

Kommittédirektiv



Radiofrekvensanvändning och elektronisk kommunikation

Dir.
2007:111

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juli 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska undersöka behovet av ändrade regler för att tillämpa allmän inbjudan till ansökan vid tillståndsgivning enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK. Utredaren ska ta ställning till om det finns skäl att behålla kravet på ny eller väsentligt ändrad radioanvändning för att tillståndsmyndigheten ska få använda ett inbjudningsförfarande för att skilja intresserade åt, eller om detta krav bör ändras i något avseende. Utredaren ska vid behov lämna förslag till ändringar av andra gällande principer för tillståndsprövningen. Om utredaren finner att nuvarande regler som ligger till grund för tillståndens längd inte är ändamålsenliga ska förslag till förändringar lämnas.

Utredaren ska även undersöka behovet av ändrade bestämmelser för överlåtelse av tillstånd.

Utredaren ska vidare formulera ett förslag till ett politiskt mål för slutanvändares tillgänglighet till mobil och annan trådlös elektronisk kommunikation. Utredaren ska också utvärdera de samhällsekonomiska effekterna av nuvarande system för tillgång till mobil och trådlös kommunikation i stort. Om bedömningen är att det finns brister i nuvarande system med täckningskrav, ska utredaren föreslå alternativa former för att uppnå täckning.

Utredaren ska undersöka behovet av ändrade regler för de radioanvändare som i dag inte betalar avgifter för sin användning enligt 3 kap. 3 § LEK.

Utredaren ska ta ställning till om det finns behov av sekretesskydd för uppgifter i ansökningar och bud vid inbjudningsförfaranden för tillstånd enligt 3 kap. 8 § LEK.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2008.

Bakgrund

Målen för sektorn elektronisk kommunikation är följande. Enskilda och myndigheter ska få tillgång till effektiva och säkra elektroniska kommunikationer. De elektroniska kommunikationerna ska ge största möjliga utbyte när det gäller urvalet av överföringstjänster samt pris och kvalitet för dessa tjänster. Sverige ska i ett internationellt perspektiv ligga i framkant i dessa avseenden. De elektroniska kommunikationerna ska vara hållbara, användbara och tillgodose framtidens behov.

Dessa mål ska uppnås främst genom att det skapas förutsättningar för en effektiv konkurrens utan snedvridningar och begränsningar samt genom att internationell harmonisering främjas. Staten ska ha ett ansvar på områden där allmänna intressen inte enbart kan tillgodoses av marknaden (prop. 2002/03:110, bet. 2002/03:TU6, rskr. 2002/03:228).

Tillgången till radiofrekvenser kan jämföras med tillgången till mark. Det finns en ändlig mängd tillgänglig vid varje tillfälle. Frekvenserna förbrukas inte vid användning, men mycket av användningen bygger på ensamrätt att använda ett visst radiofrekvensutrymme.

Eftersom radiovågorna breder ut sig obehindrade av nationsgränser behövs internationella regler som förhindrar skadlig radiostörning. På global nivå fastställer Internationella teleunionen (ITU) det internationella radioreglementet som reglerar hantering av störningar över nationsgränser. I radioreglementet fördelas frekvensutrymme till en eller flera typer av radioanvändning som därmed får skydd mot skadlig störning. Radioreglementet är ett internationellt bindande avtal.

På europeisk nivå utpekas och harmoniseras frekvensanvändningen genom Conférence Européenne des Administrations des Postes et Télécommunications (CEPT).

Dessutom kan man inom EU fatta bindande harmoniseringsbeslut om användningen av radiospektrum.

Utöver dessa internationella avtal och rekommendationer träffar Sverige bilaterala koordineringsavtal med andra länder för att undvika skadlig radiostörning. Dessa kan avvika både från radioreglementet och eventuella harmoniseringsbeslut.

Att fatta beslut om tilldelning av radiospektrum hör till den nationella kompetensen. Till grund för beslut om tilldelning finns en grundläggande frekvensplan för landet. Frekvensplanen har formen av ett allmänt råd som ges ut av myndigheten på radioområdet, Post- och telestyrelsen, PTS. Planen är alltså inte bindande utan endast vägledande.

