PTS och samrådsmyndigheterna överens om att generellt samråd råder. Det betyder att särskilt samråd i varje enskilt ärende inte behöver genomföras. Eftersom ansökningar om tillfälliga tillstånd ofta inkommer med kort varsel för sändningar som ska ske under en kortare tidsperiod än två veckor, särskilt vid oförutsedda behov av reportagelänkar, vill PTS framhålla

behovet av skyndsam handläggning hos Mediemyndigheten för att PTS ska kunna handlägga ansökan om radiotillstånd.

Avsnitt 11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Om lagförslag införs kommer PTS, vid förlängning av befintliga radiotillstånd för jordstationer, behöva utreda om det även krävs sändningstillstånd från Mediemyndigheten. PTS skulle därefter behöva bedöma om det aktuella ärendet ska samrådask med samrådsmyndigheterna eller om dubbel tillståndsplikt råder.

PTS konstaterar att det skulle innebära merarbete vid prövning av såväl nya radiotillståndsärenden, som vid förlängning av befintliga radiotillstånd.

Avsnitt 12.3.1 Konsekvenser för det allmänna

Tillståndsplikt för satellitsändningar

Post- och telestyrelsen

PTS instämmer i bedömningen om att införandet av tillstånd för satellitsändningar i radio- och tv-lagen kommer påverka myndighetens handläggning av tillstånd att använda radiosändare för utsändningar av sådana satellitsändningar. PTS bedömer att det utöver marginella kostnadsökningar finns fler aspekter som påverkar PTS och som behöver beaktas för det fall att utredningens lagförslag införs. Lagförslaget medför både praktiska och juridiska konsekvenser för PTS.

Det kommer troligen medföra en relativt omfattande arbetsinsats för att utreda dessa konsekvenser och möjliga lösningar för att hantera mer komplicerade tillståndsärenden.

Om det dubbla tillståndskravet införs, kommer berörda tillståndsärenden att undantas från samrådsprocessen med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten. Det kommer inte heller vara möjligt att avslå ett ärende och återkalla ett tillstånd med hänvisning till Sveriges säkerhet.

Införandet av krav på sändningstillstånd medför att PTS kan behöva inhämta ytterligare uppgifter om tänkt användning från den sökande, vilket riskerar att strida mot principen om teknik- och tjänsteneutralitet som beskrivits enligt ovan. PTS ser även ett behov av att införa villkor i radiotillståndet om sändningstillstånd från Mediemyndigheten.

Vidare skulle PTS, i samverkan med samrådsmyndigheterna och Mediemyndigheten, behöva ta fram nya processer för hantering av jordstationsansökningar som omfattar både sådant som faller under det dubbla tillståndskravet och sådant som inte gör det.

Detta yttrande har beslutats av divisionschefen Catarina Wretman efter föredragning av handläggaren Marie Broström. I ärendets slutliga handläggning har även juristen Emelie Skoglund och sakkunnige Lars Lundgren deltagit.