

Protokoll vid föredragning för generaldirektören

Beslut om remissvar avseende departementspromemorian "Kommunikation för vår gemensamma säkerhet" DS2017:7, dnr 17-2944

Föredragande Johan Stake redogjorde för förslaget till beslut om remissvar.

Generaldirektören Dan Sjöblom beslutade om remissvar i enlighet med förslaget. I ärendets slutliga handläggning har även Johan Stake (föredragande), avdelningschef Jonas Wessel, avdelningschef Annica Bergman, tf. enhetschef Anna Beckius och chefsjuristen Karolina Asp deltagit.

Vid föredragningen närvarade dessutom avdelningschef Annica Spångberg samt presschef Peter Ekstedt.

Protokollet justeras __ / __ 2017

Dan Sjöblom
Generaldirektör

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

Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

PTS yttrande över departementspromemorian "Kommunikation för vår gemensamma säkerhet" (Ds 2017:7)

Post- och telestyrelsen (PTS) har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad promemoria.

PTS välkomnar att utredningen har undersökt olika möjliga alternativ och vägval som identifierats för etablering av en välfungerande och säker kommunikationslösning för PPDR¹-ändamål, möjligheter som bland annat tidigare lyfts fram av PTS i en rapport till regeringen.²

Etablering av ett statligt kontrollerat PPDR-nät med dedikerade frekvenser av det slag som utredningen föreslår (hädanefter statligt kontrollerat PPDR-nät) förutsätter grundläggande politiska beslut. PTS ser att myndigheten, oavsett vilket beslut som tas, på flera sätt kan bidra med kunskap och erfarenhet. Med utgångspunkt i utredningens förslag vill PTS i detta remissvar redovisa vissa frågor av betydelse för den fortsatta beslutsprocessen.

Juridiska förutsättningar

I 3 kap. 7 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation – LEK – anges att antalet tillstånd som beviljas inom ett frekvensutrymme får begränsas, om det är nödvändigt för att garantera en effektiv användning av radiofrekvenser. Av 3 kap. 8 § LEK följer att tillståndsprövningen då ska ske efter allmän inbjudan till ansökan, om inte särskilda skäl föranleder annat. 700 MHz-bandet har sådana egenskaper att det omfattas av dessa bestämmelser.

¹ Public Protection and Disaster Relief.

² *Säker och tillgänglig mobil, ip-baserad kommunikation* (PTS-ER-2016:12).

Enligt 3 kap. 8 § andra stycket punkt 3 LEK krävs dock inte urvalsförfarande med allmän inbjudan till ansökan om tillståndsgivningen avser radioanvändning som ”behövs för verksamhet som bedrivs i syfte att tillgodose allmän ordning, säkerhet eller hälsa”.³ PPDR-nätets användarkrets anges närmare i 20 a § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation.

Det skulle således vara möjligt att, med tillämpning av 3 kap. 8 § andra stycket 3 LEK, direkt tilldela tillstånd till ett statligt kontrollerat PPDR-nät utan att anordna ett urvalsförfarande. Tilldelning av tillstånd förutsätter en ansökan från den aktör som ska vara tillståndshavare för radiosändare i PPDR-nätet. En sådan ansökan skulle prövas av PTS i den ordning och enligt de rekvisit som anges i 3 kap. 6 § LEK.

Utredningen anför att PPDR-nätets användarkrets i framtiden kan komma att utvidgas (s. 177) samt att det bör finnas möjlighet att upplåta ledig kapacitet i PPDR-nätet till kommersiell verksamhet (s. 154 och 182 f.). Undantaget från allmän inbjudan till ansökan kan dock, enligt PTS mening, inte tillämpas på det sättet att tillstånd tilldelas direkt till en verksamhet där även annan verksamhet bedrivs än sådan som behövs för att tillgodose allmän ordning, säkerhet eller hälsa och som inte är avgränsad till en definierad användarkrets. PTS vill därför uppmärksamma att den tilldelning som förordas i utredningen, en tilldelning av tillstånd till ett PPDR-nät med begränsad användarkrets och kommersiell försäljning av överskottskapacitet, förutsätter lagändring.⁴

Det finns en risk att en utvidgning av användarkretsen respektive en möjlighet till försäljning av kapacitet på den kommersiella marknaden anses oförenlig med det bakomliggande EU-rättsliga regelverket. Bestämmelser om tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser för tillhandahållande av elektroniska kommunikationstjänster finns bl.a. i artikel 9 i ramdirektivet⁵ och artiklarna 5 och 7 i auktorisationsdirektivet⁶. Den svenska lagstiftaren har ansett att tilldelning av tillstånd för ett renodlat PPDR-nät inte omfattas av dessa bestämmelser.⁷ Om det däremot skulle förekomma att en svensk statlig aktör, som tilldelats frekvenser direkt utan föregående urvalsförfarande, erbjuder

³ Punkten fick sin nuvarande lydelse genom lagstiftning som trädde i kraft 2007. (Prop. 2005/06:133, bet. 2005/06:FöU9, rskr. 2005/06:295).