PTS fattar beslut om rätt att använda radiosändare och meddelar tillstånd. Tillstånd att använda radiosändare ska avse viss radioanvändning. Det kan i samband med tilldelning även finnas tillståndsvillkor på en mer detaljerad nivå såsom täckningskrav, teknikval samt andra tekniska krav. Sådana frågor kan dock lämnas öppna för tillståndshavaren att bestämma själv i viss utsträckning. I vissa frekvensband krävs inga tillstånd.

Grundprincipen vid tillståndsprövning är att den som ansöker om ett tillstånd som avser ett frekvensutrymme ska beviljas detta (3 kap. 6 § LEK). Det är den s.k. positiva inriktningens princip. Om det är fler än en sökande så gäller principen att den som ansöker först har företräde. Intresseavvägningar kan emellertid behöva göras mot bakgrund av ett ökat behov av radiofrekvenser i samhället och ett behov av balans mellan olika sektorer och användningsområden. En av bedömningsgrunderna när beslut fattas om frekvenstilldelning är därför att det ska vara fråga om en effektiv användning av frekvensutrymmet (3 kap. 6 § första stycket 3 LEK). Om det finns flera intresserade är det därför inte tillfredsställande vare sig från konkurrenssynpunkt eller med hänsyn till intresset av högsta möjliga frekvenseffektivitet att den som först kommer in med en ansökan alltid blir den som får tillstånd. De överväganden som avses torde i första hand gälla mellan olika slags radioanvändningar och inte mellan olika aktörer för samma slag av radioanvändning.

Antalet tillstånd som beviljas inom ett frekvensutrymme får enligt 3 kap. 7 § LEK begränsas, om det är nödvändigt för att garantera en effektiv användning av radiofrekvenser. Ett beslut att begränsa antalet tillstånd ska omprövas så snart det finns anledning till det.

När det uppkommer fråga om att meddela tillstånd att använda radiosändare för nya eller väsentligt ändrade radioanvändningar och det kan antas att det frekvensutrymme som kan avsättas för verksamheten inte är tillräckligt för att ge tillstånd till alla som vill och skulle kunna bedriva sådan verksamhet, ska prövning ske efter allmän inbjudan till ansökan, om inte särskilda skäl föranleder annat. Detsamma gäller när det frekvensutrymme som har avsatts för en viss radioanvändning utökas eller på annat sätt medger att ytterligare tillstånd meddelas (se 3 kap. 8 § LEK).

Konvergens inom sektorn för elektronisk kommunikation innebär att man i allt högre utsträckning kan använda olika typer av tekniker för att leverera samma typ av innehåll. Exempelvis kan man i dag se på TV i mobiltelefonen och ”tala i telefon” genom datorn. Detta gör det mer problematiskt att föreskriva vilken form av tjänst som ska tillhandahållas inom ett visst frekvensutrymme.

Teknikutvecklingen har lett till att det numera finns radioutrustning som bättre än tidigare kan användas parallellt med annan utrustning utan att det uppkommer skadlig störning. Detta minskar behovet av att specificera vilka tekniker som får användas, i syfte att minimera skadlig störning. PTS har sedan en tid börjat införa delvis teknikneutrala villkor. Myndigheten har också meddelat tillstånd som avser elektronisk kommunikation utan att specificera någon särskild tjänst, som t.ex. mobil telefonitjänst.

Enligt 3 kap. 11 § LEK kan krav på täckning och utbyggnad inom landet anges som villkor för tillstånd att använda radiosändare. Vid ett allmänt inbjudningsförfarande enligt 3 kap. 8 § LEK kan vid en s.k. skönhetstävling erbjudanden om täckning över landet anges som en urvalsgrund eller en kvalifikationsgrund. Detta gör det möjligt för PTS att ställa krav om täckning över landet för viss radioanvändning.

