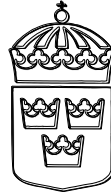


Kommittédirektiv



Radiospektrumanvändning i framtiden

Dir. 2017:99

Beslut vid regeringssammanträde den 12 oktober 2017

Sammanfattning

Radiofrekvenser, eller radiospektrum, är en begränsad resurs med ett stort samhällsekonomiskt värde. Utgångspunkten för radiospektrumförvaltningen är att frekvenserna bör användas på ett effektivt sätt och leda till så stor samhällsnytta för hela landet som möjligt. Den ökade frekvensanvändningen, det ökade behovet av datakapacitet och önskemål om bättre geografisk täckning ställer allt högre krav på infrastrukturen och gör det särskilt angeläget att radiospektrum utnyttjas effektivt och flexibelt på ett sätt som gynnar allmänintresset. För att användningen av radiospektrum ska kunna bli så effektiv som möjligt behöver en frekvensplanering göras strategiskt och förberedas under en lång period, inte minst för att de aktörer som tillverkar utrustning och investerar i infrastruktur behöver stabilitet och säkerhet för sina investeringar.

En särskild utredare ges därför i uppdrag att föreslå hur radiospektrumanvändningen kan planeras för åren 2027–2047 för att framtida behov av radiospektrum ska kunna mötas så effektivt som möjligt. I detta ingår bl.a. att undersöka de radiospektrumrelaterade förutsättningarna för olika kollektiva nyttigheter såsom sjöfart, transporter och trafikledning, totalförsvaret, brottsbekämpning, räddningstjänst, radio och tv i allmänhetens tjänst och forskning.

Med beaktande av det rådande allmänna säkerhetsläget har regeringen bedömt att det finns behov av att se över den reglering som styr rätten att använda radiofrekvenser i de delar som avser samhällsviktiga aktörers intressen. Utredaren ska därför föreslå de författningsändringar som behövs för att samhällsviktiga

aktörers behov av radiofrekvenser ska tillgodoses och nationella säkerhetsintressen säkerställas i högre utsträckning.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2018.

Radiospektrum

Behovet av effektiv frekvensanvändning

Radiospektrum eller radiofrekvenser är en begränsad resurs med ett stort samhällsekonomiskt värde. Även om radiofrekvenser inte förbrukas vid användning bygger mycket av användningen på ensamrätt att använda ett visst frekvensband (område i radiospektrum). Utgångspunkten för radiospektrumanvändningen är att den bör ske på ett effektivt sätt och leda till så stor samhällsnytta för hela landet som möjligt. Den ökade användningen, det ökade behovet av datakapacitet och önskemål om bättre geografisk täckning ställer allt högre krav på infrastrukturen och gör det särskilt angeläget att radiofrekvenserna utnyttjas effektivt och flexibelt på ett sätt som gynnar allmänintresset.

Regeringens vision är ett helt uppkopplat Sverige. För att förverkliga denna vision krävs ökad tillgång till bredband. Regeringen har därför formulerat en bredbandsstrategi som bl.a. syftar till tillgång till bredband för alla både i och utanför hemmet och arbetet. Ett av målen i strategin är att hela Sverige år 2023 bör ha tillgång till stabila mobila tjänster av god kvalitet.

I strategin har regeringen även uttalat sin avsikt att analysera frekvensutnyttjandet och frekvensanvändningen på lång sikt för kollektiva nyttigheter såsom sjöfart, transporter och trafikledning, totalförsvaret, brottsbekämpning, räddningstjänst, radio och tv i allmänhetens tjänst och forskning. Till följd av den ökade konvergensen mellan olika nät och den framtida utvecklingen av olika typer av tekniker som använder radiovågor, inklusive det faktum att radiospektrum är en begränsad resurs, ser regeringen skäl att nu analysera hur behoven av trådlös kommunikation för dessa kollektiva nyttigheter på lång sikt (10–30 år) bäst ska kunna tillgodoses samtidigt som en samhällsekonomiskt effektiv användning av radiospektrum säkerställs.

Flera aktörer tillhandahåller kollektiva nyttigheter som kommer allmänheten till del. Dessa tjänster – inte minst kommunikationstjänster för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar – har i dag olika behov och använder frekvenser i olika radiospektrumområden. Dessa behov förändras i takt med efterfrågan och möjligheter till nya tjänster och ny teknik, inte

minst för att möta krav på framtidens distribution av rörlig bild. Vissa behov kan mötas i befintlig infrastruktur eller genom delning av frekvenser och infrastruktur, medan det i andra fall kan finnas behov av särskilt avsatta frekvenser eller infrastruktur för ett specifikt ändamål. Det finns även ett stort behov av tillgång till mobila tjänster för individer och företag, även i områden där utbyggnad av bredband inte sker genom marknadens försorg i samma utsträckning som i mer tätbefolkade områden.