⁴ Jfr prop. 2005/06:133 s. 150.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) – ändrat bl.a. genom direktiv 2009/140/EG.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv) – ändrat bl.a. genom direktiv 2009/140/EG.

⁷ Se prop. 2005/06:133 s. 145 f.

elektroniska kommunikationstjänster på den öppna marknaden skulle det kunna bedömas strida mot EU-rätten.

Enligt utredningen ska PPDR-nätet kompletteras med möjlighet för terminaler att genom roaming nyttja allmänt tillgängliga kommunikationsnät (d.v.s. kommersiella nät, benämns härnäst som allmänna nät). Utredningen synes vidare förespråka att villkoren för de kommersiella tillstånden i 700 MHz-bandet ska innehålla en skyldighet att prioritera PPDR-trafiken (s. 22 och 173 f.). PTS vill uppmärksamma att samtliga tillståndsvillkor som föreskrivs ska ha en grund i någon av punkterna i 3 kap. 11 § första stycket LEK. Villkor att tillhandahålla tillträde genom roaming jämte prioritering av trafik ingår i dagsläget inte i bestämmelsen.

Informationssäkerhet och teknik

En viktig aspekt av ett statligt kontrollerat PPDR-nät är hur informationssäkerhet m.m. kan säkerställas i de allmänna näten. Utredningen menar att PPDR-nätet ska vara statligt ägt för att staten ska ha långtgående rådgivet över nätet (s. 173), samtidigt som utredningen bekräftar att 2×10 MHz i 700 MHz-bandet inte är tillräckligt vid större händelser (s. 153). Därmed blir det ofrånkomligen så att verksamhetskritisk kommunikation kommer, vid större händelser, att gå i de allmänna näten.

Både operatörer och leverantörer av utrustning ser möjligheter att tillgodose PPDR-aktörernas behov av informationssäkerhet etc. i de allmänna näten⁸, och PTS bidrar gärna i arbetet med att säkerställa hur kontroll kan tillgodoses i de allmänna näten, exempelvis i anslutning till utformande av säkerhetsskyddsföreskrifter med stöd av kommande säkerhetsskyddslag.

Utredningens förslag om prioriterad roaming i allmänna nät är knuten till 700 MHz-bandet, vilket sannolikt inte skulle komma att uppnå syftet som det beskrivs i utredningen. Det är inte heller en optimal lösning ur teknisk synvinkel. De mobila tjänsterna i de allmänna näten bygger på en komplex samverkan mellan flera frekvensband och tekniker vilka samverkar för att skapa en kvalitativ tjänst till slutanvändaren. PTS ser att en prioritering styrd till ett särskilt frekvensband skulle riskera att begränsa tillgängligheten och tillförlitligheten för PPDR-aktörernas tjänster, om kommunikationen inte kan hänvisas till ett för omständigheterna optimalt frekvensband.

PTS anser att en bättre lösning för att åstadkomma effektiv roaming och prioritering är att upphandla, reglera eller på annat sätt skapa en överenskommelse om prioriterad roaming för PPDR-trafik i de allmänna näten

⁸ *Säker och tillgänglig mobil, ip-baserad kommunikation* (PTS-ER-2016:12, sid 36 f.).

oavsett frekvensband. Innan en sådan prioritering är möjlig att genomföra behöver ett antal frågeställningar utredas ytterligare, däribland förhållandet till nödsamtal. PTS har tidigare utrett prioritetsfunktioner⁹ och skulle kunna uppdatera och vidareutveckla detta arbete.

Marknadspåverkan och konkurrens

Sverige har i dagsläget en väl utvecklad konkurrens som har drivit utvecklingen av teknik och tjänster och medfört att Sverige ligger i framkant vad gäller digitalisering. Det finns en risk att etablerandet av ett statligt nät har en viss marknadspåverkan. Statlig inblandning i en kommersiell marknad skulle, i förlängningen, kunna påverka användarnas möjligheter till ett brett utbud av tjänster om det skapas en snedvridning på marknaden.

