

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Post- och telestyrelsen

Yttrande över förslag till ändrade föreskrifter om spektrumauktioner

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i Post- och telestyrelsens föreskrifter (PTSFS 2008:1) om spektrumauktioner.

Förslaget anges innebära att om en sökande hänvisar till en bankgaranti från ett kreditinstitut i Storbritannien för att godkännas som budgivare i auktionen ska detta likställas med en garanti från kreditinstitut eller finansiella institut i EU, Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz. Därutöver innebär förslaget att ett nytt stycke läggs till i föreskrifterna. Där anges att tillstånd att använda radiosändare med stöd av lagen om elektronisk kommunikation kan komma att förenas med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet även om sådana villkor inte har angetts i beslutet att begränsa antalet tillstånd och utfärda allmän inbjudan.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges följande avseende ändringen som gäller bankgarantier. Storbritannien utträdde den 21 januari ur den Europeiska unionen. Ett utträdesavtal har ingåtts mellan Storbritannien och EU och i artikel 126 i detta avtal stadgas om en övergångsperiod som löper till och med utgången av 2020. Av artikel 127 i avtalet anges det bland annat att under övergångsperioden ska hänvisningar till medlemsstaterna i den unionsrätt som anges vara tillämplig enligt artikeln förstås så att de inbegriper Storbritannien. Det anges därmed följa av utträdesavtalet att kreditinstitut och finansiella institut i Storbritannien ska behandlas lika med sådana institut i EU åtminstone¹ fram till utgången av 2020. Mot denna bakgrund lämnas det ändringsförslag som avser finansiella institut i Storbritannien.

När det gäller det andra delförslaget anges att det den 1 januari 2020 trädde i kraft ändringar i lag och förordning om elektroniska kommunikationer vilka avser skydd för Sveriges säkerhet vid radioanvändning. Av 3 kap. 11 § första stycket i lagen om elektroniska kommunikation anges det följa att tillstånd att använda radiosändare får förenas med villkor som krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Av 12 a § förordningen om elektronisk kommunikation anges framgå bl.a. följande. Post- och telestyrelsen (PTS) ska samråda med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten i ärenden om tillstånd att

¹ Det anges att övergångsperioden, enligt vad som närmare anges i utträdesavtalet, kan förlängas.

använda radiosändare. Samrådet ska syfta till att klargöra behovet av att förena tillstånd med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet och, om behov finns, vilka villkoren ska vara. Det anges att i förfaranden där tillstånd att använda radiosändare tilldelas efter allmän inbjudan till ansökan sker samrådet med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten som huvudregel efter att ansökningarna om att delta i auktionen kommit in, men innan PTS har bestämt vilka sökande som godkänns som budgivare i auktionen. Det kan förekomma att PTS bedömer att det finns behov av särskilda villkor om krav som motiveras med Sveriges säkerhet i de tillstånd att använda radiosändare som ska meddelas till följd av auktionen. Sådana villkor meddelas då i det slutliga beslutet om tillstånd att använda radiosändare, även om de inte framgått av den allmänna inbjudan. Mot den bakgrunden anges auktionsföreskrifterna behöva anpassas till det övergripande regelverket i lag och förordning om elektroniska kommunikationer.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att regler om bankgaranti respektive villkor som förenas med tillstånd att använda radiosändare framgår av befintliga föreskrifter. Något alternativ till att PTS ändrar auktionsföreskrifterna anges inte finnas. För det fall ändringarna i reglerna om bankgaranti inte skulle genomföras anges att dessa föreskrifter kommer att få en missvisande utformning, eftersom de i så fall kan uppfattas som att PTS inte kan godta att sökanden ger in bankgarantier som utfärdats av institut i Storbritannien. Eftersom det följer av utträdesavtalet att finansiella institut under övergångsperioden ska behandlas lika med likvärdiga institut inom EU anges att en utebliven ändring skulle medföra att föreskrifternas innehåll inte motsvarar vad som gäller enligt EU-rätten och Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Om ändringarna avseende villkor i tillstånd inte skulle genomföras skulle föreskrifterna inte vara förenliga med de nya bestämmelser i lag och förordning om elektronisk kommunikation som trädde i kraft den 1 januari 2020, när behov av villkor om krav som har betydelse för Sveriges säkerhet uppkommer under förfarandet efter samråd med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten. Därutöver skulle det kunna leda till skada för Sveriges säkerhet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att syftet med förslaget enbart kan uppnås genom föreskriftsändring eftersom det idag finns bestämmelser i föreskrifterna med annan innebörd än dem som föreslås. Det framgår också vad som skulle bli följden om förslaget inte genomförs. Det är i och för sig inte angivet om det skulle gå att utforma föreskriftsändringen på något annat sätt, men detta är inte någon väsentlig brist utifrån förutsättningarna i ärendet.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges följande. PTS förvaltning och tilldelning av tillstånd i fråga om radiofrekvenser för elektroniska kommunikationstjänster omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationstjänster (ramdirektivet) samt av direktiv 2002/20/EG om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektivet). Det anges att det av artikel 7.1 i auktorisationsdirektivet följer att om en medlemsstat överväger att begränsa det antal nyttjanderätter som ska beviljas till radiofrekvenser ska medlemsstaten bland annat underlätta utvecklingen av konkurrens, offentliggöra alla beslut om att begränsa nyttjanderätten och vilka skäl som finns för dessa. Efter att förfarandet har fastställts ska medlemsstaten inbjuda till ansökningar om nyttjanderätter. Det