Behovet av en översyn

Tillståndsprövning och överlåtelse av tillstånd

Allt snabbare tekniska landvinningar, konvergens, alltmer avancerad radioteknik, samt ökad efterfrågan på radiofrekvenser i samhället, gör att kravet på en ny eller väsentligt ändrad radioanvändning som en förutsättning för ett inbjudningsförfarande kan ifrågasättas. Möjligheten att definiera vad som är en ny eller väsentligt ändrad radioanvändning blir som en följd av konvergensen allt svårare. Detta återspeglas även i PTS ökade användning av inslag av teknik- och tjänsteneutralitet i tillståndsvillkoren. Denna utveckling pågår i större eller mindre omfattning inom hela EU.

En stor del av de tillstånd som gäller för radiofrekvensanvändning är förenade med krav på vilka tjänster som ska tillhandahållas och vilken teknik som ska användas. Resultatet blir att den myndighet som utfärdar tillstånden måste bedöma hur stort frekvensutrymme som behövs för olika tjänster och tekniker. Utvecklingen av nya tekniker och tjänster som behöver tillgång till radiofrekvenser sker mycket snabbt. Många av dessa tekniker och tjänster är helt oprövade, och deras marknadspotential okänd. Detta sammantaget gör att det är olämpligt att tillståndsmyndigheten beslutar om den optimala fördelningen av frekvenser mellan olika tekniker och tjänster.

Nuvarande lagstiftning innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse som möjliggör en tillämpning av inbjudningsförfarande för befintlig radioanvändning, såvida inte det frekvensutrymme som har avsatts för en viss radioanvändning utökas eller på något annat sätt medger att ytterligare tillstånd meddelas. Vid tillkomsten av lagen (1993:599) om radiokommunikation uttalades att detta kan kräva särskild lagstiftning (prop. 1992/93:200 s. 212–213).

Bestämmelser om inbjudningsförfarande infördes först 1999 i lagen om radiokommunikation (se prop. 1997/98:167 s. 8 f). Möjligheten att använda inbjudningsförfarande för befintlig radioanvändning begränsades dock till fall då frekvensutrymme som har avsatts för en viss radioanvändning utökas eller på något annat sätt medger att ytterligare tillstånd meddelas. Frågan om annan befintlig radioanvändning reglerades inte. Frågan behandlades inte heller i förarbetena och inte heller i förarbetena till LEK.

PTS inkom den 12 februari 2007 till regeringen med en promemoria med önskemål om ändringar av LEK (N2007/1690/ITP). I skrivelsen tar PTS upp problem med tillämpningen av lagen. PTS anser att regeringen bör föreslå en ändring av bestämmelsen om när myndigheten ska initiera en prövning att meddela tillstånd efter en allmän inbjudan till ansökan (3 kap. 8 § LEK). I första hand anger PTS som skäl att distinktionen mellan befintlig och ny eller väsentligt förändrad radioanvändning inte låter sig göras i ljuset av den tekniska utvecklingen.

PTS anser dessutom att regeringen bör föreslå att upplåtelse (uthyrning) av tillstånd uttryckligen bör tillåtas genom en ändring av 3 kap. 23 § LEK. Detta menar PTS skulle bidra till ett mer effektivt resursutnyttjande samt till en bättre fungerande andrahandshandel med radiofrekvenser.

Tillgänglighet till mobil och annan trådlös kommunikation

Radiobaserade nät ger en bra yttäckning för kommunikationen, vilket är eftersträvarsvärt i glest bebodda områden där det kan vara alltför kostsamt att dra fram fasta ledningar till var och en. PTS meddelar tillstånd för de allra flesta radiobaserade användningar och har således en möjlighet att ställa upp täckningskrav för tillståndshavaren. Täckningskrav kan avse befolkningstäckning eller yttäckning.

För närvarande finns inget uttalat politiskt mål avseende tillgängligheten i olika delar av landet när det gäller mobil eller annan trådlös kommunikation specifikt. Däremot finns den

allmänna politiska bedömningen att hushåll och företag i alla delar av Sverige inom de närmaste åren bör få tillgång till IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet (prop. 1999/2000:86, bet. 1999/2000:TU9, rskr. 1999/2000:256). I en senare proposition fullföljdes den IT-politiska inriktningen genom målet att en effektiv och säker fysisk IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet ska finnas tillgänglig i alla delar av landet, bl.a. för att ge människor tillgång till interaktiva offentliga e-tjänster (prop. 2004/05:175, bet. 2005/06:TU4, rskr. 2005/06:142).