Om inriktningen är att bygga ett statligt kontrollerat PPDR-nät så finns det en risk att detta har en viss marknadspåverkan, särskilt om man utvidgar användarkretsen (s. 78), med tanke på att flera aktörer inom den utpekade användarkretsen idag använder kommersiella tjänster för att tillgodose sina behov av mobil datakommunikation (s. 94). Även den föreslagna försäljningen av överkapacitet i PPDR-nätet till kommersiella aktörer påverkar troligtvis marknaden. PTS anser att detta är en viktig aspekt och kan bidra till att utreda hur ett statligt kontrollerat PPDR-nät enligt utredningens förslag skulle påverka marknaden.

Täckning och kostnadsberäkningar

Täckningen för allmänna mobila kommunikationsnät i Sverige är, givet geografi och befolkningstäthet, i grunden god.¹⁰ De kommersiella aktörerna har byggt ut och fortsätter att bygga ut sina nät för att möta kundernas efterfrågan på täckning och kapacitet, även i glesbygd. Detta har till stor del möjliggjorts av konkurrens och tillgång till nya frekvensband. De villkor i form av täckningskrav som PTS ställt upp i vissa tillstånd har också spelat en roll. Det finns dock fortfarande områden med dålig eller ingen täckning.

PTS bedömer att antalet basstationer (inplaceringar och nya master) som utredningen presenterar är av rimlig mängd för den yttäckning som avses vid användning av frekvenser inom 700 MHz-bandet – givet dagens utbyggnad av de allmänna näten.

⁹ Se bland annat *Sambällsviktiga användares behov av prioritetsfunktioner i elektroniska kommunikationer, Förslag om införande i mobila nät* (PTS-ER-2008:7); och *Prioritetsfunktioner i elektroniska kommunikationer, Förnyat förslag om införande i mobila nät*, (PTS-ER-2011:28).

¹⁰ *PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2016* (PTS-ER-2017:7).

Utredningens förslag om att resterande delar av 700 MHz-bandet görs tillgängligt för marknaden (s. 173) anser PTS är mycket positivt eftersom det finns ett stort behov av dessa frekvenser för att öka täckning och kapacitet i de allmänna näten. Myndigheten skulle vid en tilldelning med hög sannolikhet förena tillstånden med täckningskrav. Beroende på hur dessa täckningskrav slutligen utformas och hur tillstånden tilldelas är det mycket sannolikt att det leder till att mastplatser nyetableras i områden där mobiltäckningen idag är begränsad. PTS menar därför att mobiltäckningen i Sverige redan på medellång sikt (4–6 år) kan komma att öka i förhållande till nuvarande läge. Detta skulle delvis väsentligt bidra till att uppnå de mål regeringen har uttryckt i sin bredbandsstrategi¹¹, men dessutom ändra förutsättningarna för utredningens uppskattning av nya mastplatser. PTS kan bidra till att beräkna behovet av nya mastplatser utifrån dessa nya förutsättningar.

PTS ställer sig positiv till insatser för att med statliga medel etablera master i områden där de allmänna näten inte har täckning. Det ska dock framhållas att de områden med bristande mobiltäckning, där det kan bli aktuellt med etablering av helt nya mastplatser, ofta saknar grundläggande infrastruktur såsom vägar och elförsörjning, vilket kan innebära mycket höga kostnader för sådana etableringar.¹² Utförliga beräkningar för att jämföra kostnader och placering av master kan komma att behöva göras. I det arbetet kan PTS bidra.

PTS vill vidare uppmärksamma att den internationella utblicken i utredningen (kapitel 6) som beskriver framtida lösningar i Norden till betydande del utgår från skrivelser från myndigheter som ansvarar för dagens samhällsnät i Sverige, Norge och Finland.¹³ För att undvika missuppfattningar vill PTS därför påtala att inget land i Europa har tilldelat frekvenser till ett statligt kontrollerat PPDR-nät enligt utredningens förslag. PTS bedriver en omfattande omvärldsbevakning och bidrar gärna med uppdateringar gällande denna fråga när så önskas.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Dan Sjöblom. I den slutliga handläggningen har avdelningschef Jonas Wessel, avdelningschef Annica

¹¹ *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi* (N2016/08008/D) Näringsdepartementet.

¹² *Förutsättningar för samhällsmaster* (PTS-ER-2015:24).

¹³ s. 107 stycke 3, s. 109 stycke 2, s.110 stycke 2, s. 111 stycke 1 från ”Bland de lösningar...” t.o.m. s. 112 stycke 1.

Bergman, chefsjurist Karolina Asp, tf. enhetschef Anna Beckius och Johan Stake (föredragande) deltagit.

Vid föredragningen närvarade dessutom avdelningschef Annicka Spångberg samt presschef Peter Ekstedt.