anges också att nyttjanderätter ska beviljas på grundval av objektiva, öppet redovisade, icke-diskriminerande och proportionella urvalskriterier.

När det gäller förslaget om bankgarantier anges att innehållet i förändringen följer av utträdesavtalet. Därmed innebär förslaget att föreskrifterna kommer att överensstämma med Sveriges förpliktelser som medlemsstat i Europeiska unionen. När det gäller förslaget om villkor som motiveras av Sveriges säkerhet konstateras att dessa föränsas av ändringar i lag och förordning om elektroniska kommunikationstjänster och att regeringen i förarbetena till denna lagstiftning har behandlat bestämmelsernas förhållande till EU-rätten. Det citeras ett längre avsnitt från proposition om lagändringarna. Av citatet framgår bland annat att den EU-rättsliga regleringen inte hindrar att åtgärder vidtas för att skydda nationell säkerhet. Därvid hänvisas till specifika artiklar i direktiv och även i skäl till direktiv². Mot bakgrund av regeringens uttalanden i propositionen gör PTS bedömningen att den föreslagna ändringen i auktionsföreskrifterna överensstämmer med Sveriges förpliktelser som medlemsstat i Europeiska unionen.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är tydlig. Det är värdefullt för konsekvensutredningens transparens att ett belysande citat från den aktuella propositionen har tagits med.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i konsekvensutredningen att inför en kommande spektrumauktion behöver marknadsaktörer som är intresserade förbereda sitt deltagande i auktionen. Deltagare i tidigare auktioner anges ha framfört önskemål om en förberedelseperiod på 4-6 månader. Vidare anges att PTS för närvarande förbereder en tilldelning av tillstånd att använda radiosändare i frekvensbanden 3,5 GHz och 2,3 GHz genom en auktion. Dessa frekvensband anges kunna ha betydelse bl.a. för utbyggnaden av femte generationens mobila elektroniska kommunikationstjänster (5G). Därutöver anges att det av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation bl.a. följer att medlemsstaterna senast den 31 december 2020 ska vidta alla lämpliga åtgärder för att tillåta användning av bandet 3,4 – 3,8 GHz. Mot denna bakgrund anges att PTS inriktning är att tilldelningen ska vara genomförd före utgången av år 2020. En allmän inbjudan ska enligt plan publiceras i mitten av april 2020. För att de föreslagna ändringarna ska kunna tillämpas vid den aktuella tilldelningen anges att de föreslagna föreskriftsändringarna behöver träda i kraft så snart som möjligt. PTS inriktning anges därför vara att de ska beslutas den 26 mars och träda i kraft den 15 april 2020.

När det gäller informationsinsatser anges att PTS kommer att publicera och informera om ändringarna i föreskrifterna på myndighetens webbplats. Därutöver kommer de som är intresserade av att delta i tilldelningen av tillstånd att uppmärksammas på ändringen av auktionsföreskrifterna i den allmänna inbjudan, när denna publiceras. Några andra specifika informationsinsatser bedöms inte vara nödvändiga.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka överväganden som förslagsställaren har gjort vid valet av tidpunkt för ikraftträdande. En aspekt som emellertid inte är helt tydlig är vilken reell hänsyn som har tagits till de önskemål från företag om förberedelseperiod som refereras. Om önskemålet om en

² Citatet återfinns på sidorna 9 och 10 i remissen, det har hämtats från proposition 2019/20:15.