Dessutom finns det uttalanden om tillgänglighet i förarbeten. Den 8 december 1999 beslutade riksdagen (prop. 1999/2000:1, utg.omr. 22, bet. 1999/2000:TU1, rskr. 1999/2000:85) om vissa ändringar i dåvarande telelagen (1993:597). Genom ändringarna möjliggjorde riksdagen att tillstånd enligt telelagen skulle kunna förenas med krav på god tillgänglighet, vilket inkluderar bland annat täckning. Telelagen innehöll inte då några uttryckliga bestämmelser om detta. Regeringen uttalade samtidigt att god tillgänglighet och regional balans var en väsentlig del av de då gällande telepolitiska målen.

Det finns mot denna bakgrund ett behov av att utforma ett politiskt mål för tillgänglighet till mobila och andra trådlösa elektroniska kommunikationstjänster, exempelvis trådlöst bredband, som riktar sig till slutanvändare i olika delar av landet. Tillgängligheten beror huvudsakligen på vilken fysisk täckningsgrad näten har, men kan också självfallet påverkas av kostnaden för konsumenten.

En planerad men ännu inte beslutad, utredning om bredband i små orter och på landsbygd, kommer att lämna förslag till utformning av nya stödinsatser som främjar utbyggnad i eftersatta områden i Sverige. Utgångspunkten är att stödet ska vara teknikneutralt. T.ex. mobila accessformer och radioburna förbindelser bör godtas om överföringskapaciteten är tillräcklig.

Sverige har genom täckningskrav på operatörerna, i ett internationellt perspektiv, uppnått en relativt sett god befolkningstäckning för bland annat mobilnäten. I ett land som Sverige som har stora ytor med låg befolkningstäthet är det emellertid ofrånkomligt att det finns delar där det inte är

företagsekonomiskt lönsamt för exempelvis en mobiloperatör att bygga ut sitt nät. Systemet med att förena radiotillstånd med statliga villkor om täckningskrav är en av flera tänkbara mekanismer för att uppnå täckning i de områden där operatörer sannolikt inte skulle erbjuda detta på kommersiell väg. Dagens system med tillämpning av täckningskrav behöver därför utvärderas.

Avgifter för offentlig radiofrekvensanvändning

PTS fick i december 2006 i uppdrag att analysera och redovisa om och i vilken omfattning radiofrekvensanvändningens effektivitet skiljer sig åt mellan de tillståndshavare som betalar avgifter för sitt tillståndsinnehav respektive de radioanvändare som inte betalar avgifter för sin radioanvändning enligt 3 kap. 3 § LEK. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2007. Försvarsmakten är en mycket stor radiofrekvensanvändare och det är därför av intresse att utreda möjligheterna att effektivisera användningen även av dessa frekvenser.

Sekretesskydd vid inbjudningsförfarande

PTS har i sitt remissvar över Offentlighets- och sekretesskommitténs betänkande Ny sekretesslag (SOU 2003:99) framfört behov av ändrade bestämmelser avseende sekretess när det gäller inbjudningsförfaranden. PTS uppfattning är att det finns behov av en möjlighet att sekretessbelägga uppgifter i ansökningar i inbjudningsförfaranden enligt 3 kap. 8 § LEK, med hänvisning till det allmännas ekonomiska intresse. Myndigheten menar att ett inbjudningsförfarande enligt LEK kan likställas med ett upphandlingsförfarande enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Uppdraget

Utredaren ska ta ställning till om det finns skäl att behålla kravet på ny eller väsentligt ändrad radioanvändning som förutsättning för att tillståndsmyndigheten ska få använda ett inbjudningsförfarande, eller om detta krav bör ändras i något avseende. Övervägandena ska göras utifrån en analys av vad som ligger i begreppen ny och väsentligt ändrad radioanvändning.

Utredningen ska redovisa vilka konsekvenser det skulle få om kravet på ny eller väsentligt ändrad radioanvändning tas bort. Effekterna för befintliga tillståndshavare ska särskilt beaktas.