Internationell reglering av radiospektrum

Det behövs internationella regler som förhindrar frekvensanvändning som medför skadlig radiostörning mellan länder. På global nivå fastställer Internationella teleunionen (ITU) det internationella radioreglementet som reglerar radioanvändning i syfte att undvika problem med radiostörningar vid nationsgränser. Radioreglementet är ett internationellt bindande avtal.

ITU arrangerar ungefär vart fjärde år en världsradiokonferens vid vilken radioreglementet revideras. Vid konferensen 2015 antogs en resolution (235) bl.a. om en översyn över användningen och behoven av radiospektrum för tjänster i frekvensbandet 470–960 MHz (ultrahöga frekvenser, UHF) inför 2023 års konferens. Detta inkluderar bl.a. frekvenser som i dag används för marksänd tv.

På europeisk nivå harmoniseras frekvensanvändningen av Europeiska post- och telesammanslutningen (CEPT, Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications). Inom EU fattas också bindande beslut om harmonisering av användningen av radiospektrum. Utöver dessa internationella avtal och beslut träffar Sverige bilaterala koordineringsavtal med andra länder för att undvika skadlig radiostörning. Dessa koordineringsavtal kan avvika från såväl radioreglementet som eventuella harmoniseringsbeslut.

Marknäten för radio och tv

Marknäten för radio och tv fyller en viktig funktion i den svenska mediepolitiken, särskilt för public service-företagens distribution,

inte minst vid krislägen. För att garantera att public service-företagens programverksamhet ska nå hela befolkningen ställs höga krav på säkerheten på rundradioutsändningen i marknäten. Enligt kraven i de tillståndsvillkor som gäller t.o.m. 2019 ska public service-företagen nå 99,8 procent av befolkningen via marknätssändningar. I hela landet kan sändningarna därmed tas emot fritt tillgängligt, dvs. utan extra kostnader utöver radio- och tv-avgiften.

Yttrandefrihetsgrundlagen slår fast att det allmänna ska eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. I lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation har därför radiokommunikation som är särskilt viktig med hänsyn till den fria åsiktsbildningen en särställning.

Nya distributionsformer för radio och tv, särskilt internetbaserade sådana, har emellertid vissa andra fördelar jämfört med marknäten, inte minst genom att de ökar möjligheten för konsumenten att välja när och hur radio- och tv-utbudet ska tas emot. Nya distributionssätt ger också ökad möjlighet för medieföretagen att kombinera utsändningen av program med andra internetbaserade tjänster.

För trådlösa rundradiosändningar – till skillnad från trådbaserad distribution av radio och tv för vilken etableringsfriheten är grundlagsfäst – kan staten ställa krav på tillstånd med vissa föreskrifter om innehållet, exempelvis i form av ett uppdrag till public service-företagen att tillhandahålla visst innehåll. Motiveringen för att olika distributionssätt behandlas olika har varit att mängden tillgängliga radiofrekvenser inte är obegränsad. Före digitaliseringen av utsändningarna i marknätet fanns det enbart plats för ett fåtal kanaler i de frekvensband som är koordinerade för marksänd tv och ljudradio. Utan marknäten skulle de juridiska förutsättningarna för att ställa krav på public service-företagens verksamhet vara annorlunda.

Den ändrade användningen av olika kommunikationsformer och olika distributionskanaler ger skäl att överväga om rundradiosändningar i marknät på lång sikt är det främsta eller huvudsakliga sättet för medborgare och juridiska personer att utöva sin yttrande- och informationsfrihet för den fria

åsiktsbildningen och därför behöver en särskild reglering. I utredningens uppdrag ingår dock inte att föreslå grundlagsändringar.

Om eller när utbyggnaden av bredband möjliggör att en tillräckligt stor andel av befolkningen väljer att ta del av radio och tv via bredband, påverkas marknätens betydelse för mediepolitiken. Det är dock inte självklart att onlinedistribution kan utformas så att den motsvarar de krav som ställs på marknätet när det gäller t.ex. robusthet och tillgänglighet. Det är aspekter som är relevanta både mediepolitiskt och säkerhets- och beredskapspolitiskt. Det kan även tilläggas att framtiden för radio- respektive tv-marknäten kan se olika ut. En ytterligare aspekt som är viktig i detta sammanhang är livslängden och investeringskostnaden för de högmaster som används för distribution av innehåll i marknäten.

Effektivare radiospektrumanvändning

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 men också att viss teknik kan leverera många olika typer av innehåll. Detta innebär ur tekniskt hänseende ett minskat behov av separata infrastrukturer för att leverera olika typer av tjänster.

Den nuvarande frekvensallokeringen är resultatet av en lång process från det att radiospektrum började regleras och är i flera fall grundad på dåtidens behov och teknik. Nya användningar har tillkommit med åren. Historiskt sett har det varit möjligt att tilldela radiofrekvenstillstånd utan närmare hänsyn till att användningen skulle vara särskilt effektiv. Med den ökande användningen av trådlös kommunikation och utrustning som är beroende av information som överförs trådlöst i hela samhället har tillgången till frekvenser blivit svårare att tillgodose på ett för samhället effektivt sätt utan att göra avvägningar mellan olika samhälleliga behov.

Ändringar i radiofrekvenstillstånd kan få stora konsekvenser för utrustningstillverkare och användare av viss radioutrustning. Det behövs därför mycket god framförhållning för att göra för-

ändringar i frekvensanvändningen, oftast många år. Hänsyn måste också tas till den internationella användningen av radiofrekvenser och den framtida utvecklingen. Med hänsyn till den ökande konvergensen mellan olika kommunikationsnät och den framtida utvecklingen av olika typer av tekniker som använder radiovågor, inklusive det faktum att frekvenser är en begränsad resurs, finns det skäl att nu se över hur spektrumresurserna ska användas så effektivt och till så stor samhällsnytta för hela landet som möjligt. Den befintliga infrastrukturen för marksänd radio och tv kan också ha betydelse för analysen.

Flera aktörer som tillhandahåller kollektiva nyttigheter har och kan i framtiden ha olika behov och användning av frekvenser i olika radiospektrumområden. Samtidigt finns det frekvensband som på grund av användningsvillkoren i dag har begränsad användning i Sverige, t.ex. frekvenserna som är koordinerade för digital marksänd ljudrundradio (Digital Audio Broadcasting, DAB). Till detta kommer det faktum att den internationella harmoniseringen av frekvensområdet 470–960 MHz ska ses över inför världsradiokonferensen år 2023, vilket kan komma att påverka förutsättningarna för marksänd tv. Det finns därmed även behov av att utreda hur kollektiva nyttigheters behov av trådlös kommunikation i framtiden ska kunna tillgodoses på ett sätt som säkerställer en så stor samhällsnytta för hela landet som möjligt, inklusive frågan om tillgång till radiofrekvenser och i vilken mån separat infrastruktur bör användas för ändamålet.

Mot denna bakgrund, och för att på bästa sätt kunna svara mot ett ständigt ökande behov av tillgång till radiofrekvenser, behöver radiofrekvensanvändningen i framtiden utredas.

Uppdraget om radiospektrumanvändningen

En särskild utredare ges i uppdrag att föreslå hur radiospektrumanvändningen kan planeras för åren 2027–2047, med utgångspunkt i att radiospektrumanvändningen ska vara effektiv och leda till så stor samhällsnytta för hela landet som möjligt.

I detta ingår att utredaren, för ovan nämnda tidsram, ska göra följande:

- Med beaktande av den översyn av användningen av UHF-bandet som ska göras inför världsradiokonferensen 2023 utreda de radiospektrummässiga förutsättningarna för olika typer av utsändning av radio och tv för åren 2027–2047. Utgångspunkten bör vara de krav på täckning, kvalitet och beredskapsfunktionalitet som finns för utsändningar i marknätet i dag. Utredningen ska vid behov föreslå författningsändringar.
- Med beaktande av den säkerhetspolitiska utvecklingen föreslå hur kollektiva nyttigheters behov av trådlös kommunikation i framtiden ska kunna tillgodoses på ett sätt som säkerställer en så stor samhällsnytta för hela landet som möjligt inklusive drivkrafter till samhällsekonomiskt effektiv frekvensanvändning, med beaktande av samhällets sammantagna behov av frekvenser, inte minst behovet av trådlöst höghastighetsbredband i hela landet.
- I övrigt undersöka om, när och i sådant fall vilka kollektiva nyttigheter som har behov av särskilda frekvenser och om befintlig alternativt en separat infrastruktur är lämplig för ändamålet.

Utredningen avser radiofrekvensutrymmet från 9 kHz till 3 000 GHz.

Principerna vid tilldelning av radiospektrum för vissa särskilda behov

Av Sveriges nationella säkerhetsstrategi framgår bl.a. att de interna och externa hot som samhället i dag möter är mer komplexa än tidigare. Ett fundamentalt mål för arbetet med Sveriges säkerhet är att värna invånarnas liv och hälsa. Skyddet av invånarnas trygghet och säkerhet är tätt sammankopplat med skyddet av viktiga samhällsfunktioner och grundläggande värden. De samhällsfunktioner som är mest centrala att upprätthålla är de som uppfyller grundläggande mänskliga behov och säkrar samhällets fortlevnad. Den militära säkerhetspolitiska situationen i Europa och i vårt närområde har försämrats. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan uppstå

och militära angreppshot kan aldrig uteslutas. Vad gäller hot mot infrastruktur kan särskilt nämnas störningar i och bortfall av viktiga stödsystem, exempelvis informations- och kommunikationssystem och kontrollcentraler.

Enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, förkortad LEK, krävs det tillstånd för att få använda radiosändare. Frågor om användning av visst frekvensutrymme omfattas av tillståndsprövningen. Enligt gällande rätt krävs inte sådant tillstånd för bl.a. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten. När det gäller dessa myndigheter ska Post- och telestyrelsen däremot besluta om tilldelning av radiofrekvenser efter att ha hört myndigheterna. För marksänd radio och tv råder s.k. dubbel tillståndsplikt. Det innebär att det för sådana sändningar dels krävs ett sändningstillstånd enligt radio- och tv-lagen (2010:696), dels ett frekvenstillstånd enligt LEK. Myndigheten för press, radio och tv beslutar om sändningstillstånd och Post- och telestyrelsen om frekvenstillstånd. Det behöver således inte vara samma aktör som har båda tillstånden, utan ofta är det olika aktörer som har sändningstillstånd och frekvenstillstånd.

Grundprincipen vid tillståndsprövning är att den som ansöker om ett tillstånd som avser frekvensutrymme ska beviljas detta om vissa förutsättningar är uppfyllda, bl.a. om det kan anses utgöra en effektiv användning av frekvensutrymmet och det kan antas att radioanvändningen inte kommer att inkräkta på det frekvensutrymme som behövs för verksamhet som inte har krav på tillstånd att använda radiosändare. Intresseavvägningar kan därför, inom ramen för den befintliga regleringen i LEK, behöva göras mot bakgrund av ett ökat behov av radiospektrum i samhället för att styra mot en samhälls-ekonomiskt effektiv frekvensanvändning som tar hänsyn till samtliga behov i samhället, inklusive behov för skydds- och försvarsändamål som uppstår i samband med den säkerhetspolitiska utvecklingen.

Varken vid den intresseavvägning som ska göras vid tillståndsgivningen eller vid tilldelningen av frekvenser till aktörer som inte har krav på tillstånd ingår det att ta särskild hänsyn till nationell säkerhet. Inte heller finns möjlighet att underlåta att

tilldela eller att upphäva ett beslut om tilldelning av frekvenser till aktörer som kan anses utgöra en säkerhetsrisk. Det saknas vidare möjlighet att vid tillståndsprövningen ställa säkerhetskrav på enskilda aktörer eller att ställa särskilda krav på robusthet. Det finns därför behov av att se över den reglering som styr principerna för tilldelning och tillståndsprövning av radiospektrum.

Uppdraget om principerna vid tilldelning och tillståndsprövning av radiospektrum

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som behövs för att samhällsviktiga aktörers behov av radiofrekvenser ska tillgodoses och nationella säkerhetsintressen säkerställas i högre utsträckning. Ändringarna ska syfta till att

- säkerställa att samhällsviktiga aktörer tilldelas det frekvensutrymme som krävs för att aktörerna ska kunna upprätthålla sin förmåga att värna Sveriges säkerhet, och
- i övrigt säkerställa nationella säkerhetsintressen vid tillståndsprövningen, inklusive möjlighet att ställa högre säkerhetskrav och att underlåta att tilldela eller att upphäva ett beslut om tilldelning av radiospektrum/frekvenser till enskilda aktörer som befaras utgöra en säkerhetsrisk.

Närliggande frågor

Utredaren får ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas, under förutsättning att uppdraget ändå bedöms kunna redovisas i tid.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och konsekvenserna i övrigt av förslagen. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regel-

givning. Eventuella förslag som följer av utredningen ska vara förenliga med EU-rätten. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska även bedöma vilka konsekvenser förslagen får för företag, hur konkurrensen påverkas och i vilken utsträckning tillämpning av EU:s regler om statsstöd kan komma att aktualiseras.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om det arbete som bedrivs i *Utredningen om vissa säkerhetskyddsfrågor* (Ju 2017:08) och *Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet* (Fö 2017:02) samt beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet.

Utredaren ska samråda med Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket, Trafikverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen, Rymdstyrelsen och Myndigheten för press, radio och tv. Utredaren ska i övrigt inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner det lämpligt.

Vidare ska utredaren hålla sig informerad om och beakta relevant arbete i fråga om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2018.

(Näringsdepartementet)