förberedelsetid på 4-6 månader avser tiden från det att en allmän inbjudan publiceras tills det att tilldelningen är genomförd, förefaller önskemålet såvitt Regelrådet kan förstå ha blivit tillgodosett. Om det däremot är så att de berörda företagen skulle ha velat känna till att en inbjudan kommer att publiceras 4-6 månader innan så sker, har full hänsyn till detta rimligtvis inte tagits. Det hade varit bra om det framgått tydligare vad företagens önskemål avsåg. Befintlig beskrivning är emellertid tillräcklig för att ge en förståelse för vilka överväganden som ligger bakom valet av tidpunkt på ett övergripande plan. Det framgår också vilken bedömning som görs avseende behovet av informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges att föreskriftsändringarna i dagsläget främst berör de mobilnätoperatörer som finns på den svenska marknaden samt företag som kan ha intresse av och resurser för att träda in på den svenska marknaden och bygga ut nya nät för mobiltelefoni och mobilt bredband. Detta rör sig enligt PTS bedömning om en liten grupp företag, sammantaget ett tiotal. Det anges för närvarande finnas fem företag som driver rikstäckande mobilnät och tillhandahåller mobilkommunikation på slutkunds- och grossistmarknaderna i Sverige. De fyra största aktörerna anges samtliga använda modern LTE-teknik (4G) i 2,6 GHz – 800 MHz-bandet för produktion av tjänster. Den femte anges driva ett mobilnät i 450 MHz-bandet och kunna ses som en aktör inriktad huvudsakligen på kunder som har behov av täckning i glesbefolkade områden där andra aktörers täckning är otillräcklig.

Det anges inte vara möjligt att förutsäga vilka aktörer som kan vilja träda in på den svenska marknaden och bygga upp nya nät för mobiltelefoni och mobilt bredband. Att bygga upp ett helt nytt rikstäckande mobilnät anges utgöra ett synnerligen resurskrävande och omfattande åtagande. Det anges i praktiken bara vara sannolikt att större mobilnätoperatörer som är aktiva på andra länders marknader skulle ha den kompetens och de finansiella resurser som krävs för att utföra en sådan uppgift.

Mot bakgrund av utvecklingen som sker på radioområdet anges det inte vara möjligt att med full säkerhet avgöra hur många aktörer som på sikt kan komma att beröras av auktionsföreskrifterna. Om en ny teknik eller användning för spektrum skulle utvecklas anges detta kunna medföra att andra marknadsaktörer än idag skulle ha behov av radiospektrum och därmed intresse av spektrumauktionerna.

Det anges att den idag största svenska mobilnätoperatören år 2019 hade en omsättning om ca 86 miljarder kr i hela koncernen och ca 20000 anställda. Den minsta svenska aktören som driver ett rikstäckande 4G-nät omsatte 7 miljarder kr. När det gäller större multinationella mobiloperatörer anges ett exempel på en sådan aktör som omsätter mer än 400 miljarder per år och har ca 130000 anställda.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilken bransch som de berörda företagen kan väntas tillhöra. Det framgår också hur många aktörer som är verksamma på den svenska marknaden idag. Regelrådet har förståelse för att det inte är möjligt att med säkerhet avgöra hur många företag som på sikt kan komma att beröras av föreskrifterna. Den information som finns ger likväl en möjlighet för läsaren att förstå vad för slags företag det sannolikt kan komma att röra sig om, även om det, förtjänstfullt, också framhålls att detta är med reservation för att den tekniska utvecklingen kan medföra förändringar. Det finns en storleksmässig beskrivning av de aktörer som har ett rikstäckande mobilnät i Sverige idag som i vart fall visar hur stort spannet mellan det största och det minsta av dessa företag är. Det är, såvitt Regelrådet kan förstå, i vart fall med avseende på ekonomisk omsättning, inget av dessa