Om utredaren kommer fram till att det finns behov av ändringar i 3 kap. 8 § LEK ska utredaren lämna de förslag som utredaren finner lämpliga. Om analysen visar att det finns behov av ändringar av andra gällande principer för tillståndsprövningen ska utredaren föreslå sådana ändringar. Utredaren ska föreslå övergångslösningar som tillvaratar befintliga tillståndshavares intressen.

En angränsande fråga av stor betydelse för operatörerna och för hur väl marknaden fungerar är tillståndens längd. Utredaren ska därför analysera hur en rimlig ekonomisk livslängd för ett radiotillstånd kan fastställas. Om utredaren finner att de nuvarande regler som ligger till grund för beslut om tillståndstidens längd inte är ändamålsenliga, ska förslag till ändrade bestämmelser lämnas.

I 3 kap. 23 § första stycket LEK anges att tillstånd eller del av tillstånd att använda radiosändare får överlåtas efter medgivande från den myndighet som meddelat tillståndet, förutsatt att vissa krav är uppfyllda. Utredningen ska bedöma om även uthyrning av tillstånd eller del av tillstånd bör kunna ske efter medgivande av tillståndsmyndigheten. Om utredaren finner att det vore lämpligt ska förslag lämnas om detta. Utredaren kan även lämna förslag till övriga ändringar i bestämmelsen.

Analyserna ska bygga på främjandet av en effektiv konkurrens, en effektiv frekvensanvändning, möjligheten att skapa internationellt harmoniserade tjänster, näringslivets möjligheter till innovation samt marknadens krav på framförhållning för dess investeringsbenägenhet.

Utredaren ska utarbeta ett förslag till politiskt mål för tillgängligheten i landet till mobila och andra trådlösa elektroniska kommunikationstjänster som riktar sig till slutanvändare. Målet ska utformas utifrån de geografiska och befolkningsmässiga förutsättningar som råder. Målet ska kunna tjäna som vägledning för tillämpande myndigheter. En aspekt som utredaren ska ha med är möjligheten att kunna nå samhällets nödtjänster. Utredaren ska utforma målet så att det i största möjliga utsträckning kan följas upp och utvärderas.

Utredaren ska dessutom utvärdera vilka samhällsekonomiska effekter nuvarande system med täckningskrav har haft för tillgången till mobil och trådlös kommunikation i samhället. Om utredaren finner brister i nuvarande system ska förslag till alternativa former lämnas.

Utredaren ska beakta resultaten av PTS redovisning av radioanvändningens effektivitet hos de radioanvändare som inte betalar avgifter för sin användning enligt 3 kap. 3 § LEK. Utredaren ska bedöma om det finns skäl att förändra reglerna för dessa användare, och i så fall föreslå ändringar.

Det råder viss oklarhet om bestämmelsen i 6 kap. 2 § första stycket sekretesslagen (1980:100) till skydd för det allmännas ekonomiska intresse är tillämplig vid inbjudningsförfaranden enligt 3 kap. 8 § LEK. Utredaren bör ta ställning till vad som ska gälla på detta område och lämna de författningsförslag som behövs i enlighet med sitt ställningstagande.

Utredaren ska ta hänsyn till att grundlagarna innehåller bestämmelser som är av betydelse för radiofrekvensanvändningen. Det ingår inte i uppdraget att föreslå grundlagsändringar. Det ingår inte heller i uppdraget att föreslå ändringar i den dubbla tillståndsplikten för radio och TV som följer av 3 kap. 6 § andra stycket LEK.

Utredaren ska utarbeta de författningsförslag som övervägandena ger upphov till.

Utredaren ska redovisa de statsfinansiella konsekvenserna av samtliga förslag. Om förslagen medför utgiftsökningar för det allmänna, ska förslag till finansiering lämnas.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ta hänsyn till den pågående processen inom EU att revidera de direktiv som ligger till grund för bl.a. LEK.

Utredaren ska samråda med den planerade utredningen om bredband i små orter och på landsbygd.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2008.

(Näringsdepartementet)