företag som är att se som litet. Beskrivningen är tillräcklig. Det är bra för möjligheten att göra jämförelser att det också anges ett exempel på en multinationell operatörs ekonomiska storlek.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att förändringen avseende bankgarantier från institut i Storbritannien inte bedöms föranleda några konsekvenser för tidsåtgång och administrativa kostnader. Det samma anges gälla för företagets andra kostnader och verksamhet. Förslag att villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet ska kunna beslutas även om de inte angavs i den allmänna inbjudan anges inte heller ge några konsekvenser för administrativa kostnader, ej heller för företagets andra kostnader och verksamhet. Däremot anges att konsekvenser skulle kunna uppkomma till följd av tillståndsvillkor som ställer krav i olika avseenden på en tillståndshavares organisation, verksamhet eller utrustning m.m. Sådana krav anges kunna variera väsentligt beroende på vilken radioanvändning som ansökan avser, vilken omfattning som verksamheten har och vilka hotbilder som kan finnas i det enskilda fallet. Kostnaderna för och konsekvenserna av villkor av dessa slag anges därför inte kunna bedömas inom ramen för den aktuella konsekvensutredningen. Generellt anges det vara fallet att osäkerheten för budgivare i förfarandet ökar om budgivarna inte har fullständig information om vilka tillståndsvillkor som kommer att gälla när tillstånden tilldelas. Denna osäkerhet kommer, allt annat lika, att återspeglas som en sänkt värdering när budgivarna värderar de tillgängliga frekvensblocken och lägger upp sina budgivningsstrategier.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet noterar att författningsförslaget i sig, (i den del som inte gäller bankgarantierna) noga taget, enbart ger den direkta effekten att myndigheten får möjlighet att förena ett tillstånd med villkor. De konsekvenser som kan komma att bli aktuella för de företag som får ett tillstånd kommer att ha en utformning som är motiverad utifrån varierande förutsättningar inom den breda ramen att de handlar om Sveriges säkerhet. Regelrådet har förståelse för att dessa slags krav kan vara mycket svåra att förutse på förhand och därmed blir det också svårt att bedöma hur företags kostnader och verksamhet kan komma att påverkas av dem. Det är visserligen så, såvitt Regelrådet kan förstå, att det redan idag har ställts krav utifrån säkerhetsrelaterade kriterier, men Regelrådet finner att det framgår att det troligen inte är möjligt att med utgångspunkt i dessa göra några beräkningar av vad kostnadspåverkan kan bli framöver eftersom det inte idag är känt exempelvis vilken hotbild som kan motivera kraven eller vilka tekniska förutsättningar som finns när tillståndet meddelas. Mot bakgrunden att konsekvenserna av författningsförslaget i det enskilda fallet är synnerligen svåra att förutse kan befintlig beskrivning anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att förändringen avseende bankgarantier inte bedöms ge några konsekvenser för konkurrensförhållandena för berörda företag. Inte heller förslaget att villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet ska kunna beslutas även om de inte angavs i den allmänna inbjudan anges inte heller ge någon påverkan på konkurrensförhållandena. Det anges att specifika villkor om verksamhet, organisation m.m. kan ge konsekvenser av "nämnda slag" och det framgår av

sammanhanget i konsekvensutredningen att påverkan på konkurrensförhållanden räknas in i denna formulering³.

Regelrådet gör följande bedömning. På motsvarande sätt som det finns väsentliga svårigheter att bedöma påverkan på kostnader och verksamhet finner Regelrådet att det finns väsentliga svårigheter att förutse påverkan på konkurrensförhållanden och beskrivningen är därför tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar för en sådan påverkan och frånvaron av information är därmed inte en väsentlig brist.

Regelrådet finner avsaknaden av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar givet förutsättningarna i detta ärende.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges i konsekvensutredningen att av föreskrifterna följer att PTS i den allmänna inbjudan kan ange förutsättningar för deltagande i auktionen, exempelvis att en sökande måste ge in en bankgaranti på ett visst belopp till myndigheten. Ett företag måste i ett sådant fall ha de finansiella resurser som krävs för att få en sådan garanti utställd. Omständigheten att tilldelning av tillstånd sker genom auktion anges också, allmänt sett, kunna gynna finansiellt starka företag snarare än finansiellt svaga företag. PTS föreskrifter anges emellertid inte innehålla några regler som begränsar möjligheten för små företag att delta i spektrumauktioner. Det anges vidare att PTS i ett enskilt tilldelningsförfarande kan överväga att vidta olika åtgärder som gör det lättare för mindre företag att delta i en auktion. Förslagsställaren bedömer att de aktuella föreskriftsändringarna inte påverkar små företags förutsättningar och förmåga att delta i spektrumauktioner. Mot den bakgrunden finner myndigheten inte skäl att ta särskilda hänsyn till små företag vid utformningen av ändringarna i auktionsföreskrifterna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka generella förutsättningar som de aktuella föreskrifterna ger och vilken bedömning som förslagsställaren gör när det gäller effekterna av den föreslagna ändringen. I dessa avseenden är beskrivningen tydlig. Det framgår också av beskrivningen av berörda företag att det inte verkar finnas några små företag som har en rikstäckande verksamhet i utgångsläget. Regelrådet finner i och för sig att om det finns en osäkerhet om vad villkoren för tillstånd kan bli i enskilda fall, finns det rimligen också en osäkerhet om sådana villkor kan väntas bli till fullo neutrala för företag utifrån deras storlek. Icke desto mindre finner Regelrådet att beskrivningen kan anses tillräcklig, givet att det i vart fall i dagsläget synes vara förhållandevis stora företag som kan väntas påverkas av förslaget.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

³ Sid 12 i remissen.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i vissa avseenden håller en tillräcklig kvalitet. Det är värt att notera att beskrivningen av berörda företag är tydlig. Beskrivningen av påverkan på företagets kostnader, verksamhet och konkurrensförhållanden bedömer Regelrådet är tillräckligt tydlig utifrån de förutsättningar som finns i detta enskilda fall. Därvid beaktar Regelrådet att vilka – om några – krav som kommer att ställas kommer att ges utifrån framtida hotbilder och tekniska förutsättningar inom ramen för vad som är motiverat för Sveriges säkerhet och att detta synes vara faktorer som är synnerligen svåra att förutse.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 18 mars 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande