

Del III

Rättslig reglering

9 Gällande rätt

9.1 Telelagen (1993:597)

Bakgrund och syfte

Telelagen trädde i kraft den 1 juli 1993 (prop. 1992/93:200, bet. 1992/93:TU30, rskr. 1992/93:443). Före Telelagens tillkomst var det svenska telekommunikationsområdet reglerat i förhållandevis liten utsträckning. Det rådde i princip etableringsfrihet för var och en att i Sverige starta och driva verksamhet inom teleområdet i konkurrens med det dåvarande statliga Televerket. Till skillnad mot hur förhållandet var i många andra länder förelåg det således inte något legalt monopol för Televerket eller annan i riket att bedriva televerksamhet. I praktiken hade dock Televerket ett faktiskt monopol genom sin dominerande ställning med exempelvis bestämmanderätt om villkoren för anslutning av telefoner och andra apparater. Genom den tekniska utvecklingen, bl.a. datorteknikens utveckling och användningen av optisk fiber, utsattes Televerkets faktiska monopol för olika inbrytningsförsök med resultat att viss konkurrens uppstod på bl.a. områdena för internationell trafik och nationell långdistanstrafik. Till följd härav och som ett led i den liberaliseringsprocess som avsåg att omvandla Televerkets dominerande ställning inom teleområdet till en fungerande och konkurrensutsatt telemarknad, avskaffades successivt detta monopol under 1980-talet.

Betydelsen av effektiva telekommunikationer i samhällsutvecklingen är mycket stor och liberaliseringstankens kärna var att använda konkurrens som ett medel för att skapa sådana. Med skapandet av en öppen och oreglerad telemarknad och ett för ändamålet bolagiserat och marknadsanpassat Televerk (Telia AB) förelåg dock risk för att statens möjligheter att uppfylla de telepolitiska mål som lagts fast skulle kraftigt komma att minska. Huvudsyftet med regleringen genom telelagen var och är därför att ge staten

förutsättningar för att uppfylla de telepolitiska målen även på en öppen och konkurrensutsatt telemarknad (se bl.a. prop. 1992/93:200, s. 1 och 72f). Telelagen tillförsäkrar således staten instrument – i form av regler för tillståndsprövning och fastställande av tillståndsvillkor – för att kunna se till att bl.a. vissa grundläggande behov av telekommunikation kan tillgodoses överallt och inte bara där den är lönsam.

Andra skäl till att det förelåg behov av reglering på teleområdet var – mot bakgrund av den nya situationen med flera aktörer på marknaden – dels att en sådan reglering var nödvändig då aktörerna själva behövde klara spelregler för sin verksamhet (se prop. 1992/93:200, s. 72), dels att Sveriges internationella åtaganden, speciellt mot EG, förutsågs komma att kräva en rättslig reglering av förhållandena på telemarknaden (se prop. 1992/93:200, s. 85), dels att en reglering av telemarknaden på visst konkurrensutvecklande sätt var nödvändig – i vart fall initialt – med hänsyn till Televerkets dominerande ställning.

Under andra hälften av 1990-talet företogs en översyn av telelagen (prop. 1996/97:61, bet. 1996/97:TU5, rskr. 1996/97:201) med hänsyn till den snabba utvecklingen inom telesektorn. I samband därmed uttalades att konkurrensen även i fortsättningen kommer att vara ett viktigt medel i uppfyllandet av de telepolitiska målen och att ambitionen är att generell reglering – till exempel konkurrens- och marknadsföringslagstiftning – skall vara styrande även för telemarknaden (prop. 1996/97:61, s. 34). Departementschefen uttalade att det under ett övergångsskede, med en aktör på marknaden som starkt dominerar såväl tjänster som infrastruktur, alltjämt fanns ett behov av en särskild sektorreglering.

Tillämpningsområde

Telelagen är enligt 1 § tillämplig på *televerksamhet*. Med televerksamhet avses förmedling av telemeddelanden – dvs. ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnad ledare – via telenät eller tillhandahållande av nätkapacitet. Telemeddelanden kan således överföras genom radiovågor, genom ljus och genom andra elektromagnetiska svängningar.

Med *telenät* avses enligt samma lagrum en anläggning avsedd för förmedling av telemeddelanden. Anläggningens omfattning kan

variera högst avsevärt. Vad som skall betraktas som ett nät eller en del av ett nät i lagens mening får avgöras i det enskilda fallet (prop. 1996/97:61, s. 92f). Med *nätkapacitet* avses överföringskapacitet i telenät eller del därav. Begreppet kan närmare beskrivas som förbindelser där hyresmannen enligt avtal disponerar över en viss överföringskapacitet för förmedling av telemeddelanden (prop. 1996/97:61, s. 93 jämförd med prop. 1992/93:200, s. 302). Med denna benämning markeras tydligare att begreppet omfattar alla former av överföringskapacitet i telenät, dvs. allt från större sammanhängande system till enstaka förbindelser samt även rent fysiska ledningar utan elektronisk utrustning, s.k. svart fiber (prop. 1996/97:61, s. 93).

Mobil teletjänst är enligt 1 § en teletjänst där abonnentanslutningen tillhandahålls via radio i en mobil nätanslutningspunkt. För sådan televerksamhet som innefattar användning av radiosändare gäller enligt 4 § även lagen (1993:599) om radiokommunikation. Det krävs alltså tillstånd enligt såväl telelagen som enligt lagen om radiokommunikation för att få bedriva mobil televerksamhet.

Telelagens tillämpningsområde med de ovan redovisade begreppsinnebörderorna blir tämligen vagt definierat och omfattande. Såsom televerksamhet inbegrips enligt angivna definitioner också utsändning och mottagning av ljudradio- och TV-program. Sådana utsändningar är avsedda att tas emot av en bred krets mottagare till skillnad från traditionell televerksamhet som vanligtvis sker mellan två parter. Från lagens tillämpningsområde undantas enligt 1 § tredje stycket därför utsändning till allmänheten av program i ljudradio eller program i television och innehållet i vissa andra sändningar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor.

Innehåll

Telelagens bestämmelser om televerksamhet är enligt 2 och 3 §§ avsedda att dels styra konkurrensutvecklingen inom teleområdet, dels trygga telepolitiska mål när det föreligger en eller flera dominerande aktörer. Lagen innehåller därför regler om anmälningsplikt och tillståndsplikt för vissa verksamheter, om tillståndsprövning och tillståndsvillkor, om tillhandahållande av teletjänster och förbindelser, om taxor för teletjänster, om samtrafikfrågor, om nummerplanering samt om erkännande av teleoperatörer.

Utgångspunkten i telanlagen är i princip att det alljämt skall råda etableringsfrihet. Denna frihet inskränks på olika sätt inom vissa speciella områden. För att få bedriva televerksamhet inom ett allmänt tillgängligt telenät genom att tillhandahålla teletjänster eller nätkapacitet till allmänheten krävs enligt 5 § att en *anmälan* i vissa fall först görs till tillsynsmyndigheten, Post- och telestyrelsen (PTS). Detta gäller tillhandahållande av *telefonitjänst* (dvs. tjänst bestående i överföring av tal och som medger överföring av telefaxmeddelanden samt datakommunikation med låghastighetsmodem) *till fast nätanslutningspunkt*, *mobil teletjänst* (dvs. en teletjänst där abonnentanslutningen tillhandahålls via radio i en mobil nätanslutningspunkt), *annan teletjänst som kräver tilldelning av kapacitet ur en fastställd nummerplan för telefoni* (t.ex. betalteletjänster) och *nätkapacitet*. Anmälningssystemet skall – i kontrast till det mer omfattande systemet för tillståndsprövning – underlätta etablering och bedrivande av ny televerksamhet samtidigt som det skall ge förutsättningar för ökad insyn, en god överblick över telemarknaden och förbättrad tillsyn, allt till gagn för rättssäkerheten (se prop. 1992/93:200, s. 100 och prop. 1996/97:61, s. 54f).

Förutom en anmälan enligt ovan krävs det enligt 7 § i särskilda fall även *tillstånd* för att ha rätt att i allmänt tillgängligt telenät tillhandahålla telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt, mobil teletjänst och nätkapacitet. Så är fallet om verksamheten är av sådan omfattning att den är betydande. Vad som skall anses utgöra betydande omfattning är inte helt lätt att bestämma. Vid bedömningen av om verksamhetens omfattning är betydande skall beaktas dess utbredningsområde, antalet användare och annat jämförbart förhållande såsom omsättning och marknadsandelar. Det är dock den samlade bedömningen av samtliga angivna omständigheter som är avgörande för om det föreligger tillståndsplikt (jfr prop. 1992/93:200, s. 92). Det omfattningskriterium som avses här är ett annat än det som gäller för anmälan av de företag som bedriver televerksamhet och har ett betydande inflytande på den svenska marknaden till Europeiska Gemenskapernas kommission (se prop. 1996/97:61, s. 94). Det sistnämnda kriteriet avser omfattningen på den svenska marknaden.

Tillståndsfrågor prövas enligt 8 § av tillsynsmyndigheten. Utgångspunkten enligt 13 § är att tillstånd skall beviljas såvida inte den sökande saknar förutsättningar att bedriva verksamheten varaktigt med god kapacitet och kvalitet. När det gäller mobila teletjänster och nätkapacitet för sådan verksamhet finns det speciella

regler i 14 § mot bakgrund av att det föreligger begränsningar av radiofrekvensutrymmet. Tillstånd till att i allmänt tillgängligt telenät tillhandahålla nya eller väsentligt ändrade mobila teletjänster eller nätkapacitet för sådan verksamhet beviljas därför först efter ett allmänt inbjudningsförfarande att inkomma med ansökan om det kan antas att det frekvensutrymme som kan avsättas för verksamheten inte är tillräckligt för att ge tillstånd åt alla som vill driva sådan verksamhet. Sådant inbjudningsförfarande skall även ske när det frekvensutrymme som avsatts för sistnämnda verksamheter utökas eller på annat sätt medger att ytterligare tillstånd meddelas utan att pågående användning begränsas. Inbjudningsförfarandet skall då avse endast det frekvensutrymme som blivit tillgängligt. Ett tillstånd skall enligt 11 § gälla tills vidare men får – om tillståndet avser tillhandahållande av mobil teletjänst eller av nätkapacitet för sådan verksamhet – tidsbegränsas.

Ett viktigt instrument för staten att bedriva styrning och kontroll på teleområdet utgörs av möjligheten att förena tillstånd att driva televerksamhet med *villkor* om skyldighet för tillståndshavare att iaktta vissa specifika i 15 § telelagen angivna åtgärder. Sådana är exempelvis att på vissa villkor tillhandahålla dels telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt åt var och en som efterfrågar denna tjänst, dels – med beaktande av tillgänglig kapacitet – annan nätkapacitet än för mobila teletjänster åt den som efterfrågar sådan, att på ett visst sätt fullgöra vad som föreskrivs i telelagen om tillhandahållande av teletjänster och samtrafik, att utan särskild ersättning upprätthålla telefonautomater i en omfattning som i fråga om antal och geografisk utbredning tillgodoser allmänhetens behov samt att på skäligena villkor tillhandahålla telefonisttjänster. Tillståndsvillkor skall enligt 16 § gälla för en bestämd tid. Den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller teletjänster eller nätkapacitet skall dock till följd av 18 § även utan sådant villkor se till att verksamheten uppfyller rimliga krav på god funktion och teknisk säkerhet.

Om den tillståndsgivna verksamheten bedrivs i strid med telelagen eller i strid med föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen och avvikelserna inte kan anses vara av mindre betydelse, skall enligt 12 § ett tillstånd återkallas om tillståndshavaren inte vidtar rättelse. Återkallelse får även ske bl.a. om förutsättningarna för att meddela tillstånd inte längre föreligger eller om tillståndshavaren begär det.

För att tillgodose samhällets krav på och behov av effektiva telekommunikationer ålägger 23 § telelagen utövaren av anmälnings-

pliktig verksamhet att, utöver de regler som följer av de internationella överenskommelser som Sverige har biträtt, följa lagens regler som avser att trygga dels de politiska målen, dels en fungerande öppen konkurrens på teleområdet. Förstnämnd grupp av regler i telelagen fastslår bl.a. verksamhetsutövarens skyldighet att beakta handikappades behov av särskilda teletjänster och totalförsvarets behov av telekommunikationer under höjd beredskap samt att kostnadsfritt medverka till att telemeddelanden kan förmedlas till samhällets alarmerings- och räddningstjänst. Sistnämnda grupp utgörs bl.a. av regler om samtrafik – dvs. fysisk och logisk sammankoppling av telenät som möjliggör att teletjänster som tillhandahålls i telenäten fungerar mellan alla användares nätanslutningspunkter, såväl fasta som mobila, och där användarna ges möjlighet att få tillgång till tjänster som tillhandahålls i näten – och av regler om tillträde – dvs. tillgängliggörande av infrastruktur och/eller tjänster för ett annat företag på fastställda villkor, med eller utan ensamrätt, i syfte att tillhandahålla teletjänster.

Reglerna om *samtrafik* i 32 § avser att trygga ett effektivt telesystem genom att tillse att abonnenterna kan nå varandra, oavsett vilken operatör de är anslutna till och vilket allmänt tillgängligt nät denne utnyttjar (prop. 1996/97:61, s. 57). Samtrafikskyldigheten att förmedla telemeddelanden såväl till som från de egna näten och även mellan de egna näten gäller för alla som bedriver anmälningspliktig verksamhet med egna nät och denna skyldighet är ömsesidig. Därutöver gäller skyldigheten även för den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller annan teletjänst i en omfattning som med avseende på utbredningsområde, antalet användare eller annat jämförbart förhållande är betydande. Den senare förpliktelsen omfattar de teletjänster som inte kräver kapacitet i nummerplan för telefoni, t.ex. datakommunikationstjänster och tilläggstjänster såsom nummerpresentation (prop. 1996/97:61, s. 98). Telelagen ålägger dessutom genom 36 § den som tillhandahåller nätkapacitet inom ett allmänt tillgängligt telenät att på begäran av någon annan som tillhandahåller sådan nätkapacitet medverka till *sammankoppling* av telenätet med dennes telenät för att upprätta sammanhängande förbindelser i näten. I sistnämnda fall skall de huvudsakliga bestämmelserna om samtrafik tillämpas.

I telelagen ges även regler om skyldighet för en innehavare av ett allmänt tillgängligt telenät att lämna andra *tillträde* till detta. Om en tillståndspliktig televerksamhet avser annat än tillhandahållande av nätkapacitet för mobila teletjänster kan en sådan skyldighet före-

skrivs genom ett villkor för tillståndet att driva den aktuella televerksamheten. Detta innebär i princip att det inte råder någon absolut skyldighet att lämna tillträde till egna fasta nät. En tillståndshavare som innehar ett telenät för mobila teletjänster åläggs däremot i 23 a § att på marknadsmässiga villkor upplåta nätkapacitet till andra än tillståndshavare som har egna telenät för mobiltjänster. Skyldigheten gäller dessutom endast om det finns tillgänglig kapacitet i nätet. Om upplåtelse sker skall denna ske på villkor som är icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet. Om upplåtelsen sker till flera skall villkoren vara konkurrensneutrala i förhållandet mellan dessa.

Vidare innehåller lagen i 23 b § en reglering om att den som innehar ett telenät för mobila teletjänster och som har tillstånd att tillhandahålla mobila teletjänster eller nätkapacitet skall tillgodose en begäran av en annan tillståndshavare om att på marknadsmässiga villkor låta abonnenter hos denne via detta nät sända och ta emot telemeddelanden, s.k. roaming. Denna förutsättning gäller bara under speciella förutsättningar. Bl.a. skall den andre tillståndshavaren ha innehaft tillstånd att tillhandahålla mobila teletjänster eller nätkapacitet i högst sju år. Det skall därutöver vara fråga om dels ett område där telemeddelanden inte kan förmedlas via den andre tillståndshavarens telenät för mobila teletjänster, dels en tjänst som båda tillståndshavarna tillhandahåller, dels en tjänst för vilken den som skall tillgodose en begäran har innehaft tillstånd i mer än fem år. Även i dessa frågor skall en begäran tillgodoses på villkor som är icke-diskriminerande.

Telelagen ger också vissa regler för att kontrollera företag som har tillstånd att bedriva televerksamhet och som har en dominerande ställning på den svenska marknaden. För dessa företag får enligt 24 § regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten föreskriva om skyldighet att redovisa viss del av den verksamhet som berörs av tillståndet avskild från annan verksamhet.

Den som använder sig av en telefonitjänst mellan fasta nätan slutningspunkter inom ett allmänt tillgängligt telenät och den som hyr en förbindelse inom ett sådant nät skall givetvis betala för detta. I 28 § ställer telelagen upp regler för hur *ersättningen* för tillhandahållna teletjänster m.m. skall bestämmas. Taxorna skall enligt 28 § första stycket grunda sig på kostnaderna om tjänsten tillhandahålls av en teleoperatör som har ett betydande inflytande på

marknaden för sådana tjänster och är anmäld. Dessutom har regeringen i 31 § förbehållits rätten att föreskriva om pristak för taxor för s.k. fast telefonitjänst. Vidare har en operatör rätt enligt 32 § andra stycket att ta ut ersättning för den samtrafik som sker över dennes telenät. Ersättning för samtrafik avseende telefoni-tjänst till fast nätanslutningspunkt och avseende telefonitjänst till mobil nätanslutningspunkt, om den bedrivs av någon som har ett betydande inflytande på marknaden för samtrafik och är anmäld, skall vara rättvis och skäligen med hänsyn till kostnaderna för prestationen. För annan samtrafik får marknadsmässiga villkor bestämmas.

Ytterligare bestämmelser för att öka konkurrensen på telemarknaden utgör telelagens regler om *nummerportabilitet* i 39 § och 39 a §. Dessa gäller för såväl fast som mobil telefoni och innebär kortfattat att en abonnent ges möjlighet att behålla sitt telefonnummer när denne byter teleoperatör, teletjänst eller geografisk adress. Reglerna har tillkommit för att åstadkomma en fungerande telemarknad med konkurrens på lika villkor och valfrihet för abonnenter på telemarknaden. Förutom de rent praktiska olägenheterna med att byta ett sedan länge inarbetat telefonnummer kan det, särskilt för företag, också innebära betydande kostnader i form av administration, informationsinsatser och eventuellt en förlust av kunder. Möjligheten att som abonnent behålla sitt telefonnummer vid byte av teleoperatör har därför stor betydelse. Den överlämnande operatören drabbas i regel av vissa kostnader för dirigering av samtal till annan teleoperatör. Dessa kostnader kan ersättas upp till hälften av de driftskostnader som utgörs av ökade trafikskostnader för ett telemedelande till telefonnumret och ersättningen får tas ut endast från den teleoperatör som den anropande abonnenten har ingått avtal med om förmedling av telemedelandet. Den som överlämnar telefonnummer eller ändrar förval har inte rätt till ersättning från abonnenten för överlämnandet eller ändringen. Beträffande sådana frågor skall i övrigt bestämmelserna om samtrafik tillämpas.

Bestämmelserna i 40 § om förval innebär en skyldighet för teleoperatörer att se till att en abonnent kan få tillgång till teletjänster som tillhandahålls av någon annan som operatören bedriver samtrafik med. Abonnenten skall kunna välja en sådan tjänst genom ett stående val. Sistnämnda regel innebär en fördel även för operatören, eftersom han med detta system inte riskerar att gå miste om ett samtal av den anledningen att abonnenten glömmer att slå ett

sådant prefix som tidigare var nödvändigt för att få en viss operatör.

Utöver de nu i korthet beskrivna reglerna ger telelagen bestämmelser om tillsyn, tvistlösning m.m. samt även om tystnadsplikt och överklagande (57 – 61 och 64 §§). Bestämmelserna om tillsyn, tvistlösning och överklagande kommer att behandlas mer ingående under överväganden och förslag nedan (se avsnitt 10.8).

9.2 Lagen (1993:599) om radiokommunikation

Bakgrund och syfte

Lagen om radiokommunikation trädde i kraft den 1 juli 1993. Användningen av radiovågor har varit lagreglerad i Sverige under praktiskt taget hela 1900-talet. (prop. 1992/93:200, bilaga 3, s. 346) Före lagens tillkomst reglerades tillståndsplikten för innehav och användning av radiosändare och radiomottagare samt förutsättningarna för bedrivande av rundradioverksamhet, dvs. radiosändning som är avsedd att tas emot direkt av allmänheten, i den numera upphävda radiolagen (1966:755). Genom lagen om radiokommunikation samlades bestämmelserna om användning av radioanläggningar samt om användning av radiovågor för kommunikation och därtill hörande frågor i den nya lagen.

Radiovågor är, liksom röntgenstrålning och synligt ljus, en form av elektromagnetisk strålning som utbreder sig fritt i rymden och förekommer med olika våglängd. De används främst för överföring av information men kan även användas för radiobestämning, dvs. mätning av egenskaper hos en utsänd och reflekterad radiosignal genom radar för bestämning av bl.a. position och förflyttningshastighet. Användningen av radiovågor brukar delas in i olika användningsområden. De fyra huvudkategorier som kan urskiljas utgörs av mobil radio, fast radio, rundradio (ljudradio och television) och övrig användning. Dessa radioanvändningar är i sin tur indelade i undergrupper av användningar.

Tillgången till effektiva kommunikationsmedel har under en längre tid varit av mycket stor betydelse för det moderna samhället och dess utveckling. Kommunikation sker i inte obetydlig grad genom användande av någon form av radioanläggning och av radiovågor. Den del av det elektromagnetiska spektrumet som omfattar just radiovågor brukar benämnas radiofrekvensspektrum. Detta

spektrum kan endast till del användas för radiokommunikation. Det är därför av största vikt att denna begränsade naturresurs används på ett från teknisk och ekonomisk synpunkt så effektivt sätt som möjligt. (prop. 1992/93:200, s. 168)

Radiovågornas utbredningsegenskaper gör även att ett internationellt samarbete mellan världens stater är nödvändigt. Sverige ratificerade därför under 1985 den internationella telekonventionen (ITC), som ligger till grund för verksamheten inom den internationella teleunionen (ITU). Konventionen kompletteras av tillämpningsföreskrifter i det internationella radioreglementet. (SÖ 1985:66) För att det skall vara möjligt att upprätthålla radioförbindelser utan risk för att annan användning skall störa kommunikationen är det tekniskt användbara frekvensområdet enligt internationella konventioner uppdelat i band som avsätts för en bestämd radioanvändning genom en s.k. frekvensfördelningsplan. Planen omfattar alla tekniskt användbara radiofrekvenser och anger för vilket eller vilka slag av radioanvändning som frekvenser inom olika frekvensområden är bestämda. På grundval av vad som bestämts internationellt genom bl.a. den internationella frekvensfördelningsplanen, beslutar varje stat om radioanvändningen inom sitt territorium.

Staten har således det övergripande ansvaret för frekvensanvändningen i Sverige och måste – med vissa möjligheter till undantag och överenskommelser mellan enskilda länder om frekvensfördelningen dem emellan – följa den internationella frekvensfördelningsplanen vid tilldelning av frekvenser till sändare som kan åstadkomma menliga störningar i andra länders radiotrafik. Med hänsyn till att radiofrekvensspektrum utgör en ändlig naturresurs har det ansetts viktigt att i lag anvisa efter vilka grunder som tilldelning av radiofrekvenser skall ske. Statens ansvar för frekvensanvändningen i Sverige har mot angiven bakgrund lett till att en lagreglering har skett av radiokommunikationsområdet genom lagen om radiokommunikation. Vidare är det viktigt att i lag anvisa efter vilka grunder som tilldelning av radiofrekvenser skall ske. Post- och telestyrelsen har även beslutat om allmänna råd (PTSFS 2000:14) om den svenska frekvensplanen. Den uppdelning i olika frekvensband som görs i den nationella frekvensplanen, som omfattar frekvensområdet 9 kilohertz till 400 gigahertz, följer i huvudsak radioreglementets frekvensfördelningsplan och ger således anvisning om vilka frekvenser som är avsatta för olika slags radio-tillämpningar.

Tillämpningsområde

Lagen (1993:599) om radiokommunikation är enligt 1 § första stycket tillämplig på *användning av radioanläggningar* och på *användning av radiovågor för kommunikation, m.m.* Med sistnämnda tillägg innesluts också sådan användning av radio som inte uppfattas som kommunikation, t.ex. radiobestämning genom radar.

I 2 § lagen definieras en *radioanläggning* som en sändare eller en mottagare av radiovågor. Med radiosändare avses en anordning som är avsedd för radiokommunikation eller radiobestämning genom sändning av radiovågor. Med radiomottagare avses en anordning som är avsedd för mottagning av radiovågor. Med den angivna definitionen utgör såväl mobiltelefoner som radar en radioanläggning.

Radiovågor definieras i 2 § lagen som elektromagnetiska vågor med lägre frekvens än 3 000 gigahertz som utbreder sig utan särskilt anordnad ledare. Detta innebär således att kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor över denna frekvens faller utanför lagens tillämpningsområde.

Med *radiokommunikation* avses enligt 2 § överföring, utsändning eller mottagning av tecken, signaler, skrift, bilder, ljud eller meddelande av varje slag med hjälp av radiovågor. Alla former av informationsöverföring genom användning av radiovågor omfattas. Det bör observeras att varje led i kommunikationen i sig utgör radiokommunikation. Verksamhet som endast omfattar mottagning av radiovågor är således att anse som radiokommunikation. Avgörande för om fråga är om radiokommunikation är om överföringen, sändningen eller mottagningen innehåller någon form av information. (prop. 1992/93:200, s. 317)

Med *radiobestämning* avses enligt 2 § bestämning av position, hastighet eller andra kännetecken hos ett föremål med ledning av radiovågornas utbredningsegenskaper.

Definitionen i 1 § av tillämpningsområdet för lagen omfattar genom tillägget av "m.m." även andra apparater som i någon bemärkelse tar i anspråk radiofrekvenser. Så är fallet med apparater för överföring av radiofrekvent energi för alstring av värme (t.ex. mikrovågsugnar och plastsvetsar) eller för apparatens interna funktion och sådana elektriska anordningar som alstrar radiovågor utan att utnyttja radiostrålningen. (prop. 1992/93:200, s. 177ff.) Det ges således visst utrymme för att meddela de bestämmelser som behövs för att säkra att nu nämnda anordningar, som inte

utgör radiosändare i vanlig bemärkelse, inte kommer till användning på ett sätt som stör den användning som sker för kommunikationsändamål och radar (prop. 1992/93:200, s. 316).

Innehåll

Bestämmelserna i lagen om radiokommunikation syftar enligt 1 § andra stycket dels till att främja ett *effektivt nyttjande* av möjligheterna till radiokommunikationer och andra användningar av radiovågor genom att skapa ordning i etern, dels till att tilldelning av radiofrekvenser skall ske efter bestämda *utgångspunkter*. (prop. 1992/93:200, s. 193) Ett effektivt nyttjande skall uppnås genom statlig förvaltning av den ändliga resurs som radiofrekvensspektrum är. Att naturresursen är ändlig innebär att det kan antas att olika intressen kommer att stå mot varandra med sinsemellan oförenliga krav på tillgång till radiofrekvenser (prop. 1992/93:200, s. 168). Det är därför lagen om radiokommunikation innehåller bl.a. regler om tillståndsplikt, tillståndsgivning, tillståndstid, tillsyn och åtgärder mot störningar.

Som huvudregel föreskriver lagen om radiokommunikation att det krävs *tillstånd* för att här i landet eller på ett svenskt fartyg eller luftfartyg få använda en radiosändare, dvs. det är enligt 3 § endast sändning av radiovågor som omfattas av tillståndsplikten och således inte mottagning av radiovågor. Tillstånd att använda radiosändare skall enligt 11 § avse en viss radioanvändning. Det skall alltså av tillståndsbeslutet klart kunna läsas ut dels vilket slag av radioanvändning det rör, dels för vilket ändamål som radioanläggningen skall användas (prop. 1992/93:200, s. 325).

Undantag från tillståndsplikten gäller för vissa användare mot bakgrund av det gemensamma och samhälleliga intresset att dessa får tillgång till frekvenser i den utsträckning som behövs. Så är enligt 6 § fallet beträffande Försvarmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk – vid verksamhet som bedrivs på uppdrag av försvarmakten eller Försvarets radioanstalt – och polismyndigheterna. Dessa behöver inte ha tillstånd för sin radioanvändning (prop. 1999/2000:51, s. 23). För dessa gäller enligt 4 § att de skall anses ha sådant tillstånd vid tillämpningen av lagen. Detta innebär att tillståndsmyndigheten har beslutanderätten vid frekvenstilldelning för försvarmaktens och polismyndighetens radioanvändning och vid fastställandet av villkoren för denna

användning. Vidare får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 § meddela föreskrifter om undantag från tillståndsplikten i fråga om dels radiosändare som utnyttjar särskilt bestämda gemensamma frekvenser, dels radiosändare på utländska fartyg, luftfartyg eller motorfordon, dels radiosändare som används av en person som inte har hemvist i Sverige.

Vägledande för *tillståndsgivningen* skall enligt 1 § vara de bestämda utgångspunkterna som är positiv inriktning, effektivitet och förutsebarhet i radioanvändningen, särskild hänsyn till yttrandefriheten och särskild hänsyn till försvarsmakten.

Eftersom radiokommunikationens *betydelse för yttrandefriheten och informationsfriheten* särskilt skall beaktas vid tillämpningen av lagen skall det vara en allmän strävan att gynna sådan användning som har särskilt intresse från yttrande- och informationsfrihetssynpunkt vid fördelningen av frekvenser. Tillståndsmyndigheten skall således i möjligaste mån ge företräde för sådana användningsområden som dels inrymmer ett betydande mått av förmedling av tankar och känslor, dels bidrar till åsiktsbildningen i samhället och till att information om olika förhållanden sprids, t.ex. rundradio.

I lagens uppbyggnad ligger en *presumption* att var och en som anser sig ha behov av radio skall beviljas tillstånd till sådan användning efter ansökan. Tillståndsmyndigheten har att på olika sätt verka för att tillstånd skall kunna beviljas och har rätt att lämna en ansökan utan bifall endast om det i det särskilda fallet brister i någon i 9 § lagen upptagen förutsättning (prop. 1992/93:200 s. 193). Dessa innebär i korthet att tillstånd skall meddelas *dels* om det inte föreligger risk för skadlig påverkan på annan tillåten radioanvändning, *dels* om radiosändaren uppfyller rimliga tekniska krav på bl.a. en effektiv frekvensanvändning, *dels* om det kan antas att användningen inte kommer att hindra sådan radiokommunikation som är särskilt viktig med hänsyn till den fria åsiktsbildningen, *dels* om radioanvändningen inte kommer att ta i anspråk frekvensutrymme som behövs för att upprätthålla en rimlig beredskap för utveckling av befintliga och nya radioanvändningar, *dels* om det kan antas att användningen inte kommer att inkräkta på försvarets och polismyndighetens frekvensbehov. Dessutom krävs det enligt 9 § tredje stycket att erforderliga tillstånd att använda radiosändare enligt annan lagstiftning föreligger för att tillstånd skall kunna meddelas. Det krävs således att tillstånd för radiobaserade sändningar av ljudradio och television under 3 gigahertz samt mobila teletjänster, enligt radio- och TV-lagen

respektive telelagen, måste föreligga innan tillstånd enligt lagen om radiokommunikation kan beviljas. Den dubbla tillståndsplikten för de sändningar som skall förmedlas kräver inte att det nödvändigtvis är samma subjekt som omfattas av det dubbla tillståndskravet. Den som är tillståndspliktig enligt lagen om radiokommunikation kan vara en annan än den som är tillståndspliktig enligt t.ex. radio- och TV-lagen (jfr Teracom som har tillstånd enligt lagen om radiokommunikation för det frekvensutrymme som utnyttjas för de sändningar som SVT har tillstånd för enligt radio- och TV-lagen) (SOU 1999:55, s 194).

Liksom telelagen innehåller lagen om radiokommunikation en reglering om hur fördelning skall ske av ett frekvensutrymme när det finns flera sökande för användning av samma spektrumutrymme. Prövningen skall då enligt 9 a § ske efter ett förfarande med *allmän inbjudan* till ansökan. Detta gäller också när det frekvensutrymme som avsatts för en viss radioanvändning utökas eller på annat sätt medger att ytterligare tillstånd meddelas.

Viss radioanvändning bör dock inte bli föremål för ett inbjudningsförfarande enligt denna lag. *Undantaget från inbjudningsförfarandet* är därför enligt 9 a § andra stycket radioanvändning som avser utsändning till allmänheten av radioprogram, program i ljudradio och i television samt innehållet i vissa andra sändningar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Urvals-förfarandet för sådan användning sker enligt radio- och TV-lagen eller annan särskild medielagstiftning. Inbjudningsförfarande skall inte heller ske enligt lagen om radiokommunikation om sådant skall ske enligt telelagen, dvs. när det råder frekvensbrist vid meddelande av tillstånd till nya eller väsentligt ändrade mobila teletjänster. Det finns vidare inget behov av att låta inbjudningsförfarandet omfatta radioanvändning som är avsedd för privat bruk, t.ex. amatörradio. Förfarandet bör således vara begränsat till sådan radioanvändning som är avsedd för att tillhandahållas allmänheten (prop. 1997/98:167, s. 11).

Ett tillstånd kan mot bakgrund av syftet att uppnå effektivitet i radioanvändningen med stöd av 11 § andra stycket förenas med *villkor* angående bl.a. den frekvens som sökanden tilldelats, utrustningsstandard, det geografiska område inom vilket en mobil radiosändare får användas, var antennen till en fast radiosändare skall vara belägen, kompetenskrav, skyldighet att dela frekvensutrymme med någon annan.

Tillstånd skall enligt 12 § gälla för en *bestämd tid* och bestämmas självständigt i varje enskilt fall. För att fråga inte skall bli om helt fritt skön har vissa förhållanden angetts som särskilt skall beaktas vid bestämmande av tillståndstiden. Härvid skall beaktas den förväntade utvecklingen på radioteknikområdet, den ekonomiska nytta som tillståndshavaren får anses berättigad att räkna med hänsyn till kostnaderna för skilda slag av radioanläggningar samt om tillstånd enligt annan lag erhållits för radioanvändningen.

Lagen om radiokommunikation ger i 13 § möjlighet att *återkalla tillstånd* under vissa förutsättningar. Så är fallet bl.a. om en radiosändare har använts i strid med tillståndsvillkoren och avvikelser inte eller i mindre omfattning än tillståndet ger förutsättningar för. Det förhållandet att tillstånd enligt annan lag att använda radio upphört att gälla skall medföra att återkallelse av tillståndet enligt lagen om radiokommunikation sker. Återkallelse får även ske bl.a. om förutsättningarna för att meddela ett nytt tillstånd med samma villkor inte längre föreligger eller om tillståndshavaren begär det. Beror de förändrade förhållandena på förändringar inom radiotekniken får enligt 14 § återkallelse eller ändring av frekvenstilldelning eller andra tillståndsvillkor endast ske om det med hänsyn till intresset av en effektiv användning av radiofrekvenser finns synnerliga skäl för en sådan åtgärd. Därvid skall beaktas i vilken utsträckning rimligt ekonomiskt utbyte av utrustningen uppnåtts, effekterna på tillståndshavarens verksamhet av en återkallelse eller förändring av tillståndsvillkoren samt omständigheterna i övrigt. Ändring av frekvenstilldelning för rundradiosändning får beslutas, om det är nödvändigt för att nya användare skall få möjlighet att bedriva sådan verksamhet.

Ett av huvudsyftena med regleringen av radiokommunikationsområdet är att förhindra att en radiosändare störs av en annan radioanläggning och att en radiomottagare störs av en annan sådan. Om så sker ålägger 16 § lagen tillståndshavaren till den störande sändaren, mottagaren eller anläggningen att se till att störningen upphör. Tillsynsmyndigheten kan förelägga den handlingsskyldige vid vite att fullgöra denna skyldighet. Även beträffande en elektrisk eller elektronisk anläggning som, utan att vara radioanläggning, är avsedda att alstra radiofrekvent energi för kommunikationsändamål eller för industriellt, vetenskapligt, medicinskt eller något liknande ändamål kan tillsynsmyndigheten enligt 17 § vid vite meddela de förelägganden och förbud för att de skall användas i enlighet med meddelade föreskrifter.

Utöver nu redovisade regler innehåller lagen om radiokommunikation bestämmelser om straff bl.a. för den som använder radiosändare utan tillstånd eller i strid med ett tillståndsvillkor, om användning av radiosändare i krig samt om finansiering av myndigheternas verksamhet.

9.3 Radio- och TV-lagen (1996:844)

Bakgrund och syfte

Radio- och TV-lagen, som är den grundläggande lagen för radio och TV-verksamhet i Sverige, trädde i kraft den 1 december 1996 (prop. 1995/96:160, bet. 1995/96:KU29, rskr. 1995/96:296). Genom lagen sammanslogs och upphävdes sju lagar. Dessa var radiolagen (1992:755), närradiolagen (1982:459), lagen (1986:3) om rundradiosändningar av finländska televisionsprogram, lagen (1981:508) om radiotidningar, lagen (1966:78) om förbud i vissa fall mot rundradiosändningar på öppna havet, lagen (1991:2027) om kabelsändningar till allmänheten och lagen (1992:1356) om satellitsändningar av televisionsprogram till allmänheten. Genom senare ändringar har även reglerna i lokalradiolagen (1993:120) m.fl. författningar förts in i radio- och TV-lagen. Radio- och TV-lagens innehåll är således en samling regler från dessa lagar.

Genom radio- och TV-lagen fördes bestämmelserna för ljudradio och TV samman i en lag som gäller för sändningar av programföretag, oavsett vilken teknik som används för sändningarna. Denna lag utgör en särreglering på massmedieområdet med *syfte* att ta tillvara de särskilda behov av *tillgänglighet och mångfald* som anses föreligga på ljudradio- och TV-området samt att ställa *vissa krav i samband med förmedling av visst innehåll* genom dessa medier.

Sändning av meddelanden via radio går tekniskt sett till så att en elektrisk signal som representerar den information som skall överföras får påverka, modulera, en radiovåg med en viss frekvens, bärvågen, som sänds ut från en radiosändare. När signalen når en radiomottagare som är inställd på bärvågens frekvens kan nyttoinformationen avläsas och återges som ett radio- eller TV-program (prop. 1995/96:160, s. 48). Vid *marksänd TV* distribueras signalen via tilldelade radiofrekvenser från master på marken. De marknät som används för de rikstäckande sändningarna av ljudradio- och TV-program ägs och sköts av det statliga bolaget Teracom (tidigare

affärsområdet Rundradio inom Televerket Radio). De som sänder lokala ljudradioprogram (lokalradio och närradio) har ofta egna sändarutrustning. Hushållen kan fånga upp signalen med en egen enkel antenn. Nästan alla svenska hushåll kan i dag direkt via egen antenn, via centralantenn eller via något kabel-TV-nät nås av de markbundna sändningarna (prop. 1996/97:67, s. 6). *Satellitsänd TV* använder högfrekventa radiosignaler som dels har andra egenskaper än de som används för marksändningar, dels kräver fri sikt mellan sändare och mottagare. TV-programmet sänds till satelliten från en station på marken, återsänds av satelliten och täcker på så sätt ett stort geografiskt område. Satellitsändningar tas emot med hjälp av parabolantenn och TV-programmen sänds antingen direkt till hushållen eller vidare sänds via kabelnät till dessa. Varje *kabel-TV-nät* har en huvudcentral varifrån TV-signalen sänds till de anslutna hushållen via koaxialkabel eller kabel av optisk fiber. Huvudcentralen tar emot de flesta TV-kanalerna från satelliter eller marknätet (prop. 1996/97:67, s. 7).

Liksom vad gäller lagen om radiokommunikation ansågs det erforderligt med en reglering av radio- och TV-området med hänsyn till att *radiofrekvensutrymmet* utgör en begränsad naturresurs. Eftersom det inte fanns eller finns utrymme för mer än ett begränsat antal ytäckande sändarnät infördes en tillståndsplikt för att få sända radio- och TV-program under 3 gigahertz (prop. 1995/96:160 s. 70ff). Det ansågs viktigt att utifrån massmediepolitiska överväganden kunna styra och prioritera användningen av vissa radiofrekvensområden.

Rundradio, i huvudsak ljudradio och television, utgör en viktig funktion som *massmedier i allmänhetens tjänst*, s.k. public service, och bör prioriteras eftersom det är ett viktigt demokratiskt krav att alla som bor i Sverige har tillgång till radio- och TV-program. Mot denna bakgrund fanns och finns det ett behov av att kunna ställa särskilda villkor på ljudradio- och TV-verksamheter som ges tillstånd att bedriva sändningar i det nämnda frekvensutrymmet (prop. 1995/96:160, s. 76).

Slutligen har ljudradions och televisionens särskilda *genomslagskraft* ansetts medföra ett behov av särskilda innehållsregler utöver den allmänna lagstiftningen, t.ex. vad gäller våldsskildringar och marknadsföring. Noterbart är att det sistnämnda skälet bakom lagstiftningen till skillnad från de två förstnämnda skälen för en särreglering, inte är avgränsat till radiobaserade sändningar utan

omfattar ljudradio- och televisionssändningar oavsett genom vilken infrastruktur dessa förmedlas.

Tillämpningsområde

Radio- och TV-lagen reglerar enligt 1 kap. 1 § sändningar av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Såväl marksändningar som trådsändningar (kabelsändningar) och satellitsändningar omfattas av lagens tillämpningsområde och det saknar betydelse för lagens tillämplighet om sändningen är analog eller digital, kodad eller okodad.

Enligt lagrummets andra stycke är en sändning *riktad till allmänheten* om den samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den. Såväl allmänheten i Sverige som utomlands omfattas av uttryckssättet (prop. 1995/96:160, s. 64). Med den angivna definitionen av sändning till allmänheten kommer vissa former av informationssändning, vilka förutsätter att mottagaren själv efterfrågar och beställer viss sändning, att falla utanför lagens tillämpningsområde. Det är värt att framhålla att sändning omfattas av definitionen även om den kräver ett särskilt avtal, t.ex. betal-tv-sändningar och kabelsändningar. Däremot torde TV-tjänsten beställ-TV (video on demand) inte omfattas av lagen (prop. 1995/95:160, s. 65).

Lagen innehåller tämligen omfattande jurisdiktionsregler. Den gäller enligt 1 kap. 2 § *sändningar av TV-program* om sändningen kan tas emot i någon stat som är bunden av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-stat) och den som bedriver sändningsverksamheten är etablerad i Sverige, använder sig av en frekvens som har upplåtits här i landet, använder sig av en satellitkapacitet som tillhör Sverige, använder sig av en satellitupplänk belägen i Sverige, eller är etablerad i Sverige enligt fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Detta gäller dock inte om någon annan EES-stat skall ansvara för sändningen enligt motsvarande kriterier. Skulle någon som har varit etablerad i Sverige etablera sig i en annan EES-stat i syfte att kringgå svensk lagstiftning när verksamheten huvudsakligen riktar sig till Sverige skall denne vid tillämpningen av radio- och TV-lagen anses etablerad i Sverige (prop. 1997/98:184, s. 31f).

En ytterligare begränsning i lagens tillämpningsområde finns i 1 kap. 3 §. Denna medför att radio- och TV-lagen gäller för *sändningar genom tråd* endast om sändningen når fler än 100 bostäder. Om TV-program via en anläggning för trådsändning är föremål för *vidaresändning* till allmänheten och når fler än tio bostäder gäller vissa föreskrifter enligt 8 kap. om kabeloperatörers skyldigheter i radio- och TV-lagen för var och en som äger eller annars förfogar över en sådan anläggning, bl.a. vidaresändningsplikt. Vidaresändningsplikten gäller endast sändningar för vilka sändningstillståndet har förenats med krav på opartiskhet och saklighet samt ett villkor om ett mångsidigt programutbud där det skall ingå nyheter.

Lagen gäller enligt 1 kap. 4 § även för sådana *sändningar av ljudradioprogram* över satellit som kan tas emot i Sverige, om den som bedriver sändningsverksamheten har sitt hemvist i Sverige eller sändningen till satellit sker från en sändare här i landet.

Innehåll

Utgångspunkten för ljudradio och television är att det skall råda *etableringsfrihet*. Eftersom frekvensutrymmet är begränsat finns det inte tillräckligt utrymme för att alla som vill sända ljudradio eller television skall få göra detta. För att hushålla med den ändliga naturresursen och för att skapa ordning i etern krävs det enligt 2 kap. 1 § *tillstånd* för att sända ljudradio- och TV-program med hjälp av radiovågor på radiofrekvenser under 3 gigahertz. Tillstånd att sända TV-program meddelas av regeringen med stöd av 2 kap. 2 § och gäller enligt 3 kap. 7 § för viss tid. Föreskrifter om tillstånd att inneha eller använda radiosändare finns enligt 2 kap. 1 § tredje stycket i lagen (1993:599) om radiokommunikation.

Undantaget från radio- och TV-lagens krav på tillstånd gäller enligt 2 kap. 1 § andra stycket för sändningar av sökbar text-TV som sker från radiosändare som används för andra sändningar med stöd av tillstånd enligt denna lag. Tillstånd krävs inte heller för sändningar som är särskilt anpassade för syn- eller hörselskadade och som äger rum under högst fyra timmar om dygnet från en sådan radiosändare.

Av 2 kap. 3 § följer att den som bedriver en sändningsverksamhet för vilken det inte behövs tillstånd och den som för någon annans räkning bedriver sändningsverksamhet över satellit eller upplåter satellitkapacitet (satellitentreprenör) skall *anmäla sig för*

registrering hos Radio- och TV-verket. Verket skall därefter enligt 2 kap. 4 § föra ett register avseende dem som har tillstånd eller anmält att de bedriver sändningsverksamhet.

Även om den digitala sändningstekniken gör det möjligt att utnyttja radiofrekvenserna mer effektivt än med analog teknik måste man räkna med att tillgången på frekvensutrymme kommer att vara begränsad även i framtiden. Det är därför viktigt att möjligheten att sända TV i marknätet utnyttjas på ett sätt som tillgodoser krav på yttrandefrihet, tillgänglighet och mångfald. Sändningstillståndet kan därför med stöd av 3 kap. 1 § förenas med olika slag av *villkor* som innebär att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen. Därutöver kan ytterligare villkor gälla enligt 3 kap. 2 § med skyldigheter om t.ex. geografisk täckningsgrad, tillgänglighet för syn- och hörselskadade, programinnehåll samt användandet av viss sändningsteknik och vissa sändare. Innan regeringen meddelar beslut om tillstånd skall den sökande ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som regeringen avser att förena med tillståndet. Beslut om sändningstillstånd får enligt 3 kap. 8 § endast innehålla villkor som den sökande godtagit.

Av 7 kap. följer vissa regler som skall iakttas vad gäller reklam och annonsering. Bl.a. anges att vissa typer av reklam och annonsering inte får förekomma. Villkor för sändningstillstånd får också med stöd av 3 kap. 3 § avse *förbud* mot att sända reklam, andra annonser och vissa sponsrade program. Så är fallet vad gäller alkoholdrycker och tobaksvaror. Även beträffande receptbelagda läkemedel och sådan medicinsk behandling som endast är tillgänglig efter ordination råder i princip reklam och sponsringsförbud. Förbudet gäller inte mot reklam som det sändande bolaget gör för sin programverksamhet.

Radio- och TV-lagen innehåller vissa bestämmelser om radioverksamhet. Bl.a. regleras närradio och lokalradio i 4 och 5 kap. I huvudsak ges olika regler för hur och när sändningar skall ske samt för att möjliggöra en kontroll av att innehållet i tillståndsvillkoren uppfyller syftet att ge skydd och utrymme för yttrandefriheten och informationsfriheten.

Med *närradio* avses enligt 4 kap. 1 § lokala ljudradiosändningar för föreningslivet. Av 4 kap. 3 § framgår att Radio- och TV-verket bestämmer vilka som får sända närradio samt att tillstånd att sända närradio gäller för viss tid. Det är enligt 4 kap. 4 § endast vissa sär-

skilt angivna juridiska personer som kan ges tillstånd. Ett tillstånd att sända närradio får enligt 4 kap. 6 § inte ges till någon som har tillstånd att sända lokalradio eller digital ljudradio och upphör att gälla om sistnämnda tillstånd skulle erhållas.

Med *lokalradio* avses enligt 5 kap. 1 § andra tillståndspliktiga lokala ljudradiosändningar än sådana som kräver tillstånd av regeringen eller som får ske endast under en begränsad tid enligt 2 kap. 2 § fjärde stycket eller som är närradio. Radio- och TV-verket får med stöd av 5 kap. 10 och 11 §§ förena ett sändningstillstånd med villkor. Tillstånd att sända lokalradio lämnas till en fysisk eller juridisk person och omfattar enligt 5 kap. 4 §, endast ett sändningsområde. Radio- och TV-verket bestämmer med stöd av 5 kap. 2 § sändningsområdenas omfattning. När ett sändningsutrymme för ett sändningsområde blir ledigt skall Radio- och TV-verket enligt 5 kap. 3 § kungöra detta. Om det finns två eller flera sökande till ett ledigt sändningsområde, skall verket med stöd av 5 kap. 8 § besluta om fördelning av tillståndet och då sträva efter dels en fördelning av sändningsutrymmet som medför att sändningarna i hög grad utgörs av eget material och program med lokal anknytning, dels att dominans över nyhetsförmedling och opinionsbildning motverkas och att möjligheterna till mångfald tas till vara. Finns det däremot endast en sökande till ett ledigt sändningsutrymme, skall Radio- och TV-verket underrätta denne om att tillstånd kommer att meddelas om avgift enligt lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område betalas. Om sökanden fullgör detta, skall denne meddelas tillstånd. Annars förfaller ansökan. Ett sändningstillstånd för lokalradio får med stöd av 5 kap. 16 § *överlätas* efter Radio- och TV-verkets medgivande.

Radio- och TV-lagen ger ett antal bestämmelser i 6 kap. om *sändningarnas innehåll m.m.* Det föreskrivs bl.a. att den som sänder TV-program eller som sänder ljudradioprogram efter tillstånd av regeringen skall se till att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

Genom radio- och TV-lagen åläggs innehavare av kabelnät med stöd av 8 kap. att se till att de boende i kabelnätanslutna fastigheter kostnadsfritt har möjlighet att ta emot vissa program, den s.k. *must carry-principen*. De boende i sådana fastigheter befinner sig i en svag ställning gentemot fastighetsägaren och saknar i princip möjlighet att på egen hand ta emot TV-sändningar. För att trygga att

dessa boende får samma tillgång till det programutbud som de skulle ha haft tillgång till om de inte bott i aktuell form av fastighet, har det införts en skyldigheten för innehavare av kabelnät att vidareända TV-program.

Vidaresändningsplikten inträder enligt 8 kap. 1 § när sändningarna når minst elva bostäder och gäller endast för sändningar för vilka sändningstillståndet har förenats med krav på opartiskhet och saklighet samt ett villkor om ett mångsidigt programutbud. Ett program som har sänts ut enbart med digital teknik behöver sändas vidare endast om det sänds andra program i anläggningen med digital teknik och då endast digitalt. Sändningsplikten omfattar högst tre samtidigt sända TV-program som sänds av tillståndshavare vars verksamhet finansieras genom anslag från TV-avgiftsmedlen och högst ett TV-program som sänds av en annan tillståndshavare. Satellitsändningar omfattas av sändningsplikten om de sker för att för att uppfylla en skyldighet att sända till hela eller delar av landet. Däremot omfattas inte sändningar som sker med tillstånd till vidareändning, t.ex. den finska kanalen i Stockholm.

I 8 kap. 2 § föreskrivs att var och en som äger eller annars förfogar över en anläggning för tråd/kabelsändning där TV-program vidareändas till allmänheten och varifrån sändningarna når fler än 100 bostäder skall i varje kommun där han eller hon har en sådan anläggning kostnadsfritt tillhandahålla ett särskilt bestämt utrymme för sändningar av TV-program från ett eller flera av Radio- och TV-verket utsedda företag (lokala kabelsändarföretag). *Distributionsplikten* gäller enligt 8 kap. 3 § inte om vidareändningarna i anläggningen endast avser TV-program från sändare på jordytan på lägre frekvens än 3 gigahertz, dvs. för traditionella centralantennanläggningar.

Utöver nu redovisade regler ger radio- och TV-lagen bestämmelser om tillsyn, straff och överklagande. Bl.a. anges att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet sänder program utan tillstånd där tillstånd krävs skall enligt denna lag dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

9.4 Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469)

Bakgrund och syfte

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) trädde i kraft den 1 januari 1992 och utgör tillsammans med tryckfrihetsförordningen de två grundlagar som ger medborgarna ett särskilt skydd för tryck- och yttrandefriheten.

Med yttrandefrihet förstås frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Varje medborgare är enligt regeringsformen tillförsäkrad yttrandefrihet gentemot det allmänna. Sålunda gäller enligt 2 kap. 13 § RF att yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandes innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden anses inte som begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten

Därutöver ger regeringsformen skydd för andra friheter. Bland dessa kan nämnas informations-, mötes-, demonstrations-, förenings- och religionsfriheterna. Dessa brukar anses som förutsättningar för yttrandefrihet och åsiktsbildning. Beträffande yttrandefriheten i radio, TV, film och vissa andra massmedier gäller YGL.

YGLs *syfte* är att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier som ett medel för den fria åsiktsbildningen. Detta skall ske genom att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. YGL ger därför varje svensk medborgare rätt att offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. I denna rätt får inga andra begränsningar göras än de som följer av YGL.

Begränsning av yttrandefriheten får endast göras för att tillgodose något ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt

samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet eller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen samt aldrig göras enbart p.g.a. politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Tillämpningsområde

Av 1 kap. 1 § YGL följer att den omfattar skydd av yttrandefriheten i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Med *tekniska upptagningar* avses upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Med vissa *liknande överföringar* avses andra överföringar än sändningar av ljudradio och television av ljud, bild eller text med hjälp av elektromagnetiska vågor, t.ex. överföringar från en databas på Internet. Vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra sändningar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. (SOU 2001:38, s 106)

YGL är enligt 1 kap. 6 § tillämplig på sändningar av *radioprogram* som är *riktade till allmänheten* och avsedda att *tas emot med tekniska hjälpmedel*. Det är således en förutsättning för grundlagens tillämplighet att det är fråga om radioprogram och att dessa är riktade till allmänheten, dvs. sändaren riktar sändningen av ett program till vem som helst som önskar ta emot den utan att denne begärt det. I fråga om bl.a. radioprogram som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige gäller enligt 1 kap. 7 § vad som föreskrivs i YGL om radioprogram i allmänhet.

Inte bara sändningar som är riktade till allmänheten omfattas av grundlagens tillämpningsområde. Den s.k. *databasregeln* i 1 kap. 9 § YGL föreskriver att grundlagens regler om radioprogram skall tillämpas också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling, såvida inte den mottagande kan ändra innehållet i registret. I dessa fall är det, till skillnad från sändningsfallen, fråga om en aktiv och uppsökande verksamhet från mottagarens sida.

Innehåll

Yttrandefrihetsgrundlagen reglerar skyddet för yttrandefriheten i ljudradio, television, filmer, videogram, ljudupptagningar och vissa liknande medier. Det är således i huvudsak innehållet i nämnda medier som regleras i grundlagen.

Yttrandefriheten får enligt 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen (RF) begränsas genom lag under bestämda förutsättningar. Så får t.ex. ske för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle samt med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjning, allmän ordning och säkerhet, enskilda anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet eller beivrandet av brott. I övrigt får begränsningar ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det, och vid beslutet skall, enligt RF, beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

På området för sändning av radioprogram genom tråd/kabel råder det *etableringsfrihet* enligt 3 kap. 1 § YGL. Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har en särskilt i grundlagen föreskriven rätt att sända radioprogram genom tråd. Etableringsfriheten på området för trådsändningar innebär att något krav på tillstånd för att sända radioprogram till allmänheten inte får ställas. Någon motsvarande etableringsfrihet finns inte på området för sändning av radioprogram med hjälp av radiovågor enligt 3 kap. 2 § YGL. Skälet till detta är att bristen på frekvensutrymme inte tillåter fri etablering utan snarast kräver en reglering med tillståndsförfarande för att effektivt och ändamålsenligt kunna utnyttja det begränsade frekvensutrymmet. På sistnämnda område skall därför istället främjandet av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet särskilt beaktas vid tillståndsgivningen.

Etableringsfriheten inskränks dock genom ett uttryckligt undantag för den vidare sändningsplikt som en kabelnätinnehavare har enligt 8 kap. radio- och TV-lagen, dvs. skyldighet att lämna utrymme i sina nät för sändning till bostäder. Så kan ske i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av en tillgång till allsidiga upplysningar. (prop. 1997/98:184, s. 34)

Härutöver har varje svensk medborgare och svensk juridisk person rätt enligt 3 kap. 8 § YGL att framställa och sprida tekniska upptagningar. För rätt att offentligt förevisa en film, ett videogram eller någon annan teknisk upptagning med rörliga bilder kan det dock krävas granskning och godkännande.

Vidare gäller för ljudradio, television, filmer m.m. tryckfrihetsförordningens principer om ensamansvar och källskydd, begränsning av möjligheter till kriminalisering samt särskild rättegångsordning med tillgång till jury. De principer som grundlagfästs i YGL har till stora delar även tidigare gällt den avgiftsfinansierade radio- och TV-verksamheten (prop. 2000/01:94).

För varje radioprogram skall finnas en utgivare som är i första hand ansvarig för eventuella yttrandefrihetsbrott i programmet. En utgivare som har ett sådant ansvar är också jämte programföretaget skadeståndsskyldig, dock endast i de fall framställningen i ett program innefattar ett yttrandefrihetsbrott.

YGL kompletteras av lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. Under framställningen i detta delbetänkande kommer utredningen att återkomma till innehållet i YGL.

9.5 Lagen (2000:121) om radio- och teleterminalutrustning

Bakgrund och syfte

Lagen om radio- och teleterminalutrustning trädde i kraft den 8 april 2000 och samtidigt upphävdes den tidigare gällande lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning.

Lagen om teleterminalutrustning byggde på Europaparlamentets och rådets s.k. terminaldirektiv¹ vars huvudsyfte var att harmonisera medlemsländernas lagstiftning på marknaden för teleterminalutrustningar – omfattande bl.a. telefonapparater, telefaxutrustning, telefonsvarare, modem, televäxlar, trådlösa telefoner och mobiltelefoner – och främja konkurrensen inom gemenskapen på detta område genom en fullständig liberalisering av den nämnda marknaden. I lagen om teleterminalutrustning kunde man därför återfinna bestämmelser om teleterminaler som gick att ansluta till ett allmänt tillgängligt telenät. Sådan teleterminalutrustning fick endast släppas ut på marknaden eller anslutas till ett allmänt tillgängligt telenät om den uppfyllde vissa krav beträffande teknisk utformning, tillverkning, märkning, kontroll, nätanslutning och användning i övrigt.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/13/EG av den 12 februari 1998 om teleterminalutrustning och jordstationsutrustning för satellitkommunikation samt om ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse.

Den 9 mars 1999 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/5/EG om radioutrustning och teleterminalutrustning och om ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse. Huvudsyftet med direktivet var och är att trygga den fria rörligheten och främja konkurrensen beträffande utrustning på telemarknaden, som är av avgörande betydelse för gemenskapens ekonomi.² Det omfattar bl.a. villkor för att få sätta radio- och teleterminalutrustning på den europeiska marknaden och för att ta denna utrustning i bruk.

I förhållande till det tidigare gällande terminaldirektivet var de viktigaste skillnaderna mellan direktiven att tillämpningsområdet för det nya direktivet utvidgades så att i princip all typ av radioutrustning omfattades, att procedurerna för bedömning av överensstämmelse förenklades och att omfattningen av de s.k. väsentliga kraven minskades (prop. 1999/2000:51, s. 19).

Det nya direktivet avser att säkerställa att den utrustning som kommer ut på marknaden och tas i bruk uppfyller de väsentliga egenskapskrav som ställs på denna. Dessa krav skall bl.a. säkerställa att utrustningen skyddar hälsa och säkerhet för användare och andra personer, att utrustningen är så konstruerad att den dels effektivt utnyttjar det spektrum som är anvisat för markbunden radiokommunikation/satellitkommunikation och satellitbaneresurser för att undvika skadlig störning, dels samverkar via nät med annan utrustning och inte skadar nätet eller dess funktion eller på annat sätt försämrar tjänsten. Syftet med direktivets verksamhet med marknads kontroll är vidare att skydda radio- och teleoperatörernas verksamheter mot risker för skada och störningar av utrustning som inte uppfyller direktivets krav. Medlemsstaterna får inte föreskriva andra krav än de som följer av direktivet för att tillåta sådan utrustning att släppas ut på marknaden, innehas och cirkulera fritt.

Genom lagen om radio- och teleterminalutrustning genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/5/EG av den 9 mars 1999 om radioutrustning och teleterminalutrustning och om ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/5/EG om radioutrustning och teleterminalutrustning och om ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse, skäl nr 1.

Tillämpningsområde

Lagen om radio- och teleterminalutrustning omfattar enligt 1 §, till skillnad från lagen om teleterminalutrustning, såväl radioutrustning som teleterminalutrustning. Den omfattar inte användning av radioanläggningar och radiovågor för kommunikation eller televerksamhet. För förstnämnda användning finns bestämmelser i lagen (1993:599) om radiokommunikation och för televerksamhet finns bestämmelser i telelagen (1993:597).

Enligt 2 § avses med *radioutrustning* en produkt som möjliggör kommunikation med hjälp av utsändning eller mottagning av radiovågor – dvs. elektromagnetiska vågor med frekvenser från 9 kilohertz till 3 000 gigahertz som breder ut sig utan särskilt anordnad ledare – inom ett frekvensområde som anvisats markbunden radiokommunikation eller satellitkommunikation. Även relevanta komponenter i sådana produkter utgör radioutrustning. Lagens definition av radiovågor skiljer sig från den definition av radiovågor som anges i lagen om radiokommunikation. I den sistnämnda lagen finns ingen angiven undre gräns. Anledningen till detta är att definitionen i den lagen grundar sig på den definition som anges i Internationella teleunionens radioreglemente. I praktiken torde dock de olika definitionerna inte innebära någon skillnad, eftersom produkter som använder frekvenser under 9 kilohertz inte används för kommunikation och därför inte är att betrakta som radioutrustning.³

Med *teleterminalutrustning* avses i samma lagrum en produkt som möjliggör kommunikation och som är avsedd att direkt eller indirekt anslutas till ett allmänt tillgängligt telenät, dvs. ett telenät som helt eller delvis används för att tillhandahålla teletjänster eller nätkapacitet till allmänheten. Även relevanta komponenter i sådana produkter utgör teleterminalutrustning. Eftersom definitionen av teleterminalutrustning begränsas till utrustning som är avsedd att anslutas till ett allmänt tillgängligt telenät, omfattar lagen inte teleterminalutrustning som endast är avsedd att anslutas till ett privat telenät. Sådan utrustning omfattas av annan reglering om bl.a. elsäkerhet och elektromagnetisk kompatibilitet.⁴ Anslutningen kan ske med tråd, radio, optiska eller andra elektromagnetiska system.

Exempel på utrustning som omfattas av lagen är telefonapparater, telefaxutrustning, telefonsvarare, modem, televäxlar,

³ Prop. 1999/2000:51, s. 25

⁴ Prop. 1999/2000:51, s. 25

trådlösa telefoner och mobiltelefoner. Av de angivna definitionerna följer att en utrustning i vissa fall kan vara att betrakta både som en radioutrustning och som en teleterminalutrustning. Ett exempel på sådan utrustning är mobiltelefoner, som är en radioutrustning avsedd att anslutas till ett allmänt tillgängligt telenät (prop. 1999/2000:51, s. 25f).

Från lagens vida tillämpningsområde undantas enligt 3 § olika typer av utrustning som i och för sig faller inom de ovan redovisade definitionerna. Den undantagna utrustningen utgör främst sådan utrustning som inte är avsedd att placeras på marknaden och som i allt väsentligt regleras av andra regelverk. Sålunda undantas *radio-utrustning som används av radioamatörer* enligt artikel S1.56 i Internationella teleunionens radioreglemente, såvida den inte finns att tillgå i handeln. Byggsatser med lösa delar avsedda att byggas samman av radioamatörer och kommersiell utrustning som modifierats av och för radioamatörer betraktas inte som utrustning som finns att tillgå i handeln. Utrustning som omfattas av rådets direktiv 96/98/EG av den 20 december 1996 om *marin utrustning* och som skall placeras ombord på fartyg undantas också från lagens tillämpningsområde lagen. Även *kablar och ledningar* undantas eftersom dessa kan vara att betrakta som komponenter i en produkt som möjliggör kommunikation med hjälp av radiovågor och därför omfattas av begreppet radioutrustning. *Radiomottagarutrustning* som är avsedd att användas endast för mottagning av radio- och TV-sändningar undantas också från lagens tillämpningsområde. Med radiomottagarutrustning avses rundradiomottagare som är avsedda för passiv mottagning av ljud och bild, såsom vanliga radio- och TV-apparater. Sådan utrustning omfattas av föreskrifter utfärdade av Elsäkerhetsverket och av Radio- och TV-verket. Slutligen undantas viss *flygplansutrustning och utrustning som används för flygledning*.

Utöver de angivna undantagen från lagens tillämpningsområde har regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer möjlighet att enligt samma lagrum föreskriva om undantag för bl.a. sådan utrustning som uteslutande används inom försvars- och polisverksamhet. Vad som avses med bemyndigandet är främst sådan utrustning som är specialtillverkad för försvarets eller polisens verksamhet.

Innehåll

Lagen om radio- och teleterminalutrustning ger som framgått ovan vissa regler om hur radio- och teleterminalutrustning skall vara beskaffad. Utrustningen måste enligt 4 § uppfylla vissa väsentliga egenskapskrav för att få *släppas ut* på marknaden eller *tas i bruk*. Vidare måste utrustningen uppfylla även andra krav när det gäller produktinformation, bedömning av överensstämmelse och märkning. Vilka krav som måste uppfyllas framgår av föreskrifter utfärdade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Dessa krav framgår av Post- och telestyrelsens föreskrifter om krav m.m. på radio- och teleterminalutrustning (PTSFS 2000:1).

För att *radioutrustning* skall få tas i bruk krävs det dessutom enligt andra stycket samma lagrum att användningen är förenlig med lagen (1993:599) om radiokommunikation och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen. Det sagda innebär att det krävs tillstånd för att få *använda* sådan utrustning som omfattas av lagen om radiokommunikation, såvida inte undantag från tillståndsplikten har meddelats. Eftersom tillstånd och undantag kan förenas med villkor av olika slag måste radioutrustningen även uppfylla de krav på tillstånd som följer av lagen om radiokommunikation och de villkor som förenats med tillståndet.

I princip råder det frihet att släppa ut radioutrustning på marknaden om den enligt 4 § uppfyller gemenskapsrättens *väsentliga krav*. Det skall enligt 5 § förutsättas att dessa väsentliga egenskapskrav är uppfyllda om utrustningen uppfyller kraven i relevanta harmoniserade standarder som de europeiska standardiseringsorganisationerna utarbetat och vilkas referensnummer har offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, så långt kraven omfattas av standarderna. Är de väsentliga kraven uppfyllda skall utrustningen CE-märkas av tillverkaren och medlemsstaterna skall säkerställa att utrustningen släpps ut på marknaden utan att den underkastas ytterligare nationella bestämmelser. En teleoperatör får enligt 7 § inte av tekniska skäl vägra att ansluta sådan utrustning till telenätet. Efter medgivande av tillsynsmyndigheten får dock operatören vägra att ansluta, koppla ifrån eller ta ur bruk utrustning som avses i första stycket, om den orsakar skada på nätet eller dess funktion eller medför skadlig störning. I nödfall får utrustningen kopplas ifrån omedelbart, om det krävs för att skydda nätet och användaren utan dröjsmål och kostnadsfritt kan erbjudas

en alternativ lösning. Operatören skall då omgående underrätta tillsynsmyndigheten.

I 10 § föreskrivs bl.a. att även *godkänd utrustning kan dock stoppas* från att släppas ut på marknaden om det behövs för att undvika en skadlig störning, dvs. en störning som äventyrar funktionen hos en radionavigationstjänst eller någon annan säkerhetstjänst, eller som på annat sätt allvarligt försämrar, hindrar eller upprepat avbryter en radiokommunikationstjänst som fungerar i enlighet med gällande bestämmelser, inbegripet störning av befintliga eller planerade tjänster på nationellt tilldelade frekvenser. I fråga om radioutrustning som har orsakat eller med fog kan antas komma att orsaka skadlig störning, får tillsynsmyndigheten meddela förelägganden eller förbud som begränsar eller förbjuder utsläppande på marknaden eller avser återkallelse från marknaden, även om utrustningen i övrigt uppfyller gemenskapsrättens krav

För det fall utrustningen inte uppfyller de väsentliga kraven får den ändå med stöd av 6 § visas på handelsmässor, utställningar, demonstrationer eller liknande. Det skall dock tydligt anges att utrustningen inte får saluföras eller tas i bruk förrän den uppfyller kraven.

Tillsynsmyndigheten får med stöd av 10 § meddela de förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden av denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. I fråga om radioutrustning som har orsakat eller med fog kan antas komma att orsaka skadlig störning, får tillsynsmyndigheten meddela förelägganden eller förbud som begränsar eller förbjuder utsläppande på marknaden eller avser återkallelse från marknaden, även om utrustningen i övrigt uppfyller gemenskapsrättens krav. I beslut om föreläggande eller förbud kan tillsynsmyndigheten sätta ut vite.

9.6 Lagen (1998:31) om standarder för sändning av TV-signaler

Bakgrund och syfte

Lagen om standarder för sändning av TV-signaler trädde i kraft den 1 mars 1998. Med lagen genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 95/47/EG av den 24 oktober 1995 om tillämpning av standarder för sändning av televisionssignaler, TV-standard-direktivet.

Lagens och EG-direktivets tillkomst måste ses mot bakgrund av att utvecklingen på TV-området ställer ständigt nya anpassningskrav på lagstiftaren. Vad den digitala tekniken fullt ut kommer att betyda är ännu svårt att uttala sig om. Det kan dock konstateras att de effektiviseringsvinster som gjorts varit stora, vilket medfört ökade användarmöjligheter genom frigörandet av frekvensutrymme.

Syftet med lagen var att genomföra EG-direktivet om tillämpning av standarder för sändning av TV-signaler. Detta hade i sin tur i syfte att underlätta införandet av avancerade TV-tjänster såsom bredbilds-TV, högupplösnings-TV och digital TV. För att uppnå detta syfte föreskrivs att vissa standardiserade sändningssystem skall användas.⁵ Ett viktigt medel för att åstadkomma detta har ansetts vara att ställa krav på gemensamma standarder, oavsett distributionssätt.

Tillämpningsområde

I lagen finns enligt 2 § bestämmelser om TV-tjänster som sänds i bredbildsformat, har hög upplösning eller använder digitala sändningssystem. I 3 § ges ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att det vid sändning av TV-program *till allmänheten* skall användas vissa sändningsstandarder. Med att sändningen sker till allmänheten avses att sändningarna skall vara avsedda att mottas antingen direkt av allmänheten eller efter samtidig och oförändrad vidare-sändning. Utanför tillämpningsområdet faller därmed s.k. programöverföringar, t.ex. transporter av program till eller mellan rundradioföretag.

Med *bredbilds-TV* avses enligt EG-standard att TV-sändningar görs i ett format där förhållandet mellan bildens bredd och höjd är fastställd till formatet 16:9. Detta kan jämföras med standardformatet för dagens TV-sändningar som är 4:3. Med *högupplösning-TV* (High Definition Television, HDTV) avses en TV med dubbelt så många horisontella bildlinjer som en bild i normal upplösning – t.ex. 1 250 istället för 625 – och får därigenom större detaljskärpa. En HDTV-bild i bredbildsformat innehåller ca fem gånger så mycket information som en traditionell TV-bild.⁶

⁵ Prop. 1997/98:34, s. 24

⁶ Prop. 1997/98:34, s. 10f

Innehåll

I lagen finns enligt 2 § bestämmelser om standarder för TV-tjänster som, enligt vad ovan nämnts, sänds i bredbilsformat, har hög upplösning eller använder digitala sändningssystem. Själva lagen innehåller inte alla föreskrifter om standarder utan är i hög utsträckning en ramlag som i mångt och mycket lämnar bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (Radio- och TV-verket) att meddela dessa, se 3 och 4 §§.

Som följer av 3 § delegeras rätten att meddela föreskrifter om att det vid sändning av TV-program till allmänheten skall användas vissa *sändningsstandarder*. Sådana föreskrifter får gälla sändningar som görs i bredbilsformat med 625 linjer, har hög upplösning eller är helt digitala, alldeles oavsett om det rör sig om sändning genom tråd, över satellit eller från sändare på jordytan. Detta innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får till uppgift att identifiera det eller de standardiseringsorgan som är behöriga att fastställa den aktuella standarden och att sedan meddela föreskrifter i enlighet med dessa standarder.⁷

Föreskrifter får även enligt 4 § meddelas om standardiserade *gränssnitt för TV-mottagare* som skall saluföras eller hyras ut av näringsidkare. Bestämmelsen innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer måste hålla sig underrättade om dels vilka standardiseringsorgan som är behöriga, dels vilka standarder som samma organ fastställt. Bestämmelsen innebär att det inte blir tillåtet för en näringsidkare att saluföra eller hyra ut en TV-mottagare som saknar de föreskrivna gränssnitten.⁸

För *vidaresändningspliktens* del gäller, enligt 3 § andra stycket, att om TV-tjänster i bredbilsformatet 16:9 tas emot och sänds vidare i kabelnät, skall de sändas vidare åtminstone i detta format. Undantag gör dock – då huvudantennsystem enligt det bakomliggande direktivet inte påverkas av detsamma – för sådana kabelnät som från en huvudcentral betjänar färre än 2 000 bostäder.

Konsumentutrustning som kan *avkoda digitala TV-signaler* och som skall saluföras eller hyras ut av näringsidkare skall enligt 5 § kunna återge de digitala TV-signalerna även om de har sänts okodade. Detta medför att en näringsidkare förbjuds att saluföra eller hyra ut konsumentutrustning som kan avkoda digitala TV-

⁷ Prop. 1997/98:34, s. 45

⁸ Prop. 1997/98:34, s. 46

signaler om utrustningen inte också kan återge digitala TV-signaler som sänts okodade. Även här får det meddelas ytterligare krav på utrustningen genom föreskrifter om avkodning av digitala TV-signaler. Utrustningen skall kunna avkoda digitala TV-signaler i enlighet med den gemensamma europeiska krypteringsalgoritm (krypteringsmetod) som administreras av ett erkänt europeiskt standardiseringsorgan.⁹ Bestämmelsen syftar till att motverka att den aktuella utrustningen används för att blockera TV-sändningar som sänts okodade.

Även med avseende på *den tekniska funktionsförmågan* som behövs för att digitala TV-tjänster som använder system för villkorad tillgång – dvs. tekniska system som reglerar att endast de som är behöriga att ta del av ett visst program eller en viss tjänst får tillgång till dessa – skall kunna överföras i kabelnät får det med stöd av 6 § meddelas föreskrifter. Av förarbetena framgår att det bör ankomma på de föreskrivande organen att bedöma på vilket sätt och till vilken kostnad överföringskontrollen skall kunna ske. Syftet härmed är att undgå att kabel-TV-operatören av tekniska eller ekonomiska orsaker avskärs från möjligheten att överta kontrollen över de sändningar som använder system för villkorad tillgång. Kabel-TV-operatören ges på detta sätt möjlighet att bl.a. ingripa i åtkomstkontrollen innan ett program vidareänds i kabelnätet eller att helt övergå till ett annat system för villkorad tillgång. Kabel-TV-operatören uppträder då som tillhandahållare av betal-tv-tjänster gentemot de tittare som är anslutna till kabelnätet.¹⁰

Den operatör som tillhandahåller tjänster för villkorad tillgång till digitala TV-tjänster skall enligt 7 § erbjuda sina tjänster till de programföretag som önskar använda åtkomstkontroll. Detta skall ske på villkor som kan anses lika, rimliga och icke-diskriminerande. Detta gäller oberoende av om konkurrenslagen (1993:20) samtidigt är tillämplig på ett förfarande. Även upplåtelser av licenser till licenstagare för tillverkning av ett system för villkorad tillgång till digitala TV-tjänster skall med stöd av 8 § ske på likvärdiga och rimliga villkor. Innehavaren av rättigheten till systemet får vid upplåtelse av licenser för tillverkning inte ställa villkor som förbjuder, avråder från eller motverkar att en och samma produkt innehåller ett standardiserat gränssnitt som möjliggör anslutning av flera andra tillgångssystem eller särskild utrustning för ett annat tillgångssystem

⁹ Prop. 1997/98:34, s. 46

¹⁰ Prop. 1997/98:34, s. 30

Utöver de nu nämnda reglerna ger lagen vissa bestämmelser om tillsynsverksamheten och om överklagande.

9.7 Övrig lagstiftning

9.7.1 *Lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor*

Bakgrund och syfte

Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor trädde i kraft den 1 maj 1998. Den har getts en teknikneutral utformning med syfte att inte göra någon åtskillnad mellan särskilda tillämpningar eller tekniska lösningar. Av förarbetena till lagen framgår att den tillkom till följd av den snabba framväxten av informationsteknik. Denna gav upphov till nya kommunikationsformer och ledde till att gränserna mellan olika medier och kommunikationssätt delvis har suddats ut.

En form av informationsteknik som har utvecklats är *elektronisk post*. Genom att använda elektronisk post kan en användare på ett snabbt och enkelt sätt sända ett meddelande till en eller flera andra användare inom ett geografiskt mycket stort område. En tilläggsfunktion till elektronisk post utgörs av *distributionslistor*. Dessa innebär att en avsändare i stället för att sända meddelandet till uppräknade mottagare, sänder det till distributionslistans elektroniska adress. Denna adress leder i sin tur till en automatiskt fungerande enhet som styrs av en lista över medlemmarnas elektroniska adresser och sänder inkomna meddelanden vidare till dessa.

Genom att en dator förses med en viss typ av program för kommunikation kan alla som har tillgång till nätadressen föra in uppgifter och läsa vad andra har fört in. Detta utgör en elektronisk anslagstavla som kan fungera som en mötesplats. Den som driver ett sådant meddelandesystem brukar kallas systemoperatör medan de som anropar tjänsten kallas användare. Två vanliga former av meddelandetjänster är förmedling genom konferenssystem och med hjälp av distributionslistor. Gemensamt för tjänsterna är att många kan föra in text eller annan information samt ta del av vad andra har fört in. *Konferenssystem* består av en databas och systemet kan användas som ett diskussionsforum med en moderator som ett slags ordförande med befogenhet att ta bort meddelanden. Om

förmedlingen är kommersiell har ofta begreppen databastjänst eller on-line-tjänst använts.¹¹

Lagringen av meddelanden som hanteras inom det elektroniska postsystemet sker ofta på ett sådant sätt att det går att söka efter viss information. En anslagstavla är inte sällan organiserad på ett sådant sätt att den hänvisar till olika meddelanden. Det förekommer i huvudsak två former av hänvisningar. Den första är en hänvisning genom menyer. En meny är en lista över dokument som användaren kan välja. Den andra är en hänvisning genom hyperlänkar. Med detta avses att texten i ett dokument innehåller klickbara fält som leder användaren vidare till andra dokument. Det är också vanligt att meddelanden kan sökas på ord eller kombinationer av ord i filnamn, rubriker eller hela texter.¹²

Av förarbetena framgår att lagstiftaren ansåg att elektroniska anslagstavlor i allmänhet användes på ett seriöst eller åtminstone oförargligt sätt. Lagstiftaren pekade dock på att elektroniska anslagstavlor även kan utnyttjas för brottsliga förfaranden. Till stöd för detta anfördes att det fanns ett flertal exempel på att elektroniska anslagstavlor använts för att sprida meddelanden med ett innehåll som typiskt sett är straffbart. Vid brottsutredningar hade det dock visat sig vara svårt att spåra de användare som ursprungligen avsant de straffbara meddelandena till följd av utformningen av de tekniska och administrativa rutinerna i anknytning till elektroniska förmedlingstjänster. Det kunde också konstateras att det förelåg en brist på kontroll över de elektroniska anslagstavlorna som kunde utnyttjas för brottsliga ändamål. Av denna anledning ansågs det erforderligt att införa en reglering på området. En reglering skulle även bygga upp ett rättsmedvetande för hanteringen av elektroniska anslagstavlor.¹³ Det som speciellt ansågs oroande var att de elektroniska anslagstavlorna medförde och tillät att meddelanden med straffbart innehåll kunde nå ett stort antal personer och dessutom utöva inflytande över speciellt barn och ungdomar. Sistnämnda kategori använder sig i hög grad av de aktuella tjänsterna. Av denna anledning är det särskilt angeläget att hindra spridning på angivet sätt av vissa slag av meddelanden. Lagstiftaren ansåg därför att det fanns starka skäl för att införa en särreglering på området i syfte att ge tjänsterna *en acceptabel struktur*

¹¹ Prop. 1997/98:15, s. 5ff

¹² Prop. 1997/98:15, s.

¹³ Prop. 1997/98:15, s. 5ff

och som framför allt klart *fastställer tillhandahållarens ansvar* för förekomsten av vissa meddelanden i tjänsten.

Eftersom problematiken med *oönskad spridning av information* genom elektroniska anslagstavlor i högsta grad är internationell är det önskvärt och angeläget med ett ökat internationellt samarbete på området. Lagstiftaren konstaterade att det dock kan komma att dröja innan ett sådant samarbete ger något resultat. Det förhållandet att problemet i hög grad är internationellt utgjorde enligt lagstiftaren inte något skäl mot att Sverige införde en reglering för att förhindra att svenskt territorium skulle bli ett centrum för oönskad spridning av straffvärda meddelanden.

Tillämpningsområde

Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor är enligt 1 §, som framgår av lagens rubrik, tillämplig på elektroniska anslagstavlor. Med en elektronisk anslagstavla avses en tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden, dvs. text, bild, ljud eller information i övrigt. Definitionen är vid och gränsdragningen vad som avses med uttrycket är tämligen svår att göra. I förarbetena uttalas att det inte är möjligt att mer exakt än vad som gjorts definiera begreppet elektronisk anslagstavla och att en mer detaljerad definition eller redogörelse riskerar att snabbt bli inaktuell. Det framhålls att definitionen av elektronisk anslagstavla innefattar alla tjänster där någon inrättar en *möjlighet* för användare att sända in egna och ta del av andras meddelanden oavsett vilken teknisk lösning som tillhandahållaren valt för tjänsten. Det kan således enligt lagens mening föreligga en elektronisk anslagstavla även när tjänsten går under ett annat namn. Vidare klargörs i förarbetena att förmedlingen måste ske via tekniska och administrativa strukturer som datorer hanterar så att kommunikationen automatiseras eller annars väsentligen underlättas för att den skall omfattas av lagens tillämpningsområde. Om meddelanden förmedlas manuellt med tekniska hjälpmedel utgör detta inte en tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden. Därför omfattas inte telefaxapparater eller traditionella teletjänster som t.ex. gruppsamtal av regleringen.

Avgörande för lagens tillämpningsområde är således att den som använder tjänsten kan ta del av andras meddelanden och sända egna meddelanden till andra. Lagen bör tillämpas på den som kontrollerar själva tjänsten som är inriktad på att förmedla meddelanden.

Syftar tjänsten inte till att användarna skall kunna kommunicera, är det inte fråga om en sådan tjänst som träffas av lagen. Vanliga hem-sidor som bara omfattar information omfattas således inte av regleringens tillämpningsområde.

Vissa undantag har i 2 § gjorts för tjänster som i princip faller inom lagens tillämpningsområde. Eftersom den som endast *tillhandahåller nät eller annan förbindelse för överföring* av elektroniska meddelanden inte har något direkt inflytande över vilka tjänster som tillhandahålls undantas tjänsten från tillämpningsområdet. *Förmedling av elektroniska meddelanden inom en myndighet eller mellan myndigheter* eller inom ett företag eller en koncern undantas också från tillämpningsområdet därför att behovet av skyddsregler är vara avsevärt mindre inom ramen för sådana tjänster genom den tillsyn som organisationens ledning utövar. Från tillämpningen av lagen undantas vidare den som tillhandahåller *tjänster som skyddas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen* eftersom grundlagarna då är tillämpliga. Ett fall då så skulle vara fallet är när ett massmedieföretag har en s.k. modererad tjänst.¹⁴ Om en elektronisk anslagstavla har en moderatorsfunktion torde tjänsten omfattas av databasregeln. Denna innebär att yttrandefrihetsgrundlagens föreskrifter om radioprogram skall tillämpas också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling om den mottagande inte kan ändra innehållet i registret. Moderatorsfunktionen torde innebära att den som ansvarar för tjänsten – dvs. utgivaren i förhållande till grundlagsskyddade tjänster – fortfarande kan anses ha en kontroll och möjlighet att råda över innehållet på ett sätt som överensstämmer med principen om ensamansvar för grundlagsskyddade medier.¹⁵ Slutligen undantas *elektronisk post*, dvs. meddelanden som är avsedda bara för en viss mottagare eller en bestämd krets av mottagare. Att elektronisk post undantas innebär naturligtvis inte att all kommunikation som sker under benämningen elektronisk post automatiskt skall falla utanför bestämmelsen om skyldighet att förhindra fortsatt spridning.

¹⁴ SOU 2001:28, Mediegrundlagsutredningen, "Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet", s. 125

¹⁵ SOU 1999:55, Konvergensutredningen, "Konvergens och förändring", s. 211f

Innehåll

Med *elektroniskt meddelande* förstås inte bara text, utan också bilder, ljud och annan information. Meddelanden lagras ofta på ett sådant sätt att det är möjligt att söka efter information. Vanliga sätt att organisera anslagstavlor är genom hänvisningar till meddelanden. Två vanliga varianter av hänvisningar är s.k. *menyer*, dvs. listor över dokument som användaren kan välja, och s.k. *hyperlänkar* där texten i ett dokument innehåller klickbara fält som leder vidare till andra dokument. Det är också vanligt att meddelanden kan sökas på ord eller kombinationer

I 3 § lagen fastslås att den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla är skyldig att *informera* användare om sin identitet och om i vilken utsträckning inkomna meddelanden blir tillgängliga för andra användare. Informationsskyldigheten innebär att tillhandahållaren skall ge var och en som ansluter sig till tjänsten viss information eftersom det inte krävs att informationen alltid möter användaren innan han eller hon använder sig av tjänsten.

Portalparagraferna i 4 och 5 §§ lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor slår fast en grundläggande skyldighet för tillhandahållaren av en elektronisk anslagstavla att hålla *uppsikt över sin tjänst* och *ta bort* ett insänt meddelande till den elektroniska anslagstavlan eller på annat sätt *hindra spridning* av ett sådant om meddelandet har ett innehåll som uppenbart är sådant som utgör uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott och olaga våldsskildring eller det är uppenbart att användaren har gjort intrång i en upphovsrätt eller i skyddad rättighet genom att sända in meddelandet. Skyldigheten innebär att tillhandahållaren skall ha sådan uppsikt över tjänsten som skäligen kan krävas med hänsyn till omfattningen och inriktningen av verksamheten. För att kunna fullgöra sin skyldighet har den som tillhandahåller tjänsten rätt att ta del av meddelanden som förekommer i tjänsten. Skyldigheten gäller också den som på tillhandahållarens uppdrag har uppsikt över tjänsten.

Uppsiktsplikten i sig är *inte straffsanktionerad*. Straffbart är dock enligt 6 och 7 §§ att med uppsåt och eller av oaktsamhet överträda skyldigheten att lämna information och att med uppsåt eller av grov oaktsamhet underlåta att ta bort eller på annat sätt förhindra vidare spridning av vissa meddelanden. Fullgörandet av uppsiktsplikten får då betydelse för bedömningen av om tillhandahållaren förfarit grovt oaktsamt, vilket innebär att om någon brustit i den

uppsikt som skäligen kan krävas kan ett straffansvar för en underlåtenhet att ta bort ett meddelande från tjänsten bli aktuellt. Straff för brott enligt lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor skall emellertid inte utdömas om det för gärningen kan dömas till ansvar enligt brottsbalken eller upphovsrättslagen.

Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor innehåller också vissa bestämmelser om förverkande, om åtgärden behövs för att förebygga fortsatt brottslighet eller det annars finns särskilda skäl. Sådant förverkande, helt eller delvis, får underlåtas om förverkandet är oskäligt.

9.7.2 Lagen (2000:171) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning

Bakgrund och syfte

Lagen om förbud beträffande viss avkodningsutrustning trädde i kraft den 1 maj 2000. I samband därmed upphävdes lagen (1993:1367) om förbud beträffande viss avkodningsutrustning.

Det vanligaste skälet för att överföra Radio- och TV-program till kod är att sändaren vill ta betalt av mottagaren för att denne skall kunna se den utsända produkten. Med kodning av radio- eller TV-program avses att den utsända signalen förändras på ett sätt som gör att innehållet inte återges på rätt sätt i mottagarna. Kodningen kan i fråga om TV-signaler gälla bilden, ljudet eller båda. För att ett program skall återges på avsett sätt i mottagaren behövs en särskild anordning, en avkodare, som innehåller information om hur förvrängningen har gått till och kan hjälpa mottagaren att tolka signalen rätt. Endast den som har en lämplig avkodare kan alltså tillgodogöra sig innehållet i ett kodat program.¹⁶

Den nya lagen om förbud beträffande viss avkodningsutrustning bygger på Europaparlamentets och rådets direktiv 98/84/EG av den 20 november 1998 om det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång, som ingår i den s.k. handlingsplanen för den inre marknaden. Direktivets huvudsyfte är att förbättra skyddet för leverantörer av sådana tjänster mot olaglig utrustning. Det syftar inte till en fullständig harmonisering av medlemsstaternas regler på området.

¹⁶ Prop. 1993/94:53, s. 5

Huvudsyftet med lagen är att förhindra att någon yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte tillverkar, importerar, distribuerar, säljer, hyr ut, innehar, installerar, underhåller eller byter ut avkodningsutrustning – dvs. illegala avkodare (dekodrar), s.k. smarta kort och programvara som gör det möjligt att kringgå system med villkorad tillgång och erhålla tjänsten kostnadsfritt – i syfte att göra en skyddad tjänst tillgänglig i tolkningsbar form utan tjänsteleverantörens godkännande.

Tillämpningsområde

Lagen om förbud beträffande viss avkodningsutrustning reglerar enligt 1 § det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång. Tillämpningsområdet kommer därför att bestämmas av vad som skall anses utgöra en sådan tjänst.

I lagen avses enligt 2 § med *tjänst* att någon dels sänder ljudradio- eller television riktad till allmänheten, dels på distans och på begäran av mottagaren utför en tjänst elektroniskt, dels tillhandahåller villkorad tillgång till ljudradio- och TV-sändning eller annan tjänst som utförs elektroniskt, på distans och på begäran av mottagaren.

Skyddet är begränsat till tjänster som utnyttjar tekniker med *villkorad tillgång*. Med villkorad tillgång till en tjänst avses enligt 3 § att en användare eller en mottagare av tjänsten till följd av tekniska åtgärder eller arrangemang kan få tillgång till tjänsten i tolkningsbar form först sedan de har blivit personligt godkända som behöriga. Detta uttrycksätt avser att klargöra att tillgången till en tjänst kan vara villkorad i lagens mening även i de situationer då den som skall använda en tjänst som omfattas av lagen (användaren) inte nödvändigtvis är den som rent faktiskt skall anses ta emot tjänsten (mottagaren). Denna distinktion har endast betydelse för bedömningen av om en tjänst omfattas av lagen.¹⁷

Lagens tillämpningsområde är genom bestämmelsen i 5 § begränsat till *kommersiell hantering* av olaglig utrustning. Av främst proportionalitets- och subsidiaritetsskäl ges medlemsstaterna ansvaret för att vidta åtgärder mot privat innehav eller användning av olaglig utrustning.¹⁸ Om straff för olovlig införsel finns bestämmelser i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

¹⁷ Prop. 1999/2000:49, s. 24f

¹⁸ Prop. 1999/2000:49, s. 8

Privat innehav av utrustning för olovlig avkodning omfattas inte av lagen.

Innehåll

I lagen om förbud beträffande viss avkodningsutrustning finns bestämmelser som avser att förhindra obehörig tillgång till vissa tjänster.

Med *avkodningsutrustning* avses enligt 4 § lagen utrustning eller programvara som utformats eller anpassats för att göra en tjänst som omfattas av lagen tillgänglig i tolkningsbar form. Ett bra exempel på sådan utrustning är smart-cards. Dessa smarta kort är datakort som innehåller kunskapen om hur avkodningen skall ske. Bestämningen av vad som utgör avkodningsutrustning är inte alltid helt enkel att göra. Det förhållandet att avkodningsutrustningen har flera funktioner, av vilka avkodningsförmågan bara är en, hindrar inte att utrustningen omfattas av avkodningslagen.¹⁹

Lagen ställer i 5 § upp ett förbud mot att yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte tillverka, importera, distribuera, sälja, hyra ut, inneha, installera, underhålla eller byta ut avkodningsutrustning i syfte att göra en tjänst som omfattas av lagen tillgänglig i tolkningsbar form utan tjänsteleverantörens godkännande. Den begränsning som följer av begreppet "tolkningsbar form" avser de situationer då utrustningen i och för sig ger viss faktisk "tillgång" till en tjänst som omfattas av lagen, men där det inte är praktiskt möjligt att på sedvanligt sätt tillgodogöra sig tjänstens innehåll. Så är fallet när tillgång genom t.ex. ett videokort kan erhållas till t.ex. en betal-TV-kanals kodade sändning. Innehållet i sistnämnda sändning kan inte tillgodogöras men viss tillgång till kanalen får anses föreligga. Med import avses införsel av en vara till Sverige från en plats utanför Europeiska unionen.

För att säkra efterlevnaden av bestämmelserna innehåller 6 § lagen även regler om straff för brott mot förbudet mot att yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte på olika sätt vidta åtgärder med avkodningsutrustning i syfte att göra en tjänst som omfattas av lagen tillgänglig i tolkningsbar form utan tjänsteleverantörens godkännande. Även försök till brott är kriminaliserat enligt 7 § och förverkande får enligt 8 § ske av egendom som har varit föremål för eller använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag.

¹⁹ Prop. 1993/94:53, s. 24f

Utöver straffbestämmelser finns det även en regel om *skadestånd* i 9 § lagen. Den som uppsåtligen bryter mot förbudet att tillhandahålla avkodningsutrustning för illegal åtkomst skall betala skälig ersättning för att den tjänst som gjorts tillgänglig genom gärningen har utnyttjats samt ersättning för den ytterligare ekonomiska skada som gärningen har medfört.

9.7.3 Lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer

Bakgrund och syfte

Lagen om kvalificerade elektroniska signaturer trädde i kraft den 1 januari 2001. Genom lagen genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/93/EG om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer som antogs den 30 november 1999.

Namnteckningar och *signaturer* tillgodoser olika behov vid hanteringen av skriftligt material. Av speciell betydelse är namnteckningarnas och signaturernas identifierings- och äkthetsfunktion. Det föreligger ofta ett behov av att verifiera vem som står bakom en handling. Elektronisk kommunikation och handel främjas av kvalificerade elektroniska signaturer och sådana tjänster som gör det möjligt att göra uppgifter tillförlitliga. Den alltmer ökande elektroniska handeln och elektroniska kommunikationen mellan enskilda, myndigheter och företag är därför beroende av att det finns ett allmänt förtroende för att den information som skickas via Internet och andra öppna nät är tillförlitlig.

En *elektronisk signatur* är i korthet uppgifter i elektronisk form som används för att kontrollera att innehållet härrör från den som har undertecknat handlingen och att informationen inte har förändrats. En elektronisk signatur kan vara allt från ett undertecknat e-postmeddelande till en digital signatur. Elektroniska signaturer används redan idag till exempel i vissa av bankernas Internettjänster. För att kunna använda en elektronisk signatur i ett öppet system där parterna inte känner varandra i förväg, såsom Internet, behöver parterna kunna inhämta information om kopplingen mellan en elektronisk signatur och en bestämd person. Det har därför utvecklats ett system för elektroniska signaturer. Detta kan benämnas *det öppna nyckelsystemet* (Public Key Infrastructure, PKI) och i detta utfärdas ett elektroniskt intyg – *certifikat* – av en

betrodd tredje part. Ett certifikat innehåller uppgifter om vem som är innehavare av en elektronisk signatur. Certifikat kan användas för att bekräfta identiteten hos en person som undertecknar på elektronisk väg. Ett kvalificerat certifikat uppfyller vissa fastställda krav. Kvalificerat certifikat kan gälla upp till vissa beloppsgränser, har en viss giltighetstid och kan återkallas.

Syftet med lagen om kvalificerade elektroniska signaturer är enligt 1 § att underlätta användningen av elektroniska signaturer och bidra till att uppnå ett allmänt förtroende för och tillförlitlighet till den elektroniska informationen. Detta skall ske genom att lagen främjar användandet av elektroniska signaturer som har en sådan säkerhetsnivå att de får ett allmänt erkännande och därmed kan användas för säker kommunikation, även mellan parter som inte har ett tidigare avtal om hur deras inbördes kommunikation skall gå till.²⁰ Lagen ger en särställning åt elektroniska signaturer med en viss säkerhetsnivå (s.k. kvalificerade elektroniska signaturer) samt regler om säkra anordningar för signaturframställning och om utfärdande av certifikat till allmänheten som anges ha en viss säkerhetsnivå (kvalificerat certifikat).²¹

Vad lagstiftaren fann komma i fokus var vilka regler som skall gälla för dem som vill tillhandahålla certifikattjänster, såsom på vilka villkor deras verksamhet får bedrivas, hur de ska övervakas, vilket ansvar de har etc. Målsättningen var att bygga upp ett system som inte i onödan skulle hämma marknadens utveckling, t.ex. genom att låsa fast användning av en viss teknik eller skapa etableringshinder. Samtidigt skulle systemet vara uppbyggt på ett sådant sätt att det långsiktigt skapade en tilltro till det hos konsumenter, näringsidkare och andra användare. Det skall samtidigt alltjämt stå var och en fritt att komma överens om vilken säkerhetsnivå som accepteras inbördes för att sluta avtal etc.²²

Tillämpningsområde

Lagen gäller enligt 1 § sådana certifikatutfärdare som är *etablerade i Sverige* och som *utfärdar kvalificerat certifikat till allmänheten*. Till lagens tillämpningsområde hör därför inte certifikat som utfärdas till juridiska personer eller andra sammanslutningar eller ens alla

²⁰ Prop. 1999/2000:117, s. 35

²¹ Prop. 1999/2000:117, s. 34f

²² Prop. 1999/2000:117, s. 35

certifikat som utfärdas till allmänheten. Endast kvalificerade certifikat omfattas av lagen.

Med *kvalificerat certifikat* avses enligt 2 § ett av en certifikatutfärdare för viss tid utfärdat intyg i elektronisk form som kopplar ihop signaturverifieringsdata – data, såsom koder eller öppna krypteringsnycklar, som används för att verifiera en elektronisk signatur – med en undertecknare och bekräftar dennes identitet till allmänheten samt uppfyller vissa krav som lagen ställer upp.

Av förarbetena framgår att lagen inte skall omfatta andra certifikat än sådana som utfärdas inom öppna system, eller ”till allmänheten”.²³ Begränsningen av lagens tillämplighet hänger således samman med vad som skall anses utgöra ett öppet respektive slutet system. Denna indelning är inte helt okomplicerad att göra. Som utgångspunkt får anses gälla att ett system är öppet i de fall mottagare som skall förlita sig på certifikatet saknar varje form av avtal med certifikatutfärdaren.²⁴ Den närmare tolkningen av begreppet ”till allmänheten” har överlämnats till rättstillämpningen att göra.

Innehåll

Lagen om kvalificerade elektroniska signaturer innehåller bestämmelser om krav på, tillsyn över och skadeståndsansvar för den som utfärdar certifikat för elektroniska signaturer till allmänheten, om certifikaten anges ha en viss säkerhetsnivå.

Det finns enligt 2 § olika former av elektroniska signaturer. Med *elektronisk signatur* avses data i elektronisk form som är fogade till eller logiskt knutna till andra elektroniska data och som används för att kontrollera att innehållet härrör från den som framstår som utställare och att det inte har förvanskats. En elektronisk signatur som är knuten uteslutande till en undertecknare (dvs. den fysiska person som behörigen innehar en anordning för signaturframställning), gör det möjligt att identifiera undertecknaren, är skapad med hjälpmedel som endast undertecknaren kontrollerar och är knuten till andra elektroniska data på ett sådant sätt att förvanskningar av dessa data kan upptäckas, kallas för en *avancerad elektronisk signatur*. Är den denna baserad på ett kvalificerat certifikat och skapad av en säker anordning för signaturframställning utgör den en *kvalificerad elektronisk signatur*.

²³ Prop. 1999/2000:117, s. 35

²⁴ Prop. 1999/2000:117, s. 36

Kvalificerade elektroniska signaturer tas som regel fram genom en form av kryptering och sker med en personlig hemlig nyckel hos användaren. När en datamängd ska signeras räknar en applikation ut ett kondensat, en s.k. hashsumma av datamängden. Hashsumman skickas till avsändarens säkra anordning för signaturframställning där den krypteras. Resultatet skickas tillbaka till applikationen. Sedan slås datamängden ihop med den kvalificerade signaturen. Med den kvalificerade signaturen följer ett kvalificerat certifikat som innehåller den publika nyckeln och allt detta skickas av avsändaren till en mottagare. Mottagaren får då den publika nyckeln som bara kan användas för dekryptering och dennes applikation tar därefter fram den kvalificerade signaturen och det kvalificerade certifikatet genom dekrypteringen kan mottagaren kontrollera att avsändaren är den han eller hon utger sig för att vara. Meddelandets hashsumma beräknas och jämförs med den dekrypterade hashsumman. Om dessa summor är lika har den kvalificerade signaturen inte förvanskats.²⁵

I 3 § lagen anges kraven på en *säker anordning för signaturframställning*. En sådan skall säkerställa att signaturen är tillfredsställande skyddad mot förfalskning och att signaturframställningsdata i praktiken kan förekomma endast en gång, med rimlig säkerhet inte kan härledas och på ett tillfredsställande sätt kan skyddas av den behörige undertecknaren, så att andra inte kan komma åt eller använda dem. Anordningen får inte förändra de uppgifter som skall signeras elektroniskt eller hindra att de presenteras för undertecknaren före den elektroniska signeringen. Kraven på en säker anordning enligt ovan skall anses uppfyllda för sådan maskin- eller programvara som överensstämmer med sådana standarder för produkter för elektroniska signaturer som Europeiska gemenskapernas kommission fastställt och offentliggjort referensnummer till i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Vissa regler gäller även enligt 5 § för *försäljning* och *användning* av en anordning som uppges vara en säker anordning för signaturframställning. En sådan får säljas eller användas endast om den uppfyller de ovan nämnda kraven.

Vad som i lagens mening utgör ett *kvalificerat certifikat* har i stora drag redogjorts för ovan vid avgränsningen av lagens tillämpningsområde. För att ett certifikat skall anses vara ett kvalificerat sådant måste det enligt 6 § i certifikatet finnas en uppgift om dels

²⁵ Post- och telestyrelsens hemsida, "Frågor och svar om kvalificerade elektroniska signaturer"

att det utfärdats som ett kvalificerat certifikat, dels certifikatutfärdarens namn, adress och etableringsland, dels undertecknarens namn eller pseudonym med uppgift om att det är en pseudonym, dels särskilda för ändamålet med certifikatet relevanta uppgifter om undertecknaren, dels signaturverifieringsdata som motsvarar de signaturframställningsdata som undertecknaren vid tidpunkten för utfärdandet har kontroll över, dels uppgift om certifikatets giltighetstid och identifieringskod, dels certifikatutfärdarens avancerade elektroniska signatur eller en elektronisk signatur med motsvarande säkerhetsnivå, dels uppgift om eventuella begränsningar av certifikatets användningsområde eller av värdet på de transaktioner för vilka certifikatet kan användas (transaktionsbelopp). Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får även meddela närmare föreskrifter om ytterligare krav.

Den aktuella lagen är, som nämnts, bara tillämplig på certifikatutfärdare som är etablerade i Sverige. Även certifikat som uppfyller lagens krav för att få kallas kvalificerat och har utfärdats av en certifikatutfärdare som *inte är etablerad i Sverige*, skall under vissa i 7 § angivna förutsättningar anses utgöra ett kvalificerat sådant. Så är fallet om certifikatutfärdaren är etablerad i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och där får utfärda kvalificerade certifikat. Också om certifikatutfärdaren uppfyller de krav som lagen och övriga meddelade bestämmelser ställer upp på utfärdande av certifikat och denne är ackrediterad i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, skall certifikatet anses utgöra ett kvalificerat certifikat. Slutligen skall certifikat som garanteras vara kvalificerat av en certifikatutfärdare som antingen är etablerade i Sverige och som utfärdar kvalificerade certifikat till allmänheten eller certifikatutfärdare, som uppfyller lagens krav på utfärdande av sådana certifikat.

För att uppnå lagens syfte åläggs enligt 8 § certifikatutfärdare att följa vissa regler vid *utfärdande av kvalificerade certifikat*. För att trygga kontrollmöjligheten åläggs alla certifikatutfärdare som avser att utfärda kvalificerade certifikat till allmänheten en skyldighet att *anmäla* detta hos tillsynsmyndigheten innan verksamheten påbörjas.

Certifikatutfärdarens *verksamhet skall bedrivas tillförlitlig* enligt 9 §. Denne åläggs dessutom vissa krav på organisationen av den egna verksamheten. Bl.a. skall det finnas personal med tillräcklig kompetens och erfarenhet för verksamheten, sådana rutiner för administration och ledning som uppfyller erkända standarder skall

användas liksom pålitliga system och produkter som är skyddade mot ändringar. Ett av de viktigare kraven är att certifikatutfärdaren skall se till att teknisk och kryptografisk säkerhet upprätthålls. I sistnämnda del är kravet uppfyllt om maskin- eller programvaran överensstämmer med av EG fastställda standarder för produkter för elektroniska signaturer.

Verksamheten skall vidare enligt 9 § ha säkra rutiner för identitetskontroll av de undertecknare som kvalificerade certifikat utfärdas till, förfoga över ett snabbt och säkert system för registrering och omedelbar återkallelse av kvalificerade certifikat och vidta åtgärder mot förfalskning av kvalificerade certifikat och i förekommande fall se till att framställandet av signaturframställningsdata sker konfidentiellt. Utöver de angivna kraven skall certifikatutfärdaren ha tillräckliga medel för att kunna bära risken för skadeståndsskyldighet. Detta kan ske bl.a. genom tecknande av en försäkring.

Ett certifikat kan med stöd av 10 § *återkallas* temporärt eller permanent. Återkallelse skall ske omedelbart av en certifikatutfärdare som utfärdar kvalificerade certifikat till allmänheten när undertecknaren begär det eller när det annars finns anledning till det, t.ex. om den hemliga nyckeln används av annan än den rättmätige innehavaren.²⁶

En certifikatutfärdare skall säkerställa dels att det exakt kan fastställas tidpunkt för när ett certifikat utfärdades och återkallades, dels att av utfärdaren framställda signaturframställningsdata och signaturverifieringsdata kan användas som komplement till varandra t.ex. vid utställandet av s.k. smarta kort. Lagen föreskriver i 11 § även skyldighet för en certifikatutfärdare som utfärdar kvalificerade certifikat till att bevara och lagra relevant information om certifikaten samt även använda tillförlitliga system för lagring av kvalificerade certifikat i verifierbar form. Certifikatutfärdaren får dock inte lagra eller kopiera signaturframställningsdata. Slutligen innehåller lagen vissa regler i 12 § om informationsplikt för certifikatutfärdaren gentemot motparten.²⁷

Lagens regler om *skadestånd* återfinns i 14 §. Dessa föreskriver att en certifikatutfärdare som till allmänheten utfärdar certifikat som anges vara kvalificerade skall ersätta den skada som åsamkats den som förlitat sig på certifikatet. Som ytterligare förutsättning för ersättningskyldigheten gäller bl.a. att skadan skall ha upp-

²⁶ Prop. 1999/2000:117, s. 73

²⁷ Prop. 1999/2000:117, s. 74

kommit genom att certifikatutfärdaren inte har uppfyllt ett krav om t.ex. säkerställande av tidpunkt för utfärdande och återkallelse av certifikat eller om vad som certifikatutfärdaren har att iakttä enligt lagen vid utövandet av verksamheten eller genom att certifikatet vid utfärdandet innehöll felaktiga uppgifter. Skadeståndsskyldigheten gäller inte om certifikatutfärdaren kan visa att skadan inte har orsakats av vårdslöshet hos utfärdaren själv. Certifikatutfärdaren är inte heller ersättningsskyldig för en skada som härrör från att ett kvalificerat certifikat använts i strid med begränsningar som gäller användningsområde eller transaktionsbelopp och som tydligt angetts i certifikatet.

En särställning ges vidare åt elektroniska signaturer med en viss säkerhetsnivå, s.k. kvalificerade elektroniska signaturer. Om det i lag eller annan författning ställs krav på egenhändig underskrift eller motsvarande och om det är tillåtet att uppfylla kravet med elektroniska medel, skall en kvalificerad elektronisk signatur med stöd av 17 § anses uppfylla kravet. Vid kommunikation med eller mellan myndigheter kan dock användningen av elektroniska signaturer vara förenad med ytterligare krav.

Enligt direktivet kan medlemsstaterna införa frivilliga ackrediteringssystem som syftar till att höja nivån på tillhandahållandet av certifikattjänster. Lagen (1992:1119) om teknisk kontroll ger möjlighet till frivillig ackreditering av certifieringsorgan med det syfte som anges i direktivet.

För utövandet av tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i lagen och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen skall det enligt 18 § finnas en tillsynsmyndighet. Dess verksamhet får enligt 22 § bekostas genom ett avgiftssystem efter regeringens beslut därom.

9.8 EG-rätten

9.8.1 Inledning

År 1987 gav Kommissionen ut en s.k. grönbok om utvecklingen av en gemensam marknad för telekommunikationstjänster och utrustning, Mot en dynamisk europeisk ekonomi: Grönbok om utvecklingen av en gemensam marknad för telekommunikationstjänster och utrustning, KOM (87) 290, 30.7.1987. Grönboken följdes av en handlingsplan som antogs av rådet, Rådets resolution av den 30

juni 1988 om utvecklingen av den gemensamma marknaden för teletjänster och teleutrustning fram till 1992, EGT C 257/01, 4.10.88.

Målen med telekommunikationspolitiken angavs vara att:

- öppna marknaden för teleterminalutrustning för konkurrens
- skapa ömsesidigt godkännande av teleterminalutrustning
- öppna marknaden för teletjänster och konkurrens.
- separera de reglerande myndigheterna från operatörerna.
- etablera villkor för tillhandahållande av öppna nät.
- fortsätta arbetet med att skapa europeiska standarder.
- tillämpa gemenskapens konkurrensregler inom telekommunikationssektorn.

Det har vidare utgivits grönböcker om bl.a. mobil- och personkommunikation och om telekommunikationsinfrastruktur 1994.

På telekommunikationsområdet finns f.n. ca 20 direktiv utöver de direktiv som ingår i det nya EG-regelverket. Det finns därutöver ett antal beslut och en förordning på telekommunikationsområdet samt på radio- och TV-området två relevanta direktiv.

De direktiv som särskilt bör omnämnas är:

- Rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (TV utan gränser-direktivet). Direktivet är ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG av den 30 juni 1997 om ändring av rådets direktiv om samordning av bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television.
- Rådets direktiv 90/387/EEG av den 28 juni 1990 om upprättandet av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät (ONP-ramdirektivet). Direktivet är ändrat genom direktiv 97/51/EG av den 6 oktober 1997 om ändring av direktiv 90/387/EEG och 92/44/EEG för anpassning till en konkurrensutsatt miljö på telekommunikationsområdet.
- Kommissionens direktiv 90/388/EEG av den 28 juni 1990 om konkurrens på marknaderna för teletjänster (tjänstedirektivet). Direktivet är ändrat bl.a. genom direktiv 95/51/EG av den 18 oktober 1995 om ändring av direktiv 90/388/EEG med avseende

på avskaffande av begränsningarna för användning av kabeltelevi-
sionsnät för tillhandahållande av redan avreglerade teletjänster och
direktiv 96/19/EG av den 13 mars 1996 om ändring av direktiv
90/388/EEG med avseende på genomförandet av full konkurrens
på marknaderna för teletjänster samt genom direktiv 99/64/EG av
den 23 juni 1999 om ändring av direktiv 90/388/EEG för att
säkerställa att telenät och kabeltelevi-
sionsnät som ägs av en enda
operatör utgör skilda rättsliga enheter.

- Rådets direktiv 92/44/EEG av den 5 juni 1992 om tillhandahål-
lande av öppna nät för förhyrda förbindelser (direktivet om för-
hyrda förbindelser). Direktivet är ändrat genom direktiv
97/51/EG (se ovan).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 95/47/EG av den
24 oktober 1995 om tillämpning av standarder för sändning av
televisionssignaler.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 97/13/EG av den 10 april
1997 om gemensamma ramar för allmän auktorisation och indivi-
duella tillstånd på teletjänsteområdet (tillståndsdirektivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 97/33/EG av den 30 juni
1997 om samtrafik inom telekommunikation i syfte att säkerställa
sambandsomfattande tjänster och samverka genom tillämpning av
principerna om tillhandahållande av öppna nät (samtrafikdirekti-
vet). Direktivet är ändrat genom direktiv 98/61/EG av den 24
september 1998 om ändring av direktiv 97/33/EG med avseende
på nummerportabilitet mellan operatörer och förval av nätopera-
törer (nummerdirektivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 97/66/EG av den
15 december 1997 om behandling av personuppgifter och skydd
för privatlivet inom telekommunikationsområdet (teledataskydds-
direktivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 98/10/EG av den
26 februari 1998 om tillhandahållande av öppna nätverk (ONP)
för taltelefoni och sambandsomfattande tjänster för telekommuni-
kation i en konkurrensutsatt miljö (taltelefonidirektivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 98/84/EG av den 20
november 1998 om det rättsliga skyddet för tjänster som bygger
på eller utgörs av villkorad tillgång.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG)2887/2000 av den
18 december 2000 om tillträde till accessnät (LLUB).

EG:s rättsakter på teleområdet kan allmänt indelas efter dem som grundas på artikel 86 (tid. 90) och de som grundas på artikel 95 (tid. 100 a) i Romfördraget. De båda omnämnda direktiven på TV-området grundas på artiklarna 57.2 (numera 47) och 66 (numera 55) avseende 89/552/EEG respektive 57.2, 66 och 100 a avseende 95/47/EG.

Artikel 86 och 95 återfinns båda i avdelning VI (tid. V) i fördraget, Gemensamma regler om konkurrens, beskattning och tillnärmning av lagstiftning. Artikel 86 återfinns under kapitel 1 om konkurrensregler medan artikel 95 återfinns i kapitel 3 om tillnärmning av lagstiftning.

I artikel 86 stadgas:

- 1. Medlemsstaterna skall beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i detta fördrag, i synnerhet reglerna i artiklarna 12 (tid. 6) samt 81–89 (tid. 8–94).*
- 2. Företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol skall vara underkastade reglerna i detta fördrag, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.*
- 3. Kommissionen skall säkerställa att bestämmelserna i denna artikel tillämpas och, när det är nödvändigt, utfärda lämpliga direktiv eller beslut vad avser medlemsstaterna.*

Av de ovannämnda direktiven stöder sig tjänstedirektivet särskilt på artikel 86.3. Artikel 95, jämförd med artikel 251 (tid. 189 b), beskriver hur Europaparlamentet och Rådet på förslag av Kommissionen efter visst förfarande kan utfärda direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas regelverk som direkt inverkar på den gemensamma marknaden.

I artikel 95 stadgas i punkterna 1 – 4 (av 10):

- 1. Med avvikelse från artikel 94 och om annat inte föreskrivs i detta fördrag skall följande bestämmelser tillämpas för att nå de mål som anges i artikel 14. Rådet skall enligt förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om åtgärder*

för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

- 2. Punkt 1 gäller inte bestämmelser om skatter och avgifter, bestämmelser om fri rörlighet för personer eller bestämmelser om anställdas rättigheter och intressen.*
- 3. Kommissionen skall i sina förslag enligt punkt 1 om hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd utgå från en hög skyddsnivå och särskilt beakta ny utveckling som grundas på vetenskapliga fakta. Europaparlamentet och rådet skall också, inom ramen för respektive befogenheter, sträva efter att nå detta mål.*
- 4. Om en medlemsstat efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att behålla nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 30 eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall den till kommissionen anmäla dessa bestämmelser samt skälen för att behålla dem.*

Av de ovannämnda direktiven stöder sig ONP-ramdirektivet, direktivet om förhyrda förbindelser, samtrafikdirektivet, taltelefonidirektivet och förordningen om tillträde till accessnät särskilt på artikel 95 (100a). Tillståndsdirektivet stöder sig särskilt på artiklarna 47 (tid. 57), 55 (tid. 66) och 95.

Sammanfattningsvis är syftet med tjänstedirektivet i första hand liberalisering genom upphävande av flertalet exklusiva eller speciella rättigheter på telekommunikationsområdet medan syftet med övriga ovannämnda direktiv och förordning är harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Det bör emellertid framhållas att det t.ex. i förklaringsats 1 ingressen till taltelefonidirektivet anges att avregleringen av tillhandahållandet av teletjänster och infrastruktur för telekommunikation i gemenskapen från och med den 1 januari 1998 går hand i hand med en samtidig insats för att skapa ett harmoniserat regelverk som befäster leverans av samhällsomfattande tjänster. Det finns således ett visst samband mellan avreglering eller liberalisering och harmonisering av lagstiftningen på området.

Vissa begrepp

Följande begrepp är nödvändiga att känna till för att förstå de grundläggande dragen i direktiven. Det måste observeras att definitionerna är giltiga för det direktiv där de upptas. Genom hänvisningar till definitionerna i andra direktiv kan deras tillämpningsområde utökas. Flera definitioner har ändrats eller utgått efter hand som direktiven ändrats. Nedanstående definitioner avser aktuella lydelse enligt de direktiv de gäller för:

Speciella eller exklusiva rättigheter: rättigheterna som beviljats av en medlemsstat eller en offentlig myndighet till ett eller flera offentliga eller privata organ genom något legalt, författningsenligt eller administrativt instrument som för dem reserverar rätten att tillhandahålla en tjänst eller utöva en verksamhet.²⁸

Telenät: utrustning för överföring och, när detta är tillämpligt, kopplingsutrustning och annan utrustning som medger överföring av signaler mellan bestämda anslutningspunkter med tråd, radio, optiska eller med andra elektromagnetiska överföringssätt.²⁹

Allmänt telenät: ett telenät som används helt eller delvis för att tillhandahålla allmänt tillgängliga teletjänster.³⁰

Förhyrda förbindelser: de telesystem som medger en öppen och tydlig överföringskapacitet mellan nätanslutningspunkter och som inte innefattar uppkoppling på begäran (uppkopplingsfunktioner som användaren kan kontrollera som en del av den förhyrda förbindelsen).³¹

Nätanslutningspunkt: den fysiska anslutningspunkt där en användare ges tillgång till ett allmänt telenät. Placeringen av nätanslutningspunkter fastställs av den nationella regleringsmyndigheten och avgränsar det allmänna telenätet i regleringssyfte.³²

Teletjänster: tjänster vars tillhandahållande helt eller delvis består av sändning och dirigering av signaler i ett telenät med undantag för radio- och TV-tjänster.³³

Taltelefonitjänst: en för allmänheten tillgänglig tjänst för ett kommersiellt tillhandahållande av direkt transport av tal i reell tid via det allmänt tillgängliga nätet eller näten av telefonväxlar sådant att varje användare kan använda utrustning som är ansluten till en

²⁸ 90/388/EEG

²⁹ 97/51/EG (90/387/EEG)

³⁰ 97/51/EG (90/387/EEG)

³¹ 97/51/EG (92/44/EEG)

³² 97/51/EG (90/387/EEG)

³³ 97/51/EG (90/387/EEG)

nätanslutningspunkt via fast anslutning för att kommunicera med en annan användare av utrustning som är ansluten till en annan nätanslutningspunkt.³⁴

Paket- och kretskopplade datatjänster: den allmänt tillgängliga, till allmänheten kommersiellt tillhandahållna direktöverföringen av data mellan allmänt tillgängliga nätanslutningspunkter, som gör det möjligt för varje användare att använda utrustning ansluten till en sådan nätanslutningspunkt för att kommunicera med en annan anslutningspunkt.³⁵

Väsentliga krav: de icke-ekonomiska skäl av allmänt intresse som kan få en medlemsstat att ställa villkor för upprättandet och/eller driften av telenät eller tillhandahållandet av teletjänster. Dessa skäl är säkerhet vid nätets drift, upprätthållandet av nätets integritet och i berättigade fall samverkan mellan tjänster, dataskydd, skydd av miljö och mål för stad- och regionplanering samt ett effektivt utnyttjande av frekvensområdet och undvikande av skadliga störningar mellan radiobaserade telekommunikationssystem och andra rymd- eller markbaserade, tekniska system. Dataskydd kan innefatta skydd av personuppgifter, sekretess för information som överförs eller lagras samt skydd av privatlivet.³⁶

Samhällsomfattande tjänster: ett definierat minimiutbud av tjänster av väl definierad kvalitet som är tillgängliga för alla användare oavsett var de befinner sig och till ett överkomligt pris med hänsyn till de speciella nationella förhållandena.³⁷

Organisation med betydande inflytande på marknaden:

1. (i taltelefonidirektivet) en organisation som har tillstånd att tillhandahålla fasta allmänt tillgängliga telefonnät och/eller taltelefonitjänster i en medlemsstat och som av de nationella tillsynsmyndigheterna i den medlemsstaten när det gäller detta direktiv anses ha ett betydande inflytande på marknaden och som har anmälts till kommissionen. – En organisation skall anses ha ett betydande inflytande på marknaden om den har en marknadsandel på 25 % eller mer av den berörda marknaden inom det geografiska område i en medlemsstat där den har tillstånd att bedriva verksamhet. (Se vidare taltelefonidirektivet).

³⁴ 98/10/EG

³⁵ 90/388/EEG

³⁶ 97/51/EG (90/387/EEG)

³⁷ 98/10/EG

2. (i samtrafikdirektivet) när dess andel är större än 25 % av en särskild telemarknad i det geografiska område i en medlemsstat inom vilket den har tillstånd att verka. (Se vidare samtrafikdirektivet.)

Samtrafik: den fysiska och logiska sammankopplingen av telenät som används av samma eller annan organisation för att göra det möjligt för en organisations användare att kommunicera med samma eller en annan organisations användare eller att få tillgång till tjänster som erbjuds av en annan organisation. Tjänsterna kan erbjudas av de berörda parterna eller av andra parter som har tillgång till nätet.³⁸

Villkor för tillhandahållande av öppna nät: villkor som är harmoniserade i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv och som styr en öppen och effektiv tillgång till allmänna telenät och, i tillämpliga fall, allmänt tillgängliga teletjänster samt effektiv användning av dessa nät och tjänster. – Utan att det påverkar deras tillämpning från fall till fall kan villkoren för tillhandahållande av öppna nät omfatta harmoniserade villkor med avseende på 1) tekniska gränssnitt, inbegripet definition och införing av nätanslutningspunkter, där så behövs, 2) användningsförhållanden, 3) taxepprinciper, 4) tillgång till frekvenser och nummer/adresser/namn, där så krävs i enlighet med referensramen i bilagan.³⁹

Allmän auktorisation: alla typer av godkännanden, oavsett om de regleras av en "klasslicens" eller av allmän lag och oavsett om registrering krävs enligt denna reglering och, som ger det berörda företaget rätt att utan uttryckligt beslut av den nationella regleringsmyndigheten utöva de rättigheter som följer av auktorisationen.⁴⁰

Individuellt tillstånd: ett godkännande som beviljas av en nationell regleringsmyndighet och som ger ett företag särskilda rättigheter, eller genom vilket företaget i tillämpliga fall utöver allmän auktorisation åläggs särskilda skyldigheter i sin verksamhet, varvid företaget inte får utöva rättigheterna i fråga förrän det har mottagit den nationella regleringsmyndighetens beslut.⁴¹

Samordnat förfarande: ett förfarande som gör det möjligt att lättare erhålla tillstånd, eller när det gäller allmän auktorisation, och om sådan krävs, att anmälningar till mer än en nationell reglerings-

³⁸ 97/33/EG

³⁹ 97/51/EG (90/387/EG)

⁴⁰ 97/13/EG

⁴¹ 97/13/EG

myndighet inlämnas på ett och samma ställe genom ett samordnat förfarande.⁴²

TV-sändning: den ursprungliga överföringen av TV-program avsedda för mottagning av allmänheten, per tråd eller genom luften inklusive överföring via satellit, i okodad eller kodad form. Den innefattar överföring av program mellan företag för vidareändning till allmänheten. Den innefattar inte kommunikationstjänster som tillhandahåller data eller andra meddelanden som efterfrågas individuellt såsom telefax, databaser och andra liknande tjänster.⁴³

9.8.2 EG:s telereglering

Nedanstående direktiv på teleområdet är genomförda i svensk rätt genom bestämmelser i telelagen, teleförordningen, LRK och förordningen om radiokommunikation. EG-förordningen om tillträde till accessnät är direkt tillämplig i Sverige.

Tjänstedirektivet

Genom tjänstedirektivet ålades medlemsstaterna att, med vissa speciella undantag, upphäva alla exklusiva eller speciella rättigheter för tillhandahållande av andra teletjänster än telefoni och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att alla teletjänstföretag fick rätt att tillhandahålla sådana teletjänster.

Genom KOM:s direktiv 96/19/EG om ändring av tjänstedirektivet med avseende på genomförandet av full konkurrens på marknaderna för teletjänster förpliktades medlemsstaterna att till den 1 januari 1998 ha avskaffat alla åtgärder som beviljar

- a) exklusiva rättigheter att tillhandahålla teletjänster, inklusive upprättande och tillhandahållande av de telenät som krävs för dessa tjänster, eller
- b) speciella rättigheter som begränsar antalet auktoriserade företag med tillstånd att tillhandahålla sådana teletjänster eller att upprätta eller tillhandahålla telenät till två eller flera om detta inte sker på objektiva, proportionella och icke-diskriminerande villkor, eller
- c) speciella rättigheter, som utser, på annat sätt än enligt objektiva, proportionella och icke-diskriminerande kriterier, flera konkurre-

⁴² 97/13/EG

⁴³ 89/552/EEG

rande företag att tillhandahålla sådana teletjänster eller för att upp-
rätta eller tillhandahålla sådana telenät.

Härigenom åstadkoms att teletjänster och nät skall vara öppna för
konkurrens senast från den 1 januari 1998.

ONP-ramdirektivet

ONP-ramdirektivet syftar enligt ingressen till att främja en gemen-
sam marknad för teletjänster genom ett snabbt införande av har-
moniserade principer och betingelser för att tillhandahålla öppna
nät. Förutsättningarna för att tillhandahålla öppna nät måste över-
ensstämja med vissa principer och får inte förhindra tillgång till
nät och tjänster annat än av hänsyn till allmänintressen, vilka
betecknas som väsentliga krav. Taxeprinciperna bör vara klart
specifiserade. Definitionen av harmoniserade tekniska gränssnitt
och accessförhållandena inom gemenskapen i dess helhet, måste
baseras på definitionen av gemensamma tekniska specifikationer,
baserade på internationella standarder och specifikationer. Bl.a.
hänvisas till rådets direktiv 87/95/EEG av den 22 december 1986
om standardisering inom området informationsteknologi och tele-
kommunikation. Harmoniserade nätanslutningspunkter framhålls
också som en viktig komponent i att tillhandahålla öppna nät.

Av artikel 1 i direktivet framgår att direktivet gäller harmonise-
ringen av villkoren för öppen och effektiv tillgång till och använd-
ning av allmänt tillgängliga telenät, och/eller allmänt tillgängliga
teletjänster. Villkoren är avsedda att underlätta tillhandahållandet
av tjänster genom allmänt tillgängliga telenät och/eller allmänt till-
gängliga teletjänster inom och mellan medlemsstater och i synner-
het tjänster som tillhandahålls från subjekt i andra medlemsstater.
Villkor för tillhandahållande av öppna nät måste enligt artikel 3.1
överensstämja med ett antal grundläggande principer, nämligen
att de måste baseras på objektiva kriterier, vara öppna och publice-
ras, garantera likformighet vid anslutning och får inte vara diskri-
minerande. Enligt punkten 2 samma artikel får villkor för tillhan-
dahållande av öppna nät inte begränsa tillgången till allmänna tele-
nät eller allmänt tillgängliga teletjänster, förutom av skäl som är
grundade på väsentliga krav. Reglerna för enhetlig tillämpning av de
väsentliga kraven skall fastställas av kommissionen, efter tillstyrkan
av en särskild kommitté, den s.k. ONP-kommittén. Vid behov får

kommissionen i samråd med ONP-kommittén kräva att standarder fastställs av de europeiska standardiseringsorganen.

Vid ONP-ramdirektivets tillkomst fanns tre bilagor. Den första angav inom vilka områden villkor för tillhandahållande av öppna nät fick uppställas. Någon specifik uppräknig av områden finns inte längre. I den återstående bilagan anges referensramen för tillämpningen av villkor för tillhandahållande av öppna nät. Ramen består av:

1. Harmoniserade tekniska gränssnitt och/eller nätfunktioner.
2. Harmoniserade villkor för leverans och användning.
3. Harmoniserade taxepprinciper.
4. Harmoniserat tillvägagångssätt vad gäller numrering, adressering och tilldelning av namn.
5. Tillgång till frekvenser.

Direktivet om förhyrda förbindelser

ONP-ramdirektivet föreskriver att rådet skall besluta om särskilda villkor för tillhandahållande av öppna nät för förhyrda förbindelser. Medlemsstaterna skall enligt direktivet om förhyrda förbindelser säkerställa ett harmoniserat utbud av förhyrda förbindelser med definierade nätanslutningspunkter (harmoniserat minimiutbud). Taxor för förhyrda förbindelser skall vara grundade på objektiva kriterier och följa principen om kostnadsorientering. Direktivet gäller inte förhyrda förbindelser som har en av nätanslutningspunkterna placerad utanför gemenskapen.

Enligt artikel 1 gäller direktivet harmoniseringen av villkoren för öppen och effektiv tillgång till och användning av förhyrda förbindelser som tillhandahålls användare av allmänt tillgängliga telenät. Dessutom gäller direktivet tillgången inom gemenskapen av ett minimiutbud av förhyrda förbindelser med harmoniserade tekniska egenskaper. Medlemsstaterna skall säkerställa att det överallt på deras territorium finns minst en organisation som omfattas av föreskrifterna i direktivet. Sådana skyldigheter skall åläggas endast organisationer med en stark ställning på ifrågavarande marknad för förhyrda förbindelser. En organisation skall anses ha en stark ställning på marknaden när den i en medlemsstat har en marknadsandel på 25 % eller mer av den relevanta marknaden för förhyrda förbindelser, enligt huvudregeln.

Medlemsstaterna skall säkerställa att information i fråga om förhyrda förbindelser, såsom tekniska egenskaper, taxor, leverans- och användningsvillkor, krav angående licensiering och uppgiftslämnande samt villkoren för anslutning av terminalutrustning offentliggörs på visst sätt.

När tillgången till och användningen av förhyrda förbindelser är begränsad skall enligt artikel 6 medlemsstaterna säkerställa att dessa begränsningar endast syftar till att säkerställa att de väsentliga kraven uppfylls.

Inga tekniska restriktioner får införas eller upprätthållas för sammankopplingen mellan förhyrda förbindelser eller mellan förhyrda förbindelser och allmänna telenät. I artikel 6 anges vidare hur de väsentliga kraven i ONP-ramdirektivet skall tillämpas för förhyrda förbindelser.

Medlemsstaterna skall enligt artikel 7 säkerställa att respektive teleoperatörer var för sig eller tillsammans tillhandahåller ett minimiutbud av förhyrda förbindelser specificerade i bilaga till direktivet. Medlemsstaterna skall vidare uppmuntra tillhandahållandet av ytterligare typer av förhyrda förbindelser definierade i bilaga. Kommissionen skall besluta om de ändringar av bilagorna som förorsakas av teknisk utveckling och efterfrågan på marknaden.

Den nationella regleringsmyndigheten skall enligt artikel 8.2 säkerställa att de organisationer som anmälts till kommissionen som tillhandahållare av förhyrda förbindelser enligt kraven i direktivet följer principen om icke-diskriminering.

Taxor för förhyrda förbindelser skall enligt artikel 10.1 vara kostnadsorienterade och öppna för insyn i enlighet med vissa regler. Detta skall enligt p. 4 inte gälla organisationer som inte har en stark ställning på marknaden när det gäller ett bestämt utbud av förhyrda förbindelser inom ett visst geografiskt område.

Taxor för förhyrda förbindelser skall vara oberoende av vilka tillämpningar som användarna väljer utan att det påverkar tillämpningen av principen om icke-diskriminering i artikel 8.2. (artikel 10.1a). I direktivet beskrivs också kostnadsredovisningssystem och förlikningsprocedurer för det fall tvister uppstår.

Samtrafikdirektivet

I ingressen framhålls att för avregleringen, som skall vara genomförd den 1 januari 1998, och för att främja teletjänster som täcker hela gemenskapen krävs samtrafik av allmänt tillgängliga telenät samt samtrafik mellan olika nationella operatörer och gemenskapsoperatörer.

Harmoniseringen av villkoren för samtrafik framhålls som mycket viktig för att en inre marknad av teletjänster skall kunna upprättas och fungera väl. Det hänvisas till en rådsresolution från 1995 om införandet av det framtida regelverket för telekommunikationer enligt vilken upprätthållande och utveckling av samhällsomfattande tjänster samt en särskild bestämmelse om samtrafik är de viktigaste beståndsdelarna i det framtida regelverket. Vidare anges att en allmän ram för samtrafik med allmänt tillgängliga telenät och allmänt tillgängliga teletjänster, oavsett vilken teknik som används, behövs för att förse gemenskapens användare med samverkande system ända fram till slutanvändaren. Rättvisa, proportionella och icke-diskriminerande villkor för samtrafik och samverkan är nyckelfaktorer för att främja utvecklingen av öppna och konkurrensinriktade marknader. Regelverket för samtrafik gäller inte användningen av ett telenät för att tillhandahålla teletjänster som enbart är tillgängliga för en särskild slutanvändare eller en avgränsad användargrupp, utan endast användningen av telenätet för att tillhandahålla tjänster som är allmän tillgängliga.

För att stimulera utvecklingen av nya typer av teletjänster, är det enligt direktivet viktigt att uppmuntra nya former av samtrafik och särskild nättillgång vid andra punkter än de nätanslutningspunkter som erbjuds de flesta slutanvändarna. Medlemsstaterna bör främja att så tidigt och på så bred basis som möjligt införa ny teknik, t.ex. digitala flertjänstnät (ISDN). ISDN omfattas inte av bestämmelserna i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Det kan dock vara lämpligt, anges det, att så småningom överväga om ISDN skall ingå i de samhällsomfattande tjänsterna.

När kostnaderna för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster blir orättvist betungande för en organisation bör medlemsstaten tillåtas att inrätta system för att dela nettokostnaden för ett samhällsomfattande tillhandahållande av ett fast allmänt tillgängligt telefonnät eller en fast allmänt tillgänglig telefonitjänst med andra organisationer som driver allmänt tillgängliga

telenät och/eller tillhandahåller allmänt tillgängliga taltelefoni-tjänster.

Varje operatör ansvarar enligt direktivet för överföring av samtal och debiterar de andra operatörerna fram till sammankopplingspunkten.

Den nationella regleringsmyndigheten måste enligt direktivet kunna ålägga organisationerna att koppla samman sina utrustningar där detta är i användarnas intresse. De nationella regleringsmyndigheterna bör ha ansvaret för att administrera och övervaka de nationella nummerplanerna och de namn- och adressaspekter på teleområdet som kräver samordning på nationell nivå för att konkurrensen skall bli effektiv. Nummerbehoven i Europa, behoven av att tillhandahålla nya och alleuropeiska tjänster samt internationaliseringen och synergien på telekommunikationsmarknaden kräver en samordning av de nationella ståndpunkterna enligt fördraget inom de internationella organisationer och forum där nummerbesluten fattas.

I direktivet fastslås ett regelverk för att inom gemenskapen säkerställa samtrafik mellan telenät och särskilt samverkan mellan tjänster i syfte att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i en miljö med öppna, konkurrensutsatta marknader. Direktivet gäller harmonisering av villkoren för en öppen och effektiv samtrafik med och tillgång till allmänt tillgängliga telenät och allmänt tillgängliga teletjänster.

Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att undanröja alla restriktioner som hindrar organisationer som av medlemsstaterna fått tillstånd att tillhandahålla allmänt tillgängliga telenät och allmänt tillgängliga teletjänster från att träffa samtrafikavtal med varandra (artikel 3.1).

Medlemsstaterna skall säkerställa samtrafik mellan allmänt tillgängliga telenät som uppräknas i bilaga I till direktivet, nämligen det fasta allmänt tillgängliga telefonnätet, förhyrda förbindelser och allmänt tillgängliga mobiltelefonnät i den utsträckning som krävs för att säkerställa samverkan mellan dessa tjänster för alla användare inom gemenskapen (artikel 3.2).

Organisationer som har fått tillstånd att tillhandahålla telenät och allmänt tillgängliga teletjänster enligt bilaga I och som har ett betydande inflytande på marknaden (andel av marknaden större än 25 % enligt huvudregeln), skall uppfylla alla rimliga önskemål om tillträde till nätet, inklusive tillträde vid andra punkter än de nätan-slutningspunkter som erbjuds majoriteten av slutanvändarna.

Organisationer som fått tillstånd att tillhandahålla sådana allmänna telenät och/eller allmänt tillgängliga teletjänster som anges i bilaga II till direktivet skall ha rätt och, när så begärs av organisationer i denna kategori, skyldighet att träffa avtal om samtrafik med varandra. Detta avser organisationer som:

- tillhandahåller fasta och/eller mobila allmänt tillgängliga koplade telenät och/eller allmänt tillgängliga teletjänster och som därigenom kontrollerar möjligheterna att få tillträde till en eller flera nätanslutningspunkter, identifierade genom ett eller flera unika nummer i den nationella nummerplanen,
- förhyrda förbindelser till användarens lokaler,
- har tillstånd i en medlemsstat att tillhandahålla internationella teleförlbindelser mellan gemenskapen och tredje land för vilket de har exklusiva eller särskilda rättigheter,
- tillhandahåller teletjänster och som i denna kategori får bedriva samtrafik i enlighet med tillämpliga nationella förfaranden för tillstånd eller auktorisation.

För sammankoppling med de allmänt tillgängliga telenät och allmänt tillgängliga teletjänster som anges i bilaga I som tillhandahålls av organisationer som har anmälts såsom organisationer med ett betydande marknadsinflytande skall medlemsstaterna säkerställa att dessa följer principerna om icke-diskriminering och öppenhet (artikel 6).

Organisationer som driver allmänt tillgängliga telenät eller allmänt tillgängliga teletjänster som anges i bilaga I 1 och 2, nämligen det fasta allmänt tillgängliga telefonnätet/den fasta allmänt tillgängliga telefonitjänsten samt förhyrda förbindelser, och som har anmälts såsom organisationer med ett betydande inflytande på marknaden skall vara skyldiga att tillämpa principen om kostnadsorientering för avgifter för samtrafik. Regler finns om kostnadsredovisning för samtrafik.

Med väsentliga krav avses i direktivet:

- Säkerhet vid nät drift
- Upprätthållande av nätens integritet
- Säkerställande av samverkan mellan tjänster
- Dataskydd

I direktivet finns även regler om samlokalisering och delning av utrustning (artikel 11).

Vidare finns regler om rätt för den nationella regleringsmyndigheten att granska samtrafikavtal och regler om hur tvister om samtrafik skall lösas (artikel 12.4 och 12.5).

De nationella regleringsmyndigheterna skall se till att organisationer som tillhandahåller allmänt tillgängliga telenät eller allmänt tillgängliga teletjänster till fullo tar hänsyn till standarder som i EGT anges som lämpliga för samtrafik. Om sådana standarder saknas skall de nationella regleringsmyndigheterna främja tillhandahållandet av tekniska gränssnitt för samtrafik, enligt artikel 13.1. Kommissionen får begära att europeiska standardiseringsorgan, där så är lämpligt, fastställer standarder för samtrafik och tillträde.

I artikel 14 finns regler om offentliggörande av och tillgång till information som anges i direktivet. De nationella regleringsmyndigheterna skall anmäla till kommissionen vilka organisationer som bl.a. är underkastade bestämmelserna i direktivet om organisationer med ett betydande inflytande på marknaden eller som omfattas av bilaga II.

Samtrafikdirektivet har ändrats genom direktiv 98/61/EG om ändring av samtrafikdirektivet med avseende på nummerportabilitet mellan operatörer och förval av nätoperatörer.

Nummerportabiliteten mellan operatörer omfattar det fasta allmänt tillgängliga telefonnätet och ISDN. Ett tillägg har gjorts i artikel 12 om att de nationella regleringsmyndigheterna skall kräva att åtminstone de organisationer som tillhandahåller allmänt tillgängliga telenät enligt del 1 i bilaga 1 (det fasta allmänt tillgängliga telefonnätet) och som har anmälts såsom en organisation med betydande inflytande på marknaden, skall ge sina abonnenter, inklusive dem som använder ISDN, tillgång till kopplade tjänster hos alla leverantörer av fasta allmänt tillgängliga teletjänster som deltar i samtrafiken.

Utrustning som möjliggör förval för sådana tjänster skall som regel finnas tillgänglig den 1 januari 2000.

Taltelefonidirektivet

Också i ingressen till detta direktiv framhålls avregleringen från och med den 1 januari 1998. Avregleringen går hand i hand med att skapa ett harmoniserat regelverk som säkerställer leverans av sam-

hällsomsfattande tjänster. Bestämmelser om kostnadsberäkning och finansiering av sådana tjänster har tagits fram inom gemenskapen, framhålls vidare. Det grundläggande kravet på samhällsomsfattande tjänster är att användarna på begäran skall tillhandahållas en anslutning till det fasta, allmänna telefonnätet till ett överkomligt pris. Pristak eller geografiska genomsnittspriser eller liknande system kan utnyttjas för inbördes justering. Medlemsstaterna får upprätta system för att dela nettokostnaden för åtagandet att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster med andra organisationer som driver allmänt tillgängliga telenät och/eller tillhandahåller allmänt tillgängliga taltelefonitjänster. Allmänna telenät inbegriper både fasta, allmänt tillgängliga nät och allmänt tillgängliga nät för mobiltelefoni. Medlemsstaterna skall bestämma vilka organisationer som skall ha ansvaret för att tillhandahålla de samhällsomsfattande tele-tjänsterna. Vidare anges att infrastruktur för fasta allmänt tillgängliga telefonnät som nyinstalleras efter den 1 januari 1998 bör vara av en sådan beskaffenhet att den, förutom taltelefoni, medger dataöverföring med hastigheter som är lämpade för tillgång till informationstjänster.

Medlemsstaterna skall, om det är lämpligt, vidta lämpliga åtgärder för att garantera tillgång till samtliga telefonitjänster till överkomliga priser för handikappade användare och användare med särskilda sociala behov. Vidare skall enligt ett rådsbeslut numret 112 ha införts på allmänt tillgängliga telefonnät som gemensamt europeiskt larmnummer. Villkor för tillgång till och användning av fasta, allmänt tillgängliga telefonitjänster får undantagsvis införas av en medlemsstat på grund av väsentliga krav.

Beträffande bestämmelser som rör tjänster till överkomligt pris för användare på landsbygden eller i högkostnadsområden får medlemsstaterna göra undantag för fritidshus, ingressen punkten 4.

Enligt artikel 1 gäller direktivet harmonisering av villkor för öppen och effektiv tillgång till och användning av fasta allmänt tillgängliga telefonnät och fasta allmänt tillgängliga telefonitjänster på öppna och konkurrensutsatta marknader i enlighet med principerna om tillhandahållande av öppna nät (ONP). Syftet är att säkerställa tillgången till fasta allmänt tillgängliga telefonitjänster av god kvalitet inom hela gemenskapen och att fastställa det utbud av tjänster som alla användare, inbegripet konsumenter, mot bakgrund av särskilda nationella förhållanden, och till överkomliga priser skall ha tillgång till inom ramen för samhällsomsfattande tjänster. Direktivet skall, med undantag för vissa regler om abonnentförteckningar,

tillgång till telefonisttjänster och nummerupplysningstjänster, avgiftsfri tillgång till larmtjänster via numret 112, avtal om tjänst och offentliggörande av standardvillkor, inte tillämpas på allmänt tillgängliga nät för mobiltelefoni och allmänt tillgängliga tjänster för mobiltelefoni.

Termen fasta allmänt tillgängliga telefoninät specificeras i bilaga I till samtrafikdirektivet. Därin anges att det fasta allmänt tillgängliga telefnätet avser det allmänna kopplade telenät som stöder överföring mellan nätanslutningspunkter på fasta ställen av tal och 3,1 kilohertz bandbredds audioinformation till stöd för bl.a. taltelefoni, telefaxkommunikation och datakommunikation inom talbandet via modem.⁴⁴

Termen allmänt tillgängliga telefonitjänster omfattar både fasta allmänt tillgängliga telefonitjänster, såsom det definieras i bilaga I till samtrafikdirektivet, och allmänt tillgängliga tjänster för mobiltelefoni i taltelefonidirektivet. Fasta allmänt tillgängliga telefonitjänster kan omfatta, förutom taltelefonitjänsten även vissa andra tjänster såsom tillgång till larmtjänst, tillhandahållande av telefonisthjälp, abonnentförteckningar osv. Termen omfattar dock inte tilläggstjänster som tillhandahålls över det allmänt tillgängliga telefnätet.

Enligt artikel 5 skall medlemsstaterna säkerställa att varje rimlig begäran om anslutning till det fasta allmänt tillgängliga telefnätet via fast anslutning och tillgång till fasta allmänt tillgängliga telefonitjänster tillmötesgås av åtminstone en operatör och de får, om det är nödvändigt, i detta syfte utse en eller flera operatörer så att hela deras territorier är täckta. Den tillhandahållna anslutningen skall göra det möjligt för användare att ringa och ta emot nationella och internationella samtal med tal-, telefax- och/eller datakommunikation.

Medlemsstaterna skall säkerställa att abonnenter har rätt att bli införda i allmänt tillgängliga abonnentförteckningar. Abonnentförteckningar över samtliga abonnenter som inte har motsatt sig att upptas i förteckningen avseende fasta nummer, mobiltelefonnummer och personliga nummer skall vara tillgängliga för användarna i godkänd form.

Samtliga användare skall ha tillgång till en nummerupplysningstjänst som omfattar alla förtecknade abonnentnummer. Medlemsstaterna skall säkerställa att alla organisationer som tilldelar abon-

⁴⁴ Med en hastighet av lägst 2 400 bit/s i enlighet med ITU-T rekommendationerna i V-serien.

nenter telefonnummer tillmötesgår varje rimlig begäran om att få tillgång till ändamålsenlig information om detta på visst sätt (artikel 6).

I artikel 9 finns bestämmelser om att alla användare med anslutning till det fasta allmänt tillgängliga telefonnätet skall kunna ansluta och använda terminalutrustning som passar för den tillhandahållna anslutningen i enlighet med nationell lagstiftning och gemenskapslagstiftning.

Artikel 11.2 fastställer att nationella tillsynsmyndigheter skall säkerställa att organisationer som tillhandahåller fasta allmänt tillgängliga telefonnät tillhandahåller dessa med detaljerade specifikationer för tekniska gränssnitt för tillgång till nätet enligt bilaga II, del 1 till direktivet. Därvid sägs vad som skall anges beträffande analoga och digitala nät, ISDN och övriga gränssnitt som tillhandahålls allmänt. Informationen skall göras tillgänglig på lämpligt sätt.

I artikel 12 föreskrivs beträffande tjänsternas kvalitet. Medlemsstaterna får i enlighet med tillståndsdirektivet ange prestationsmål för verksamheten i de individuella tillstånden, särskilt för organisationer som har betydande inflytande på marknaden när det gäller att tillhandahålla fasta allmänt tillgängliga telefonnät och/eller taltelefonitjänster eller som har utsetts enligt artikel 5 att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

När tillgången till eller utnyttjandet av fasta allmänt tillgängliga telefonnät och/eller fasta allmänt tillgängliga telefonitjänster begränsas på grundval av väsentliga krav skall det framgå vilka av de väsentliga kraven som ligger till grund för begränsningen. De väsentliga kraven enligt direktivet är:

- a) Driftssäkerhet i nät
- b) Upprätthållande av nätets integritet
- c) Samverkan mellan tjänster
- d) Dataskydd
- e) Effektivt utnyttjande av frekvensspektrum

Vidare finns regler om specificerad teleräkning, tonval och selektiv samtalsbegränsare och tilläggstjänster.

I artikel 16 regleras att tillsynsmyndigheterna skall säkerställa att organisationer som har ett betydande inflytande på marknaden för tillhandahållande av fasta allmänt tillgängliga telefonnät tillgodoser rimliga krav från organisationer som tillhandahåller teletjänster får

tillgång till det fasta allmänna telefont nätet vid andra nätanslutningspunkter än allmänt tillhandahållna nätanslutningspunkter. Överenskommelse om sådana särskilda nätanslutningar får omfatta ersättning till organisationen för kostnader i samband med tillhandahållande av den begärda nätanslutningen och dessa avgifter skall följa principerna för kostnadsorientering i bilaga II till ONP-ramdirektivet.

I artikel 17 regleras taxeprinciperna. De nationella tillsynsmyndigheterna skall säkerställa att organisationer som tillhandahåller taltelefonitjänster och som antingen har ett betydande inflytande på marknaden eller som har utsetts enligt artikel 5 för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och har ett betydande inflytande på marknaden tillämpar taxor för användning av det fasta allmänt tillgängliga telefont nätet och de fasta allmänt tillgängliga telefonitjänsterna som följer de grundläggande principerna om kostnadsorientering. De skall också tillse att sådana organisationer tillämpar taxor för tillgång till och användning av det fasta allmänt tillgängliga telefont nätet som är oberoende av vilken typ av tillämpning som användarna genomför, såvida den inte kräver andra typer av tjänster eller tilläggstjänster. Medlemsstaterna får underlåta att tillämpa dessa bestämmelser om effektiv konkurrens föreligger.

Specifikationer för nätanslutningar, inbegripet telejack regleras i artikel 20. Standarder som är lämpliga för anslutning till fasta allmänt tillgängliga telefont nät skall offentliggöras i ONP-förteckningen över standarder enligt ONP-ramdirektivet.

Medlemsstaterna skall anmäla till kommissionen bl.a. vilka organisationer som har ett betydande inflytande på marknaden för direktivets syften.

Slutligen finns regler om teknisk anpassning av innehållet i bilagorna med hänsyn till den tekniska utvecklingen och förändringar i efterfrågan.

Tillståndsdirektivet

I ingressen betonas vikten av att det fastställs gemensamma principer för förfarandena med allmän auktorisation och individuella tillstånd i medlemsstaterna i enlighet med subsidiaritetsprincipen på grundval av olika kategorier av väl avvägda rättigheter och skyldigheter. Dessa principer bör omfatta alla typer av auktorisation som krävs för tillhandahållande av teletjänster och för etablering

och/eller drift av infrastruktur för tillhandahållande av teletjänster. Gemensamma ramar bör fastställas för allmän auktorisation och individuella tillstånd på teletjänstområdet. För att kunna uppnå mål som är till gagn för teleanvändarna är det enligt direktivet nödvändigt att knyta villkor till auktorisation. Enligt artiklarna 52 (numera 43) och 59 (numera 49) i fördraget bör regleringsordningen på telekommunikationsområdet vara förenlig och överensstämmande med principerna för etableringsrätt och frihet att tillhandahålla tjänster och bör ta hänsyn till behovet av att underlätta införandet av nya tjänster samt en bred tillämpning av tekniska förbättringar. Förfarandena med allmän auktorisation och individuella tillstånd bör därför omfattas av så få regler som möjligt och samtidigt garantera att de tillämpliga kraven uppfylls.

Medlemsstaterna får knyta villkor till auktorisation för att säkerställa att väsentliga krav uppfylls. Medlemsstaterna får dessutom ange andra villkor i enlighet med bilagan till direktivet.

Alla villkor som är knutna till auktorisation bör enligt ingressen vara sakligt motiverade i förhållande till den berörda tjänsten och bör vara icke-diskriminerande, proportionerliga samt genomblickbara.

Auktorisation kan vara ett sätt att tillämpa de villkor som krävs i gemenskapslagstiftningen, särskilt på området för tillhandahållande av öppna nät. Förfaranden med individuella tillstånd bör endast införas för begränsade på förhand definierade situationer. För att bevilja individuella tillstånd till företag som ansöker om sådana tillstånd i mer än en medlemsstat och för att underlätta anmälningsförfarandet vid allmän auktorisation bör ett samordnat förfarande införas.

Vid alla auktorisationsförfaranden bör hänsyn tas till upprättandet av transeuropeiska telenät enligt avdelning XII (numera avd. XV) i fördraget.

Direktivet gäller enligt artikel 1 förfaranden i samband med beviljande av auktorisation och de villkor som är knutna till sådan auktorisation för att tillhandahålla teletjänster, inbegripet auktorisation för att etablera och/eller driva de telenät som krävs för att tillhandahålla tjänsterna, och de villkor som är knutna till sådan auktorisation.

Det är frivilligt för medlemsstaterna att tillämpa auktorisationsförfarande för tillhandahållande av teletjänster. Väljer medlemsstaterna att använda ett sådant förfarande gäller att:

- Auktorisation får endast innehålla de villkor som upptas i bilagan till direktivet. Sådana villkor skall vara sakligt motiverade i förhållande till tjänsten i fråga, icke-diskriminerande, proportionerliga samt genomblickbara.
- Medlemsstaterna skall säkerställa att teletjänster och/eller telenät kan tillhandahållas, antingen utan auktorisation eller på grundval av allmän auktorisation som vid behov kan kompletteras med rättigheter och skyldigheter med individuell bedömning av ansökningar och beslut om individuella tillstånd.
- Medlemsstaterna skall utforma och tillämpa sina auktorisationsförfaranden så att de underlättar tillhandahållandet av teletjänster mellan medlemsstaterna.

Om medlemsstaterna tillämpar allmän auktorisation för att tillhandahålla teletjänster kan de villkor som anges i punkterna 2 och 3 i bilagan, när detta är motiverat, knytas till en sådan auktorisation (artikel 4.1). Medlemsstaterna får, när det är sakligt motiverat, i rimlig omfattning ändra de villkor som är knutna till allmän auktorisation (artikel 4.3). Om ett företag som innehar allmän auktorisation inte uppfyller ett villkor knutet till en allmän auktorisation får den nationella regleringsmyndigheten meddela företaget att det inte har rätt att använda allmän auktorisation och/eller i rimlig omfattning ålägga företaget särskilda åtgärder för att säkerställa att villkoren uppfylls (artikel 5.3).

Förutsättningarna för att använda ett individuellt tillståndsförfarande anges i artikel 7.1. Medlemsstaterna får utfärda individuella tillstånd endast i följande syften:

- För att ge tillståndshavaren tillgång till radiofrekvenser eller nummer.
- För att ge tillståndshavaren speciella tillträdesrättigheter till allmän eller privat mark.
- För att ålägga tillståndshavaren skyldigheter och krav när det gäller obligatoriskt tillhandahållande av allmänt tillgängliga teletjänster och/eller allmänna telenät, inbegripet skyldigheter som kräver att tillståndshavaren skall tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och andra skyldigheter enligt lagstiftningen om tillhandahållande av öppna nät.
- För att ålägga tillståndshavaren särskilda skyldigheter, i enlighet med gemenskapens konkurrensregler, om tillståndshavaren har ett betydande marknadsinflytande enligt samtrafikdirektivet avseende

tillhandahållandet av allmänna telenät och allmänt tillgängliga teletjänster.

Utan att det påverkar tillämpningen av punkten 1 får individuella tillstånd utfärdas för att tillhandahålla allmänt tillgängliga taltelefoni-tjänster och för att etablera och tillhandahålla allmänna telenät och andra nät där radiofrekvenser utnyttjas (artikel 7.2). De villkor, utöver dem som gäller för allmän auktorisation, som i berättigade fall får knytas till individuella tillstånd anges i punkterna 2 och 4 i bilagan.

Om den som har ett individuellt tillstånd inte uppfyller de villkor som är knutna till tillståndet enligt de tillämpliga bestämmelserna i direktivet får den nationella regleringsmyndigheten återkalla, ändra eller tillfälligt upphäva det individuella tillståndet, eller i rimlig omfattning vidta särskilda åtgärder i syfte att säkerställa efterlevnaden (artikel 9.4).

Vidare finns regler om avgifter och kostnader för allmän auktorisation och individuella tillstånd (artiklarna 6 och 11).

I direktivet finns ett särskilt avsnitt om tillhandahållande av teletjänster inom hela gemenskapen. I artikel 12 stadgas att om det är nödvändigt skall de villkor som är knutna till allmän auktorisation och förfarandena vid allmän auktorisation harmoniseras. Kommissionen skall uppdra åt CEPT/ECTRA, CEPT/ERC eller andra berörda harmoniseringsorgan avseende sådan harmonisering. I artikel 13 anges att kommissionen, när så är lämpligt och tillsammans med CEPT/ECTRA och CEPT/ERC, skall vidta nödvändiga åtgärder för tillämpningen av ett samordnat förfarande för beviljande av individuella tillstånd och, när det gäller allmän auktorisation, för anmälningsförfaranden.

Det skall finnas en särskild tillståndskommitté för att biträda kommissionen (artikel 14).

I artikel 19 finns regler om auktorisation av nya tjänster när tillhandahållandet av en teletjänst ännu inte omfattas av allmän auktorisation men där sådant krav måste uppställas. Artikel 19 fastställer vissa tidsramar för uppställande av preliminära och definitiva villkor för sådan auktorisation. Nationella auktorisationsförfaranden och ändringar skall anmälas till kommissionen (artikel 21).

EG-förordningen om tillträde till accessnät

I ingressen till förordningen om tillträde till accessnätanges att i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Lissabon den 23 – 24 mars 2000 konstaterades att företag och medborgare måste ha tillgång till en billig kommunikationsinfrastruktur av världsklass och ett stort utbud av tjänster, för att Europa fullt ut skall kunna utnyttja den digitala kunskapsbaserade ekonomins tillväxt- och sysselsättningsskapande möjligheter. Medlemsstaterna tillsammans med kommissionen uppmanades att ”sträva mot att införa mer konkurrens i lokala accessnät före utgången av år 2000 och separera lokala nät som en hjälp att betydligt minska kostnaderna för Internetanvändning”.

I ingressen till förordningen nämns bl.a. följande. Tillträde till accessnätet bör komplettera gällande bestämmelser i gemenskapslagstiftningen och garantera samhällsomfattande tjänster och billigt tillträde till nätet för alla medborgare genom ökad konkurrens, säkerställande av ekonomisk effektivitet och genom att maximala fördelar ges till användarna. Vidare anges att som påpekas i kommissionens femte rapport om genomförandet av EU:s lagstiftning på telekommunikationsområdet är accessnätet fortfarande ett av de minst konkurrensutsatta segmenten på den liberaliserade telekommunikationsmarknaden. Nyttillkomna operatörer disponerar inte över någon väl utbyggd alternativ nätinфраstruktur, och de kan inte med traditionella tekniska lösningar nå upp till samma stordriftsfördelar och täckning som de operatörer som anmälts som företag med betydande inflytande på marknaden för fasta allmänt tillgängliga telefonnät. Detta beror på att dessa operatörer under en längre period har byggt upp sina accessnät med metalledningar i skydd av exklusiva rättigheter, och att de har haft möjlighet att finansiera sina investeringar genom de avgifter som de kunnat ta ut genom sin monopolställning.

Enligt artikel 1.1 syftar förordningen till att intensifiera konkurrensen och stimulera det tekniska nyskapandet på den lokala marknaden för tillträde genom att fastställa harmoniserade villkor för tillträde till accessnät för att på så vis främja ett konkurrensutsatt och vittomfattande utbud av elektroniska kommunikationstjänster.

Förordningen omfattar enligt artikel 1.2 tillträde till anmälda operatörers accessnät och tillhörande faciliteter. Med anmäld operatör avses enligt artikel 2 varje operatör av fasta allmänt tillgängliga telefonnät som av sina nationella regleringsmyndigheter har

anmälts ha ett betydande inflytande på marknaden när det gäller att tillhandahålla fasta allmänt tillgängliga telefontjänster enligt bilaga I avsnitt 1 i direktiv 97/33/EG eller direktiv 98/10/EG. Av förordningen omfattas således inte förädlade nätkapacitetstjänster eller produkter såsom t.ex. bitströmstillträde. Av samma artikel tredje punkten framgår dock att tillämpningen av förordningen inte påverkar anmälda operatörers skyldigheter att, i enlighet med gemenskapens bestämmelser, följa principen om icke-diskriminering vid användning av det fasta allmänt tillgängliga telefontjänstnätet för att till tredje part tillhandahålla tillträdes- och överföringstjänster med hög hastighet på samma sätt som de tillhandahåller dessa till sig själva och sina associerade företag.

Av artikel 1.4 framgår att förordningen inte heller påverkar medlemsstaternas rättigheter att i enlighet med gemenskapslagstiftningen behålla eller införa bestämmelser med mer detaljerade föreskrifter än i förordningen och/eller som inte omfattas av förordningen bl.a. när det gäller andra typer av tillträde till lokala infrastrukturer.

Enligt vad som framgår av artikel 3.1 skall anmälda operatörer ha ett offentligt referenserbjudande om tillträde till sina accessnät och tillhörande faciliteter, vilket skall innehålla åtminstone de punkter som anges i bilagan till förordningen och vara utformat så att mottagaren inte tvingas betala för nätkomponenter eller faciliteter som inte är nödvändiga.

Enligt artikel 3.2 skall anmälda operatörer bevilja rimliga framställningar från berättigade tredje parter om tillträde till deras accessnät och tillhörande faciliteter på villkor som är klara och tydliga, rättvisa och icke-diskriminerande. Ansökningar får avslås endast på grundval av objektiva kriterier som hör samman med teknisk genomförbarhet eller nödvändigheten av att bevara nätverksintegriteten.

Av artikel 3.3 följer att anmälda operatörer skall fastställa avgifterna för tillträdet till accessnäten och tillhörande faciliteter på grundval av kostnaderna.

9.8.3 EG:s TV-reglering

TV utan gränser-direktivet

TV utan gränser-direktivet syftar till att säkerställa fri rörlighet för TV-sändningar inom den Europeiska Unionen och ålägger därför medlemsstaterna att säkerställa fri mottagning och förbjuder dem att begränsa vidare-sändning inom sina territorier av TV-sändningar från andra medlemsstater. Det åligger också medlemsstaterna att säkerställa att alla TV-sändningar som sänds av programföretag inom medlemsstatens jurisdiktion överensstämmer med den nationella lagstiftningen för TV-sändningar avsedda för allmänheten. I direktivet fastställs vissa minimikrav (se nedan) som måste uppfyllas av medlemsstaternas nationella lagstiftning. Direktivet genomförs i svensk rätt genom bestämmelser i radio- och TV-lagen.

TV utan gränser-direktivet bygger på att det är endast en medlemsstat som har jurisdiktion över varje programföretag,⁴⁵ i första hand den stat där programföretaget är etablerat, och det är den statens regler som tillämpas på programföretagets TV-sändningar (den s.k. sändarlandsprincipen, se nedan). De övriga medlemsstaterna i vilka TV-sändningarna kan tas emot har därmed i princip inte rätt att utöva någon egen kontroll huruvida programföretaget följer TV utan gränser-direktivets regler eller den nationella lagstiftningen i sändarlandet. I vissa fall ges dock mottagarlandet möjlighet att *tillfälligt* ställa in vidare-sändningar av TV-sändningar som sänds av programföretag utanför medlemsstatens jurisdiktion. Det gäller om sändningen uppenbarligen allvarligt och djupt överträder direktivets bestämmelser om skydd för barn och ungdom eller förbudet mot sändningar som uppmanar till hat grundat på ras, kön, religion eller nationalitet.

Direktivet reglerar sådana TV-sändningar som är avsedda för mottagning av allmänheten oavsett med vilken teknik sändningen når allmänheten. Beträffande innebörden av begreppet TV-sändning, se sammanställningen av definitioner i avsnitt 9.8.1. S.k. informationssamhällets tjänster, som definieras som "any service normally provided for remuneration, at a distance, by electronic means and at the individual request of a recipient of services", omfattas inte av TV utan gränser-direktivets bestämmelser.

⁴⁵ Med programföretag avses i direktivet *den fysiska eller juridiska person som har det redaktionella ansvaret för sammansättningen av TV-program och som sänder ut eller låter sända ut dem genom tredje part.*

Enligt punkt 7 i ingressen till ändringsdirektivet (97/36/EG) skall varje föreskrift om nya audiovisuella tjänster vara förenlig med TV utan gränser-direktivets grundläggande mål, som är att skapa en rättslig ram för den fria rörligheten för tjänster. I den följande punkten anges vidare att medlemsstaterna skall vidta åtgärder med hänsyn till tjänster som är jämförbara med TV-sändningar för att motverka överträdelser av de grundläggande principer som måste vara vägledande för information samt för att motverka att det uppstår olikheter när det gäller fri rörlighet och konkurrens. Dessa påpekanden gäller alltså lagstiftning som ligger utanför direktivets tillämpningsområde,⁴⁶ såsom de s.k. informationssamhällets tjänster.

Enligt TV utan gränser-direktivet skall den ansvariga medlemsstaten vara den som har programföretaget inom sin jurisdiktion. I den ursprungliga lydelsen av TV utan gränser-direktivet saknades en närmare definition av jurisdiktionsbegreppet. Under början av 1990-talet kom dock EG-domstolen att pröva ett antal mål som gällde just frågan om hur jurisdiktion skulle tolkas på den audiovisuella sektorn. Av den anledningen ansågs det nödvändigt att precisera detta begrepp då TV utan gränser-direktivet var föremål för översyn. I överensstämmelse med EG-domstolens praxis fastslås i ändringsdirektivet att programföretagets etablering skall vara huvudkriteriet för fastställande av en enskild medlemsstats jurisdiktion. Med etablering avses ett faktiskt utövande av ekonomisk verksamhet genom en fast anläggning under en obegränsad tid.⁴⁷ Ändringsdirektivet innehåller emellertid vissa praktiska kriterier som i första hand skall vara avgörande för var programföretag anses etablerat. Dessa kriterier är platsen där huvudkontoret är beläget, den plats där de redaktionella besluten om programsammansättningen fattas samt den plats där den betydande delen av arbetskraften är verksam. För det fall dessa praktiska kriterier inte är tillräckliga för att avgöra jurisdiktionsfrågan får i stället vissa tekniska kriterier tillämpas, vilken stat som upplåtit frekvensen för sändningen, satellitkapacitet eller platsen för satellitupplänken.

De materiella reglerna i direktivet innehåller regler för samordning av medlemsstaternas regelverk på följande områden:

⁴⁶ Prop. 1997/98:184 Ändringar i radio- och TV-lagen (1996:844), m.m., s. 19.

⁴⁷ Se mål C-221/89 *The Queen v The Secretary of State for Transport, ex parte Factortame LTD and Others*, ECR 1991, s. I-3905.

- *Främjande av produktion och distribution av europeiska program*; Medlemsstaterna skall, där så är praktiskt möjligt och på lämpligt sätt, säkerställa att programföretagen reserverar en övervägande del av sin sändningstid med undantag av tid för nyheter, sportevenemang, tävlingar, reklam, teletexttjänster och köp-TV för europeiska produktioner.
- *TV-reklam, sponsring och köp-TV*; regler om omfattning, inplacering och utformning av reklam, köp-TV och sponsring samt förbud mot tobaksreklam, särskilda regler för reklam för medicinska produkter och alkoholhaltiga produkter samt regler till skydd för minderåriga.
- *Allmänhetens tillgång till viktiga (sport-)evenemang*; möjlighet för medlemsstaterna att specificera att vissa "evenemang som anses vara av särskild vikt för samhället" skall vara tillgängliga för allmänheten och därmed undvika att ägare av exklusiva rättigheter utestänger en väsentlig del av allmänheten från att följa sådana evenemang via TV-sändningar.
- *Skydd av underåriga och allmän ordning*; regler om förbud mot program som kan allvarligt skada den fysiska, mentala och moraliska utvecklingen hos underåriga. Program som endast anses skadliga får sändas antingen om det förläggs på sådana tider då underåriga normalt sett inte hör eller ser sändningarna eller om tekniska åtgärder förhindrar att underåriga kan ta del av sändningarna. Vidare skall medlemsstaterna säkerställa att sändningarna inte innehåller något som uppammar hat grundat på ras, kön, religion eller nationalitet.
- *Rätt till genmäle*; Den som har fått sina legitima intressen, särskilt sitt goda namn och rykte, skadat av felaktiga påståenden i ett TV-program skall ha rätt till genmäle eller motsvarande.⁴⁸

⁴⁸ TV utan gränser-direktivet kan sägas utgöra en av de två rättsakter som utgör grunden för det rättsliga ramverket för TV-sändningar i Europa. Den andra rättsakten är Europarådets konvention om gränsöverskridande television. Direktivet och konventionen togs fram parallellt i syfte att uppnå samordning och de innehåller således snarlika definitioner. Men till skillnad mot direktivet, som har till främsta syfte att säkerhetsställa fri rörlighet för TV-sändningar inom unionen, är målet med konventionen att säkerställa yttrandefriheten i gränsöverskridande TV-sändningar.

TV-standarddirektivet

I juni 1993 beslutades att det s.k. MAC-direktivet⁴⁹ skulle ändras som ett led i EU:s handlingsplan för att införa avancerade televisionstjänster. Ett förslag till ändrat direktiv lades fram av EG-kommissionen, COM (93) 556 COD 476. Ministerrådet antog direktivet (95/47/EG) om tillämpning av standarder för sändning av televisionssignaler (det s.k. TV-standarddirektivet) den 24 oktober 1995. Syftet med direktivet kan kortfattat sammanfattas i följande huvudpunkter:

- Direktivet skall fastställa standarder för TV-sändningar och främja övergången till bredbilsformat.
- Direktivet skall underlätta anslutningen av tillbehör till TV-mottagare, bl.a. avkodare, genom fastställande av ett standardiserat gränssnitt mellan TV-mottagaren och avkodaren.
- Direktivet skall skapa ett enhetligt regelverk för operatörer av digitala betal-TV-tjänster.

Direktivet har genomförts till svensk lag genom lagen (1998:31) om standarder för sändning av TV-signaler.

I artikel 1 åläggs medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder för att främja en snabbare utveckling av avancerade TV-tjänster och att underlätta överföringen av befintlig bredbils-TV till digitala överföringsnät som är öppna för allmänheten.

Artikel 2 föreskriver vilka sändningssystem som skall användas (oavsett om fråga är om kabeldistribution, satellitsändning eller markbunden sändning) vid både digital och inte helt digital utsändning av TV. För inte helt digitala utsändningar i bredbilsformat med 625 linjer gäller antingen att 16:9 D2-MAC-sändningssystemet eller ett sändningssystem i 16:9-format som är helt kompatibelt med PAL eller SECAM skall användas. För inte helt digitala sändningar med hög upplösning gäller att HD-MAC-sändningssystemet skall användas. Helt digitala sändningar skall använda ett sändningssystem som har standardiserats av ett erkänt europeiskt standardiseringsorgan. Det anges även att helt digitala nät som är öppna för allmänheten bör vara utformade så att de kan överföra TV-tjänster i bredbilsformat.

I artikel 3 uppställs krav på att alla TV-apparater som saluförs eller hyrs ut inom EU och som har en inbyggd bildskärm med en

⁴⁹ Direktiv (92/38/EEG) om standarder för satellitsändning av televisionssignaler

synlig diagonal över 42 cm skall vara utrustade med minst ett öppet gränssnitt (vilket standardiserats av ett europeiskt standardiseringsorgan) som möjliggör enkel anslutning av kringutrustning, särskilt extra avkodare eller digitala mottagare.

Artikel 4 innehåller de villkor som gäller för villkorad tillgång till digitala TV-tjänster som tillhandahålls publik i gemenskapen. Således uppställs krav på all konsumentutrustning som saluförs, hyrs ut eller på annat sätt tillhandahålls i gemenskapen och som kan avkoda digitala TV-signaler. Sådan utrustning skall ha kapacitet att avkoda digitala signaler i enlighet med den gemensamma kodningsalgoritm som administreras av ett erkänt europeiskt standardiseringsorgan och den skall kunna återge signaler som har sänts okodade. System för villkorad tillgång skall ha nödvändig kapacitet för att överföringskontroll till låg kostnad skall kunna ske vid huvudcentralerna.

Vidare innehåller artikeln bestämmelser om vad som skall iakttas när tjänster för villkorad tillgång erbjuds och vilka krav som i övrigt ställs på sådan verksamhet. Artikeln avslutas med regler rörande immateriella rättigheter, utrustningskrav för TV-mottagare med integrerad digital avkodare och tvistlösningsmekanismer.

Artikel 5 säger att när TV-tjänster i breddbilsformatet 16:9 mottas och vidareändas i kabel-TV-system skall vidareändningen åtminstone ske i samma format.

Artikel 6 behandlar EG-kommissionens fortsatta arbete med granskning av och rapportering om utvecklingen på det i direktivet behandlade området.

Artiklarna 7 – 9 innehåller bestämmelser om det s.k. MAC direktivets upphörande, om genomförandet av det nya direktivet och om dess ikraftträdande.

10 Överväganden och förslag

10.1 Det nya EG-regelverket

Under hösten 1998 inledde Europeiska gemenskapernas kommission (kommissionen) en översyn av den samlade gemenskapslagstiftningen på teleområdet – ”1999 review”. En av målsättningarna med översynen var att anpassa den gällande lagstiftningen till en mer konkurrensutsatt marknad. Detta önskemål föranleddes av att den monopolsituation som sedan en längre tid existerat på telemarknaden idag till delar har ersatts av en allt hårdare konkurrens och att regelverket måste anpassas därefter. Översynen gällde inte endast den renodlade telemarknaden utan inkluderade också t.ex. konvergensfenomenet och frekvensfrågorna. Av denna anledning regleras inte endast telekommunikation utan det vidare området elektronisk kommunikation och tillhörande tjänster i det nya regelverket.

Resultatet av översynen har hitintills blivit att fyra direktiv och ett beslut på området för elektronisk kommunikation trätt i kraft den 24 april 2002. Utöver dessa rättsakter är avsikten att ytterligare två direktiv med betydelse för området skall antas inom en snar framtid. I korthet innehåller det nya EG-regelverket följande.

Ramdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) trädde i kraft den 24 april 2002.¹

Detta s.k. ramdirektiv innehåller ett flertal grundläggande formella bestämmelser för tillämpningen av övriga direktiv i paketet. Bl.a. fastställer direktivet det nya regelverkets övergripande

¹ EGT L 108 , 24.4.2002, s. 33, Celex 32002L0021.

målsättning att åstadkomma ett harmoniserat regelverk för elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster samt tillhörande faciliteter (artikel 1). Även de mål och principer som EG-regelverket skall uppnå klargörs, dvs. att främja dels konkurrens, dels den inre europeiska marknaden, dels slutanvändarnas intressen (artikel 8).

Som ett led i harmoniseringssträvandena ålägger direktivet medlemsstaterna att iaktta ett samrådsförfarande när vissa åtgärder skall vidtas som kan påverka marknaden på ett betydande sätt (artikel 6). I vissa för harmoniseringen speciellt viktiga frågor omfattar samrådsförfarandet även kommissionen och ansvariga myndigheter i övriga medlemsstater (artikel 7).

Ramdirektivet anger även ett flertal grundläggande bestämmelser för tillämpningen av övriga direktiv i det nya EG-regelverket. Av speciell betydelse är förfarandereglerna för definition av det nya marknadsinflytandebegreppet och för marknadsanalys. Enligt dessa skall de nationella regleringsmyndigheterna identifiera de marknader på vilka det anses berättigat att införa sektorsspecifika skyldigheter (artikel 15) samt analysera dessa för att avgöra om det råder effektiv konkurrens på marknaden eller inte (artikel 16). Dessutom föreslås en ny definition av när ett företag skall anses ha betydande marknadsinflytande och därmed kunna åläggas sådana skyldigheter (artikel 14). När ett företag bedöms ha betydande marknadsinflytande, s.k. SMP-status, skall de nationella regleringsmyndigheterna besluta om lämpliga metoder för att se till att tjänsterna tillhandahålls på kostnadseffektiva och affärsmässiga villkor och att priserna varken sätts för lågt eller för högt (artikel 16). De nationella regleringsmyndigheterna skall dock inte tillämpa någon form av priskontroll om effektiv konkurrens föreligger.

Slutligen ger ramdirektivet vissa bestämmelser om regleringsmyndigheternas verksamhet (artikel 3) och om tvistlösningsförfaranden (artikel 20 och 21).

Auktorisationsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv) trädde i kraft den 24 april 2002.²

² EGT L 108 , 24.4.2002, s. 21, Celex 32002L0020.

Syftet med auktorisationsdirektivet är att genomföra en inre marknad för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster genom harmonisering och förenkling av de bestämmelser och villkor som gäller för auktorisation av sådana nät och tjänster, så att dessa lättare kan tillhandahållas inom gemenskapen (artikel 1). Med detta avses att direktivet skall ge en rättslig ram för att säkerställa friheten att tillhandahålla elektronisk kommunikation och elektroniska tjänster och begränsa de administrativa hindren för inträde på marknaden till ett minimum. Förbehåll får därför endast göras i enlighet med de villkor som fastställs i direktivet och eventuella begränsningar i enlighet med artikel 46.1 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget), särskilt åtgärder med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa (artikel 3.1).

Särskilda tillstånd att bedriva verksamhet inom området för elektronisk kommunikation skall, som en följd av direktivet, inte längre få förekomma. En medlemsstat kan dock införa anmälningsplikt (artikel 3.2). Vidare gäller enligt direktivet att särskilda nyttjanderätter, dvs. tillstånd till radiofrekvenser och till adresser, inte skall krävas om det är möjligt att avstå från det (artikel 5). Skall särskilda nyttjanderätter eller tillstånd till radiofrekvenser eller adresser ändå beviljas skall det ske genom ett öppet och icke-diskriminerande förfarande med god insyn.

I direktivet ges en begränsning av den informationsskyldighet för företag som slås fast i ramdirektivet (artikel 11). För att informationsskyldigheten skall inträda skall de av regleringsmyndigheten efterfrågade uppgifterna stå i proportion till syftet och vara sakligt motiverade för vissa angivna åtgärder, t.ex. systematisk kontroll av att skyldigheter som ålagts ett företag följs. Utöver tilldelningsregler ger direktivet regler om under vilka förutsättningar tillstånd får ändras eller återkallas och om förfarandet för detta (artikel 14).

Direktivet öppnar en möjlighet att ta ut avgifter för nyttjanderätterna till radiofrekvenser och nummer samt för tillstånd att installera faciliteter på annans egendom, varvid avgifterna skall beakta behovet av en optimal användning av dessa begränsade resurser. Medlemsstaterna skall säkerställa att avgifterna är sakligt motiverade, öppet redovisade, icke-diskriminerande och proportionella till det avsedda syftet, och att de tar hänsyn till de mål som avses i ramdirektivet (artikel 13).

Tillträdesdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektiv) trädde i kraft den 24 april 2002.³

Tillträdesdirektivet skall i ramdirektivets anda harmonisera det sätt på vilket medlemsstaterna reglerar samtrafik och andra former av tillträde till elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter. Syftet är att i enlighet med den inre marknadens principer upprätta ett regelverk för förhållandet mellan leverantörer av nät och tjänster, vilket skall leda till hållbar konkurrens och samverkan mellan elektroniska kommunikationstjänster samt gynna konsumenterna (artikel 1).

Direktivets bestämmelser är huvudsakligen teknikneutrala eller teknikoberoende. De kan tillämpas på specifika produkt- eller tjänstemarknader i vissa geografiska områden för att lösa marknadsproblem mellan leverantörer av tjänster för tillträde och leverantörer av tjänster för samtrafik. Vissa av direktivets bestämmelser är endast riktade mot företag med betydande inflytande på marknaden för elektronisk kommunikation. Direktivet innehåller en i princip uttömmande förteckning över de typer av skyldigheter som regleringsmyndigheterna skall ha möjlighet att ålägga (artiklar 9 – 13). Dessa skyldigheter skall säkerställa transparens, icke-diskriminering, åtskild kostnadsredovisning, tillträde till andra operatörers nät samt priskontroll och kostnadsbaserade priser. Motsvarande bestämmelser återfinns i det nu upphävda samtrafikdirektivet (97/33/EG).

Vidare fastställs i direktivet begränsningar för skyldigheter när det gäller samtrafik och andra former av tillträde. Direktivet säkerställer även marknadsaktörernas behov av rättslig säkerhet genom att fastställa kriterier för, och begränsningar av, regulatoriska ingrepp. Detta framgår av de närmare förutsättningarna för rättigheter och skyldigheter (artiklarna 3 och 4) och för regleringsingripanden (artikel 5, 6 och 8). De skyldigheter som kan tillgripas för att säkerställa direktivets syfte skall tillämpas på specifika produkt- eller tjänstemarknader i vissa geografiska områden för att lösa marknadsproblem mellan operatörer. Bestämmelserna omfattar bl.a. tillträde till fasta nät och mobilnät liksom till digitala radio- eller TV-nät. De omfattar även system med villkorad tillgång och

³ EGT L 108 , 24.4.2002, s. 7, Celex 32002L0019.

annan tillhörande utrustning, såsom elektroniska programguider (EPG) och gränssnitt för tillämpningsprogram (API).

De behöriga nationella myndigheterna får genom tillträdesdirektivets bestämmelser relativt sett stort handlingsutrymme för att de på ett effektivt sätt skall kunna ta itu med befintliga eller nya marknadsproblem som utgör hinder för en effektiv konkurrens (artiklarna 6 – 13).

USO-direktivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster, USO-direktivet) trädde även det i kraft den 24 april 2002.⁴

Direktivet om samhällsomfattande tjänster (nedan USO-direktivet) avser att överföra befintliga bestämmelser angående dessa tjänster samt uppdatera dem med erforderliga ändringar till följd av den tekniska och marknadsrelaterade utvecklingen. Målet med direktivet är att genom effektiv konkurrens och valmöjligheter säkerställa dels att det i hela gemenskapen finns tillgång till allmänt tillgängliga tjänster av god kvalitet, dels hantera situationer där slutanvändares behov inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt av marknaden (artikel 1). Direktivet fastställer särskilda användar- och konsumentrelaterade rättigheter där så behövs och medger de nationella tillsynsmyndigheterna rätten att vidta åtgärder för användarnas och konsumenternas räkning. Dessa rättigheter motsvaras av skyldigheter för företag.

Direktivet definierar vilka tjänster som skall anses vara samhällsomfattande tjänster (artikel 3 – 7 och 9). Dessa omfattar bl.a. tillhandahållande av tillträde i en fast nätanslutningspunkt (artikel 4) samt nummerupplysningstjänst och abonnentförteckning (artikel 5). Tillhandahållandet skall ske till överkomliga priser. Direktivet innehåller även bestämmelser som innebär att finansieringen av kostnaderna för tillhandahållande av de definierade samhällsomfattande tjänsterna skall ske på det mest konkurrensneutrala sättet (artikel 12 –13).

Genom direktivet skall bl.a. säkerställas driftskompatibiliteten hos digital TV-utrustning för konsumenter (artikel 24) samt till-

⁴ EGT L 108 , 24.4.2002, s. 51, Celex 32002L0022

handahållandet av vissa obligatoriska tjänster, t.ex. förhyrda förbindelser (artikel 18) och val och förval av nätoperatör (artikel 19). I direktivet erkänns medlemsstaternas rätt att fastställa att vissa radio- och TV-sändningar skall vara obligatoriska att vidareända via vissa nät ("must-carry") för att säkerställa den allmänna tillgången till ett bestämt programutbud (artikel 31). Vidare säkerställs i direktivet att nätoperatörer kommer att koppla samtal till det nya prefix "3883" som Internationella teleunionen (ITU) har tilldelat det europeiska telefonnummerområdet (ETNS) (artikel 27). Direktivet ställer också upp krav på att operatörerna förser de nationella larmtjänsterna med lokaliseringssuppgifter om varifrån nödsamtal kommer (artikel 26).

Direktivet medger de nationella tillsynsmyndigheterna även rätten att vidta åtgärder för användarnas och konsumenternas räkning utöver vad som framgår av direktivets definition av samhällsomfattande tjänster m.m. (artikel 28). Detta gäller dock endast under förutsättning att det inte krävs någon kompensationsmekanism som drabbar specifika företag, operatörer eller tjänsteleverantörer.

Radiospektrumbeslutet

Europaparlamentets och rådets beslut nr 676/2002/EG av den 7 mars 2002 om ett regelverk för radiospektrumpolitiken i Europeiska gemenskapen (radiospektrumbeslut) trädde i kraft den 24 april 2002.⁵

Radiospektrumbeslutet har till syfte att fastställa politiska och rättsliga ramar inom gemenskapen för att säkerställa samordning av policystrategier och i förekommande fall harmoniserade villkor när det gäller tillgång till och effektiv användning av det radiospektrum som krävs för upprättandet av och verksamheten på den inre marknaden på sådana områden inom gemenskapspolitiken som elektronisk kommunikation, transport samt forskning och utveckling (FoU) (artikel 1).

För att nå detta syfte fastställs i beslutet vissa överstatliga förfaranden för att bl.a. underlätta en politik när det gäller strategisk planering och harmonisering av radiospektrumanvändningen i gemenskapen (artikel 1). Politiken skall optimera radiospektrumanvändningen och förebygga uppkomsten av skadlig störning.

⁵ EGT L 108 , 24.4.2002, s. 1, Celex 32002D0676.

Detta kan ske genom harmoniserade villkor om tillgång till och effektiv användning av radiospektrum. Det har därför ansetts nödvändigt att säkerställa att medlemsstaterna på föreskrivet sätt gör vissa av de beslut som Europeiska post- och telesammanslutningen (CEPT) har fattat tillämpliga (artikel 4). Radiospektrumpolitiken i gemenskapen bör även bidra till att värna yttrandefriheten inbegripet åsiktsfrihet och friheten att motta och sprida information och idéer oavsett gränser, liksom mediernas frihet och mångfald.

Medlemsstaterna skall säkerställa att deras nationella frekvensplan och information om rättigheter, villkor, förfaranden och avgifter som rör radiospektrumanvändningen offentliggörs om det krävs för att uppfylla det i artikel 1 angivna syftet. De skall hålla denna information aktuell och skall dessutom vidta åtgärder för att utveckla lämpliga databaser för att göra informationen tillgänglig för allmänheten, när så är tillämpligt i överensstämmelse med de relevanta harmoniseringsåtgärder som vidtagits (artikel 5). Medlemsstaterna skall förse kommissionen med all nödvändig information för att kommissionen skall kunna kontrollera genomförandet av radiospektrumbeslutet (artikel 6).

Kommunikationsdataskyddsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritetsskydd och elektronisk kommunikation, nedan kommunikationsdataskyddsdirektivet) är alljämt under utarbetande. Det är avsett att ersätta Europaparlamentets och rådets direktiv 97/66/EG av den 15 december 1997 om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom telekommunikationsområdet⁶ och skall enligt uppgift antas den 12 juli 2002. Direktivet kommer att få betydelse för området för elektronisk kommunikation när det antas varför det bör nämnas i detta sammanhang.

Utredningen har haft tillgång till ett utkast till direktiv från det spanska ordförandeskapet, vilket skall återge lydelsen efter Europaparlamentets andra läsning. Kommunikationsdataskyddsdirektivets bestämmelser skall precisera och komplettera Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet

⁶ EGT L 24, 30.1.1998, s. 1, Celex 397L0066. Se även ovan under avsnitt 9.8.

av sådana uppgifter.⁷ Syftet är bl.a. att säkerställa ett likvärdigt skydd av de grundläggande fri- och rättigheterna när det gäller behandling av personuppgifter inom sektorn för elektronisk kommunikation (artikel 1). Bestämmelserna skall inte tillämpas på verksamheter som faller utanför tillämpningsområdet för Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och inte i något fall på verksamheter som avser allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet och statens verksamhet på straffrättens område (artikel 1).

Direktivet förpliktar medlemsstaterna att säkerställa konfidentialitet vid kommunikation och därmed förbundna trafikuppgifter via allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster genom att bl.a. förbjuda åtgärder som saknar lagligt stöd, t.ex. avlyssning, uppfångande med tekniskt hjälpmedel, lagring eller andra metoder som innebär att kommunikationen och de därmed förbundna trafikuppgifterna kan fångas upp eller övervakas av andra personer än användarna utan de berörda användarnas samtycke. Som utgångspunkt gäller att abonnenter och användare skall samtycka till sådan behandling som de informeras om för att behandlingen skall vara tillåten.

Teknisk lagring som är nödvändig för överföring av kommunikationen utan att det påverkar principen om konfidentialitet får ske (artikel 5). Trafikuppgifter om abonnenter och användare som behandlas och lagras skall utplånas eller avidentifieras när de inte längre behövs för t.ex. faktureringsfrågor (artikel 6). Vidare ges i direktivet vissa integritetsskyddande bestämmelser som bl.a. rätten för abonnenter att få ospecificerade räkningar (artikel 7), att på ett enkelt sätt och kostnadsfritt förhindra presentation per samtal (artikel 8), att få slippa automatisk omstyrning (artikel 11) och icke begärd kommunikation (artikel 13) samt att informeras om i vilket syfte behandling av personuppgifter sker.

Konkurrensdirektivet

Kommissionens direktiv om konkurrens på marknaderna för elektroniska kommunikationsnät och tjänster (Commission directive on competition in the markets for electronic communications networks and services, konkurrensdirektivet) är ännu inte antaget i skrivande stund. Det beräknas att antas inom en snar framtid och kommer att vara tillämpligt på området för elektronisk kommuni-

⁷ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31, Celex 395L0046.

kation. Det bör därför, liksom kommunikationsdataskyddsdirektivet, nämnas i detta sammanhang.

Utredningen har haft tillgång till ett utkast till konkurrensdirektiv. De bestämmelser som konkurrensdirektivet innehåller överensstämmer huvudsakligen med de bestämmelser som ges i det nya EG-regelverket. Det är därför vår mening att konkurrensdirektivet inte i sig föranleder någon ny reglering utöver den som följer av det antagna EG-regelverket.

10.2 En ny och samordnad lagreglering

Vårt förslag: Vi föreslår att regler om infrastrukturen för överföring av elektronisk kommunikation samt överföringen av sådan kommunikation samordnas i en ny lag.

10.2.1 Vad som menas med elektronisk kommunikation

I utredningens uppdrag ligger bl.a. att analysera lagstiftningen inom området för elektronisk kommunikation, utreda behovet av ny lagstiftning och föreslå sådan ny lagstiftning som behövs – dock inte förslag till grundlagsändringar – med inriktning på en horisontell och samordnad reglering av elektronisk kommunikationsinfrastruktur och elektroniska kommunikationstjänster.

Elektronisk kommunikation används ofta som en samlande benämning på den verksamhet som bedrivs inom det nya område som växer fram mot bakgrund bl.a. av konvergensutvecklingen och Internet. En sådan beskrivning är inte speciellt klargörande. Som bestämmande för en ny lagstiftning krävs att begreppet elektronisk kommunikation konkretiseras ytterligare.

Varken ramdirektivet eller särdirektiven anger någon definition av begreppet. Däremot definieras vad som menas med såväl elektroniska kommunikationsnät som elektroniska kommunikationstjänster i artikel 2 i ramdirektivet.

Med *elektroniskt kommunikationsnät* avses system för överföring och i tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigering samt andra resurser som medger överföring av signaler via tråd, via radio, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier. En *elektronisk kommunikationstjänst* är en tjänst som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs

av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät. Definitionen omfattar inte de av informationssamhällets tjänster som anges i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster⁸, som inte helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät. I begreppet informationssamhällets tjänster ingår en mängd olika tjänster som är kopplade till handeln av varor och tjänster över Internet eller andra nät, såsom e-handelstjänster, finansiella tjänster, informationstjänster, fastighetsmäklartjänster, webbhotell och söktjänster. En förutsättning för att en tjänst skall omfattas av sistnämnda begrepp är att den tillhandahålls online, dvs. via en förbindelse som möjliggör direkt interaktiv kommunikation.

Med utgångspunkt i ramdirektivets definitioner bör med elektronisk kommunikation menas överföring av signaler via tråd, via radio, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier. Utanför begreppet faller innehållet i tjänster som tillhandahålls via elektroniska kommunikationsnät. Definieras elektronisk kommunikation på detta sätt avgränsas tillämpningsområdet på ett inte obetydligt sätt till att avse förmedlingen av kommunikation, dvs. själva överföringen.

Direktiven för vårt uppdrag hänvisar även till lagar som inte reglerar överföringen av elektronisk kommunikation, nämligen lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer, lagen (2000:121) om radio- och teleterminalutrustning samt lagstiftning som genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden. Sistnämnda direktiv genomförs genom den nya lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster. Med hänvisning till detta anser vi oss inte förhindrade att överväga författningsändringar i till ramdirektivet och särdirektiven närliggande lagstiftning.

⁸ EGT L 204, 21.7.1998, s. 37, Celex 398L0034. Direktivet ändrat genom direktiv 98/48/EG (EGT L 217, 5.8.1998, s. 18, Celex 398L0048).

10.2.2 Behov av särskild lagstiftning rörande elektronisk kommunikation

En grundläggande förutsättning för det moderna samhället är väl fungerande elektroniska kommunikationer. Effektiva elektroniska kommunikationer har blivit allt viktigare för ekonomins tillväxt, näringslivets utveckling och viktiga samhällsfunktioner till följd av ett ständigt ökande informationsutbyte, en ökad internationalisering och en utbredning av användningen av informationsteknik inom flera samhällssektorer.

Sverige är i dag ett av världens ledande länder när det gäller användningen av informationsteknik och telekommunikationer. Det är angeläget att vi kan behålla och vidareutveckla denna framskjutna position. En förutsättning för det är bl.a. tillskapandet av ett utvecklingsfrämjande klimat för företag att verka i. Ett sätt att främja en positiv marknadsutveckling är att skapa så goda förutsättningar som möjligt för aktörerna på marknaderna att med acceptabla inträdeskostnader starta verksamheter och därigenom skapa en sund konkurrenssituation som inbjuder till nyskapande och nytänkande för att kunna profilera sig på marknaden.

I den gällande telelagen har lagstiftaren genom införande av olika former av skyldigheter, såsom att lämna tillträde till telenät, att medge förval och att bedriva samtrafik med andra operatörer, sökt skapa förutsättningar för effektiva telekommunikationer och konkurrens på en tidigare monopolmarknad. Under senare tid har ett antal undersökningar gjorts av bland andra Post- och telestyrelsen för att få en bild av hur konkurrensförhållandena ser ut på olika delmarknader inom teleområdet och på Internetmarknaden.⁹ Den bild som redovisas kan i princip sägas innebära att konkurrenssituationen på olika delmarknader har förbättrats genom åren. Det finns skäl att anta att teleregleringen successivt har öppnat upp för nya företag att göra sitt inträde på marknaden, vilket lett till alltmer och allt fler konkurrensutsatta marknader med ett ökat antal aktörer (se bl.a. prop. 1996/97:61, s. 26 ff. och 1999/2000:57, s. 19).

Den gynnsamma, men i vissa fall långsamma, konkurrensutvecklingen har aktualiserat frågan om telesektorn är mogen för ett avskaffande av det sektorsspecifika regelverket och en övergång till så kallad generell lagstiftning. Med sektorsspecifik lagstiftning för-

⁹ Post- och telestyrelsens rapporter "Konkurrenssituationen på olika delmarknader inom teleområdet" (PTS, februari 2001), "Mobiltelemarknaden" (PTS, KOV och KKV, september 2001) och "Studie av tredjepartsoperatörer på marknaden för mobila teletjänster" (PTS, december 2001).

står i detta sammanhang en reglering som är anpassad för en sektors speciella förhållanden. Den gällande telelagen utgör en sådan reglering, specifik för telesektorn. När frågan om en övergång till generell lagstiftning diskuteras avses, med hänsyn till telelagens uttalade syfte att åstadkomma konkurrens som medel för att uppnå effektiva kommunikationer, som regel en övergång från telereglering till en tillämpning av generell konkurrensrätt, dvs. konkurrenslagen.

Den nuvarande konkurrenslagen (1993:20, KL) trädde i kraft den 1 juli 1993. Lagen har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Effektiv konkurrens kan enligt förarbetena anses råda på en marknad där antalet säljare inte är för begränsat, de utbudna produkterna inte är för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga väsentliga hinder finns för nyetablering av företag (prop. 1992/93:56, s. 66).

KL bygger på den s.k. förbudsprincipen, vilket innebär att det i lagtexten finns preciserade förbud mot förfaranden som begränsar konkurrensen. Den som bryter mot förbuden kan drabbas av sanktioner. EG:s konkurrensregler har utgjort modell för nuvarande KL. Artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget – som innehåller generella förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och missbruk av dominerande ställning – har sin motsvarighet i KL:s 6 och 19 §§.

Förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i 6 § KL innebär att samarbete mellan företag inte är tillåtet om syftet eller resultatet är att konkurrensen hindras, begränsas eller snedvrids på ett märkbart sätt. Exempel på olagliga samarbeten är prissamarbete och marknadsuppdelning. Samarbete mellan företag kan emellertid också ha positiva effekter som överväger nackdelarna för konkurrensen. För sådana avtal får Konkurrensverket besluta om undantag även om samarbetet i sig är konkurrensbegränsande. Vissa förutsättningar måste emellertid vara uppfyllda för att undantag skall kunna lämnas och undantag gäller bara under viss tid.

Förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 19 § KL innebär att ett företag inte får missbruka sin ställning till att konkurrera ut andra företag på samma marknad. Det får t.ex. inte använda sig av diskriminering eller underprissättning för att slå ut en svagare konkurrent. Det går inte att få undantag från förbudet mot missbruk av dominerande ställning.

Om ett företag är osäkert på om vissa metoder eller avtal strider mot något av förbuden i KL kan det begära ett icke-ingripande-besked. Ett sådant innebär en förklaring att ett visst avtal eller förfarande inte omfattas av förbuden i 6 eller 19 § KL enligt de uppgifter som lämnats av företaget eller som annars är tillgängliga för verket och att det därför inte finns anledning för verket att ingripa med stöd av konkurrenslagen.

Enligt 23 § KL får Konkurrensverket förelägga ett företag att upphöra med överträdelser av förbuden i 6 eller 19 §. Föreläggandet kan förenas med vite. Om företaget inte rättar sig efter ett vitesföreläggande kan domstol, på talan av verket, döma ut vitet. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbuden riskerar att betala en konkurrensskadeavgift och skadestånd till de företag som drabbas.

Själva utformningen av ett föreläggande beror på vilket slags överträdelse det är fråga om i det enskilda fallet. Hur föreläggandena skall utformas har inte angetts i lagen. Detta ger enligt förarbetena en möjlighet att välja den i det särskilda fallet lämpligaste åtgärden (prop. 1992/93:56, s. 90 f). Som en allmän princip bör gälla att föreläggandet inte skall vara mer vittgående än som erfordras. Förarbetena talar om fyra kategorier av förelägganden: föreläggande att upphöra att tillämpa visst avtal eller förbudet förfarande, säljföreläggande, rättelseföreläggande eller pridföreläggande. Föreläggandet får bara fylla sådana konkurrensfrämjande syften som direkt följer av förbudsreglerna och får inte användas för allmänt näringspolitiska syften. Eftersom föreläggande ofta förenas med vite gäller att beslutet skall vara tillräckligt preciserat. Utvidgade förelägganden om att t.ex. vidta annan liknande åtgärd ger lagtexten inte stöd för.¹⁰

Vid en jämförelse mellan sektorspecifik lagstiftning och generell konkurrenslagstiftning framhålls i vissa sammanhang regelverkens olika karaktär av ex ante respektive ex post. Med detta avses vanligen att den sektorspecifika lagstiftningen – i vart fall på området för elektronisk kommunikation – medger en möjlighet att på förhand ställa upp skyldigheter eller handlingsregler i syfte att förebygga att t.ex. en tidigare monopolaktör motverkar konkurrensen på marknaden, medan den generella konkurrenslagstiftningen i huvudsak bygger på ingripanden i efterhand mot konstaterade överträdelser mot lagens förbudsbestämmelser.

¹⁰ se Carlsson m.fl., Konkurrenslagen – En kommentar, Norstedts, s. 289 ff.

Såväl EG:s konkurrensregler som KL innehåller i och för sig även ex ante-inslag. Om företag söker undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i 6 § KL har Konkurrensverket enligt 10 § andra stycket möjlighet att förena ett sådant undantag med villkor. Vidare syftar prövningen av vissa företagskoncentrationer enligt 34 a § KL till att på förhand förhindra att sådan dominerande ställning förstärks eller uppstår som väsentligt hämmar förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på marknaden. Detta kan enligt 35 § KL ske genom att koncentrationen stoppas eller, om det är tillräckligt, genom att part i företagskoncentrationen föreläggs att avyttra ett företag eller del av ett företag eller genomföra någon annan konkurrensfrämjande åtgärd. Även den svenska konkurrenslagstiftningen är dock ex post till sin karaktär i den meningen att ett föreläggande från Konkurrensverket endast kan följa på en konstaterad överträdelse mot KLs förbudsbestämmelser i 6 eller 19 §.

En väsentlig och belysande skillnad mellan telelagen och konkurrenslagen är alltså att telelagen medger ingripanden på förhand, s.k. förhandsskyldigheter, för att komma till rätta med ett angivet problem eller ett potentiellt problem, medan konkurrenslagen huvudsakligen innebär ett ingripande i efterhand mot missförhållanden i konkurrensfrågor. En övergång till att tillämpa generell lagstiftning innebär i princip att inga mer generella konkurrensbetingade förhandsregleringar skall finnas.

Särskild sektorslagstiftning eller särslagstiftning kan användas speciellt för att motverka bl.a. missbruk av marknadsstyrka och för att främja konkurrens på marknader där förutsättningar ännu saknas för en väl fungerande konkurrens. Särslagstiftning kan då ses som ett komplement till konkurrenslagen för att främja konkurrens och effektivitet på nyligen avreglerade marknader där det råder inträdesbarriärer. Det finns emellertid också skäl som talar mot särslagstiftning i allmänhet och prisregleringar i synnerhet. Transaktionskostnaderna för implementering och tillsyn ökar, liksom risken för att incitamenten på marknaden snedvrids. En dåligt utformad särslagstiftning kan leda till dynamiska effektivitetsförluster i form av felaktiga investeringsbeslut. Det finns därför anledning att iaktta försiktighet vid utformning och tillämpning av särslagstiftning. För företagen är väl utformade och långsiktigt stabila spelregler av stor vikt för deras beslut på olika marknader. En bärande tanke bakom det nya EG-rättsliga regelverket är också att i takt med att konkurrensen utvecklas låta särslagstiftningen ge

vika för generell konkurrenslagstiftning. Samtidigt kräver detta en flexibilitet i regelverket som i någon mån försvårar förutsebarheten. Utgångspunkten är emellertid att de ingripanden som görs skall vara proportionerliga och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att komma till rätta med ett specifikt problem på marknaden.

Det står klart att vissa delmarknader mer än andra kan anses komma i fråga för en avreglering. Lika klart är det, mot bakgrund av bl.a. de ovan nämnda undersökningarna och de uppgifter vi fått del av under möten med olika aktörer och intresseorganisationer, att det på andra delmarknader alltså föreligger behov, större eller mindre, av sektorsspecifik reglering. Det finns behov både av att komma till rätta med konkurrenssituationen på marknader där effektiv konkurrens inte råder och att bibehålla den sköra konkurrens som vunnits på vissa marknader genom telelagstiftningen.

Ett annat tungt vägande skäl för sektorsspecifik lagstiftning följer av det nya EG-regelverk som antagits av medlemsstaterna. I detta förespråkas visserligen avreglering som utgångspunkt, men EG-regelverket kräver också i många fall att de nationellt ansvariga myndigheterna, under vissa förutsättningar, skall införa förhandsskyldigheter. I andra fall skall möjlighet finnas att införa sådana för att säkerställa bl.a. en effektiv konkurrens.

Enligt vår mening är det för närvarande inte lämpligt eller, mot bakgrund av Sveriges åligganden enligt ramdirektivet och särdirektiven, ens möjligt att genomföra en fullständig övergång till generell – konkurrensrättslig – lagstiftning på området för elektronisk kommunikation.

10.2.3 Behovet av en samordnad lagstiftning

Inom vårt uppdrag ligger att överväga om nuvarande författningsstruktur på området för elektronisk kommunikation är ändamålsenlig och i vilken utsträckning en systematisk samordning bör ske. Utgångspunkten för denna del av uppdraget skall vara Konvergensutredningens slutsatser om en inriktning mot en horisontell och samordnad reglering av elektronisk kommunikationsinfrastruktur och elektroniska kommunikationstjänster (SOU 1999:55, s. 231 – 266). I våra direktiv anges att vi skall föreslå de förändringar av författningsstrukturen på området som vi finner nödvändiga, med inriktning på en samlad lagstiftning inom området. Syftet

med vårt uppdrag är att skapa en modern, teknikneutral och framtidsanpassad lagstiftning.

Den utveckling som skett på området för elektronisk kommunikation innebär bl.a. att olika infrastrukturer och tekniker för överföring av kommunikation och tjänster sammansmält så att de numera inte är begränsade till att bära eller överföra den tjänst som de ursprungligen avsetts för. Denna så kallade konvergensutveckling har utförligt redogjorts för i Konvergensutredningens betänkande.

Konvergensutredningen har beträffande syftet med en samordning av lagstiftningen yttrat följande (s. 237).

Syftet med en samordning bör vara att avhjälpa de gränsdragnings- och tolkningsproblem som påvisats vid tillämpningen av gällande rätt och att om möjligt utveckla en regelstruktur som på ett bättre sätt än i dag främjar utvecklingen och samtidigt utgör ett mer effektivt instrument för att uppfylla de politiska målsättningar som är aktuella i detta sammanhang. Eftersom förekomsten av regler i sig kan utgöra en belastning för utvecklingen, bör en strävan i sammanhanget vara att förenkla och minimera regelstrukturen. Detta framför allt för att undvika oklarheter, underlätta marknadstillträde och skapa förutsättningar för en mer effektiv myndighetstillsyn. Följande allmänna utgångspunkter (utan särskild rangordning) bör därför gälla för en anpassning av regelverk och regelstruktur till konvergensutvecklingen:

- Regleringen skall främja konkurrens och motverka marknadsmisslyckanden, t.ex. skadliga konkurrensbegränsningar.
- Regleringen skall tillfredsställa de behov och politiska målsättningar som inte kan uppfyllas med konkurrens som verkningssmedel (det kan handla om t.ex. mångfald, tillgänglighet och konsumentskydd med avseende på innehåll).
- Regleringen skall inte vara mer långtgående än nödvändigt för att tillfredsställa dessa behov och politiska målsättningar.
- Regleringen skall i möjligaste mån vara konkurrensneutral.
- Regleringen skall i möjligaste mån vara oberoende av teknik.
- Regleringen skall vara tydlig och förutsägbar, bl.a. vad gäller regleringens ändamål.

Vi har ingen annan uppfattning om syftet med en samordning av lagstiftningen på området för elektronisk kommunikation. Som vi ser det bör dock kravet på överskådlighet läggas till som en viktig faktor.

Utvecklingen på området för elektronisk kommunikation går alltjämt med hög hastighet mot fullständig konvergens. Möjligheterna och teknikerna för att kommunicera elektroniskt utvecklas och förbättras hela tiden. Konvergensutredningens slutsatser om att konvergensutvecklingen negativt påverkar den gällande lagstift-

ningens och regelstrukturens förmåga att uppfylla sina syften och att det därför finns ett behov av samordning av lagstiftningen äger fortfarande bärkraft och delas av oss.

Bestämmelser som på ett eller annat sätt har anknytning till elektronisk kommunikation finns i ett antal lagar. Några av dessa lagar har redovisats under föregående kapitel om gällande rätt. Dessutom har riksdagen nyligen antagit en lag (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster (prop. 2001/2002:150) som är av visst intresse. Lagen bygger på Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden ("Direktiv om elektronisk handel").¹¹ Mot bakgrund av det nya EG-regelverkets uppbyggnad och tillämpningsområde kan en mycket grov indelning av dessa lagars bestämmelser i några kategorier vara belysande.

En första kategori bestämmelser som det nya EG-regelverket utkristalliserar är infrastrukturrelaterade regler, dvs. sådana som påverkar möjligheten att tillhandahålla och i övrigt förfoga över infrastruktur. Bestämmelser av det slaget finns i telelagen, lagen om radiokommunikation och lagen om standarder för sändning av TV-signaler.

En andra kategori regler angår elektroniska kommunikationstjänster som helt eller huvudsakligen består i att överföra elektronisk kommunikation, dvs. själva överföringstjänsten. Sådana bestämmelser finns för närvarande till största delen i telelagen, men även i radio- och TV-lagen.

Till en tredje kategori bestämmelser kan hänföras innehållsrelaterade bestämmelser som inte omfattas av det nya EG-regelverket. Hit hör radio- och TV-lagen, lagen om elektroniska anslagstavlor samt den nya lagen om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster. Lagen om kvalificerade signaturer reglerar bl.a. verifieringen av översänd information och gäller inte själva överföringen som sådan. Också den lagen får därför i detta sammanhang hänföras till kategorin innehållsrelaterade bestämmelser.

Slutligen kan till en fjärde kategori bestämmelser hänföras bestämmelser om krav på utrustning som skall anslutas till infrastrukturen men som inte anses tillhöra denna. Sådana bestämmelser återfinns i lagen om radio- och teleterminalutrustning och lagen om avkodningsutrustning.

¹¹ EGT L 178, 17.7.2000, s. 1, Celex 32000L0031.

För en samordning av de ovan angivna författningarna talar starka skäl om överskådlighet, konvergensproblematikens medföljande gränsdragningsproblematik m.m. Vad som komplicerar saken är att lagarna reglerar olika och i vissa fall speciella förhållanden samt att de tillkommit vid olika tidpunkter och i viss mån därför använder en terminologi som gör dem svåra att samordna. Med hänsyn till uppdragets snäva tidsram har det inte varit möjligt att göra en fullständig och djupare analys av konsekvenserna av dessa skillnader. Vi har därför tvingats nöja oss med följande reflektioner.

Det antagna EG-regelverket reglerar som ovan redovisats infrastrukturfrågor och därtill närliggande tjänstefrågor. Regelverket är avsett att vara teknikneutralt eller teknikoberoende och att omfatta alla former av infrastruktur på området. Under direktivens tillämpningsområde faller alltså den traditionella televerksamheten, men även kommunikationsverksamhet i form av sändningar över kabelnät, elnät och andra nät avsedda för radio- och TV-sändningar. På det infrastrukturella regleringsområdet är en samordning speciellt lämplig på grund av konvergensen, där skillnaderna mellan de olika formerna av överföringsteknik och de informationsbärande kommunikationsnäten suddas ut. Även på regleringsområdet för överföringstjänster medför konvergensen ett behov av samordning med det infrastrukturella regleringsområdet. När det gäller frågan om en sådan lagstiftning kan eller bör utsträckas att omfatta även regleringsområden utanför det infrastrukturella och det för överföringstjänster finns det anledning att skilja mellan regleringen för tele, media och IT.

Teleområdet

Teleområdet är i sig till huvudsaklig del att hänföra till det infrastrukturella regleringsområdet och regleringsområdet för överföringstjänster. Det finns inte några bärande skäl mot att bestämmelserna i såväl telelagen som lagen om radiokommunikation kan och bör samordnas.

Vad däremot gäller lagen om radio- och teleterminalutrustning är den uppbyggd efter en annan struktur och annan terminologi än vad som följer av det nya EG-regelverket på området. Beträffande terminalutrustning anges i skälen till ramdirektivet att direktivet inte omfattar utrustning som omfattas av Europaparlamentets och

rådets direktiv 1999/5/EG av den 9 mars 1999 om radioutrustning och teleterminalutrustning och om ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse (RTTE-direktivet). Däremot omfattas konsumentutrustning som används för digital-TV.

Några andra skäl för en samordning av lagen om radio- och teleterminalutrustning i en lag om elektronisk kommunikation än intresset att uppnå överskådlighet torde inte föreligga. Denna vinst skall i och för sig inte underskattas men kräver att även övrig lagstiftning på området för elektronisk kommunikation, utöver det infrastrukturella regleringsområdet och regleringsområdet för överföringstjänster, kommer ifråga för en sådan samordning.

Mediaområdet

Av speciellt intresse är frågan om en samordning mellan telelagen och radio- och TV-lagen. Denna fråga är central för valet av lagstiftning i det fortsatta arbetet och kräver därför en något utförligare genomgång. Konvergensutredningens slutsats var att de bästa förutsättningarna för en samordning mellan telelagen och radio- och TV-lagen ligger på det infrastrukturella regleringsområdet och att sådan samordning skulle innebära ett betydelsefullt steg mot att undvika gränsdragnings- och tolkningsproblem mot bakgrund av konvergensutvecklingen (SOU 1999:55, s. 259).

Som ovan nämnts innehåller radio- och TV-lagen enligt 1 kap. 1 § föreskrifter om sändningar av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. En sändning anses enligt andra stycket samma lagrum riktad till allmänheten endast om den samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den. Lagen innehåller tämligen omfattande jurisdiktionsregler. Beträffande tillstånd och registrering krävs enligt 2 kap. 1 § första stycket tillstånd för att sända ljudradio eller TV-program med hjälp av radiovågor på frekvens under 3 gigahertz. Tillstånd krävs inte enligt andra stycket samma lagrum för sändningar av sökbar text-TV som sker från radiosändare som används för andra sändningar med stöd av tillstånd enligt lagen. Tillstånd krävs inte heller för sändningar som är särskilt anpassade för syn- eller hörselskadade och som äger rum under högst fyra timmar om dygnet från en sådan radiosändare. I sista stycket av lagrummet finns en hänvisning om att föreskrifter om tillstånd att inneha eller använda radiosändare finns i lagen om

radiokommunikation. Vissa tillstånd meddelas av regeringen och andra av Radio- och TV-verket. Enligt 2 kap. 3 § radio- och TV-lagen skall den som bedriver sändningsverksamhet för vilken det inte behövs tillstånd och den som för någon annans räkning bedriver sändningsverksamhet över satellit eller upplåter satellitkapacitet (satellitentreprenör) anmäla sig för registrering hos radio- och TV-verket.

I radio- och TV-lagen finns vidare regler om vilka villkor som får knytas till sändningstillstånd som meddelas av regeringen, regler om närradio, lokalradio, regler om sändningarnas innehåll, reklam och annan annonsering, regler om vidareändring i kabelnät, regler om granskning och tillsyn m.m.

Av intresse för denna utredning är alla författningar inom radio- och TV-området som innehåller krav på tillstånd eller anmälan för utsändningar av program samt rättigheter eller krav avseende överföringen av sådana sändningar för den som har rätt att bedriva verksamheten. Det gäller lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område samt lagen (1998:31) om standarder för sändning av TV-signaler som genomför det genom ramdirektivet och särdirektiven upphävda EG-direktivet 95/47/EG om tillämpning av standarder för sändning av TV-signaler i svensk lagstiftning.

Det finns dessutom förordningar som utfärdats med stöd av ovanstående lagar. Dessa är lokalradioförordningen (1993:126), förordningen (1995:1020) om digitala ljudradiosändningar, förordningen (1997:994) om marksänd digital-TV och förordningen (1998:32) om standarder för sändning av TV-signaler.

I ramdirektivet anges i artikel 1.2 att direktivet och särdirektiven inte påverkar de skyldigheter som anges i nationell lagstiftning i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen, eller direkt i gemenskapslagstiftningen, med avseende på sådana tjänster som tillhandahålls med hjälp av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster. I punkten 3 samma artikel anges vidare att direktivet och särdirektiven inte påverkar de åtgärder som i enlighet med gemenskapslagstiftningen vidtagits på gemenskapsnivå eller nationell nivå för att arbeta för mål som avser allmänintresset, särskilt när det gäller reglering av innehåll och audiovisuell politik.

I skälen till ramdirektivet anges bl.a. att det är nödvändigt att särskilja regleringen av överföringen från regleringen av innehållet. Innehållet i tjänster som tillhandahålls via elektroniska kommuni-

kationsnät med hjälp av elektroniska kommunikationstjänster, till exempel sändningsinnehåll, finansiella tjänster och vissa tjänster som hör till informationssamhället, omfattas därför inte av regelverket. Detta påverkar därför inte åtgärder som vidtas på gemenskapsnivå eller på nationell nivå vad avser sådana tjänster, i enlighet med gemenskapslagstiftningen, för att främja kulturell eller språklig mångfald och för att säkerställa att mediemångfalden bevaras. Innehållet i TV-program omfattas av rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television.

Vidare anges i skälen till ramdirektivet att den omständigheten att det görs åtskillnad mellan reglering av överföring och reglering av innehåll inte hindrar att man tar hänsyn till sambanden mellan dem, särskilt för att garantera mediemångfald, kulturell mångfald och konsumentskydd.

I skälen till ramdirektivet anges fortsättningsvis att regleringen av den audiovisuella politiken och innehållet genomförs för att nå mål som avser allmänintresset, som yttrandefrihet, mediemångfald, opartiskhet, kulturell och språklig mångfald, social delaktighet, konsumentskydd och skydd av minderåriga. I kommissionens meddelande "Principer och riktlinjer för gemenskapens audiovisuella politik i den digitala eran" och rådets slutsatser av den 6 juni 2000 fastställdes de nyckelåtgärder som gemenskapen skall vidta för att genomföra den audiovisuella politiken.

Konsumentutrustning som används för digital-TV omfattas enligt skälen till ramdirektivet av det nya EG-regelverket.

Av tekniska och ekonomiska skäl är det vanligt att utsändning till allmänheten av radio- och TV-program sker genom användning av radiovågor. I auktorisationsdirektivet anges i skälen beträffande tilldelning av nyttjanderätter följande. Utan att det påverkar de särskilda kriterier och förfaranden som medlemsstaterna antagit för att bevilja nyttjanderätter till radiofrekvenser för leverantörer av innehåll i radio- och TV-sändningar för att verka för de mål som avser allmänintressena i enlighet med gemenskapslagstiftningen, skall sådana nyttjanderätter beviljas genom ett öppet och icke-diskriminerande förfarande med god insyn.

Som framhålls i skälen till auktorisationsdirektivet kan ett och samma företag, till exempel en kabeloperatör, erbjuda både elektroniska kommunikationstjänster, exempelvis överföring av TV-signaler, och tjänster som inte omfattas av det nya regelverket,

exempelvis saluföring av ett utbud av innehåll för ljudradio- eller TV-sändningstjänster. I sådant fall kan företaget åläggas skyldigheter med avseende på dess verksamhet som leverantör eller distributör av innehåll enligt andra bestämmelser än dem som anges i t.ex. auktorisationsdirektivet, utan att de begränsningar som följer av direktivet skall anses ha överskridits.

Reglerna i de lagar och förordningar som gäller på medieområdet och som har räknats upp ovan i detta avsnitt kan i princip delas upp i två delar. Den ena delen är relaterad till innehållet i program m.m. och avser sändningsverksamheten. Den andra delen avser infrastrukturen för överföring, överföringen och mottagningen av sändningarna.

EG:s nya regelverk avser som nämnts att åstadkomma en enhetlig reglering för infrastrukturen för elektronisk kommunikation. För att åstadkomma detta är det naturliga att de regler som finns om infrastrukturen i den svenska regleringen på medieområdet antingen tas in i lagen om elektronisk kommunikation eller behandlas i särskilda författningar som inte också avser innehållsreglering. Det saknas däremot, i vart fall som situationen ser ut idag beträffande särskilt tjänstekonvergensen, anledning att ta med också innehållsregleringen i en ny lag om elektronisk kommunikation.

Radio- och TV-lagen innehåller huvudsakligen regler som tar sikte på innehållet i sändningar av ljudradio- och TV-program. Lagen innehåller endast ett begränsat antal regler som gäller infrastrukturen. Vi föreslår därför att lagen behålls i princip oförändrad. Samma sak gäller de regler som bygger på radio- och TV-lagens innehållsreglering, som lagen om koncessionsavgift på televisionens och radions område, lokalradioförordningen, förordningen om digitala ljudradiosändningar och förordningen om marksänd digital-TV.

Däremot innehåller lagen och förordningen om standarder för sändning av TV-signaler regler som gäller infrastrukturen. Bestämmelserna bör dock med hänsyn till att de avser en så specifik företeelse som TV-standarder alltjämt behandlas i särskild ordning. Lagen måste emellertid ses över med hänsyn till EG:s nya regelverk.

IT-området

IT-området är förhållandevis oreglerat. Av de ovannämnda lagarna är det i första hand lagen om kvalificerade elektroniska signaturer, lagen om elektroniska anslagstavlor och den nya lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster som kommer i fråga för att samordnas i en horisontell och teknikoberoende eller teknikneutral lagstiftning.

Lagen om kvalificerade elektroniska signaturer syftar bl.a. till att göra information som överförts på elektronisk väg tillförlitlig genom att informationen kan förses med en elektronisk underskrift, en signatur, från avsändaren. Lagen reglerar alltså överföringen av innehåll i elektronisk kommunikation. Lagen om elektroniska anslagstavlor är teknikneutralt utformad och syftar till att komma till rätta med spridning av oönskad information. Vid dess tillkomst ansåg lagstiftaren att det fanns starka skäl för en särreglering. Vad gäller dessa två lagar reglerar de olika delar av området för elektronisk kommunikation. De bör också kunna inordnas under en samordnad lagstiftning. En sådan samordning av dessa båda lagar är dock huvudsakligen motiverad av överskådlighetsskäl.

Vad gäller lagen om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster konstaterar regeringen att bl.a. skillnader för spridande av information och omfattningen av denna spridning genom t.ex. Internet jämfört med andra kommunikationsformer, såsom telefon och telefax, ger upphov till speciella problem som kräver speciella lösningar. Dessa lösningar kan inte alltid omfatta företeelser utanför informationssamhällets tjänster. Regeringen har bl.a. därför valt att reglera informationssamhällets tjänster i en horisontell speciallag (prop. 2001/02:150, s. 51 ff.). Denna uppfattning delas av oss och vi anser vidare att det inte är lämpligt att samordna regleringen av elektronisk handel och informationssamhällets tjänster med den infrastrukturella regleringen. Däremot kan starka skäl anföras för att samordna ansvarsfrihetsbestämmelserna i den nya e-handelslagen med bestämmelserna i lagen om elektroniska anslagstavlor. Den frågan får dock anses ligga utanför utredningens uppdrag.

Om samordning inte sker av lagen om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster försvagas det anförda skälet för att samordna lagen om kvalificerade elektroniska signaturer och lagen om elektroniska anslagstavlor med det infrastrukturella regleringsområdet starkt. Överskådligheten blir inte fullständig. Vi

föreslår därför att dessa tre lagar inte bör samordnas med en ny lag om elektronisk kommunikation.

Sammanfattning

Med hänsyn till de ställningstaganden som redovisats i det föregående är det vår uppfattning att en samordning av reglerna om överföring av elektronisk kommunikation kan och bör ske. Det begränsade antalet regler som redan finns i radio- och TV-lagen och som gäller eller har nära anknytning till infrastrukturen och överföringen av radio- och TV-program, bör dock inte överföras till en samordnad reglering. Regler som avser innehållet i elektroniska tjänster skall helt hållas utanför en ny samordnad reglering. Sammanfattningsvis innebär detta att det är i huvudsak telelagen och lagen om radiokommunikation som bör samordnas i en ny lag.

För en samordning i en ny lag talar också starkt att det nya EG-regelverket innebär en omfattande reglering av en begränsad samhällssektor. Som framgått träffar direktivens detaljerade bestämmelser tillämpningsområdena för telelagen, lagen om radiokommunikation, radio- och TV-lagen samt lagen om standarder för sändning av TV-signaler. Det är visserligen tänkbart att genomföra det nya EG-regelverket genom nödvändiga ändringar i samtliga dessa lagar. Ett sådant genomförande skulle emellertid föranleda ett mycket stort antal ändringar i det befintliga regelverket, särskilt telelagen och lagen om radiokommunikation. Att på det sättet överge direktivens systematik och struktur skulle snarast försämra överskådligheten.

Dessa omständigheter sammantagna innebär enligt utredningen att genomförandet av det nya EG-regelverket till största delen bör ske genom en ny speciallag om elektronisk kommunikation som omfattar all elektronisk överföring, oberoende av terminaler, överföringsteknik m.m.

10.3 En ny lag om elektronisk kommunikation

Vårt förslag: Lagen om elektronisk kommunikation skall följa den systematik som traditionellt används i Sverige, men till sakinhållet vara nära knuten till det nya EG-regelverket.

Lagen skall gälla elektroniska kommunikationer och elektroniska kommunikationstjänster samt påbörjande och utövande av verksamhet som rör sådana tjänster. Den skall dock endast vara tillämplig på tjänster som helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av elektronisk kommunikation. Lagen skall inte vara tillämplig på radio- och teleterminalutrustning samt radio- och TV-standarder.

10.3.1 Genomförandet av det nya EG-regelverket

Såsom anges i våra utredningsdirektiv är ett EG-direktiv bindande för medlemsstaterna endast i fråga om det resultat som skall uppnås. Medlemsstaterna får själva välja form och metod för implementering. Det innebär att staten inte är bunden av t.ex. ett direktivs terminologi eller systematik, om det avsedda resultatet kan uppnås med en annan terminologi och systematik. I vårt uppdrag ligger därför att med beaktande av svensk lagstiftningstradition föreslå den lagstiftning som är nödvändig för att genomföra de nya direktiven och beslutet om radiospektrumpolitiken.

Utredningens uppdrag innebär att lämna förslag på hur ramdirektivet och de fyra särdirektiven samt radiospektrumbeslutet skall införlivas i svensk lagstiftning. Det nya EG-regelverket syftar till att harmonisera regelverket för de konvergerande sektorerna telekommunikation, media och IT.

Som nämnts ovan föreslår vi ett nytt politiskt mål för sektorn, som innebär att enskilda och myndigheter skall ha största möjliga tillgång till effektiva och säkra elektroniska kommunikationer med bästa möjliga urval, pris och kvalitet. Målet skall uppnås genom bl.a. tillskapandet av fungerande konkurrens på området för elektronisk kommunikation.

Utgångspunkten för det nya EG-regelverket, liksom för vår gällande nationella lagstiftning på området för telekommunikationer, är att nationell konkurrenslagstiftning och gemenskapskonkurrenslagstiftning i vart fall på sikt skall räcka som reglering av områ-

det för elektronisk kommunikation i konkurrensrelaterade frågor.¹² Det innebär att speciell konkurrensfrämjande reglering, såsom regler om samtrafik och andra former av tillträde till elektroniska kommunikationsnät med tillhörande faciliteter, endast skall införas när det föreligger ett särskilt behov av det.

Vidare ställer EG-regelverket, speciellt det s.k. USO-direktivet, vissa krav på medlemsstaterna att tillförsäkra medborgarna tillgång till i vart fall ett minimiutbud av tjänster till en angiven kvalitet och till ett överkomligt pris. Därutöver ges vissa bestämmelser av konsumenträttslig karaktär vilka också träffar andra slutanvändare än konsumenter.

Det nya EG-regelverket ger alltså i vissa frågor en fakultativ möjlighet att föreskriva längre gående skyldigheter. Vi menar dock att som grundprincip bör gälla att den svenska regleringen inte skall sträcka sig utöver vad direktiven eller beslutet kräver.

10.3.2 Formen för genomförande av EG-regelverket

Vid genomförande av EG-direktiv till svensk rätt finns det olika möjliga tillvägagångssätt. Utan att göra anspråk på en uttömmande redovisning av alternativa förfaringsätt öppnar sig i vart fall tre tänkbara metoder.

1. Direktivet kan genomföras genom direkt *inkorporering* av det samma i svensk lagstiftning, med vilket förstås att direktivet förs över till svensk rätt i oförändrad form.
2. Direktivet kan genomföras genom *transformering*, vilket innebär att direktivets innehåll formas om enligt den teknik för normgivning som normalt används i Sverige.
3. Direktivet kan genomföras genom en *kombination* av inkorporering och transformering.

Vilket av dessa tillvägagångssätt som väljs beror till stor del på vad som regleras, omfattningen av regleringen och direktivets utformning.

Vid genomförandet av det nya EG-regelverket måste särskilt beaktas dels mängden bestämmelser, dels de olika direktivens varierande tillämpningsområden, dels utformningen av direktivets bestämmelser. I inte obetydlig utsträckning utpekar och förpliktar

¹² se bl.a. Ramdirektivet, artikel 7 och skäl 27; tillträdesdirektivet artikel 8 samt skäl 6 och 12; prop. 1992/93:200, s. 80f; prop. 1996/97:61, s. 34; prop. 1999/2000:57, s. 19; prop. 1999/2000:140.

direktiven medlemsstaterna att vidta vissa åtgärder, säkerställa vissa förhållanden m.m. Redan av detta skäl är det inte lämpligt eller tillräckligt att direktivet förs över till svensk rätt i oförändrad form. För att förtydligas och få genomslag på det nationella planet bör direktiven och radiospektrumbeslutet, i vart fall som utgångspunkt, anpassas till svenska förhållanden. Den svenska lagstiftningstraditionen med förhållandevis kortfattad lagstiftning bör därför inte frångås. Med hänsyn till direktivets komplexa och delvis detaljerade karaktär är det dock ofrånkomligt att delar av direktivet mer eller mindre ordagrant måste införas i lagstiftningen.

Detaljeringsgrad

Regleringen i EG-regelverket innehåller inte bara generella regler som kan behöva konkretiseras utan också regler med hög konkretion. Ett exempel på förstnämnda är vilka specifika åtgärder som får vidtas mot ett företag med betydande inflytande på en marknad. Ett exempel på sistnämnda är de tekniska specifikationer som skall vara uppfyllda för vissa samhällsomfattande tjänster.

Som utgångspunkt bör gälla att de svenska föreskrifterna bör vara lika utförliga som direktivets, om det inte är klart att en mindre utförlighet är tillräcklig. Lagtexten bör t.ex. inte onödigt tyngas med föreskrifter, speciellt inte i tekniska avseenden. Den ofta höga detaljeringsgraden och direktivets karaktär ger sålunda ett tämligen stort utrymme att komplettera lagreglerna med verkställighetsföreskrifter. Dessa får emellertid inte innebära åligganden för enskilda eller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som inte har stöd i lagen. Lagregleringen måste alltså vara så komplett att den ger tillräckligt underlag för en bedömning av vilka åligganden som faktiskt åvilar företag och enskilda.

Det bör i sammanhanget framhållas att EG-regelverket utgör ett harmoniserande regelverk och består inte av s.k. minimidirektiv, som kan frångås till förmån för en högre skyddsnivå (kravnivå). Detta har betydelse för möjligheterna att delegera till regeringen eller annat organ att meddela särskilda föreskrifter. Oavsett på vilken konstitutionell nivå som direktivet införlivas med svensk rätt, måste därmed de föreskrivande organen hålla sig inom de gränser som direktivet anger i fråga om krav och skyldigheter m.m.

Systematik

En annan fråga är i vilken utsträckning det är lämpligt att följa ramdirektivets, särdirektivens och radiospektrumbeslutets strukturella uppbyggnad och terminologi. Enligt vår mening talar övervägande skäl för att en ny lag bör följa den systematik som traditionellt används i Sverige. Sakinnehållet i lagen bör ordnas på det sätt som är mest logiskt och praktiskt för den som skall tillämpa lagen. Lagens disposition bör avspegla detta förhållande.

Terminologi

En inte helt okomplicerad fråga att ta ställning till är i hur stor utsträckning det är lämpligt att följa direktivens terminologi. Det är, utöver att använda en för nationella förhållanden anpassad systematik, viktigt att i möjligaste mån följa svenska traditioner i fråga om lagstil och inte i onödan tynga lagtexten med ett ohanterligt språkbruk. Det är därför, som vi ser det, nödvändigt att göra vissa förenklingar och modifieringar i förhållande till direktivet. Dessa avses att, om det finns behov av det, behandlas löpande i sitt sammanhang under de följande avsnitten i detta kapitel.

Det måste i sammanhanget beaktas att EG-regelverket och lagen om elektronisk kommunikation skall reglera ett mycket dynamiskt område där utvecklingen av ny teknik för elektronisk överföring och för elektronisk kommunikation går med rasande fart framåt. Det är svårt att se vad som kommer att hända längre fram i tiden än något år. Det finns därför en risk för en utveckling som innebär att reglerna inte till fullo korresponderar med den nya teknik som växer fram om de görs alltför konkreta. Detta förhållande torde förklara den bristande viljan i direktiven att konkretisera vilka specifika åtgärder som under angivna betingelser får vidtas mot en operatör. Av dessa skäl finns det anledning att vid genomförandet av EG-regelverket vara försiktig med att reglera mer än vad direktiven kräver.

Det måste också iakttas en försiktighet när ett begrepp eller ett uttryck i EG-regelverket modifieras för att passa in i svenskt språkbruk. Det förhållandet att EG-domstolen enligt EG:s rättsordning är exklusivt behörig att göra uttalanden om innebörden av EG:s rättsregler, talar för att vi så nära som möjligt bör följa EG-regelverkets terminologi. Innan EG-domstolen har uttalat sig är

det svårt att veta exakt hur ett visst direktiv skall tolkas och tillämpas. Sverige har genom anslutningen till Europeiska unionen förbundit sig att verka för en enhetlig tolkning och tillämpning av EG-rätten. Trots vissa fördelar med att genom utförliga förarbeten ge vägledning om hur lagen skall tolkas bör det därför iakttas försiktighet när det gäller motivuttalanden i tolkningsfrågor.

Lagens disposition

Det nya EG-regelverkets olika direktiv har inte i alla delar korresponderande tillämpningsområden. Tillträdesdirektivet träffar t.ex. som huvudregel bara allmänna elektroniska kommunikationsnät till skillnad från auktorisationsdirektivet som innehåller verksamhetsregler som träffar även privata sådana nät. Det finns därför skäl att försöka upprätthålla en uppdelning av direktiven i olika kapitel så långt möjligt.

Ramdirektivets övergripande bestämmelser bör, i den utsträckning det är möjligt, sammanföras till ett *första kapitel* i lagen. Detta kapitel skall som svensk lagstiftningstradition bjuda innehålla allmänna bestämmelser för lagen, såsom syfte, tillämpningsområde, definitioner och andra allmänna bestämmelser.

I ett *andra kapitel* bör samlas de grundläggande bestämmelserna i auktorisationsdirektivet om vad som krävs för ett faktiskt eller avsett marknadsinträde på området för elektronisk kommunikation. Det är här fråga om vad som i direktiven benämns allmän auktorisation. Dessa frågor regleras idag huvudsakligen i telelagen, bl.a. genom anmälningsplikt och tillståndsplikt för att få bedriva televerksamhet, och kommer att utvecklas närmare i avsnitt 10.5 nedan.

Lagens *tredje kapitel* bör innehålla de regler som ställs upp i auktorisationsdirektivet om fördelningen av begränsade resurser genom individuella rättigheter för att uppnå bl.a. ett effektivt resursutnyttjande. Det gäller tillstånd till att använda radiosändare eller adresser ur en nationell adressplan. Även vissa förfaranderegler vid tillståndsgivningen bör införas i detta kapitel. Närmare överväganden kommer att redovisas i avsnitt 10.5.

Det *fjärde kapitlet* i lagen skall behandla tillträdesdirektivets främst konkurrensöppnande bestämmelser om tillträde till andras befintliga elektroniska kommunikationsnät m.m. Kapitlets regleringar kommer att övervägas i avsnitt 10.6.

Lagens *femte kapitel* skall reglera de s.k. samhällsomfattande tjänsterna och slutanvändarnas rättigheter. Dessa regler är avsedda att genomföra USO-direktivet och behandlas närmare i avsnitt 10.7.

I lagens *sjätte kapitel* skall ges de bestämmelser som krävs för att skydda användarnas personliga integritet. Dessa regler genomför det s.k. kommunikationsdataskyddsdirektivet i den form direktivet har enligt utkast och behandlas närmare under avsnitt 10.8.

Det *sjunde kapitlet* skall innehålla vissa allmänna bestämmelser ur EG-regelverket om prövningen av såväl tillstånds- som tillsynsfrågor. Här skall även regleras förfarandet för fastställande av vilka företag som skall anses ha betydande inflytande på en marknad och som skall åläggas skyldigheter i enlighet med fjärde och femte kapitlen samt finansieringen av myndighetens verksamhet. Dessa frågor kommer närmare att beröras i avsnitt 10.9 och 10.10. I kapitlet ges även regler om överklagande vilka kommer att behandlas i samma avsnitt.

Det för efterlevnad av lagen viktiga tillsynsarbetet kommer att regleras i lagens *åttonde kapitel*. Kapitlet kommer huvudsakligen att innehålla förfaranderegler för tillsynsmyndigheten. Även detta kapitel kommer att behandlas under avsnitt 10.9 nedan.

Nionde kapitlet i lagen skall behandla de tvistlösningsförfaranden för enskilda som erbjuds för att lösa tvister med anknytning till lagen. Detta kommer att utvecklas i avsnitt 10.9.

Slutligen kommer *tionde kapitlet* att behandla sanktioner av olika slag samt skadestånd.

10.3.3 Lagens tillämpningsområde

Området för elektronisk kommunikation fyller idag en mycket viktig roll för samhällsutvecklingen och effektiva elektroniska kommunikationer är en grundläggande förutsättning för det moderna samhället. I och med att informationsutbytet och internationaliseringen har ökat och i takt med informationsteknikens utbredning inom flera samhällssektorer, har elektronisk kommunikation blivit allt viktigare för ekonomins tillväxt, näringslivets utveckling och andra viktiga samhällsfunktioner. Syftet med det nya EG-regelverket, och därmed även med lagen, är att främja konkurrens vid tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster m.m., att bidra till en väl fungerande

inre marknad genom att bl.a. säkerställa fri rörlighet för tjänster mellan medlemsstaterna och inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) samt att främja de intressen som medborgarna i dessa områden har.

Den föreslagna nya lagen om elektroniska kommunikationer gäller, liksom det nya EG-regelverket, elektroniska kommunikationstjänster, elektroniska kommunikationsnät samt tillhörande faciliteter och tillhörande tjänster. Det nya EG-regelverket omfattar inte frågor som rör innehållet i tjänster som tillhandahålls via elektroniska kommunikationsnät med hjälp av elektroniska kommunikationstjänster och inte heller utrustning som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/5/EG av den 9 mars 1999 om radioutrustning och teleterminalutrustning och om ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse. Som ovan redogjorts för omfattas sådana tjänster och utrustning av andra regelverk, såsom radio- och TV-lagen och lagen om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster samt av lagen om radio- och teleterminalutrustning. Dessa regelverk skall på de grunder som ovan redovisats inte samordnas under den nya lagen.

Lagen om elektronisk kommunikation kommer att göra det möjligt att förplikta någon att vidta åtgärder, vars tillåtlighet skall bedömas även efter andra regelverk. Särskilt gäller det förpliktelser som avser tillträde till nät och tillhörande faciliteter. En sådan förpliktelse kan innefatta åtgärder som är underkastade tillståndsprovning enligt ledningsrättslagen, plan- och bygglagen, miljöbalken osv. Den provning som skall företas enligt lagen om elektronisk kommunikation kan inte ersätta sådan annan provning. Inte heller är det möjligt att lägga på den myndighet som har att fatta beslut enligt denna lag att företa tillåtlighetsprovningar enligt andra lagar. Myndigheten måste däremot när den beslutar om förpliktelser beakta att en skyldighet kan innefatta åtgärder som kräver tillstånd enligt annan lag och bevaka att sådan tillståndsprovning inte medför hinder att genomdriva syftet med den beslutade åtgärden. Om det vilar på den som förpliktelser riktas mot att söka tillstånd, får förpliktelser anses innefatta en skyldighet att på saklig grund ansöka om nödvändiga tillstånd.

Flertalet av de frågor som kan bli föremål för myndighets beslut enligt lagen om elektronisk kommunikation är sådana som parterna kan träffa avtal om. Lagens bestämmelser är dock av offentligrättslig karaktär. Som sådan går lagen före rent civilrättsliga överens-

kommelser. Det kan få till följd att en part inte längre kan anses bunden av ett visst avtalsvillkor. Följande exempel kan åskådliggöra detta. Säg att operatören A har träffat avtal med B om samtrafik och bestämt priset till 1,20 kr per samtal. Därefter förpliktar myndigheten A att bedriva samtrafik med annan till ett pris av 0,95 kr per samtal. Ett sådant beslut innebär att A är skyldig att avtala med alla som vill om samtrafik till detta pris. I sådant fall bör också B ha rätt att träffa ett nytt avtal med A – alternativt få till stånd en villkorsändring – om samtrafik till det lägre priset. Ändamålet med beslutet är, enligt lagen om elektronisk kommunikation, att skapa en fungerande konkurrens och att tillgodose slutanvändarnas intressen. Detta går före A:s intresse av att kunna ta ut ett högre pris av B i enlighet med det tidigare träffade avtalet.

Lagen om elektronisk kommunikation kan sägas vara en offentligrättslig reglering av i grunden civilrättsliga frågor. Det medför att det kan uppstå svåra gränsdragningar när det gäller att bestämma det sakliga kompetensområdet för allmän domstol. Som framgår av 10 kap. 17 § första stycket 1 RB får allmän domstol inte pröva tvist som skall upptas av annan myndighet än domstol. I allt väsentligt får det överlämnas åt rättstillämpningen att närmare bestämma domstolens kompetensområde i förhållande till myndigheterna. Följande kan dock tjäna som vägledning.

Tvister som rör rena avtalsfrågor mellan parterna och som inte härrör ur ett myndighetsbeslut bör lämpligen prövas av allmän domstol. I exemplet ovan får det alltså anses ligga inom allmän domstols kompetensområde att pröva tvister som härflyter ur avtalet mellan A och B om samtrafik. Avtalet grundar sig inte på regleringen i lagen om elektronisk kommunikation. Om däremot A hade förpliktats enligt lagen att bedriva samtrafik utan att det i beslutet bestämts mer om priset än att det skall vara kostnadsbaserat blir bedömningen mer komplicerad. En tvist mellan parterna om vad som utgör kostnadsorienterat pris får i sådant fall höra under myndighetens kompetensområde. Detsamma gäller tvister i fråga om vad samtrafikskyldigheten närmare innebär. Andra rena tolkningstvister angående avtalets innehåll kan emellertid vara att hänföra till allmän domstol att pröva. Ytterst bör kompetenskonflikter i sådana och liknande fall lösas utifrån de grunder som käranden åberopar till stöd för sin talan. Stödjer sig käranden på innehållet i lagen om elektronisk kommunikation utestängs allmän domstol. Parterna har i sådant fall att antingen använda sig av den särskilda nämndprövning, som vi föreslår skall införas (se avsnitt

10.9), eller att vända sig till myndigheten för att få tvisten avgjord, antingen i enlighet med den föreslagna lagens 9 kap. eller som ett tillsynsärende.

Beslut enligt lagen om elektronisk kommunikation kan även få återverkningar på en parts rättsförhållande gentemot tredje man. Som utgångspunkt gäller att beslutet är bindande endast mellan parterna i ärendet och alltså inte mot tredje man. Ett beslut om samlokalisering – t.ex. i master eller till annan nätdel – eller om skyldighet för en operatör att ge annan tillträde till en viss lokal kan dock återverka på den förpliktades förhållande till bl.a. den som genom beslut enligt ledningsrättslagen har att tåla den förpliktades egendom på sin fastighet samt den som hyr eller arrenderar ut viss egendom till den förpliktade. I vissa fall löses sådana frågor genom att det ställs upp krav på ytterligare tillståndsprovning, i enlighet med det som sagts inledningsvis i detta avsnitt. I andra fall där avtal mellan part och tredje man kan behöva ändras till följd av beslutet får frågan prövas enligt vanliga civilrättsliga regler. Så kan bl.a. vara fallet om egendomen i fråga arrenderas med förbud mot vidareupplåtelse m.m.

Vi ser i det sammanhanget små möjligheter att lägga på en myndighet som skall fatta beslut enligt lagen om elektronisk kommunikation att väga in också andra intressen än dem som lagen avser att värna, om det inte står alldeles klart att ett kolliderande intresse väger tyngre. Å andra sidan är det behövligt att denna intresseavvägning på något sätt kommer till stånd. Inte minst skall här uppmärksammas att det inte är självklart att ett beslut enligt lagen om elektronisk kommunikation går före intressen som värnas av t.ex. regleringen om hyresrätt eller immaterialrätt. Särskilt gäller det om den person vars intressen dessa lagar skall tillgodose inte deltagit i beslutsprocessen.

Såväl när det gäller intressekonflikter av detta slag som i fråga om kolliderande tillståndsprovningar bör det i första hand vara en fråga för lagstiftaren att ge anvisningar om vilka intressen som väger tyngst. Under alla förhållanden måste det finnas en möjlighet för de rättstillämpande organen att göra de intresseavvägningar som är nödvändiga för att rättssystemet i dess helhet skall kunna fungera på ett ändamålsenligt sätt. Vi har dock inom den begränsade tid som stått till vårt förfogande saknat möjlighet att ens påbörja en översyn av de intressekonflikter som enligt ovan angivet sätt kan uppstå mellan å ena sidan de ändamål som bär upp lagen om

elektronisk kommunikation och å andra sidan de syften som ligger bakom annan lagstiftning.

Vårt förslag till lag om elektroniska kommunikationer rör verksamhet som omfattas av grundlagsskydd, särskilt då verksamhet som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket YGL. Konflikter mellan lagen och grundlagsbestämmelser behandlas i huvudsak i avsnitt 10.5.1.

10.4 Vissa radio och TV-relaterade frågor

10.4.1 Vidaresändningsplikt (must-carry)

Vårt förslag: Vi föreslår ingen förändring av gällande bestämmelser om vidaresändningsplikt. Mot bakgrund av att det finns en rad oklara frågor som rör vidaresändningsplikten föreslår vi att dessa utreds vidare i annat sammanhang.

EG-regelverkets reglering

Enligt USO-direktivet bör medlemsstaterna ha möjlighet att fastställa proportionella skyldigheter för företag som omfattas av deras jurisdiktion med hänsyn till berättigad allmän ordning. I artikel 31.1 i USO-direktivet anges en bestämmelse om sändningsplikt, s.k. "must-carry". Bestämmelsen ger medlemsstaterna möjlighet att förplikta operatörer som omfattas av medlemsstaternas jurisdiktion och som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät för distribution av radio- och TV-sändningar till allmänheten, att via sina nät överföra vissa angivna kanaler och tjänster för radio- och TV-sändningar av allmänt intresse. Nät som används för distribution av radio- eller TV-sändningar till allmänheten är huvudsakligen kabelnät samt nät för satellitsändningar och markburna sändningar. Ett förpliktande om sändningsskyldighet får bara ske om vissa förutsättningar är uppfyllda. Det skall vara fråga om kommunikationsnät som används av ett betydande antal slutanvändare som det huvudsakliga medlet för att ta emot radio- och TV-sändningar och skyldigheten får endast införas när det är nödvändigt för att uppfylla klart fastställda mål som avser allmänintresset.

Bestämmelsen i artikel 31.2 i samma direktiv ger medlemsstaterna rätt att bestämma om ersättning för sändningsplikten. Om

ersättning utgår, skall medlemsstaterna säkerställa att den tillämpas på ett proportionellt och öppet sätt.

Nationell reglering

De bestämmelser som införts i Sverige om skyldighet att vidare-sända vissa TV-program finns i radio- och TV-lagen (1996:844, RTVL). Reglerna gäller den som äger eller annars förfogar över en anläggning för trådsändning där TV-program sänds vidare till allmänheten, ofta kallat kabelnät. Enligt 8 kap. RTVL är sålunda den som innehar ett kabelnät som når fler än tio bostäder skyldig att se till att de boende i de fastigheter som är anslutna till anläggningen kan ta emot TV-sändningar som sker med stöd av tillstånd av regeringen och som är avsedda att tas emot i området utan villkor om särskild betalning. Skyldigheten gäller endast för sändningar för vilka sändningstillståndet har förenats med krav på opartiskhet och saklighet samt ett mångsidigt programutbud där det skall ingå nyheter. Sändningarna skall kunna tas emot på ett tillfredsställande sätt och utan kostnad för själva mottagningen. Ett program som har sänts ut enbart med digital teknik behöver sändas vidare endast om det sänds andra program i anläggningen med digital teknik. Det behöver då sändas vidare endast digitalt. Även satellitsändningar, som inte är tillståndspliktiga, omfattas, om de sker för att uppfylla en skyldighet att sända till hela eller delar av landet. Sändningsplikten omfattar högst tre samtidigt sända TV-program som sänds av tillståndshavare vars verksamhet finansieras genom anslag från TV-avgiften och högst ett program som sänds av en annan tillståndshavare. Vanliga centralantennanläggningar omfattas inte av kravet på vidareändning. Vidareändningsplikten gäller inte om ett begränsat antal TV-program förs fram till abonnenterna genom ett kopplat telenät med hjälp av digital teknik, t.ex. ADSL.

Motivet bakom vidareändningsskyldigheten är att begränsa nättinnehavarens sändningsmonopol och säkerställa att de som bor i en fastighet som är kabelansluten har tillgång till samma programutbud som de skulle ha haft om fastigheten inte var ansluten till kabel-TV (se prop. 1991/92:53 s. 36f och 1995/96:160 s. 124f). Till följd av regleringen i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) måste dock sändningsskyldigheten begränsas till "vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning". Innebörden av begreppet "allsidig upplys-

ning” är något oklart. Det framgår inte vare sig av lagstiftning eller av förarbetena hur detta skall tolkas.

Föreligger det ett behov av en ny reglering?

Ett viktigt mediepolitiskt mål är att ett mångsidigt TV-utbud skall vara tillgängligt för hela befolkningen. I fastigheter som är anslutna till kabelnät är de boendes möjligheter att själva ordna TV-mottagningen begränsad. Bestämmelsen om vidareändningsskyldighet i kabelnät garanterar tillgången till ett grundläggande TV-utbud även för kabel-TV-anslutna hushåll. Enligt det nya EG-regelverket för elektronisk kommunikation kan vidareändningsskyldighet införas beträffande vissa radio- och TV-program och tjänster för att tillgodose allmänna intressen. Det innebär att de nuvarande reglerna i RTVL kan behållas.

Det är uppenbart att konvergensutvecklingen och digitaliseringen av TV-sändningarna i marknätet aktualiserar en rad frågeställningar som rör vidareändningsskyldigheten. En sådan frågeställning är vilket eller vilka nät som skyldigheten skall gälla om en bostad är ansluten till flera olika trådnät där TV-program kan sändas vidare till allmänheten, t.ex. ett vanligt kabel-TV-nät och ett fiberbaserat ”bredbandsnät”. Dessa frågor går utöver vad som ryms inom våra utredningsramar. Därför bör vidareändningsskyldigheten utredas vidare i annat sammanhang där ansvarsfrågor, omfattning av skyldigheten m.m. analyseras.

10.4.2 System för villkorad tillgång m.m.

Vårt förslag: Vi föreslår att lagen (1998:31) om standarder för sändning av TV-signaler ändras genom att lagens tillämpningsområde utökas till att omfatta dels radiosändningar, dels alla elektroniska kommunikationsnät som används för distribution av TV-program till allmänheten.

Villkorad tillgång eller åtkomstkontroll (Conditional Access), innebär att ett program eller en tjänst krypteras så att leverantören kan kontrollera om och på vilket sätt mottagaren kan få tillgång till programmet eller tjänsten.¹³ De tjänster som är vanligast förekom-

¹³ Radio- och TV-verket, ”En guide till Digital-TV”, november 2000, s. 64.

mande är att TV-kanaler tillhandahålls mot särskild betalning, men även andra betaltjänster förekommer. Det finns olika system för åtkomstkontroll. Systemet kan t.ex., som i det svenska digitala marknätet, vara baserat på ett gemensamt accesskort – ett s.k. smart card – för hela det digitala marknätet. Det innebär att alla program och tjänster skall vara krypterade.

EG-regelverkets reglering

I artikel 6.1 i tillträdesdirektivet uppställs ett krav på medlemsstaterna att de skall säkerställa att vissa villkor som fastställs i en bilaga till direktivet tillämpas när det gäller villkorad tillgång till digitala radio- och TV-sändningar till tittare och lyssnare inom gemenskapen, oavsett överföringssätt.

Villkoren är följande.

1. De system för villkorad tillgång som drivs på gemenskapsmarknaden skall vara utformade så att de tekniskt möjliggör kostnadseffektiv överföringskontroll och ger nätoperatörerna på lokal eller regional nivå möjlighet till fullständig kontroll över de tjänster för vilka sådana system för villkorad tillgång används.
2. Alla operatörer som driver system för villkorad tillgång, oavsett överföringssätt, och som tillhandahåller tjänster som avser tillträde till digitala radio- och TV-tjänster och vars tillträdestjänster sändningsföretag är beroende av för att nå varje grupp av potentiella tittare eller lyssnare skall
 - på skäliga, rimliga och icke-diskriminerande villkor och i enlighet med gemenskapens konkurrenslagstiftning erbjuda alla sändningsföretag de tekniska tjänster som möjliggör att sändningsföretagets digitalt överförda tjänster kan tas emot av tittare eller lyssnare som getts tillgång till dessa tjänster med hjälp av dekodrar administrerade av tjänsteoperatörerna, i enlighet med gemenskapens konkurrenslagstiftning, och
 - föra separata räkenskaper för den verksamhet som gäller deras roll som leverantörer av villkorad tillgång.
3. Vid licensgivning för tillverkare av konsumentutrustning, skall innehavare av immateriella rättigheter avseende produkter och system för villkorad tillgång säkerställa att detta görs på skäliga, rimliga och icke-diskriminerande villkor. Med beaktande av tekniska och kommersiella faktorer får innehavare av rättigheter inte

koppla licensgivningen till villkor som förbjuder, hindrar eller avskräcker från att i samma produkt använda

- ett gemensamt gränssnitt som möjliggör uppkoppling till flera andra system för tillträde, eller
- metoder som är specifika för ett annat system för tillträde, förutsatt att licensinnehavaren följer de relevanta och rimliga villkor som, vad denne själv beträffar, garanterar säkerheten vid transaktioner utförda av operatörer av system för villkorad tillgång.

Mot bakgrund av marknadsutvecklingen och den tekniska utvecklingen får bilaga I ändras i enlighet med förfarandet i artikel 14.3.

Genom artikel 6.3 i direktivet öppnas en möjlighet för medlemsstaten att själv avgöra om den skall tillåta sina nationella regleringsmyndigheter att se över de villkor som tillämpas enligt första punkten i artikeln för att bedöma om villkoren som tillämpas skall bibehållas, ändras eller upphävas. Ett sådant förfarande skall bygga på en utförd marknadsanalys enligt ramdirektivet. Ändringar eller upphävanden av existerande skyldigheter får dock bara ske om någon negativ påverkan inte uppkommer på dels slutanvändarnas tillgång till radio- och TV-sändningar samt kanaler och tjänster av s.k. allmänt intresse, dels möjligheten att åstadkomma en effektiv konkurrens på marknaderna för digitala radio- och TV-sändningstjänster till slutanvändare och för system för villkorad tillgång och andra tillhörande faciliteter.

Regleringen i tillträdesdirektivet utgör i stora delar en överföring av de regler som gällde enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 95/47/EG av den 24 oktober 1995 om tillämpning av standarder för sändning av televisionssignaler (TV-standarddirektivet).¹⁴ Dock har tillämpningsområdet utvidgats något, t.ex. beträffande system för villkorad tillgång, där direktivet nu även omfattar system för villkorad tillgång till digitala radiosändningar.

Nationell reglering

I Sverige regleras system för villkorad tillgång i lagen (1998:31) om standarder för sändning av TV-signaler (TSL). Lagen tillkom som ett led i genomförandet av TV-standarddirektivet

¹⁴ EGT L 281, 23.11.1995, s. 51, Cenelex 395L0047.

(prop. 1997/98:34). Enligt 3 – 6 §§ denna lag får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om TV-standarder och annan TV-teknik. Regeringen har utfärdat en förordning (1998:32) om standarder för sändning av TV-signaler (TSF) som ger Radio- och TV-verket rätt att utfärda föreskrifter och utöva tillsyn över lagens efterlevnad. Dessa föreskrifter benämns i fortsättningen RTVFS. Verkets föreskrifter trädde i kraft den 1 december 1998.

Vid sidan av de tekniskt inriktade bestämmelser som utgör grunden för verkets föreskrifter innehåller TSL som nämnts vissa konkurrensbestämmelser riktade mot operatörer och innehavare av immaterialrätter. Enligt 7 § TSL (artikel 4 c i TV-standarddirektivet) är operatörer av åtkomstkontrollsystem (CA) som samtidigt förvaltar boxar för digital-TV skyldiga att erbjuda alla programföretag åtkomstkontroll på lika och rimliga villkor. Enligt 8 § TSL (artikel 4 d i TV-standarddirektivet) är innehavare av immaterialrätt (t.ex. patent) till system eller produkter för åtkomstkontroll skyldiga att vid licensupplåtelse för tillverkning tillämpa likvärdiga och rimliga villkor. Innehavaren av immaterialrätten får inte uppställa villkor som motverkar att en och samma produkt kan innehålla även annat åtkomstkontrollsystem eller ett gränssnitt som möjliggör anslutning av andra åtkomstkontrollsystem. Vidare skall enligt 9 § TSL (artikel 4 d i TV-standarddirektivet) operatör som bedriver åtkomstkontroll redovisa denna skild från annan verksamhet. Vad som nu beskrivits utgör särbestämmelser i förhållande till konkurrenslagen (1993:20) men hindrar givetvis inte att även konkurrenslagens bestämmelser kan vara tillämpliga på konkurrensbegränsande åtgärder av operatör och immaterialrättsinnehavare.

Radio- och TV-verket skall utöva tillsyn enligt TSL, dock inte i frågor som avses i 5 § första stycket och 10 § (artikel 4 a respektive 4 c i TV-standarddirektivet) som faller under Konsumentverkets ansvar. Enligt dessa bestämmelser skall boxar för digital-TV som erbjuds på marknaden även klara att återge okodade signaler och skall programföretag som marknadsför en digital betal-TV-tjänst i prislista ange om tilläggsutrustningen ingår i priset eller inte.

Allmänt om system för villkorad tillgång

För att kunna ta del av digitala sändningar oavsett distributionssätt krävs en digital-TV-box, även kallad dekoder eller set top-box om TV:n är gjord för analog mottagning, vilket idag i allmänhet är fallet. Den omvandlar de utsända digitala signalerna till analoga signaler genom att accesskortet möjliggör avkryptering. På detta sätt får användaren tillgång till det program eller den tjänst som han eller hon har valt att abonnera på. Genom avkrypteringen återsänds även information som visar att abonnenten mottagit sändningen till leverantören av programmet eller tjänsten. Denna information är nödvändig för att kunna hantera såväl betalkanaler som enskilda betaltjänster.

Föreligger det ett behov av en ny reglering?

Det föreligger som ovan redogjorts för avvikelser mellan TV-standarddirektivet och det nya EG-regelverket. Den avvikande regleringen kan inte anses genomförd i svensk lagstiftning. Bl.a. måste det klargöras att även radiosändningar omfattas av bestämmelserna om system för villkorad tillgång. De ändringar som krävs bör, på de skäl som anförts i avsnitt 10.2, införas i TSL.

10.4.3 Elektronisk programguide (EPG)

Vårt förslag: Vi föreslår att någon reglering av tillträde till elektronisk programguide (EPG) inte införs för närvarande.

Den elektroniska programguiden (EPG) är en tjänst för information om pågående och kommande TV-program från samtliga programföretag. Det har i olika sammanhang gjorts försök att på ett enkelt sätt beskriva vad en EPG är. Enligt Digital-TV-kommittén kan man likna en EPG med en Internetportal vad gäller funktionen att ge en överblick över de TV-program och andra tjänster som finns tillgängliga.¹⁵ En annan beskrivning är att EPG är en form av sökbar text-TV. Oavsett liknelse står det klart att en EPG främjar effektivitet, konkurrens och största möjliga nytta för slutanvändarna genom att den informerar dem om gällande programutbud.

¹⁵ SOU 2001:90, Digital-TV-kommittén, Digital-TV – modernisering av marknätet, s. 124

Det kan därför uppkomma allvarliga konkurrensnackdelar för den som inte får tillträde till en EPG för att göra sin produkt tillgänglig för slutanvändarna.

EG-regelverkets reglering

Av artikel 5 i tillträdesdirektivet följer att de nationella regleringsmyndigheterna skall kunna införa skyldigheter för operatörer att tillhandahålla tillträde till elektroniska programguider (EPG) på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor. Skyldigheterna skall införas i den utsträckning som är nödvändig för att garantera slutanvändarnas tillgång till de digitala radio- och TV-sändningstjänster som angetts av medlemsstaten.

Nationell reglering

Att EPG behandlas i ett EG-regelverk är en nyhet. Någon motsvarighet finns inte i svensk lagstiftning, men frågan har berörts när det gäller marksänd digital-TV. Frågan om EPG har lösts i samband med tillståndsgivningen för marksänd digital-TV genom införande av tillståndsvillkor. Ett sådant villkor kan föreskriva att programföretagen disponerar en viss överföringskapacitet ”inklusive kapacitet som behövs för gemensam programinformation”. I Sverige har detta sätt att hantera EPG:erna grundats på dels att kapaciteten i första hand skall användas för TV och att man därför har lagt i programföretagens hand att bestämma hur mycket kapacitet skall avstås för EPG, dels att EPG är en TV-tjänst som i likhet med sökbar text-TV är tillståndsfri när det sänds andra TV-program från sändaren.

Allmänt om EPG

En elektronisk programguide är i sin enklaste form en programtablå som visar vilka program som sänds på de olika kanalerna. Den kan kompletteras med olika funktioner, t.ex. en sökfunktion där man kan söka på programkategorier, eller en valfunktion där man genom ett klick kan få se det valda programmet. Med hjälp av en EPG kan programutbudet sorteras efter önskad genre och användaren få fakta om de program som pågår och snart skall börja. Infor-

mationen hämtas genom ett tryck på fjärrkontrollen och kan t.ex. vara en kort resumé av en långfilm eller en fördjupning i samband med en dokumentär.¹⁶ Tekniskt fungerar det på samma sätt som sökbar text-TV, dvs. information sänds cyklistiskt inbakad i den vanliga TV-signalen. Användaren interagerar med sitt eget set-top-box. Ingen verklig interaktivitet sker.

Av det anförda framgår att det inte är någon självklarhet att EPG skall hänföras under en reglering som gäller enbart överföring av elektronisk kommunikation. Enligt den redovisade beskrivningen torde EPG snarast vara att hänföra till en innehållstjänst. Den troliga orsaken till att EPG-funktionen trots allt omfattas av det nya EG-regelverket är att den är en TV-tjänst som har koppling till och stor faktisk eller möjlig påverkan på konkurrensförhållandena på marknaden för överföring av TV-program och därtill knutna tjänster.

Föreligger det ett behov av en reglering?

Det krav som skall uppfyllas enligt direktiven är att det skall finnas möjligheter att införa skyldigheter om att tillhandahålla tillträde till en EPG på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor, om medlemsstaten finner det nödvändigt. Syftet skall vara att garantera slutanvändarnas tillgång till de digitala radio- och TV-sändningstjänster som angetts av medlemsstaten. Såvitt har kunnat utrönas finns idag inga större tillträdesproblem avseende EPG:er. Vad som framkommit under utredningen medför därför att vi inte ser att det för närvarande finns skäl att reglera tillträde till EPG:er i lagen om elektronisk kommunikation.

10.4.4 Tillämpningsprogram (API)

<i>Vårt förslag:</i> Vi föreslår att någon reglering av tillämpningsprogram (API) inte införs för närvarande.

Tillämpningsprogram är ett begrepp som används i ramdirektivet. Med begreppet avses det "operativsystem" som finns i set-top-boxen som gör att bl.a. interaktiva tilläggstjänster fungerar i digital-TV

¹⁶ SOU 2001:90, Digital-TV-kommittén, Digital-TV – modernisering av marknätet, s. 124

EG-regelverkets reglering

Tillämpningsprogram (API) regleras i både ramdirektivet och i tillträdesdirektivet. Regleringen i artikel 18 i ramdirektivet innebär att medlemsstaterna förpliktas att uppmuntra användande av öppna gränssnitt för sådana tillämpningsprogram för att främja ett fritt informationsflöde, mediemångfald och kulturell mångfald. Vidare skall medlemsstaterna enligt punkten 2 i samma artikel uppmuntra innehavare av ett öppet gränssnitt för API att på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor, mot rimlig ersättning, tillhandahålla all sådan information som krävs för att leverantörer av digitala interaktiva TV-tjänster skall kunna erbjuda alla tjänster som stöds av det öppna gränssnittet för tillämpningsprogram (API) i fullt fungerande form.

I artikel 5.1 i tillträdesdirektivet anges att nationella regleringsmyndigheter skall främja och i förekommande fall säkerställa tillfredsställande tillträde samt samverka mellan tjänster och att de skall utöva sina skyldigheter på ett sätt som främjar effektivitet, hållbar konkurrens och största möjliga nytta för slutanvändarna.

Av artikel 5.1 b i tillträdesdirektivet följer att de nationella regleringsmyndigheterna skall kunna införa skyldigheter för operatörer att tillhandahålla tillträde till API på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor. Skyldigheterna skall införas endast i den utsträckning som är nödvändig för att garantera slutanvändarnas tillgång till de digitala radio- och TV-sändningstjänster som angetts av medlemsstaten.

I skäl 31 i ramdirektivet anges de bakomliggande skälen till varför en reglering beträffande tillämpningsprogram (API) införs. Bl.a. uttalas att det är önskvärt att konsumenterna har möjlighet att motta samtliga digitala interaktiva TV-tjänster, oavsett sändningsteknik, med beaktande av teknisk neutralitet, framtida tekniska framsteg, nödvändigheten av att främja införandet av digital television och konkurrenssituationen på marknaden för digitala TV-tjänster. De som driver digitala interaktiva TV-plattformar bör sträva efter att införa ett öppet gränssnitt för tillämpningsprogram som överensstämmer med standarder eller specifikationer som antagits av ett europeiskt standardiseringsorgan. Övergången till öppna API bör uppmuntras och organiseras genom t.ex. samförståndsavtal mellan alla berörda marknadsaktörer.

Den närmare regleringen återfinns i artikel 18 i ramdirektivet. I artikel 18.1 och 18.2 anges att medlemsstaterna skall uppmuntra

såväl leverantörer av digitala interaktiva TV-tjänster som leverantörer av avancerad digital TV-utrustning att använda ett öppet gränssnitt för tillämpningsprogram. Likaså åligger det medlemsstaterna att uppmuntra innehavare av ett öppet gränssnitt för tillämpningsprogram att på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor, mot rimlig ersättning, tillhandahålla all sådan information som krävs för att tjänsterna skall fungera fullt ut.

Som framgår av ovanstående har det i ramdirektivet inte föreskrivits att ett visst tillämpningsprogram obligatoriskt skall tillämpas i medlemsstaterna, utan tanken är att branschen genom frivilliga samförståndsavtal skall enas kring öppna gränssnitt för API och att driftskompatibilitet och valfrihet för användarna därigenom skall uppnås. För att garantera en sådan utveckling föreskrivs dock i artikel 18.3 att Europeiska gemenskapernas kommission (kommissionen) inom ett år från den 24 juli 2003 skall undersöka effekterna av artikeln. Om samverkan och valfrihet för användarna inte har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt kan kommissionen komma att ange en viss standard som obligatorisk.

Nationell reglering

Någon motsvarighet till EG-regelverkets reglering finns inte i TV-standarddirektivet när det gäller API och inte heller i TV-standardlagen. Frågan har dock berörts i Sverige när det gäller marknadsänd digital-TV. Förutom genom lagstiftning och föreskrifter finns även möjlighet att genom särskilda villkor i sändningstillstånd för TV-sändningar styra och standardisera teknik. Frågan om API har på detta sätt beaktats bl.a. vid tillståndsgivning i det digitala marknätet för TV-sändningar. Tillståndshavarna har i ett särskilt samverkansavtal kommit överens om användningen av vissa tekniska standarder. Delar av avtalet har därefter blivit villkor i programbolagens tillstånd. Det är regeringen som utfärdar dessa tillstånd. Radio- och TV-verkets styrning i samband med tillståndsgivningen är begränsad till initiativ, samordning och förslag.

Allmänt om API

Det råder för närvarande stor splittring rörande vilket tillämpningsprogram som olika operatörer väljer att använda i sina distributionsnät och därmed i beståndet av digital-TV-boxar. Ett flertal API används i Europa. I Norden används exempelvis OpenTV i det svenska digitala marknätet och i svenska kabel-TV-nät (Com hem) medan Media Highway används i Canal Digitals satellitsändningar. Oenighet om API skapar problem för programföretag och andra som tar fram applikationer för och sänder interaktiva tjänster. Eftersom programföretagens sändningar förekommer i olika nät tvingas man antingen att göra applikationen i flera versioner eller helt avstå från att tillhandahålla interaktiva tjänster i vissa nät. Detta håller tillbaka tjänsteutvecklingen på digital-TV-området. Som läget är idag behöver ett programbolag som distribueras på olika digitala plattformar producera sina interaktiva applikationer (tjänster) i nästan lika många versioner som antalet plattformar eftersom dessa inte använder sig av samma API och dessa inte heller är kompatibla (se tabell nedan).

<i>Plattform</i>	<i>Distributionsform</i>	<i>API</i>
Teracom/Senda	Digitala marknätet	OpenTV
Viasat	Satellitsändning	OpenTV
Canal Digital	Satellitsändning	Media Highway
Com hem	Kabel-TV	OpenTV
UPC	Kabel-TV	Liberate

Föreligger det ett behov av ny reglering?

Ur konsumentperspektiv är det av stor vikt att det skapas en enhetlighet på marknaden för avkodningsutrustning (set-top-boxar). Konsumenterna måste när de köper utrustning kunna känna trygghet att denna fungerar för mottagning av digital-TV-sändningar och även de däri distribuerade interaktiva tjänsterna, oavsett distributionsform.

Inom organisationen Digital Video Broadcasting (DVB) har ett öppet gränssnitt för tillämpningsprogram tagits fram, kallat DVB-MHP (Multimedia Home Platform). DVB-MHP bygger på programmeringsspråket Java, vilket gör att interaktiva tjänsteapplikationer skapade i MHP kan användas på olika plattformar, oavsett

om dessa återfinns inom TV-, tele- eller datakommunikation. Detta gynnar en mer horisontell marknad beträffande innehåll och interaktiva tjänster. Vi anser därför att det är viktigt att man successivt övergår till DVB-MHP-standarden för att utvecklingen av interaktiva applikationer för digital-TV effektivt skall uppmuntras och underlättas.

De flesta stora aktörerna på den svenska/nordiska marknaden ingår i NORDIG-samarbetet, vilket innebär ett åtagande om övergång till MHP senast år 2005. Inom EU har NORDIG-överenskommelsen ofta lyfts fram som ett gott exempel på hur frågan bör lösas. Nu tycks vissa aktörer, främst programbolagen, dock hysa en viss oro kring om den frivilliga övergången verkligen kommer att äga rum och att tidtabellen är för långsam.

Det är tveksamt om dagens TV-standarddirektiv (95/47/EG) eller annan gemensamhetslagstiftning ger möjlighet till nationell lagstiftning som pekar ut ett standardiserat API. På enbart nationell nivå har det heller inte varit meningsfullt att reglera API eftersom marknaden är gränsöverskridande.

De nya skrivningarna i ramdirektivet innebär en öppning för mer kraftfulla nationella åtgärder. En nyhet i förhållande till det nu gällande TV-standarddirektivet är att kommissionen i enlighet med artikel 17.2 kommer att publicera en lista över standarder i syfte att underlätta harmoniseringen. Vidare åligger det medlemsstaterna att uppmuntra användningen av sådana standarder som syftar till att säkra interoperabilitet och ökad valfrihet för konsumenterna beträffande utrustning för mottagning av digitala TV-sändningar. Standarder kommer att publiceras under tredje kvartalet 2002 och enligt uppgift kommer DVB-MHP att ingå. En uppföljning av hur utvecklingen av möjligheten till interoperabilitet har uppnåtts i medlemsstaterna kommer att genomföras efter juli 2003 och avrapporteras senast i juni/juli 2004. Skulle det visa sig att marknaden inte lyckats uppnå godtagbar interoperabilitet under denna tid, kommer kommissionen att vidta åtgärder, dvs. peka ut ett visst öppet gränssnitt. En förberedande studie över situationen i de olika medlemsstaterna kommer att genomföras under år 2002. Kommissionen undersöker nu möjligheten att aktivt verka för att marknadens aktörer når gemensamma överenskommelser på frivillig väg (Memorandum of Understanding). Närmare råd för hur medlemsstaterna bör arbeta för att "uppmuntra" användandet av standarderna (bl.a. MHP) kommer att tas fram av DG Information Society.

Sammantaget kan man tolka de nya direktiven och uttalandena från kommissionen som att ett stort ansvar åvilar medlemsstaterna att uppnå en marknad där interoperabilitet råder, dvs. att vidta åtgärder för att få en snabb introduktion av ett öppet gränssnitt för tillämpningsprogram, t.ex. DVB-MHP. Frågan är om man skall tillgripa tvingande lagstiftning eller avvakta marknadsutvecklingen.

Utan tvekan vore tvingande lagstiftning säkert den mest effektiva metoden, men å andra sidan den mest ingripande. En tvingande övergång skulle få ekonomiska konsekvenser, både för operatörer som investerat i andra API:er och de konsumenter som skaffat sig avkodare som inte är kompatibla med DVB-MHP och som inte heller kan uppgraderas. Man kan heller inte bortse från att i stort sett alla marknadens aktörer har ingått ett frivilligt avtal (NORDIG) om en övergång. Samtidigt har det, som ovan nämnts, uttryckts viss oro för att NORDIG-överenskommelsen inte kommer att bli verklighet och för tidplanen för ett eventuellt genomförande. I synnerhet kan vissa operatörer/plattformar ha intresse av att inte släppa taget om de abonnenter man knutit till sig i långa avtal.

Vår bedömning är att frågan har mycket stor betydelse för utvecklingen av digital-TV, kanske till och med att den är avgörande för den fortsatta digitaliseringen av TV-sändningar. Med denna utgångspunkt synes ett kraftfullt ställningstagande från statsmakternas sida vara nödvändigt. EU-kommissionen – som under beredningen av de nya direktiven om elektronisk kommunikation ställde sig negativ till tvingande bestämmelser om en viss standard – har nu aviserat närmare riktlinjer för hur medlemsstaterna kan arbeta för att ”uppmuntra” övergången till MHP. Vår bedömning är att möjligheten till tvingande nationell lagstiftning kommer att finnas, möjligen kombinerad med något slags notifieringsförfarande. Väljer man att införa tvingande lagstiftning kan det tänkas bli nödvändigt med övergångsregler för att de befintliga boxarna skall kunna fasas ut under en rimlig övergångstid. Härtill kommer att de befintliga operatörerna gjort investeringar i sändningssystem och avkodare med ett visst API, t.ex. licenskostnader till ägarna av rättigheterna till de olika API:erna. De ekonomiska konsekvenserna för aktörerna är svåra att bedöma, men är troligen relativt stora. Vidare finns idag ett stort antal digital-TV-boxar ute hos konsumenterna och diverse tjänster framtagna som baseras på andra API än MHP. Migrationen, dvs. anpassningen och över-

gången, till DVB-MHP är därmed en både praktiskt besvärlig och mycket kostsam operation.

Med hänsyn till det ovan sagda anser vi att man bör avvakta med tvingande lagstiftning på området. Dock bör det tydligt från statens sida markeras att en snabb övergång är önskvärd och att man noga bör följa utvecklingen samt att tvingande lagstiftning vid behov kan komma att tillgripas om marknaden själv inte lyckas åstadkomma en snabb övergång. En myndighet bör därför få i uppdrag att följa utvecklingen och att uppmuntra den frivilliga branschanpassningen. Vi föreslår att denna uppgift läggs på Radio- och TV-verket, till dess det finns ett ställningstagande från statens sida i frågan om hur myndighetsorganisationen på området för elektronisk kommunikation skall vara uppbyggd och hur ansvaret för olika uppgifter skall fördelas.

10.5 Auktorisation

10.5.1 Allmän auktorisation

Vårt förslag: Vi föreslår att det införs en anmälningsplikt för att tillhandahålla allmänna kommunikationsnät eller allmänna elektroniska kommunikationstjänster. Någon förprovning av verksamheten är det emellertid inte fråga om utan principen om fritt marknadstillträde skall gälla. Undantag från anmälningsplikten har gjorts med hänsyn till den etableringsfrihet som gäller för sändningar av radioprogram i tråd enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Förslaget innebär en utvidgning av anmälningsplikten i förhållande till telelagen. Även Internetoperatörer och de som tillhandahåller rundradionät omfattas t.ex. av den nya anmälningsplikten. I gengäld slopas kraven på teletillstånd. Den dubbla tillståndsplikten som idag gäller för mobiltelefoni enligt telelagen och LRK upphör därmed.

Mål och tillämpningsområde

Europaparlamentets och rådets direktiv om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektivet) reglerar vilka krav som får ställas för marknadstillträde för tillhandahållare av sådana nät och tjänster. Direk-

tivet innehåller därutöver regler om nyttjanderätt till radiospektrum och nummer ur nationella nummerplaner samt om vissa särskilda skyldigheter.

Syftet med direktivet är att genomföra en inre marknad för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster genom harmonisering och förenkling av de bestämmelser och villkor som gäller för auktorisation av sådana nät och tjänster, så att dessa lättare kan tillhandahållas inom gemenskapen. Syftet är vidare att upprätta en rättslig ram för att säkerställa friheten att tillhandahålla elektronisk kommunikation och elektroniska tjänster, med de villkor som anges i direktivet och de eventuella begränsningar som följer av artikel 46.1 i Romfördraget, särskilt åtgärder med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa.

Auktorisationsdirektivet motsvaras i gällande rätt av Europaparlamentets och rådets direktiv 97/13/EG av den 10 april 1997 om gemensamma ramar för allmän auktorisation och individuella tillstånd på teletjänstområdet (tillståndsdirektivet).

I förhållande till tillståndsdirektivet innebär auktorisationsdirektivet att möjligheten att ställa krav på individuella tillstånd för att tillhandahålla nät och tjänster väsentligt begränsas. Dessutom harmoniseras de villkor som får knytas till såväl allmän auktorisation som individuella tillstånd inom Europeiska unionen. I skäl 1 till auktorisationsdirektivet anges också att resultatet av det offentliga samrådet om 1999 års kommunikationsöversyn visar att det i hela gemenskapen finns ett behov av mer harmoniserade och mindre betungande bestämmelser om tillträde till marknaden för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.

Definitioner

Vad som utgör elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster fastställs i artikel 2 ramdirektivet. Det föreslås att detta definieras i lagen om elektronisk kommunikation.

Med ett elektroniskt kommunikationsnät avses ett system för överföring och i tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigerande samt andra resurser som medger överföring av signaler via tråd, via radio, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier, däribland satellitnät, fasta nät (kretskopplade och paketkopplade, inbegripet Internet) och markbundna mobilnät, elnätssystem i den utsträckning dessa används för signalöverföring.

ring, rundradionät samt kabel-TV-nät, oberoende av vilken typ av information som överförs.

Med en elektronisk kommunikationstjänst avses en tjänst som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät, däribland teletjänster och överföringstjänster i nät som används för rundradio, men inte tjänster i form av tillhandahållande av innehåll som överförs med hjälp av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster eller utövande av redaktionellt ansvar över detta innehåll. Begreppet omfattar inte de av informationssamhällets tjänster enligt definitionen i artikel 1 i direktiv 98/34/EG som inte helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät.

Termen allmän auktorisation definieras i auktorisationsdirektivet. Med allmän auktorisation menas en rättslig ram som upprättas av en medlemsstat för att säkerställa rättigheter för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster och genom vilken det fastställs sektorsspecifika skyldigheter som kan gälla för alla eller vissa typer av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster i enlighet med direktivet. Begreppet återfinns också i tillståndsdirektivet men någon motsvarande definition finns inte i telelagen. Det är inte heller nödvändigt att använda termen i lagen om elektronisk kommunikation.

I auktorisationsdirektivet definieras också begreppet skadlig störning. Detta hänger samman med att direktivet reglerar tilldelning av nyttjanderätter för radiospektrumanvändning. Med skadlig störning avses i direktivet störning som äventyrar funktionen hos en radionavigationstjänst eller annan säkerhetstjänst eller som på annat sätt allvarligt försämrar, hindrar eller upprepat avbryter en radiokommunikationstjänst som fungerar i enlighet med gällande gemenskapsbestämmelser eller nationella bestämmelser. Definitionen återfinns inte i lagen om radiokommunikation. Däremot finns en i huvudsak överensstämmande definition av begreppet i lagen (2000:121) om radio- och teleterminalutrustning. Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/5/EG av den 9 mars 1999 om radioutrustning och teleterminalutrustning och om ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse. Av motiven (prop. 1999/2000:51) framgår att definitionerna grundar sig på artikel 2 i direktivet 1999/5/EG och att de språkliga justeringar som har gjorts i förhållande till den svenska direktiv-

texten inte avser att innebära några ändringar i sak. Definitionen av skadlig störning bör tas med i den nya lagen med samma lydelse som finns i lagen om radio- och teleterminalutrustning.

Allmän auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster

Artikel 3 i auktorisationsdirektivet reglerar vilka regler medlemsstaterna får uppställa för marknadsstillträdet på det område som direktivet gäller.

Tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster får endast underkastas allmän auktorisation. Detta påverkar dock inte tillämpningen av särskilda skyldigheter som anges i artikel 6.2, dvs. skyldigheter att tillhandahålla tillträde samt vissa skyldigheter enligt direktivet om samhällsomfattande tjänster. Det påverkar inte heller nyttjanderätter till radiofrekvenser och nummer. Det innebär att särskilda regler kan gälla för sådana skyldigheter och nyttjanderätter utöver de villkor som får förenas med den allmänna auktorisationen.

I skälen till auktorisationsdirektivet anges att systemet för utfärdande av auktorisationer för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster bör vara så lite betungande som möjligt, för att stimulera framväxten av nya elektroniska kommunikationstjänster och alleuropeiska kommunikationsnät och kommunikationstjänster och för att tjänsteleverantörer och konsumenterna skall kunna dra nytta av de stordriftsfördelar som en inre marknad innebär. Vidare anges att dessa mål uppnås bäst genom en allmän auktorisation för alla elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, för vilken det inte krävs något uttryckligt beslut eller något särskilt dokument utfärdat av den nationella regleringsmyndigheten, och genom att formkraven begränsas till en anmälan. Om medlemsstaterna kräver anmälan från leverantörer av elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster när de inleder sin verksamhet, får den som gjort en anmälan också kräva bevis på att sådan anmälan har gjorts genom någon form av rättsligt erkänd postkvitivering eller elektronisk kvitivering. En sådan kvitivering bör i alla händelser inte utgöras av eller kräva en administrativ åtgärd av den nationella regleringsmyndighet till vilken anmälan måste göras.

Företagens rättigheter och skyldigheter enligt den allmänna auktorisationen måste enligt skälen till direktivet uttryckligen anges i denna för att garantera lika villkor inom hela gemenskapen och för att underlätta gränsöverskridande förhandlingar om samtrafik mellan allmänna kommunikationsnät.

Beviljandet av särskilda rättigheter kan även fortsättningsvis behövas för radiofrekvenser och nummer från den nationella nummerplanen, anges vidare i skälen till auktorisationsdirektivet. Rättigheter till nummer kan också erhållas från en europeisk nummerplan. Som exempel anges den virtuella landskoden 3883, som tilldelats länder som är medlemmar av Europeiska post- och telekommunikationsunionen (CEPT). Dessa nyttjanderätter bör endast inskränkas om det krävs med hänsyn till bristen på radiofrekvenser och till behovet av att säkerställa att de används på ett effektivt sätt.

De villkor som får fogas till den allmänna auktorisationen och till de särskilda nyttjanderätterna bör begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att säkerställa beaktandet av krav och skyldigheter enligt gemenskapslagstiftningen och nationell lagstiftning i enlighet med gemenskapslagstiftningen.

Den allmänna auktorisationen bör i lagen om elektronisk kommunikation regleras genom att rättigheter och skyldigheter knyts till sådan verksamhet som auktorisationen avser. För viss sådan verksamhet finns ett särskilt behov av offentlig kontroll och tillsyn. Parallellt med detta följer också ett behov att kunna avgiftsbelägga den som bedriver sådan verksamhet.

Nu nämnda hänsyn avser verksamhet som riktar sig till allmänheten. Det bör därför i en ny lag ställas upp ett generellt krav på anmälan innan verksamhet som är allmänt tillgänglig inleds. Upphör verksamheten skall den som är anmäld vara skyldig att utan dröjsmål anmäla detta till den myndighet som regeringen bestämmer. De rättigheter och skyldigheter som följer med anmälningsplikten bör framgå av lagen eller av föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Någon särskild prövning av uppfyllelsen av villkoren för anmälningsplikten skall inte ske innan marknadstillträde.

Frågan om tillstånd för radiofrekvenser eller nummer ur nationell nummerplan för elektroniska kommunikationsnät behandlas i avsnitt 10.5.2.

Enligt artikel 6.2 auktorisationsdirektivet skall särskilda skyldigheter enligt artiklarna 5.1, 5.2, 6 och 8 i tillträdesdirektivet och artiklarna 16, 17, 18 och 19 i direktivet om samhällsomfattande tjänster som kan åläggas leverantörer som tillhandahåller elektro-

niska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, eller företag som i enlighet med nämnda direktiv utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, i rättsligt avseende vara åtskilda från de rättigheter och skyldigheter som följer av den allmänna auktorisationen. Detta innebär att särskilda skyldigheter som i enlighet med gemenskapslagstiftningen får införas för leverantörer av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster på grund av deras betydande inflytande på marknaden enligt definitionen i ramdirektivet skall införas åtskilda från de allmänna rättigheter och skyldigheter som följer av anmälningsplikten.

Av en ny lag om elektronisk kommunikation bör klart framgå när regler gäller generellt för alla som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster eller bara för den som bedriver anmälningspliktig verksamhet. I fråga om sådana särskilda skyldigheter som enligt nämnda artiklar skall kunna åläggas av den nationella regleringsmyndigheten enligt tillträdesdirektivet eller direktivet om samhällsomfattande tjänster skall förutsättningarna för det framgå direkt av lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Därigenom undviks en sammanblandning i rättsligt avseende mellan sådana särskilda skyldigheter och skyldigheter som följer av anmälningsplikten.

I artikel 6.2 auktorisationsdirektivet sista meningen anges att, i syfte att ge företagen insyn, skall den allmänna auktorisationen hänvisa till de kriterier och förfaranden som gäller när sådana särskilda skyldigheter införs för enskilda företag. Det bör ske genom att det framgår av lagen vilka rekvisit som gäller för att sådana skyldigheter skall kunna åläggas någon.

Anmälningsförfarandet får bara innehålla villkor som är specifika för sektorn för elektronisk kommunikation. Det får inte ställas upp villkor som redan gäller i kraft av annan nationell lagstiftning som inte är specifik för denna sektor. De nationella regleringsmyndigheterna får dock informera nätoperatörer och tjänsteleverantörer om annan lagstiftning som rör deras verksamhet, till exempel genom hänvisningar på sina webbsidor. Med denna skrivning i skälen till auktorisationsdirektivet klargörs att uppräknningen av de villkor som får uppställas enligt auktorisationsdirektivet inte är fullständig på så vis att det kan finnas villkor som gäller i kraft av annan nationell lagstiftning som inte är specifik för sektorn. Sådana regler kan t.ex. vara reglerna om förbud mot missbruk av dominerande ställning i konkurrenslagen, krav på bygglov eller marklov i plan- och bygglagen eller regler om skyldighet att betala mervär-

desskatt enligt mervärdesskattelagen. Detta behöver inte särskilt nämnas i lagen om elektronisk kommunikation på annat sätt än att det bör finnas en erinran om att prövning enligt lagen inte ersätter tillståndsprovning enligt annan lag.

Anmälningsplikt

Som framgår av artikel 3.2 auktorisationsdirektivet får det krävas att det berörda företaget gör en anmälan men inte att det skall ha erhållit ett uttryckligt beslut eller någon annan administrativ handling från den nationella regleringsmyndigheten innan det börjar utöva de rättigheter som följer av att anmälan har gjorts. Företaget får inleda sin verksamhet direkt efter det att anmälan getts in under förutsättning att bestämmelserna i direktivet om nyttjanderätt är uppfyllda.

Auktorisationsdirektivet omfattar auktorisation av alla elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster oavsett om de tillhandahålls allmänheten eller inte. Detta är enligt skälen till direktivet viktigt för att garantera att båda kategorier av leverantörer kan åtnjuta objektiva, öppet redovisade, icke-diskriminerande och proportionella rättigheter, villkor och förfaranden. För elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster som inte tillhandahålls allmänheten bör enligt skälen villkoren vara färre och mildare än vad som är motiverat för sådana nät och tjänster som tillhandahålls allmänheten.

Idag gäller anmälningsplikten i telelagen endast vissa angivna tjänster som tillhandahålls inom ett allmänt tillgängligt telenät. De anmälningspliktiga tjänsterna är enligt 5 § telelagen telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt, mobil teletjänst, annan teletjänst som kräver tilldelning av kapacitet ur nummerplanen för telefoni samt nätkapacitet. Teletjänst avser enligt 1 § telelagen förmedling av telemedelande för någon annan. Med mobil teletjänst avses en teletjänst där abonnentanslutning tillhandahålls via radio i en mobil nätanslutningspunkt. Nätkapacitet avser överföringskapacitet i telenät eller del därav och telefonitjänst avser teletjänst bestående i överföring av tal och som medger överföring av telefaxmeddelanden samt datakommunikation via låghastighetsmodem.

Anmälningsplikten för dessa tjänster infördes år 1997 (prop. 1996/97:61). Syftet var att anpassa reglerna till tillstånds-

direktivet som var under utarbetande. Vissa krav förenades med sådan anmälningsskyldig verksamhet.

I skälen till auktorisationsdirektivet anges att konvergensen mellan olika elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster och deras tekniska lösningar kräver att ett system för auktorisation införs som omfattar alla jämförbara nät och tjänster på ett enhetligt sätt, oberoende av vilka tekniska lösningar som väljs.

Med hänsyn till att det inte finns något som tyder på en annan utveckling än mot fortsatt ökad konvergens förefaller det olämpligt att skilja ut några särskilda typer av tjänster som anmälningsskyldiga. För denna inriktning talar också att skyldigheterna på grund av tillträdesdirektivet i allmänhet gäller alla former av allmänna kommunikationsnät. Även det föreslagna kommunikationsdataskyddsdirektivet (se avsnitt 10.8) har ett vidare tillämpningsområde än de tjänster som idag är anmälningsskyldiga.

EG:s nya regelverk medför således att tillsynsmyndighetens uppgifter kommer att avse också andra operatörer än de som idag är anmälningsskyldiga enligt telelagen. För att få kännedom om vilka aktörer som finns på den svenska marknaden bör en anmälningsskyldighet föreligga. Beträffande hur en sådan anmälningsskyldighet förhåller sig till etableringsfriheten enligt 3 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen hänvisas till följande underavsnitt *Etableringsfriheten enligt yttrandefrihetsgrundlagen m.m.* Beträffande förhållandet till tillståndsskyldigheten och skyldigheten att anmäla sig för registrering enligt radio- och TV-lagen, se under avsnitt 10.2.

Anmälningsskyldigheten bör vara begränsad till tillhandahållande av allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster. Det saknas skäl att införa en anmälningsskyldighet för tillhandahållande av slutna nät (benämns äv. enskilda eller privata nät) och tjänster i sådana nät.

Ett allmänt kommunikationsnät avser enligt artikel 2 i ramdirektivet ett elektroniskt kommunikationsnät som helt eller huvudsakligen används för att tillhandahålla allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster. Vidare kan hänvisas till telelagens förarbeten avseende teletjänster (prop. 1992/93:200 s. 88, 91 f. och 99). Där anges på sid. 91 att ett kännetecken på att telenät är allmänt tillgängligt bör vara att det står öppet för en vid krets av användare att ansluta sig till nätet. Att en operatör aktivt värvar kunder på marknaden och därvid erbjuder anslutning på bestämda villkor bör leda till att det nät som skapas blir att anse som allmänt

tillgängligt. Dessa uttalanden bör vara vägledande också för det nya regelverket.

Innehavet av nät som sådant är inte anmälningspliktigt enligt telelagen. Däremot är tillhandahållande av nätkapacitet inom ett allmän tillgängligt telenät anmälningspliktigt. För att följa terminologin i de nya EG-direktiven föreslås att inte endast tillhandahållandet av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster utan även tillhandahållandet av allmänt kommunikationsnät skall vara anmälningspliktigt. I sak torde ändringen från nätkapacitet till nät inte innebära någon skillnad. Vad som avses med tillhandahållande av ett elektroniskt kommunikationsnät föreslås definieras i den nya lagen. Med detta avses enligt förslaget etablering, drift, kontroll eller tillgängliggörande av ett sådant nät.

På samma sätt som idag gäller enligt telelagen bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om undantag från anmälningsplikten. Man bör dock vara försiktig med att medge undantag med hänsyn till de skyldigheter som enligt EG-direktiven skall gälla för dem som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster. Ett exempel på undantag är att ett nät byggs upp huvudsakligen för att betjäna vissa särskilt viktiga samhällsfunktioner såsom polis och räddningstjänst och det antal användare som därutöver tillåts ansluta sig skulle bli så stort att nätet skulle anses som allmänt. Ett annat exempel skulle kunna vara att undanta tillhandahållandet av mindre fastighetsnät. Se även under *Etableringsfriheten enligt yttrandefrihetsgrundlagen m.m.* nedan i detta avsnitt (slutet) beträffande sådana nät.

Den anmälan som skall göras får enligt artikel 3.3 auktorisationsdirektivet inte innefatta mer än att en juridisk eller fysisk person underrättar den nationella regleringsmyndigheten om att personen har för avsikt att börja tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster och lämnar det minimum av information som den nationella regleringsmyndigheten behöver för att kunna föra ett register eller en förteckning över leverantörer av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster. Informationen skall enligt direktivet inskränka sig till sådana uppgifter som är nödvändiga för att identifiera leverantören, t.ex. organisationsnummer, och leverantörens kontaktpersoner, adress och en kortfattad beskrivning av nätet eller tjänsten samt den planerade tidpunkten för inledande av verksamheten.

Anmälan bör innehålla en förklaring om att den som gör anmälan avser att börja tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster för vilka anmälningsplikt föreligger enligt lagen om elektronisk kommunikation. Dessutom bör anmälan innehålla sådan information som erfordras för att den myndighet som regeringen bestämmer skall kunna föra en förteckning över dem som tillhandahåller sådana nät och tjänster. Även information om vilken typ av nät eller tjänst som verksamheten skall avse samt den planerade tidpunkten för inledande av verksamheten bör finnas i anmälan. Sistnämnda uppgifter kan vara av betydelse t.ex. för att bestämma avgiftsuttag, om avgiftens storlek skall vara beroende av vilken typ av nät eller tjänst som tillhandahålls.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som anmälan skall innehålla.

Etableringsfriheten enligt yttrandefrihetsgrundlagen m.m.

Enligt 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen bygger den svenska folkstyrelsen på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. I 2 kap. 1 § anges bl.a. yttrandefriheten och informationsfriheten som sådana grundläggande fri- och rättigheter som varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad. Den fria åsiktsbildningen förutsätter bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen innebär frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten innebär enligt samma lagrum frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden. Friheten att yttra sig i skrift skyddas särskilt i tryckfrihetsförordningen (TF). Friheten att yttra sig genom ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar skyddas särskilt i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

TF utgör förebilden för YGL. De grundläggande principerna enligt TF återfinns också i YGL. En av dessa principer är etableringsfriheten (se i övrigt t.ex. Mediegrundlagsutredningens betänkande YGL och Internet, SOU 2001:28 sid. 89 f.).

I 1 kap. 1 § YGL anges att varje svensk medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad rätt att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

Yttrandefriheten enligt YGL har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. I den får inga andra begränsningar göras än de som följer av YGL.

Vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra sändningar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor.

Med tekniska upptagningar avses i YGL upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. För lagen om elektronisk kommunikation är det YGL:s regler om radioprogram som främst är av betydelse för genomförandet av EG:s regelverk och tillämpningen av en ny lag.

Enligt 1 kap. 3 § tredje stycket YGL får det inte utan stöd i YGL förekomma att myndigheter och andra allmänna organ på grund av innehållet i radioprogram och tekniska upptagningar förbjuder eller hindrar innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot radioprogram eller för att kunna uppfatta innehållet i tekniska upptagningar. Detsamma gäller förbud mot anläggande av trådnät för sändning av radioprogram.

Enligt 1 kap. 6 § YGL är grundlagen tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. I fråga om radioprogram som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige gäller vad som i YGL föreskrivs om radioprogram i allmänhet.

I lag får föreskrivas om undantag från YGL i fråga om radioprogram som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands och radioprogram som sänds genom tråd men inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet. Sådant undantag får dock inte avse alla bestämmelser i YGL, t.ex. inte bestämmelser i 1 kap. 3 § tredje stycket om innehav av tekniska hjälpmedel och anläggande av trådnät.

Enligt 1 kap. 7 § YGL gäller i fråga om samtidig och oförändrad vidareändning här i landet av radioprogram som kommer från

utlandet och radioprogram som förmedlas hit genom satellitsändning men inte utgår från Sverige enbart vissa regler i YGL, däribland 1 kap. 3 § tredje stycket om innehav av tekniska hjälpmedel och anläggande av trådnät, 3 kap. 1 § om rätt att sända radioprogram i tråd samt 3 kap. 3 och 5 §§ om särskilda regler för lagstiftning och rättslig prövning.

I 1 kap. 9 § YGL finns den s.k. databasregeln. Den anger att YGL:s föreskrifter om radioprogram också tillämpas när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling. Det gäller dock inte om den mottagande kan ändra innehållet i registret.

I 1 kap. 11 § YGL finns en hänvisning om att vissa radioprogram och tekniska upptagningar skall jämföras med periodiska skrifter enligt 1 kap. 7 § andra stycket TF. Det lagrummet handlar om periodiska skrifter. I den s.k. bilageregeln i andra stycket samma lagrum anges att om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av ett radioprogram eller en teknisk upptagning som avses i YGL, skall i fråga om tillämpning av 1 – 14 kap. TF programmet eller upptagningen jämföras med en bilaga till skriften i den utsträckning den i sådan form spridda versionen återger innehållet i skriften oförändrat samt anger hur innehållet har disponerats. För rätten till sändningar gäller bestämmelserna i 3 kap. YGL.

I prop. 2001/02:74 redogörs i avsnitt 9 för etableringsfriheten för trådsändningar enligt YGL. Enligt 3 kap.1 § YGL har varje svensk medborgare och svensk juridisk person rätt att sända radioprogram genom tråd, dvs. sända program i ljudradio eller television eller annars överföra innehåll med hjälp av elektromagnetiska vågor som är bundna till en ledare. Detta gäller såväl inhemska sändningar som vidareändningar av utländska sändningar. Etableringsfriheten innebär enligt nämnda proposition att det inte får ställas krav på tillstånd för sådana sändningar och att möjligheten att driva verksamheten i princip inte får begränsas av villkor som inte har stöd i grundlagen.

I andra stycket i 3 kap. 1 § YGL regleras undantag från etableringsfriheten. Där anges att den frihet som följer av första stycket inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter i fråga om skyldighet för nätt innehavare att ge utrymme för vissa program i den uträck-

ning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning eller om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp. Undantagsregeln innehåller, förutom möjligheten att ingripa med stöd av lag mot vissa fortsatta sändningar med skadligt innehåll, vidare-sändningsplikten som regleras närmare i radio- och TV-lagen och innebär en skyldighet för nätinnehavare att tillhandahålla utrymme i nätet för dels vissa TV-sändningar som sker med tillstånd av regeringen, dvs. sändningar från Sveriges Television AB och TV 4 AB, dels sändningar från lokala kabelsändarföretag, 8 kap. 1 och 2 §§ radio- och TV-lagen.

Rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända enligt 3 kap. 2 § första stycket YGL. Enligt andra stycket samma lagrum skall det allmänna eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Det skall enligt tredje stycket samma lagrum finnas möjlighet för sammanslutningar att få tillstånd att sända ljudradioprogram i lokala radiosändningar i den utsträckning som tillgängliga radiofrekvenser medger. Närmare föreskrifter härom meddelas i lag.

Enligt 3 § samma kapitel YGL gäller i fråga om sådana begränsningar i sändningsrätten som avses i 1 och 2 §§ vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 12 § andra – femte styckena och 13 § regeringsformen. Dessa föreskrifter medför att en begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att den aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller får sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen). Dessutom får en begränsning endast ske med hänsyn till rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet, enskilda anseende m.m. och i övrigt endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 13 § regeringsformen).

Enligt 3 kap. 5 § YGL skall frågor om rätt att sända radioprogram kunna prövas av domstol eller av en nämnd, vars samman-

sättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare. Prövningen av beslut av regeringen skall göras av domstol och behöver endast avse beslutets laglighet.

Gäller saken en fråga om ingripande på grund av missbruk av yttrandefriheten, skall frågan prövas av domstol under medverkan av jury enligt de närmare bestämmelser som meddelas i lag. Detta gäller dock inte om saken rör överträdelse av sådana föreskrifter eller villkor i fråga om kommersiell reklam, annan annonsering eller sändning av radioprogram som avses i 1 kap. 12 § andra stycket YGL.

Till följd av Mediegrundlagsutredningens betänkande har regeringen i prop. 2001/02:74 lagt fram förslag om vissa ändringar i TF och YGL till riksdagen. Förslagen innefattar bl.a. frågor om utvidgning av grundlagsskyddet och frågor som rör vissa tillämpningsproblem. Förslaget måste behandlas av riksdagen vid två tillfällen med mellanliggande val. Förslagen föreslås träda i kraft från den 1 januari 2003. Om de antas, kommer de därför att få betydelse för utformningen och tillämpningen av lagen om elektronisk kommunikation redan från början.

I propositionen föreslås att det automatiska grundlagsskydd som traditionella massmedieföretag i dag åtnjuter för sina databasverksamheter, framförallt webbsidor, skall utvidgas till att gälla vissa nya tekniker, bl.a. s.k. print on demand som innebär framställning på kundens begäran av enstaka exemplar av skrifter, bilder och upptagningar genom överföring av information ur en databas. Till gruppen massmedieföretag föreslås att företag för yrkesmässig framställning av tryckta och därmed jämställda skrifter, t.ex. bokförlag och tryckerier, skall läggas. Sådana företag erhåller därmed automatiskt grundlagsskydd för samma användning av databaser som dagens massmedieföretag. Därutöver föreslås i propositionen att andra aktörer än de nämnda skall kunna få ett frivilligt grundlagsskydd för motsvarande verksamheter. Förslaget innebär att andra medieföretag och enskilda som yttrar sig via Internet skall kunna på frivillig väg omfattas av grundlagsbestämmelserna. Detta fordrar då att en ansvarig utgivare utses samt att utgivningsbevis beviljas efter ansökan. Det föreslås att Radio- och TV-verket skall pröva frågor om sådant utgivningsbevis.

Dessutom föreslås i propositionen inskränkningar av etableringsfriheten för sändningar av ljudradio- och TV-program och liknande genom tråd. Dels föreslås en inskränkning för att det i lag skall kunna föreskrivas skyldighet för nätinnehavaren att ge

utrymme för annans överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till konkurrensintresset eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar, dels föreslås en begränsning för att det skall kunna införas lagstiftning som ger mottagarkollektivet inflytande över programvalet.

I 1 kap. 1 § tredje stycket YGL föreslås att *sändningar* byts ut mot *överföringar* för att klargöra att med stycket åsyftas bl.a. sådant tillhandahållande som anges i databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. Någon ändring i sak är inte avsedd. I första stycket används redan termen *överföringar*. I femte stycket föreslås en definition av databas såsom en samling av information lagrad för automatiserad behandling.

I 1 kap 6 § YGL föreslås ett tillägg avseende lagens tillämpning på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Med sådana sändningar av radioprogram avses även tillhandahållande av direktsända och inspelade program ur en databas. Genom tillägget klargörs att direktsändningar via Internet omfattas av regeln under förutsättning att allmänheten kan ta del av dem. De skall tas emot med tekniska hjälpmedel. Samma sak gäller för uppspelningar via Internet av tidigare inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer. Någon ändring i sak i förhållande till vad som gäller i dag är inte avsedd enligt författningskommentaren.

Genom en ändring i 1 kap. 7 § YGL klargörs att lagrummet, som gäller vidareändring av radioprogram som kommer från utlandet, direkt eller via satellit, inte är tillämplig på överföringar enligt databasregeln i 1 kap. 9 § YGL.

Databasregeln föreslås få i princip följande omfattning. YGL:s föreskrifter om radioprogram skall enligt lagrummets första stycke tillämpas också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor 1. på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, direkt genom överföring (benämns ibland webbsändning) eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild (print on demand), eller 2. annars, enligt överenskommelser i förväg, tillhandahåller allmänheten information som överförs direkt ur en

sådan databas som anges i 1 (pushteknik som inte är skyddad enligt 1 kap. 6 § YGL eller dagens databasregel).

Vad som sägs i lagrummets första stycke skall enligt andra stycket också gälla annan som har utgivningsbevis för sådan verksamhet. För att utgivningsbevis skall utfärdas krävs att

- verksamheten är ordnad på det sätt som anges i första stycket och att överföringarna utgår från Sverige,
- behörig utgivare utsetts och åtagit sig uppdraget,
- verksamheten har ett namn som är sådant att det inte finns risk för att det lätt kan förväxlas med namn på en annan verksamhet enligt denna paragraf.

Vissa särskilda bestämmelser föreslås beträffande sådant utgivningsbevis. Innebörden är att var och en som ansöker om och erhåller ett utgivningsbevis får grundlagsskydd för egna webbsidor.

I 3 kap 1 § YGL föreslås 2 nya punkter i andra stycket, punkterna 2 och 3. I punkten 2 föreslås en möjlighet att i lag föreskriva skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana överföringar i nätet eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar. Regeln gäller oavsett om överföringen förmedlar ett privat innehåll eller ett sådant som avses i YGL. I författningskommentaren i prop. 2001/02:74 anges på sid. 101 att punkten skall täcka t.ex. gällande och kommande bestämmelser om tillträde till och s.k. samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät.

I punkten 3 föreslås en möjlighet att i lag föreskriva skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet. Detta avser t.ex. lagregler om skyldighet för en nätinnehavare att efterhöra mottagarkretsens önskemål om vilka program som skall förmedlas. Medgivandet till lagstiftning innefattar en möjlighet att föreskriva om ingripande mot åsidosättande av en sådan skyldighet. Ett förslag till sådan lagstiftning har tagits fram i departementspromemorian Abonnentinflytande i kabel-TV-nät (Ds 2001:52). Denna remissbehandlas för närvarande.

Genomgången av reglerna i grundlagarna ger vid handen att tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster enligt de nya EG-direktiven utgör sådana verksamheter för vilka reglerna om överföring och sändning

av radioprogram kan vara tillämpliga. Detta måste givetvis beaktas vid utformningen av reglerna för allmän auktorisation och tilldelning av nyttjanderätter och för vilka skyldigheter som kan åläggas den som bedriver sådan verksamhet.

Beträffande sådana särskilda skyldigheter om samtrafik och annat tillträde som behandlas i avsnitt 10.6 är det vår bedömning att EG:s regelverk går att genomföra i svensk lagstiftning under förutsättning att de ovan redovisade grundlagsändringarna avseende etableringsfriheten för trådsändningar antas.

Regeln i 3 kap 1 § YGL angående etableringsfriheten för trådsändningar har inte ansetts hindra anmälningsskyldighet. I radio- och TV-lagen finns en regel i 2 kap. 3 § om skyldighet att anmäla sig för registrering hos Radio- och TV-verket. Anmälningsskyldigheten gäller bl.a. den som bedriver sändningsverksamhet för vilken det inte behövs tillstånd. Anmälningsförfarandet bygger på den s.k. sändarlandsprincipen som innebär att anmälningsskyldighet föreligger enbart i det land från vilken sändningen görs. Tillstånd krävs inte för sändningar i tråd enligt radio- och TV-lagen.

Regeln om anmälningsskyldighet i radio- och TV-lagen har ett annat syfte än den föreslagna anmälningsskyldigheten i lagen om elektronisk kommunikation. Syftet i sistnämnda lag är att skapa förutsättningar för myndigheten att utöva tillsyn över reglerna för att säkerställa en effektiv konkurrens på marknaden och att konsumenternas och andra slutanvändares rättigheter avseende bl.a. tillgång, funktion, integritet och kostnader iakttas. När det krävs tillstånd att sända program enligt radio- och TV-lagen är det den tillståndspliktige som bär det radiorättsliga ansvaret och ytterst också det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för sändningarna (prop. 1995/96:160, sid. 75). Syftet med anmälningsplikten enligt radio- och TV-lagen är således att det finns ett behov av att veta vem som bär ansvaret för en sändning som en tillståndspliktig upplåter till någon som inte behöver tillstånd eller när verksamheten är helt tillståndsbefriad.

Det torde med hänsyn till de olika syftena vara fullt möjligt att ha en dubbel anmälningsplikt, en enligt lagen om elektronisk kommunikation och en enligt radio- och TV-lagen. Beträffande kabelnät kan det dock ifrågasättas vilket behov som finns av en anmälningsplikt enligt lagen om elektronisk kommunikation, om näten bara används för att ta emot radioprogram som avses i YGL. Det måste förutsättas att det finns ett mycket stort antal sådana nät i Sverige. Den som tillhandahåller teletjänster i sådana nät kan

redan idag vara anmälningspliktig enligt telelagen. Strängt taget skulle dock varje fastighetsägare som tillhandahåller ett sådant nät till en operatör kunna bli anmälningspliktig enligt lagen om elektronisk kommunikation, om det är fråga om – en del av – ett allmänt kommunikationsnät.

Det kan anföras att sådana nät är viktiga för slutkundernas möjligheter att välja tjänster. Sådana intressen för slutanvändarna bör dock vara möjliga att tillvarata t.ex. enligt regler om samtrafik och andra former av tillträde med stöd av tillträdesdirektivet eller med sådana regler om abonnentinflytande i kabel-TV-nät som föreslås i ovannämnda Ds 2001:52, även om någon anmälningsplikt inte föreligger.

Å andra sidan torde en radio- och TV-utsändning som det ser ut idag med på förhand bestämda programutbud normalt inte vara att anse som ett allmänt kommunikationsnät eller allmänt tillgänglig kommunikationstjänst. Verksamheten faller därmed utanför anmälningsplikten redan av denna anledning. För sådana fall där det är fråga om ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig kommunikationstjänst föreslås att sådan verksamhet som enbart består i överföring av signaler via tråd för sändning av radio-program enligt 1 kap. 1 § tredje stycket YGL undantas från anmälningsplikt. Därutöver föreslås att det finns möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela undantag från denna plikt.

På så vis bör eventuella tillämpningssvårigheter med det nya regelverket kunna undvikas.

I den mån det ändå skulle uppstå konflikter har grundlagsbestämmelserna företräde framför de nya reglerna. Till stöd för det kan hänvisas till artikel 1.3 ramdirektivet som anger att direktivet och särdirektiven inte påverkar de åtgärder som vidtagits på nationell nivå i enlighet med gemenskapslagstiftningen för att arbeta för mål som avser allmänintresset, särskilt när det gäller reglering av innehåll och audiovisuell politik.

Ändring av reglerna för tillstånd enligt radio- och TV-lagen

Som har framgått redan av avsnitt 10.1 gäller det nya regelverket för elektronisk kommunikation som EU antagit endast överföringen och inte innehållet. Den reglering som finns i radio- och TV-lagen om tillstånd och tillståndsvillkor påverkas därför i den

mån den tar sikte på innehållet i sändningar till allmänheten inte av EG:s regelverk. Det är endast sådana regler om tillstånd och tillståndsvillkor som gäller själva infrastrukturen och överföringen som kan påverkas.

Enligt 3 kap. 2 § 8 radio- och TV-lagen (1995/96:160) får villkor för sändningstillstånd avse skyldighet att använda vissa radiosändare. Enligt prop. 1995/96:160, sid. 164, tillkom bestämmelsen för att möjliggöra att danska sändningar kan sändas ut från svensk botten, i avsikt att förbättra mottagningsförhållandena i Danmark. Vidare framhålls i propositionen att det tillstånd som gäller för de finska sändningarna ställer krav på att Nackasändaren används samt att krav på användning av viss sändare kan behöva ställas också med anledning av införandet av ny teknik.

Bestämmelsen kan inte sägas angå innehållet i sändningarna utan bör anses falla inom ramen för infrastrukturregleringen. Den omfattas därmed av EG:s nya regelverk på området för elektronisk kommunikation. Följaktligen hör regleringen, om den skall behållas, hemma i lagen om elektronisk kommunikation.

Möjligheten att ställa upp villkor om skyldighet att använda vissa radiosändare fyller en viktig funktion vid utformningen av sändningstillstånd. Emellertid kan en sådan skyldighet allmänt sett vara problematisk att upprätthålla på en fri marknad för elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster.

I artikel 8.3 ramdirektivet anges att de nationella regleringsmyndigheterna skall bidra till utvecklingen av den inre marknaden bl.a. genom att avlägsna kvarvarande hinder för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät, tillhörande faciliteter och elektroniska kommunikationstjänster på det europeiska planet och säkerställa att företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster inte behandlas olika under lika omständigheter.

Att beakta är emellertid även reglerna i 1.3 ramdirektivet och 5.2 auktorisationsdirektivet, som anger att det nya regelverket inte påverkar de åtgärder som i enlighet med gemenskapslagstiftningen vidtagits på gemenskapsnivå eller nationell nivå för att arbeta för mål som avser allmänintresset, särskilt när det gäller reglering av innehåll och audiovisuell politik.

Samtidigt skall framhållas att det enligt vårt förslag till bestämmelser om tillstånd att använda radiosändare finns möjlighet att uppställa villkor om täckning inom landet. De syften som ligger till

grund för 3 kap. 2 § 8 radio- och TV-lagen bör kunna uppfyllas genom ett sådant villkor.

Men också i ett annat avseende kan ett borttagande av den aktuella bestämmelsen påverka den nuvarande regleringen på området. Vissa delar av Teracom AB:s verksamhet är inte konkurrensutsatt alls. Det gäller utsändning av radio- och TV-program åt programföretag med sändningstillstånd enligt 2 kap. 2 § radio- och TV-lagen som enligt tillståndsvillkor skall köpa utsändningstjänster av Teracom AB, dvs. Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB, Sveriges Utbildningsradio AB och TV 4 AB när det gäller de analoga marksändningarna. Enligt riksdagens beslut skall den icke konkurrensutsatta verksamheten bedrivas med skälig lönsamhet. Med skälig lönsamhet avses att Teracoms intäkter skall täcka driftskostnader, avskrivningar, förräntning av kapital, risker för haveri i anläggningarna och kostnader för beredskapsåtgärder. Intäkterna skall vidare täcka forsknings- och utvecklingsinsatser samt andra insatser som kan behövas för att säkerställa att bolaget kan tillhandahålla radio- och TV-tjänster även på längre sikt (se prop. 1991/92:140, bet. 1991/92:KrU28, rskr. 1991/92:329 och prop. 1998/99:1, utg. omr. 17, bet. 1998/99:KrU1, rskr. 1998/99:55).

Om 3 kap. 2 § punkten 8 radio- och TV-lagen tas bort finns det troligen inte längre någon grund för att meddela tillståndsvillkor som ålägger de nämnda programföretagen att köpa utsändningstjänster av Teracom. Det medför bl.a. att riksdagens tidigare ställningstaganden rörande Teracoms verksamhet måste omprövas. Såvitt gäller de analoga utsändningarna kan det inte bortses från risken att en reform skulle medföra fördyringar.

En lösning är att genom en särskild övergångsbestämmelse upprätthålla möjligheten att ställa krav enligt 3 kap. 2 § 8 radio- och TV-lagen för sådan verksamhet där en sådan skyldighet gäller när lagen om elektronisk kommunikation träder i kraft, om det erfordras för att upprätthålla verksamheten till en rimlig kostnad.

Sammantaget anser vi att det finns skäl som talar för att den nuvarande regleringen i 3 kap. 2 § 8 radio- och TV-lagen bör upphävas. Med hänsyn till de ställningstaganden och uttalanden som riksdagen gjort i frågan och då det inte utan vidare är klart att regleringen strider mot direktiven avstår vi dock från att lägga fram ett konkret lagförslag.

Beträffande övriga regler i radio- och TV-lagen angående tillstånd och tillståndsvillkor anser vi inte att det finns anledning att göra några ändringar med hänsyn till EG:s nya regelverk.

Icke anmälningspliktiga nät och tjänster

EG-direktivens tillämpningsområde gäller elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster. Anmälningsplikten har enligt vad som sagts ovan under *Anmälningsplikt* i detta avsnitt föreslagits bli begränsad till tillhandahållandet av allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster. Det gör att utanför anmälningsplikten faller sådana nät som är slutna och där de tjänster som tillhandahålls bara är åtkomliga inom en sluten grupp och där det alltså inte står öppet för en vid krets av användare att ansluta sig till nätet. Slutna nät är t.ex. interna företagsnät och nät inom myndigheter och andra organisationer. Det kan röra sig om telefonnät inom ett företag på abonnentsidan, om en företagsväxel, trådburna datanät inom företag, myndigheter och andra organisationer, radiobaserade sådana nät främst hos företag, interna kommunikationer för videoöverföring osv. Också trådbundna fastighetsnät som används enbart för radio- och TV-utsändning till allmänheten, t.ex. kabelnät, faller utanför anmälningsplikten.

Något kan i detta sammanhang sägas också om s.k. virtuella privata nät (VPN). Sådana nät etableras vanligen inom större organisationer för anslutningar mellan olika enheter, t.ex. kontor eller industrianläggningar. Organisationen disponerar en del av det allmänna kommunikationsnätets resurser för sin interna kommunikation. Med termen VPN avses även uppkoppling av säkra förbindelser, t.ex. genom kryptering, vid uppkoppling av anställda eller kunder som befinner sig på platser utanför organisationens egna nät. Det virtuella privata nätet utnyttjar vanligen ett allmänt kommunikationsnät. VPN som innebär reservering av överföringskapacitet kan ske i ett allmänt kommunikationsnät. VPN för säker uppkoppling med hjälp av kryptering torde i allmänhet inte utgöra slutna nät enligt lagen om elektronisk kommunikation och kommer därför att omfattas av anmälningsplikten. Se vidare om avgränsningen under *Anmälningsplikt* om slutna och allmänna kommunikationsnät.

Erkännande av operatör

I 56 § telelagen finns en regel om erkännande av operatör enligt Internationella telekonventionen. Eftersom denna regel enligt en internationell överenskommelse, som Sverige anslutit sig till, allmänt gäller måste en motsvarande paragraf tas in i lagen om elektronisk kommunikation. En terminologisk anpassning föreslås genom att teleoperatör ändras till operatör. I sak avses ingen ändring. Beträffande regelns närmare innebörd hänvisas till förarbetena till telelagen (prop. 1992/93:200, sid. 146).

Rättigheter som följer med allmän auktorisation

Såsom har angetts under avsnitt *Allmän auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster* ovan bör de rättigheter som enligt auktorisationsdirektivet följer med allmän auktorisation framgå av lagen eller av föreskrifter meddelade med stöd av lagen. I artikel 4 auktorisationsdirektivet finns en minimiförteckning över rättigheter som skall följa av den allmänna auktorisationen. Det är viktigt i sammanhanget att komma ihåg att dessa rättigheter inte är inskränkta till dem som föreslås anmälningspliktiga enligt lagen.

Företag som har erhållit allmän auktorisation enligt artikel 3 auktorisationsdirektivet, dvs. sådana företag som anmält verksamhet enligt lagen om elektronisk kommunikation eller bedriver sådan verksamhet som omfattas av direktiven men som inte är anmälningspliktig, har rätt enligt direktivet att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster. Denna regel slår fast principen om det fria marknadstillträdet.

Vidare anges i artikel 4 auktorisationsdirektivet att företag som erhållit allmän auktorisation har rätt att få ansökningar om rätt att installera faciliteter som de behöver bedömda i enlighet med artikel 11 ramdirektivet.

Artikel 11 i ramdirektivet avser ledningsrätter. I artikel 11.1 anges att när en behörig myndighet överväger

- en ansökan om beviljande av rättigheter att installera faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom för ett företag som godkänts för tillhandahållande av allmänna kommunikationsnät, eller

- en ansökan om beviljande av rättigheter att installera faciliteter på, över eller under offentlig egendom för ett företag som godkänts för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät som inte är allmänt tillgängliga

skall medlemsstaterna säkerställa att myndigheten fattar beslut på grundval av öppet redovisade och allmänt tillgängliga förfaranden som tillämpas utan diskriminering och utan dröjsmål, och följer principerna om öppenhet och icke-diskriminering när den knyter villkor till sådana rättigheter.

Dessa förfaranden kan enligt artikeln variera beroende på om sökanden tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller inte.

I utredningens uppdrag ingår i och för sig att föreslå de lagstiftningsåtgärder som erfordras för att genomföra EG:s nya direktiv inom området elektronisk kommunikation. Emellertid har regeringen den 7 februari 2002 fattat beslut om utredningsdirektiv för översyn av vissa frågor om ledningsrätt, dir. 2002:17. I det uppdraget ingår bl.a. att lägga fram förslag på författningsändringar i ledningsrättslagen (1973:1144) som är nödvändiga för att genomföra de direktiv som EU antar inom ramen för 1999 års kommunikationsöversyn. Enligt utredningsdirektivet skall de ändringar i ledningsrättslagen som är nödvändiga för att genomföra EG-direktiven redovisas i ett delbetänkande senast den 15 augusti 2002. Utredningen (Ju2002:03) har inlett sitt arbete och antagit namnet 2002 års ledningsrättsutredning. Vi avser därför inte att lägga fram några förslag avseende denna fråga.

När sådana företag som har allmän auktorisation tillhandahåller allmänheten elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster skall den allmänna auktorisationen enligt artikel 4 auktorisationsdirektivet också ge dem rätt att förhandla om samtrafik med och, i förekommande fall, få tillträde till eller samtrafik med andra leverantörer av allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga kommunikationstjänster som omfattas av en allmän auktorisation i gemenskapen i enlighet med tillträdesdirektivet. Innebörden av dessa rättigheter beskrivs närmare i avsnitt 10.6.

Vidare skall sådana företag kunna bli utsedda att tillhandahålla olika delar av de samhällsomfattande tjänsterna eller täcka olika delar av det nationella territoriet i enlighet med direktivet om samhällsomfattande tjänster. Innebörden av dessa rättigheter beskrivs närmare i avsnitt 10.7.

Skyldigheter som följer med den allmänna auktorisationen

Den allmänna auktorisationen för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster får enligt artikel 6.1 auktorisationsdirektivet endast omfattas av de villkor som är upptagna i del A i bilagan till direktivet.

Uppräkningen i del A är uttömmande. Direktivet innehåller dock inte någon skyldighet att införa samtliga villkor i Sverige. Vilka av dessa villkor som enligt utredningen bör ställas som krav på den som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster framgår av avsnitten 10.6, 10.7 och 10.8.

Intyg som kan underlätta utövandet av rätten att installera faciliteter och rättigheter till samtrafik

I artikel 9 auktorisationsdirektivet finns en rätt för företag som omfattas av allmän auktorisation att erhålla ett intyg som kan underlätta utövandet av rätten att installera faciliteter och utöva rättigheter till samtrafik.

I artikel 9 anges att en nationell regleringsmyndighet skall på begäran av ett företag inom en vecka utfärda en standardiserad handling där det bekräftas, i förekommande fall, att företaget har lämnat in en anmälan enligt artikel 3.2. I intyget skall vidare anges under vilka omständigheter företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster i enlighet med allmän auktorisation har rätt att ansöka om rätt att installera faciliteter, förhandla om samtrafik eller få tillträde eller samtrafik, så att företaget lättare kan utöva dessa rättigheter, exempelvis på andra myndighetsnivåer eller i förhållande till andra företag. Sådana intyg kan också i förekommande fall utfärdas automatiskt efter anmälan enligt artikel 3.2.

Vi anser att möjligheten att erhålla ett sådant intyg bör vara öppen för alla som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster. Anledningen till detta är att inte endast anmälningspliktiga kan ha sådana rättigheter som intyget är avsett att underlätta att ta i anspråk. Av intyget bör framgå de rättigheter som gäller för olika typer av verksamhet. Avser verksamheten t.ex. att tillhandahålla allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster följer mer omfattande rättig-

heter än om det avser tjänster för slutna grupper. Skyldigheten att utfärda sådana intyg bör framgå av en förordning om elektronisk kommunikation. Intyg bör utfärdas av den myndighet som regeringen bestämmer.

10.5.2 Tillstånd att använda radiosändare och adress för elektronisk kommunikation

Vårt förslag: Tillstånd att använda radiosändare och adress ur nationell adressplan föreslås behandlas på i stort sett samma sätt i den nya lagen.

Systemet med individuella tillstånd för rätten att använda radiosändare som gäller enligt LRK föreslås bibehållas. Vi föreslår dock en utvidgad möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att göra undantag från tillståndsplikten.

Ett dubbelt prövningsförfarande bibehålls för utsändningar till allmänheten av ljudradio- och TV-program. Sådana sändningar kommer alltså även fortsättningsvis att kräva tillstånd enligt radio- och TV-lagen.

Principen om positiv inriktning vid prövningar av ansökningar om tillstånd bibehålls. För att tillse att radiofrekvenserna används effektivt införs emellertid en ny prövningsgrund, som innebär att tillstånd skall beviljas endast om radioanvändningen utgör en effektiv användning av frekvensutrymmet.

För att underlätta tillståndsprövningen i samband med t.ex. nya system för mobila elektroniska kommunikationstjänster föreslås att tillstånd att använda radiosändare för viss radioanvändning och tillstånd att använda enskilda radiosändare inom denna användning får meddelas vid skilda tillfällen.

Tillstånd att använda radiosändare skall alltjämt avse en viss radioanvändning. Också i övrigt anknyter den katalog av villkor som ett tillstånd kan förenas med i allt väsentligt till vad som gäller enligt lagen om radiokommunikation. En nyhet är emellertid att tillstånd som avser digital utsändning av radio-program till allmänheten kan förenas med rätt att använda radiosändaren för annan användning, motsvarande högst 20 procent av den digitala kapaciteten i frekvensutrymmet. En förutsättning är dock att det inte inverkar menligt på konkurrensen.

Tillstånd skall vara tidsbegränsade. Giltighetstiden för tillståndsvillkor föreslås dock få vara kortare än tillståndstiden.

Antalet tillstånd som beviljas i ett frekvensutrymme skall kunna begränsas, om det är nödvändigt för att garantera en effektiv användning av radiofrekvenser. I sådant fall skall tillstånd normalt beviljas efter allmän inbjudan till ansökan. Som grund för tillståndsprövningen skall ligga antingen ett jämförande urvalsförfarande (s.k. skönhetstävling) eller ett anbudsförfarande där det pris sökanden är villig att betala för tillståndet skall vara utslagsgivande (auktion) eller en kombination av dessa förfaranden.

I förhållande till reglerna i LRK om återkallelse av tillstånd och ändring av tillståndsvillkor föreslås motsvarande regler i den nya lagen något ändrade. Exempelvis kommer den s.k. behovsprincipen inom förvaltningsrätten tydligt till uttryck genom att ett tillstånd inte får återkallas om ändamålet med åtgärden lika väl kan uppnås genom att tillståndsvillkoren ändras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall få fastställa nationella adressplaner för elektronisk kommunikation. Tillstånd skall krävas för att få använda en adress ur en sådan adressplan. Ett tillstånd kan förenas med villkor, bl.a. om utnyttjandet av adresserna.

För adresser som är av betydande ekonomiskt värde skall tillstånd kunna beviljas efter allmän inbjudan till ansökan. Tilldelning skall ske efter anbudsförfarande eller ett förfarande med slumpmässig tilldelning (lottning).

I fråga om återkallelse av tillstånd och ändring av tillståndsvillkor kommer i huvudsak samma regler att gälla som beträffande tillstånd att använda radiosändare.

En nyhet är att vi föreslår att tillstånd att använda radiosändare eller adress får överlåtas (s.k. andrahandshandel). En överlåtelse är dock giltig endast efter medgivande från tillståndsmyndigheten. Medgivande skall lämnas bl.a. under förutsättning att det inte finns skäl att anta att överlåtelsen inverkar menligt på konkurrensen.

Allmänt

Behandlingen av nyttjanderätter till radiofrekvenser och adresser ur nationell adressplan för elektroniska kommunikationsnät i ett sammanhang kan te sig främmande ur svensk synvinkel eftersom vi tidigare har behandlat dessa företeelser i skilda lagar och på helt olika sätt. Telelagen innehåller idag bara två paragrafer, 37–38 §§, som direkt handlar om nationella nummerplaner och skyldighet att iakttä sådana.

Auktorisationsdirektivet behandlar nyttjanderätter till radiofrekvenser och nummer ur nationella nummerplaner för elektroniska kommunikationsnät i ett sammanhang. Orsaken till det torde vara att båda är, måhända i olika utsträckning, begränsade resurser. De villkor som får knytas till dessa rättigheter har förhållandevis stora likheter trots nyttjanderätternas olika natur.

Beträffande tillämpningsområdet för reglerna om nyttjanderätter till radiofrekvenser enligt auktorisationsdirektivet och tillämpningsområdet för LRK bör anmärkas att medan LRK gäller all användning av radiofrekvenser så gäller auktorisationsdirektivet enligt skälen till direktivet endast beviljandet av nyttjanderätter till radiofrekvenser, när nyttjandet inbegriper tillhandahållandet av ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst, vanligtvis mot ersättning. Egenanvändning av radioterminalutrustning, grundad på sådan icke-exklusiv användning av särskilda radiofrekvenser som inte har samband med någon ekonomisk verksamhet, t.ex. radioamatörers användning av frekvensband för allmänheten, utgör inte tillhandahållande av ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst och omfattas därför inte av auktorisationsdirektivet. Sådan användning omfattas enligt skälen till auktorisationsdirektivet av Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/5/EG av den 9 mars 1999 om radioutrustning och teleterminalutrustning och om ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse (RTTE-direktivet). Se även avsnitt 10.5.1 ovan.

LRK innehåller enligt 1 § bestämmelser om användning av radioanläggningar samt om användning av radiovågor för kommunikation m.m. I 17 § LRK finns en regel som avser elektromagnetisk inkompatibilitet. Den avser användning av andra elektriska eller elektroniska anläggningar som utan att vara radioanläggningar är avsedda att alstra radiofrekvent energi för kommunikationsändamål

eller för industriellt, vetenskapligt, medicinskt eller något liknande ändamål.

LRK har alltså ett bredare tillämpningsområde än auktorisationsdirektivet när det gäller radiofrekvenser. Med hänsyn till auktorisationsdirektivets struktur, med allmän auktorisation, nyttjanderätter och särskilda skyldigheter förefaller det som den bästa lösningen att hålla reglerna samlade i en lag. Det bör med hänsyn till att den största radioanvändningen med all sannolikhet ligger inom ramen för auktorisationsdirektivets tillämpningsområde inte heller finnas tillräcklig anledning att ha en särskild lag för sådan radioanvändning som ligger utanför direktivets område. Det innebär att LRK måste arbetas in i den nya lagen med iakttagande av EG:s nya regelverk. Detta innebär i sin tur att mycket av förarbetena till LRK kommer att äga fortsatt giltighet som motiv till en ny lag.

Radiospektrum och vissa andra begrepp

Med radiovågor förstås i LRK elektromagnetiska vågor med lägre frekvens än 3 000 gigahertz som utbreder sig utan särskilt anordnad ledare. EG:s radiospektrumbeslut definierar radiospektrum som radiovågor med frekvenser mellan 9 kilohertz (kHz) och 3 000 gigahertz (GHz). Radiovågor är enligt beslutet elektromagnetiska vågor som utbreder sig utan konstgjorda ledare. I princip samma definition av radiovågor återfinns i RTTE-direktivet och lagen (2000:121) om radio- och teleterminalutrustning. Definitionen i LRK saknar således en undre gräns. Den nedre gränsen för radioanvändning ligger i praktiken kring 10 kilohertz. Ännu är den största delen av detta spektrum inte tekniskt möjlig att använda. Huvudparten av dagens användning av radiofrekvenser ligger under 30 gigahertz. För att harmonisera begreppen bör en nedre gräns införas och den bör vara i enlighet med EG:s rättsakter. Radiovågor bör därför definieras som elektromagnetiska vågor med frekvenser från 9 kilohertz till 3 000 gigahertz som breder ut sig utan särskild anordnad ledare. Därmed täcks våglängder från 30 000 meter ner till ca en tiondels millimeter. Denna del av det elektromagnetiska spektrumet brukar benämnas radiofrekvensspektrumet eller bara radiospektrumet.

De övriga definitioner som idag finns i LRK är:

1. radiokommunikation, som innebär överföring, utsändning eller mottagning av tecken, signaler, skrift, bilder, ljud eller meddelande av varje slag med hjälp av radiovågor,
2. radiobestämning, som innebär bestämning av position, hastighet eller andra kännetecken hos ett föremål med ledning av radiovågornas utbredningsegenskaper,
3. radioanläggning, som avser en anordning avsedd för radiokommunikation eller radiobestämning genom sändning av radiovågor (radiosändare) eller mottagning av radiovågor (radiomottagare).

Beträffande innebörden av definitionerna i föregående stycke hänvisas till förarbetena till LRK.

Begreppen radiokommunikation och radioanläggning bör med vissa redaktionella ändringar överföras till den nya lagen. Däremot kräver den nya lagen inte att radiobestämning definieras särskilt.

I förarbetena till LRK, framförallt betänkandet från frekvensrättsutredningen, SOU 1991:107, kap. 1, finns beskrivningar av vad som avses med radiosändare och radiomottagare, redogörelse för olika vågutbredningsegenskaper samt om användning av radiovågor för olika ändamål. Dessa förhållanden är i princip fortfarande giltiga. Någon ny beskrivning görs därför inte här. Nya användningsområden har givetvis tillkommit sedan år 1991. Användningen av radiospektrum för fasta och mobila tele- och datatjänster, digital-TV och digitalradio är exempel på detta. Efterfrågan på radiospektrum har ökat med nya användningsområden och ökad överföring av information via radio trots effektivare frekvensanvändning, t.ex. till följd av digitalisering.

Radiofrekvenserna allokeras för skilda ändamål med hänsyn bl.a. till olika spektrums tekniska egenskaper, såsom vågutbredningsegenskaper, tjänstens störningstålighet etc. Detta innebär att band pekas ut för en viss eller vissa särskilda användningsområden. En viss användning kan därvid också pekas ut som huvudanvändning. Genom att göra sådana allokeringar i förväg innan tillstånd för radiosändare meddelas kan en planering göras för hur radiospektrumet skall användas. Detta brukar benämnas för frekvensplanering.

Internationell reglering

Eftersom radiovågornas utbredning inte slutar vid nationsgränserna och många tjänster används i flera länder finns ett stort behov av internationell samverkan för frekvensallokering och frekvensplanering. Även tillståndsgivning kan i vissa fall harmoniseras eller till och med ske för flera länder gemensamt. Ett viktigt mål med det internationella samarbetet blev tidigt att se till att radioförbindelser upprätthålls utan risk för att annan användning skall störa kommunikationen. Det blev därför viktigt att allokera band för bestämda användningsområden. En ordning för nationernas ansvar beträffande beslut om tilldelning av bestämda radiofrekvenser bestämdes också. I det internationella arbetet ingår också att ta fram tekniska krav på den utrustning som skall användas på radioområdet. Det internationella arbetet sker i flera organisationer.

Globalt är den viktigaste organisationen den internationella teleunionen, ITU. Av särskild betydelse är det internationella radioreglementet (RR). Sverige har anslutit sig till den internationella överenskommelsen om radioreglementet genom att ratificera överenskommelsen. RR innehåller bestämmelser om bl.a. användningen av radiofrekvenserna och om skyldigheter för de nationella myndigheterna. En huvuddel i RR är den s.k. frekvensfördelningsplanen eller frekvensallokeringstabellen (artikel 8 i RR). Frekvensfördelningsplanen omfattar alla tekniskt användbara frekvenser. Av planen framgår för vilket eller vilka slag av radioanvändning som olika frekvensband är bestämda. RR:s frekvensfördelningsplan ger de enskilda länderna utrymme att utnyttja vissa frekvensband för annan användning än den som primärt gäller enligt planen. Dessutom finns ytterligare möjligheter till nationella särlösningar av mer eller mindre omfattande art. RR medger även att enskilda stater ingår överenskommelser om frekvensfördelningen mellan sig. Genom ratifikationen av den internationella överenskommelsen om RR har Sverige åtagit sig att vid tilldelning av frekvenser till sändare som kan åstadkomma skadliga störningar i andra länders radiotrafik iaktta den fördelning som anges i frekvensfördelningsplaneringen samt övriga bestämmelser i RR. RR är dock bindande för Sverige endast såvitt svenska sändare kan påverka andra länders radiotrafik.

För arbetet i Europa är den viktigaste organisationen den europeiska sammanslutningen av post- och teleförvaltningar (Conférence Européenne des Administrations des postes et des télé-

communications), CEPT. Arbetet i CEPT utgör ibland förberedelser inför det globala samarbetet. CEPT har nyligen omstrukturerats. De två radiokommittéerna The European Radiocommunications Committee (ERC) och The European Committee of Telecommunications Regulatory Authorities (ECTRA) slogs den 1 oktober 2001 samman till en kommitté, The Electronic Communications Committee (ECC).

Inom ramen för CEPT finns också The European Radiocommunications Office (ERO), som bildades som det permanenta kontoret för att stödja ERC:s verksamhet inom CEPT. ERO är numera ECC:s representationskontor. ERO har tagit över verksamheter som tidigare sköttes av the European Telecommunications Office (ETO). ERO bygger numera på en konvention om etablerandet av ERO, som f.n. har undertecknats av ett 30-tal CEPT-administrationer.

Ett samarbete angående radiospektrumanvändning har också skett inom EU. Bl.a. finns särskilda beslut av Europaparlamentet och rådet angående användning för vissa mobila teletjänster. Genom det nya radiospektrumbeslutet får samarbetet beträffande radiospektrumanvändningen inom EU en ökad betydelse för medlemsstaterna.

I princip gäller att arbetet i EU kan ligga till grund för medlemsstaternas agerande i CEPT om det gäller frågor som rör den gemensamma marknaden. Arbetet i CEPT kan sedan utgöra grund för de europeiska ländernas agerande i ITU.

EG:s radiospektrumbeslut

Radiospektrumbeslutet har enligt artikel 1 till syfte att fastställa politiska och rättsliga ramar inom gemenskapen för att säkerställa samordning av policystrategier och i förekommande fall harmoniserade villkor när det gäller tillgång till och effektiv användning av det radiospektrum som krävs för upprättandet av och verksamheten på den inre marknaden på sådana områden inom gemenskapspolitiken som elektronisk kommunikation, transport samt forskning och utveckling (FoU).

Genom samordning och harmonisering inom gemenskapen kan man i vissa fall också bidra till att harmonisera och samordna radiospektrumanvändningen på global nivå, enligt skälen till beslutet.

Radiospektrumpolitik kan enligt skälen inte grundas endast på tekniska parametrar utan måste också ta hänsyn till ekonomiska, politiska, kulturella, hälsorelaterade och sociala frågor. Dessutom kommer den ständigt ökande efterfrågan på den begränsade tillgången av tillgängligt radiospektrum att leda till motstridiga krav på att tillfredsställa olika grupper av radiospektrumanvändare inom sektorer som telekommunikation, rundradio, transporter, rättsväsende, militär och forskning. Radiospektrumpolitiken bör därför ta hänsyn till alla sektorer och väga in de olika behoven. Radiospektrumpolitiken i gemenskapen bör enligt skälen till beslutet bidra till yttrandefriheten inbegripet åsiktsfrihet och friheten att motta och sprida information och idéer oavsett gränser, liksom mediernas frihet och mångfald.

För att uppnå sitt syfte fastställs i beslutet förfaranden för att

- a) underlätta en politik när det gäller strategisk planering och harmonisering av radiospektrumanvändningen i gemenskapen med hänsyn till bl.a. följande aspekter av gemenskapspolitiken: ekonomi, säkerhet, hälsa, allmänintresse, yttrandefrihet, kultur, vetenskapliga, sociala och tekniska frågor, samt till radiospektrumanvändargrupperns olika intressen för att därigenom optimera radiospektrumanvändningen och undvika skadlig störning,
- b) säkerställa ett effektivt genomförande av radiospektrumpolitiken i gemenskapen, och särskilt utveckla ett allmänt tillvägagångssätt för att säkerställa harmoniserade villkor för tillgång till och effektiv användning av radiospektrum,
- c) säkerställa att information om allokering av, tillgång till och användning av radiospektrum i gemenskapen ges samordnat och i rätt tid,
- d) säkerställa en effektiv samordning av gemenskapens intressen i internationella förhandlingar där radiospektrumanvändningen påverkar gemenskapens politik.

När åtgärder vidtas i enlighet med beslutet skall enligt artikel 2 vederbörlig hänsyn tas till det arbete som utförs i internationella organisationer och som rör frekvensförvaltning, t.ex. ITU och CEPT.

Beslutet påverkar inte de åtgärder som vidtagits på gemenskapsnivå eller nationell nivå i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen för att uppnå mål av allmänt intresse, särskilt när det gäller reglering av innehåll och audiovisuell politik, när det gäller

direktiv 1999/5/EG (RTTE-direktivet) och medlemsstaternas rätt att organisera och använda sitt radiospektrum för att trygga den allmänna ordningen och säkerheten samt försvaret. Beslutet bör enligt skälen inte påverka medlemsstaternas rätt att införa de begränsningar som krävs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt för försvarsändamål. Om en teknisk genomförandeåtgärd skulle inverka bl.a. på de frekvensband som används av en medlemsstat uteslutande och direkt för ändamål som avser dess allmänna säkerhet och försvar, får kommissionen, om medlemsstaten begär detta på grundval av motiverade skäl, bevilja övergångsperioder eller fördelningssystem för att underlätta att åtgärden genomförs fullt ut. I detta hänseende får medlemsstaterna också till kommissionen anmäla de nationella frekvensband som uteslutande och direkt används för ändamål som avser allmän säkerhet och försvar.

Beslutet bygger på principen att, när Europaparlamentet och rådet har enats om en gemenskapspolitik som är beroende av radiospektrum, bör kommittéförfarande användas vid antagandet av åtföljande tekniska genomförandeåtgärder. Tekniska genomförandeåtgärder bör särskilt inrikta sig på harmoniserade villkor för tillgång till och effektiv användning av radiospektrum, liksom tillgång till uppgifter avseende användning av radiospektrum.

Genom radiospektrumbeslutet skapas Radiospektrumkommittén. Denna kommitté är en verkställighetskommitté enligt kommittologiförfarandet. För kommittén gäller dels ett rådgivande förfarande enligt artiklarna 3 och 7 i beslut 1999/468/EG (kommittologibeslutet), dels ett föreskrivande förfarande enligt artiklarna 5 och 7 i kommittologibeslutet. Radiospektrumkommittén skall bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha kommissionens företrädare som ordförande. Kommittén skall studera förslagen till tekniska tillämpningsåtgärder som rör radiospektrum. Dessa kan utarbetas på grundval av diskussionerna i kommittén. Det anges särskilt att detta kan i särskilda fall kräva tekniska förberedelser av de nationella myndigheterna som är ansvariga för frekvensförvaltning.

För att uppnå det syftet med beslutet enligt artikel 1 skall kommissionen lägga fram lämpliga tekniska genomförandeåtgärder för kommittén i syfte att säkerställa harmoniserade villkor för tillgång till och effektiv användning av radiospektrum, samt tillgång till viss information om radiospektrumanvändningen.

Kommissionen skall därvid ge CEPT i uppdrag att utveckla sådana tekniska genomförandeåtgärder, under förutsättning att de faller inom CEPT:s ansvarsområde, såsom harmonisering av frekvensallokering och tillgång till information. Kommissionen skall därvid ange vilka uppgifter som skall utföras och när de skall vara avslutade. Kommissionen skall för detta ändamål tillämpa det rådgivande förfarandet i Radiospektrumkommittén.

På grundval av det arbete som utförts av CEPT skall kommissionen besluta huruvida det arbete som utförts i enlighet med uppdraget har lett till resultat som skall tillämpas i gemenskapen och besluta om tidsfristen inom vilken medlemsstaterna skall genomföra dessa. Besluten skall offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Vid genomförandet av denna punkt skall kommissionen handla i enlighet med det föreskrivande förfarandet i kommittén.

Anser kommissionen eller en medlemsstat att det arbete som utförts på grundval av uppdraget till CEPT inte fortlöper tillfredsställande med hänsyn till den fastställda tidsfristen eller om resultaten inte är godtagbara, får kommissionen istället vidta åtgärder för att uppnå uppdragets mål i enlighet med det föreskrivande förfarandet i kommittén.

Sådana tekniska implementeringsåtgärder som nämnts ovan kan när så är lämpligt, under förutsättning att kommissionen godkänner detta, innefatta en möjlighet till övergångsperioder eller frekvensdelningsarrangemang i en medlemsstat när detta är berättigat med beaktande av den särskilda situationen i medlemsstaten. Medlemsstaten skall ansöka om detta. En förutsättning är att ett sådant undantag inte otillbörligt försenar genomförandet eller förorsakar olämpliga skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller konkurrensläge eller regelverk.

För att uppnå det i artikel 1 angivna syftet får kommissionen i enlighet med det föreskrivande förfarandet i kommittén också anta sådana tekniska genomförandeåtgärder som inte omfattas av CEPT:s ansvarsområde.

I syfte att bidra till utformningen, förberedandet och genomförandet av gemenskapens radiospektrumpolitik, skall kommissionen utöver tekniska implementeringsåtgärder enligt ovanstående regelbundet samråda med kommittén om de frågor som omfattas av artikel 1.

När det är nödvändigt att anta harmoniseringsåtgärder för tillämpningen av gemenskapsstrategier som går längre än tekniska

tillämpningsåtgärder, kan kommissionen sedan lägga fram ett förslag på grundval av fördraget för Europaparlamentet och rådet. Eventuella nya policyinitiativ från gemenskapen, beroende av radiospektrum, skall nämligen i tillämpliga fall beslutas av Europaparlamentet och rådet, på grundval av ett förslag från kommissionen.

Medlemsstaterna skall enligt artikel 5 i radiospektrumbeslutet säkerställa att deras nationella frekvensplan och information om rättigheter, villkor, förfaranden och avgifter som rör radiospektrumanvändningen offentliggörs om det föreligger ett behov av detta för att uppfylla det i artikel 1 angivna syftet. De skall hålla denna information aktuell och skall dessutom vidta åtgärder för att utveckla lämpliga databaser för att göra denna information tillgänglig för allmänheten, i tillämpliga fall i överensstämmelse med de relevanta harmoniseringsåtgärder som vidtagits i enlighet med artikel 4.

Kommissionen skall enligt artikel 6 i radiospektrumbeslutet övervaka den utveckling av radiospektrum i tredje land och i internationella organisationer som kan komma att påverka genomförandet av beslutet. Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om alla rättsliga eller faktiska svårigheter för genomförandet av beslutet som orsakas av tredje land eller av internationella organisationer. Kommissionen skall regelbundet till Europaparlamentet och rådet avge rapport om vad som uppnåtts genom tillämpningen av sådana åtgärder i förhållande till tredje land och internationella organisationer och, i förekommande fall, föreslå åtgärder i syfte att genomföra principerna och uppnå målen i artikel 1. När så krävs för att uppnå syftet i artikel 1 skall gemensamma politiska mål antas för att säkerställa samordning mellan medlemsstaterna. Åtgärder enligt artikeln skall dock inte påverka gemenskapens eller medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter enligt relevanta internationella avtal.

Enligt artikel 7 skall medlemsstaterna förse kommissionen med all nödvändig information för att kommissionen skall kunna kontrollera genomförandet av radiospektrumbeslutet. I synnerhet skall medlemsstaterna omgående underrätta kommissionen om genomförandet av resultaten av de uppdrag som givits till CEPT.

I artikel 8 finns en bestämmelse om sekretess. Kommissionen skall varje år inför Europaparlamentet och rådet avge rapport om den verksamhet som bedrivits och de åtgärder

som vidtagits och om de framtida åtgärder som planeras enligt beslutet.

Enligt utredningsuppdraget skall vi med beaktande av svensk lagstiftningstradition föreslå den lagstiftning som är nödvändig för att genomföra också beslutet om radiospektrumpolitiken. Som har framgått av ovanstående genomgång av beslutet består detta till helt övervägande del av förfaranderegler. Beslutet ger framförallt ett ramverk för hur tekniska implementeringsåtgärder skall beslutas och om förhållandet till tredje land. Dessutom finns det i Radiospektrumkommittén ett forum för diskussion av policyfrågor. Utöver denna verkställighetskommitté avser kommissionen att tillsätta en radiospektrumgrupp som en högnivågrupp för att diskutera policyfrågor i gemenskapen som underlag för kommissionen när den skall ge förslag till Europaparlamentet och rådet angående radiospektrumpolitiken.

Radiospektrumbeslutet innehåller bara två artiklar med ett materiellt innehåll, nämligen artikel 5 om tillgång till information och artikel 8 om sekretess. Sekretessbestämmelserna behandlas i avsnitt 10.9. Beträffande artikel 5 skall frekvensplanen behandlas i det följande avsnittet. Skyldigheten att offentliggöra frekvensplanen, information om rättigheter, villkor, förfaranden och avgifter som rör radiospektrumanvändningen bör inte föranleda någon särskild lagstiftning.

Reglerna om allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagens regler om när beslut m.m. får sekretessbeläggas bör vara tillräckliga och artikel 5 kan därför redan anses vara uppfylld i svensk lagstiftning i förhållande till enskilda. Offentliggörandet i artikel 5 tar dock sikte särskilt på sådan information som är av betydelse för syftet med radiospektrumbeslutet. Det kan finnas ett behov av att offentliggöra sådan information i ett sammanhang för arbetet med radiospektrumfrågor i gemenskapen. Detta bör därför tas upp i en förordning som en uppgift som den ansvariga myndigheten skall fullgöra.

Informationsskyldigheten enligt artikel 7 bör falla inom regeringens allmänna kompetens med erforderligt bistånd av en ansvarig myndighet. Myndighetens bistånd bör framgå av ett generellt uppdrag att handlägga EU-frågor, motsvarande det som idag finns i 4 § förordningen (1997:401) med instruktion för PTS.

Den svenska frekvensplanen

Den internationella frekvensplaneringen har stor betydelse också för den nationella frekvensplaneringen. Detta sammanhänger bl.a. med att vågutbredningsegenskaperna hos vissa radiofrekvenser är sådana att de utbreder sig långt över gränserna och även beträffande sådana frekvenser som inte utbreder sig så långt kan gränsnära radiosändare bli styrande för övrig sådan verksamhet längre in i landet om sändarna skall utnyttja samma frekvens. Den svenska frekvensplanen bygger i allt väsentligt på det internationella samarbete som Sverige bedriver inom ramen för ITU, CEPT och EU.

Med utgångspunkt i RR:s frekvensfördelningsplan upprättar Post- och telestyrelsen idag en svensk frekvensfördelningsplan genom att ge ut allmänna råd. Den senaste är Post- och telestyrelsens allmänna råd (PTSFS 2000:14) om den svenska frekvensplanen. Ändringar i RR sker på basis av de världsradiokonferenser som ITU anordnar med vanligen tre års mellanrum. Den senaste var år 2000 och nästa hålls 2003. Ändringarna i RR:s frekvensfördelningsplan föranleder sedan ändringar i den svenska frekvensplanen.

Frågan om behovet av en nationell frekvensplan togs upp i prop. 1992/93:200, sid. 187 f. Där anförs som skäl för en sådan plan att Sverige genom sitt medlemskap i ITU och ratifikationen av telekonventionerna skall se till att radioanvändningen inom Sverige sker inom de ramar och efter de förutsättningar som läggs fast i RR. Genom detta är vi beträffande väsentliga delar av radioanvändningen inom Sverige styrda av RR:s frekvensfördelningsplan. I angiven proposition sägs också att ha en grundläggande planering lätt tillgänglig och på svenska språket kan bidra till förståelse för de begränsningar som ligger i regleringen och främja att Sverige lever upp till de folkrättsliga förpliktelserna på radioområdet. Det är också av betydelse för olika intressenter att veta vilka förutsättningar som gäller för radioanvändningen. Sådana intressenter är bl.a. tillverkare och leverantörer av radioutrustning, nätoperatörer, företag som utnyttjar radiokommunikationer m.fl. Särskilt gäller detta mindre företag och enskilda användare. Myndighetens uppfattning av hur framtida tillämpningar skall genomföras i Sverige kan också vara nyttigt att känna till.

Sammantaget bör detta leda till samma slutsats som i prop. 1992/93:200, nämligen att det finns ett flertal goda skäl till att det skall finnas en sammanhållen grundläggande frekvensplan för landet.

Frågan om den rättsliga statusen på frekvensplanen är av stor betydelse för regelverkets utformning. Om frekvensplanen görs bindande kan förmodligen behovet av att använda sig av individuella tillstånd minska. Enligt artikel 5.1 auktorisationsdirektivet är det också avsikten att medlemsstaterna inte skall kräva att individuella nyttjanderätter beviljas som förutsättning för användning av radiofrekvenser, om risken för skadlig störning är försumbar. Medlemsstaterna skall då istället knyta villkoren för användning av radiofrekvenser till den allmänna auktorisationen. I förarbetena till LRK diskuterades frågan om frekvensplanens rättsliga status i prop. 1992/93:200, sid. 188. Därvid angavs att föreskrifter om fördelningen av frekvensutrymmet kräver lagform med hänsyn till reglerna i yttrandefrihetsgrundlagen och regeringsformen. De bestämmelser utöver lagregleringen som kan förekomma får inte var mer betungande än att de kan betecknas som s.k. verkställighetsföreskrifter. Samma bedömning är alltså giltig. Vid sådana förhållanden talar dynamiken inom radioområdet starkt emot att lagstifta på en sådan detaljeringsgrad som frekvensplanen innebär. Slutsatsen bör därför även denna gång bli att frekvensplanen inte bör ges lagform. Det som återstår då är att skilja ut de grundläggande faktorerna och endast ha med dessa i lagen. Detaljregleringen får ges en annan form. I praktiken med hänsyn till vad frekvensplanen behöver innehålla för att ha någon självständig betydelse som informationskälla återstår knappast någon annan form för den än som ett allmänt råd som ges ut av myndigheten på radioområdet.

Allmänna råd är inte bindande. Frekvensplanen har idag betydelse som intern vägledning för PTS i samband med tillståndsgivning. Den utgör samtidigt informationskälla till såväl befintliga som framtida radioanvändare om PTS ställningstaganden till hur olika radiotillämpningar skall passas in i radiospektrum. Av betydelse i sammanhanget är även kommissionens direktiv 90/388/EEG av den 28 juni 2000 om konkurrens på marknaderna för teletjänster, senast ändrad genom kommissionens direktiv 1999/64/EG, EGT L 175, 10.7.1999, s. 39 (Celex 399L0064), som föreskriver att medlemsstaterna årligen skall offentliggöra eller på begäran tillhandahålla en tilldelningsplan för de frekvenser som reserverats för mobil- och personkommunikationstjänster samt planerna för den framtida utökningen av frekvenser för detta ändamål.

Nyttjanderätt till radiofrekvenser

Artikel 5 auktorisationsdirektivet innehåller den grundläggande regleringen för nyttjanderätter till radiofrekvenser och nummer ur nationell nummerplan för elektroniska kommunikationsnät. Beträffande radiofrekvenser innehåller punkten 1 som redan anförts tidigare att medlemsstaterna i första hand bör undvika att ställa krav på tillstånd (individuella nyttjanderätter), särskilt om risken för skadlig störning är försumbar. Villkoren för användning av radiofrekvenser bör istället knytas till den allmänna auktorisationen, dvs. anmälningsplikten.

Sådana nyttjanderätter skall enligt punkten 2 samma artikel beviljas genom ett öppet och icke-diskriminerande förfarande med god insyn.

Tillstånd att använda radiosändare

Grunderna för att ge tillstånd och tilldela frekvenser enligt LRK anges i prop. 1992/93:200, sid. 191. Där sägs att genom reglerna skall ordning i etern upprätthållas för att så många som möjligt skall kunna få rätt att använda radio och för att radioanvändningen skall ske på ett effektivt sätt. Reglerna skall vidare syfta till att den som har fått tillstånd till radioanvändning skall vara skyddad från ingrepp och till att användningar av betydelse från yttrande- och informationsfrihetssynpunkt samt den radioanvändning som behövs inom försvaret skall ha företräde. Genom ändring år 2000 kom även polisen att få sådant företräde. Vidare anges i motiven att som grund för tillståndsprövningen skall gälla att en ansökan om att få använda radiosändare skall beviljas under förutsättning att radioanvändningen inte kommer att skadligt påverka annan radioanvändning i Sverige eller i utlandet, radioanläggningen uppfyller bestämda tekniska krav, radioanläggningen inte kommer att hindra den fria åsiktsbildningen, radioanvändningen kan ske med bibehållande av beredskap för utveckling av befintliga och nya radioanvändningar samt att radioanvändningen inte kommer att inkräkta på det frekvensutrymme som behövs för försvarsmakten m.fl. samt polisen. Vidare gäller enligt LRK att för bifall till en ansökan om rätt att använda radiosändare för sådan verksamhet som är särskilt reglerad i annan lag förutsätts att medgivande enligt den lagstiftningen föreligger.

Artikel 9.1 i ramdirektivet föreskriver att medlemsstaterna skall säkerställa en effektiv förvaltning av radiofrekvenserna för elektroniska kommunikationstjänster inom sitt territorium i enlighet med artikel 8 samma direktiv om de allmänna målen och regleringsprinciperna.

Enligt artikel 5.2 auktorisationsdirektivet skall medlemsstaterna om individuella rättigheter måste beviljas för användningen av radiofrekvenser och nummer på begäran bevilja företag som tillhandahåller eller nyttjar nät eller tjänster enligt den allmänna auktorisationen sådana rättigheter. Det gäller dock inte om det skulle strida mot bestämmelserna om villkor som är fogade till den allmänna auktorisationen och till nyttjanderätter till radiofrekvenser och nummer eller andra särskilda skyldigheter. Direktivet lämnar också öppet för att det kan finnas behov av att begränsa det antal nyttjanderätter som skall beviljas till radiofrekvenser. Tillståndsprövning skall vidare ske med beaktande av intresset av att säkerställa att resurserna används på ett effektivt sätt.

I andra stycket i artikel 5.2 anges att sådana nyttjanderätter skall beviljas genom ett öppet och icke-diskriminerande förfarande med god insyn. Samtidigt anges att detta inte påverkar de särskilda kriterier och förfaranden som medlemsstaterna antagit för att bevilja nyttjanderätter till radiofrekvenser för leverantörer av innehåll i radio- och TV-sändningar för att verka för de mål som avser allmänintressena i enlighet med gemenskapslagstiftningen.

EG:s nya regelverk bör med hänsyn till kraven på att säkerställa spektrumeffektivitet i ramdirektivet, hänvisningen till villkoren som får knytas till nyttjanderätter till radiofrekvenser och undantaget för särskilda kriterier och förfaranden för att bevilja nyttjanderätter till radiofrekvenser för leverantörer av innehåll i radio- och TV-sändningar i stort sett anses förenligt med grunderna för att ge tillstånd såsom de anges i LRK.

Bland de villkor som får ställas i samband med tillståndsgivning enligt LRK finns skyldighet för sökanden att dela frekvensutrymme med någon annan. Som kommer framgå av under *Villkor som är fogade till nyttjanderätter till radiofrekvenser* nedan i detta avsnitt föreslås att möjligheten att uppställa detta villkor behålls i den nya lagen. Skadlig störning kan därför komma att få tålas, om medgivande att dela frekvensutrymme med någon annan har lämnats för den andra radioanvändningen. Det bör därför läggas till under grunderna för tillståndsgivningen att det är otillåten skadlig störning som inte får antas kunna uppkomma.

I motiven till LRK (prop. 1992/93:200, sid. 193) anges vidare att vägledande för reglerna om tillståndsgivning skall vara det grundläggande syftet att upprätthålla ordning i etern. Förutom att skapa ordning i etern skall regleringen ha till syfte att tilldelning skall ske efter bestämda utgångspunkter. Dessa bör finnas som en bakgrund till tillståndsprövningen i varje enskilt fall.

De utgångspunkter som räknas upp är positiv inriktning, effektivitet och förutsebarhet i radioanvändningen, särskild hänsyn till yttrandefriheten samt likaledes särskild hänsyn till försvarsmakten (omfattar numera även polisen).

Tillståndsgivningen enligt LRK baseras således på en positiv inriktning beträffande ansökningar om tillstånd att använda radiosändare. Denna inriktning bör dock sättas i samband med att frekvensbristen har tilltagit markant i förhållande till hur situationen var för tio år sedan vid LRK:s tillkomst. Effektivare frekvensanvändning ur teknisk synvinkel gör visserligen att frekvensutrymmet räcker till flera användare men samtidigt tillkommer allt fler användare och användningsområden. Risker för frekvensbrist gör att statens roll som främjare av ett effektivt användande av radiofrekvenser bör stärkas.

I artikel 9 ramdirektivet anges att medlemsstaterna skall säkerställa en effektiv användning av radiofrekvenserna för elektroniska kommunikationstjänster inom sitt territorium i enlighet med artikel 8. I artikel 8.2 d sägs att de nationella regleringsmyndigheterna skall främja konkurrens vid tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster samt tillhörande faciliteter och tjänster och därvid bl.a. främja en effektiv användning och säkerställa en ändamålsenlig förvaltning av radiofrekvenser och nummerresurser.

En allt större efterfrågan av radiospektrum gör det svårt att på en gång kunna ta tillvara olika radioanvändares behov inom områden såsom telekommunikation, rundradio och TV, transport, forskning och utveckling samt polisen och försvaret. Den positiva inriktningen vid bedömningar av tillståndsansökningar för radiofrekvenser bör bibehållas men det måste samtidigt vara möjligt för tillståndsmyndigheten att ta hänsyn till olika intressen vid policyfrågor för frekvenstilldelning, förutom de som följer av intresset för den fria åsiktsbildningen, såsom samhällsekonomiska aspekter samt övergripande samhällsnytta av en viss radioanvändning. Det är viktigt att balansen mellan olika sektorer och intressen i samhället, med tillhörande behov av radiofrekvenser, kan tillgodoses samti-

digt. Detta kan ge upphov till svåra avvägningar men i en situation där frekvensbrist i framtiden kan uppkomma bör det inte vara tillfredsställande att bara förlita sig till principen först till kvarn får först mala utan avseende på vilket behov som finns i samhället av ifrågakvarande radioanvändningar.

Sådana intresseavvägningar görs i och för sig redan enligt LRK. Den nya lagen bör dock tydligare avspejla behovet av denna balans. Det bör ske genom att det såsom en ny bedömningsgrund införs att tillstånd att använda radiosändare skall beviljas om radioanvändningen utgör en effektiv användning av frekvensutrymmet. Det blir tillståndsmyndigheten som liksom idag får göra de rimlighetsöverväganden som erfordras mellan samhällsnyttan och nödvändigheten av olika konkurrerande radioanvändningar. En viktig grundprincip är dock att det bör krävas starka skäl för att neka tillstånd för verksamhet som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket YGL. Likaså bör kravet på att nytillkommande användning inte skall kunna antas komma att hindra sådan radiokommunikation som är särskilt viktig med hänsyn till den fria åsiktsbildningen fortsätta gälla.

En särskild grund för att vägra tillstånd bör vara att sökanden tidigare har fått ett tillstånd återkallat eller det av annan liknande anledning finns skäligen anledning att anta att sökanden inte kommer att följa meddelade villkor. Att det skall finnas skäligen anledning till antagandet innebär att det skall framstå som klart mer sannolikt att en överträdelse kommer att ske än det motsatta förhållandet. Att ett tillstånd blivit återkallat bör presumera ett sådant antagande. Det blir då sökandens sak att föra fram omständigheter som gör att tillstånd ändå skall beviljas. Har det gått mer än fyra till fem år från återkallelsen bör däremot återkallelsen i sig inte vara tillräcklig för att vägra ett nytt tillstånd.

Förarbetena till LRK kan enligt vår mening i övrigt alltjämt tjäna som vägledning vid tolkning av prövningsgrunderna.

Vi föreslår således att det även enligt lagen om elektronisk kommunikation skall krävas tillstånd för att här i landet eller på ett svenskt fartyg eller luftfartyg utomlands få använda en radiosändare. Bedömningsgrunderna vid beviljande av tillstånd skall liksom enligt LRK framgå av lagen.

Undantag från tillståndsplikten

Under *Den svenska frekvensplanen* ovan i detta avsnitt har redogjorts för de svårigheter som uppkommer om tillstånd inte krävs som förutsättning för användning av radiofrekvenser. Det gäller särskilt med hänsyn till grundlagsskyddet för informations- och yttrandefriheten och frekvensplanens rättsliga status samt till risken för skadlig störning.

Det innebär emellertid inte att all användning av radiofrekvenser måste vara tillståndspliktig. Undantag bör sålunda, liksom i dag, göras för användning av radiomottagare

Enligt LRK gäller vidare att Försvarmakten, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk, till viss del, samt Polisen är undantagna från tillståndsplikten. Möjligheten att behålla dessa regler påverkas inte av direktiven. Vi föreslår att reglerna förs över till den nya lagen.

Beträffande harmoniserad tilldelning av rätt att använda radiofrekvenser i vissa fall hänvisas till vad som anges under *Harmoniserad tilldelning av radiofrekvenser* nedan i detta avsnitt.

LRK innehåller även en bestämmelse om möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela undantag från kravet på individuellt tillstånd för vissa specifika fall, nämligen radiosändare som utnyttjar särskilt bestämda gemensamma frekvenser, radiosändare på utländska fartyg, luftfartyg eller motorfordon och radiosändare som används av en person som inte har hemvist i Sverige. En motsvarande paragraf bör tas in i lagen om elektronisk kommunikation. Vissa modifieringar bör dock övervägas särskilt med hänsyn till att något generellt undantag från individuell tillståndsplikt enligt artikel 5.1 auktorisationsdirektivet inte föreslås.

Det bör först klargöras att undantaget från tillståndsplikt i detta fall inte motsvarar att knyta villkoren för användning av radiofrekvenser till den allmänna auktorisationen. Det är istället fråga om ett rationellt förfarande beträffande vissa typer av tillstånd. De villkor som enligt auktorisationsdirektivet får knytas till nyttjanderätter till radiofrekvenser måste därför anses tillämpliga också vid ett förfarande med undantag från tillståndsplikt.

När det gäller tillämpningsområdet för undantagsregeln bör övervägas om inte detta bör utökas genom en generell rätt att meddela undantagsföreskrifter. Det skulle enligt vår bedömning kunna utvidga området för en rationell tillståndshantering betydligt. En

generell möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela undantag från tillståndsplikten föreslås därför tas in i lagen om elektronisk kommunikation.

Beträffande vilka villkor som får knytas till ett undantag från tillståndsplikt bör samtidigt övervägas om inte regeln i LRK om radioanläggningars uppfyllelse av bestämda tekniska krav bör utökas. Det kan antas att det finns motsvarande behov att förena undantag från tillståndsplikten med villkor som finns beträffande individuella tillstånd. Detta kommer dock att behandlas först under följande underavsnitt. Redan här kan dock nämnas att, med hänsyn till grundlagsskyddet, bör de villkor som får förenas med undantag från tillståndsplikt framgå direkt av lag.

Liksom enligt LRK bör gälla att den som är undantagen från tillståndsplikt skall vid tillämpningen av bestämmelserna i lagen anses ha tillstånd för att använda radiosändare.

Villkor som är fogade till nyttjanderätter till radiofrekvenser

I auktorisationsdirektivet anges vilka villkor som får knytas till nyttjanderätter till radiofrekvenser. Dessa framgår av del B i bilagan till direktivet och är följande:

1. Angivande av den tjänst eller typ av nät eller teknik för vilken nyttjanderätt till frekvensen har beviljats, i förekommande fall inbegripet exklusivt nyttjande av en frekvens för överföring av särskilt innehåll eller särskilda audiovisuella tjänster.
2. Faktiskt och effektivt utnyttjande av frekvenserna i enlighet med ramdirektivet, inbegripet krav på lämplig täckning.
3. Tekniska och operativa villkor som är nödvändiga för att undvika skadlig störning och för att begränsa att allmänheten exponeras för elektromagnetiska fält, när sådana villkor skiljer sig från dem som ingår i den allmänna auktorisationen.
4. Maximal giltighetstid i enlighet med artikel 5 i detta direktiv, med förbehåll för eventuella ändringar i den nationella frekvensplanen.
5. Överlåtelse av rättigheter på rättsinnehavarens initiativ och villkor för detta i enlighet med ramdirektivet.
6. Avgifter för nyttjanderätter i enlighet med artikel 13 i direktivet.
7. Varje åtagande som under ett urvalsförfarande baserat på konkurrens och jämförelse har gjorts av det företag som erhåller nyttjanderätten.

8. Skyldigheter i enlighet med tillämpliga internationella avtal i fråga om användning av frekvenser.

Det bör framhållas att detta är villkor som medlemsstaterna får men inte är skyldiga att uppställa. De villkor som uppställs för tillstånd att använda radiosändare som anges i 11 och 12 §§ LRK måste anpassas så att de i vart fall inte upptar något som går utöver de villkor som enligt auktorisationsdirektivet får uppställas.

Enligt artikel 6.2 auktorisationsdirektivet gäller vidare att medlemsstaterna inte får upprepa de villkor som gäller för den allmänna auktorisationen när de beviljar nyttjanderätter till radiofrekvenser eller nummer.

Inledningsvis anges om tillståndsbeslutets innehåll i LRK att tillstånd att använda radiosändare skall avse en viss radioanvändning. Såsom har angetts i motiven till LRK (prop. 1992/93:200, sid. 214) är det inte möjligt att inskränka reglerna till att endast avse frågan om tillstånd skall meddelas eller inte. Även de villkor under vilka tillståndshavaren får använda radiosändaren måste kunna fastställas med ledning av lagen. Allmänt torde gälla att en ansökan som inte innehåller uppgift om vilket användningsområde radiosändaren skall ha inte går att ta ställning till.

Den sammanslagning av telelagen och LRK som här föreslås medför endast ett tillståndsförfarande mot tidigare ett tillstånd enligt telelagen för t.ex. mobila teletjänster och ett tillstånd för t.ex. basstationer enligt LRK. Det kan finnas anledning, t.ex. i samband med tillstånd för radiosändare för mobila elektroniska kommunikationstjänster att kunna bevilja tillstånd att använda radiosändare för viss radioanvändning vid ett tillfälle och de individuella tillstånden att använda radiosändare, t.ex. för basstationer, vid ett annat tillfälle. Det föreslås därför att en sådan möjlighet införs i den nya lagen.

Härefter måste ställning tas till vilka villkor som skall få uppställas när ett tillstånd beviljas. Uppräkningen nedan tar sin utgångspunkt i den nyss angivna bilagan B till auktorisationsdirektivet.

Punkten 1 tar särskilt sikte på företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster. Villkoret kan möjligen te sig något överlappande med kravet att ange användningsområde. En rad av de efterföljande villkoren kommer emellertid med all sannolikhet att behöva utformas med hänsyn till vilken eller vilka elektronisk kommunikations-

tjänster eller slag av elektroniskt kommunikationsnät eller teknik som tillståndet avser. Med hänsyn till den särskilda betydelse sådana nät och tjänster har bör punkten därför tas upp särskilt.

Punkten 2 bör ses mot bakgrund av punkten 1. Faktiskt och effektivt frekvensutnyttjande och täckning inom landet är viktiga parametrar när tillstånd skall beviljas för denna typ av radioanvändning. Punkten bör också ses mot bakgrund av artikel 9 ramdirektivet som föreskriver att medlemsstaterna skall säkerställa en effektiv förvaltning av radiofrekvenserna inom sitt territorium i enlighet med allmänna mål och regleringsprinciper i artikel 8 samma direktiv. Enligt artikel 8.2 d ramdirektivet skall de nationella regleringsmyndigheterna främja konkurrens vid tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster m.m. och därvid bl.a. främja en effektiv användning av och säkerställa en ändamålsenlig förvaltning av radiofrekvenser och nummerresurser. Genom att ställa upp denna typ av villkor kan tillförsäkras att radiospektrumet utnyttjas effektivt. Täckningskrav är av intresse för olika typer av elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster. Det kan gälla nät för mobiltelefoni, mobil datakommunikation samt rundradio och TV m.fl.

I fall där tillståndet är beroende av att medgivande (tillstånd) lämnats enligt annan lag bör villkor som rör faktiskt och effektivt frekvensutnyttjande kunna meddelas av myndigheten på radioområdet, med hänsynstagande till vad som kan vara föreskrivet om teknikval och liknande i tillståndet enligt den andra lagstiftningen. Beträffande täckningskrav enligt det tillstånd som skall ligga till grund för tillståndet att använda radiosändare, bör de också läggas till grund för utformning av villkor om täckning enligt den nya lagen.

Punkten 3 tar upp tekniska och operativa villkor som är nödvändiga för att undvika skadlig störning och för att begränsa att allmänheten exponeras för elektromagnetiska fält, när sådana villkor skiljer sig från dem som ingår i den allmänna auktorisationen. Sex villkor enligt LRK bör kunna samordnas med denna punkt i auktorisationsdirektivet. Det är fråga om villkor angående den frekvens som sökanden tilldelats, antennens och i övrigt radiosändarens beskaffenhet, det geografiska område inom vilket en mobil radiosändare får användas, var antennen till en fast radiosändare skall vara belägen, kompetenskrav för den som skall handha radioanläggningen samt skyldighet för sökanden att dela frekvensutrymme med någon annan. Dessa utgör alla tekniska och operativa villkor

som är nödvändiga för att undvika skadlig störning. Dessa villkor har hittills visat sig fylla sitt syfte och det saknas därför anledning att ändra dem. De bör därför föras över i den nya lagen.

Beträffande villkor för att begränsa att allmänheten exponeras för elektromagnetiska fält finns idag inte någon möjlighet att uppställa ett sådant villkor enligt LRK. Frågan om exponering för elektromagnetiska fält är högst aktuell inte minst i samband med att mobiloperatörer ansöker om bygglov för master t.ex. för 3G-utbyggnaden. Beträffande riskerna med sådan exponering för allmänheten torde det idag inte finnas belägg för att exponering för sådana elektromagnetiska fält som här är ifråga skulle vara förenat med hälsorisker. Det kan dock inte heller uteslutas att vetenskapen kan komma att belägga sådana risker. Det talar för att villkor för att begränsa att allmänheten exponeras för elektromagnetiska fält bör införas. Emellertid har Statens strålskyddsinstitut i en rapport, SSI rapport 2001:09 Exponering för radiofrekventa fält och mobiltelefoner, april 2001, konstaterat att sådan strålning idag i hela landet ligger långt under aktuella rekommendationer för gränsvärden. Vi anser därför att en eventuell lagreglering inte är påkallad för närvarande.

Beträffande punkten 4 återkommer vi nedan beträffande tillståndstid.

När det gäller villkor om överlåtelse av rättigheter på rättsinnehavarens initiativ och villkor för detta återkommer vi till detta sist i detta avsnitt.

Frågan om avgifter för nyttjanderätter, till den del det avser administrativa avgifter behandlas i avsnitt 10.10. Ersättning för nyttjanderätter i samband med allmänt inbjudningsförfarande behandlas däremot redan i det följande underavsnittet.

I punkten 7 ges möjlighet att uppställa som villkor varje åtagande som under ett urvalsförfarande baserat på konkurrens och jämförelse har gjorts av det företag som erhåller nyttjanderätten. Idag finns inte någon direkt motsvarande regel i LRK. Enligt 9 a § LRK får dock regeringen, eller efter regeringens bemyndigande tillståndsmyndigheten, meddela föreskrift om de sakliga grunder som skall tillämpas vid ett inbjudningsförfarande. I sådana föreskrifter kan ställas upp krav t.ex. på täckning och utbyggnadstakt. I princip motsvarar detta villkor för tillståndsgivningen. Det kan dock ändå vara befogat att klargöra att det är just villkor för tillståndet. Det föreslås därför att en särskild punkt införs om möjlighet att ställa upp som villkor åtaganden som har gjorts i samband med bevil-

jande av tillstånd enligt förfarandet med allmän inbjudan till ansökan.

I artikel 8 auktorisationsdirektivet finns en regel om harmoniserad tilldelning av frekvenser. Där anges att om användningen av radiofrekvenser har harmoniserats, villkor och förfaranden för tillträde har överenskommit och de företag som skall tilldelas radiofrekvenser har utsetts i enlighet med internationella avtal och gemenskapsbestämmelser, skall medlemsstaterna bevilja nyttjanderätt till sådana radiofrekvenser i enlighet med dessa bestämmelser. Under förutsättning att alla nationella villkor i samband med nyttjanderätten till de berörda radiofrekvenserna har uppfyllts vid ett gemensamt urvalsförfarande, får medlemsstaterna inte införa några ytterligare villkor, ytterligare kriterier eller förfaranden som skulle begränsa, ändra eller fördröja ett korrekt genomförande av den gemensamma tilldelningen av sådana radiofrekvenser. Artikeln utgår ifrån att ett nationellt tillståndsförfarande kan bli tillämpligt också i sådana fall av harmoniserad tilldelning av frekvenser. För detta fall erfordras då möjlighet att uppställa sådana villkor i det nationella tillståndsbeslutet. Det bör därför vara möjligt att förena tillstånd att använda radiosändare med villkor om sådana förhållanden som i enlighet med beslut om en harmoniserad användning av radiofrekvenser skall uppställas som villkor när den som skall tilldelas radiofrekvens har utsetts i enlighet med internationella avtal eller bestämmelser antagna med stöd av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

I punkten 8 i bilaga B till auktorisationsdirektivet ges möjlighet att till tillståndet knyta villkor angående skyldigheter i enlighet med internationella avtal i fråga om användning av frekvenser. Punkten bör inte ses som överlappande i förhållande till föregående för harmoniserad tilldelning av frekvenser. Punkten ger istället möjlighet att föreskriva om sådant som t.ex. kan följa av RR. Ett exempel är skyldighet att tåla störningar från annan prioriterad radioanvändning. Det bör därför införas en möjlighet att uppställa villkor angående skyldighet i enlighet med tillämpliga internationella avtal i fråga om användning av frekvenser.

Enligt 11 § andra stycket 7 LRK kan ett tillstånd förenas med villkor angående annat som är av betydelse för ett effektivt frekvensutnyttjande. Bestämmelsen infördes genom lag 2000:122. Vi menar att villkorsmöjligheten täcks av punkt 2 i bilaga B till auktorisationsdirektivet, dvs. faktiskt och effektivt utnyttjande av

frekvenserna i enlighet med ramdirektivet inbegripet krav på täckning.

Post- och telestyrelsen har i en skrivelse till regeringen den 9 augusti 1999, dnr N1999/9352/ITFoU, redogjort för de särskilda problem i förhållande till tillståndsreglerna som hänger samman med att digital-TV kan användas såväl för ljudradio och TV-utsändningar som för olika interaktiva tillämpningar som med det nuvarande regelverket skulle vara att hänföra till televerksamhet. Skrivelsen har av regeringen överlämnats till utredningen.

Med det nya regelverket från EU kommer all verksamhet att hamna inom ramen för ett regelverk, lagen om elektronisk kommunikation. Detta löser emellertid inte problemet. Som kommer att redogöras för också i det följande underavsnittet finns idag inte möjlighet att tillämpa ett allmänt inbjudningsförfarande för sådan radioanvändning som avser utsändning till allmänheten av radio-program som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket YGL. Om denna ordning skall kunna bibehållas bör det övervägas att tillåta viss annan användning utöver den som avses i refererade lagrum i YGL.

Viss vägledning kan hämtas från Förenade kungarikets reglering på området. Enligt the Broadcasting Act, 1996, Section 12 (1)(h) skall ett multiplexstillstånd, dvs. sändningstillstånd som ges till den som multiplexerar (samordnar) flera programkanaler för utsändning istället för eller förutom individuella tillstånd till de enskilda programföretagen, innehålla villkor om att minst 90 procent av den digitala kapaciteten på den eller de frekvenser som tillståndet gäller under tillståndstiden är tillgängliga för att sända ut digitala programtjänster, kvalificerade tjänster (dvs. parallellsändningar av analoga TV-kanaler), programrelaterade tjänster och tekniska tjänster med anknytning till en eller flera digitala programtjänster. I kvalificerade tjänster räknas inte in den text-TV som sänds i de analoga programmen. Med programrelaterad tjänst menas digitala tilläggstjänster som har en direkt anknytning till innehållet i en TV-programtjänst eller som har anknytning till främjande eller listning av programmen. Enligt 12 (5) får departementschefen (eng. Secretary of State) genom dekret ändra procenttalet enligt 12 (1)(h).

En motsvarande regel finns i Section 54 (1)(h) beträffande multiplexstillstånd för digitalradio. Även i detta fall finns en möjlighet för departementschefen att, efter att ha konsulterat radiomyndigheten, ändra procenttalet, 54 (3). Som ett exempel för digitalradio kan nämnas ett tillstånd som utfärdas av den brittiska radiomynd-

digheten (Radio Authority) med stöd av the Broadcasting Act 1996 för företaget Digital One Ltd, tillståndsnr DM001. För att tillhandahålla nationell multiplex-service för digital radio gäller därvid att tillståndshavaren skall tillförsäkra att under tillståndstiden åtminstone 80 procent, eller annan procentsats som departementschefen vid varje tid äger bestämma genom dekret, i enlighet med avdelning 54 (3) av 1996 års lag, av den digitala kapaciteten i frekvensblocken är tillgänglig för utsändningar av digitala rundradiotjänster.

Det som faller utanför, och som alltså skall rymmas i de 10 (eller 20) procenten, kallas för digitala tilläggstjänster (digital additional services). Det innefattar dock text-TV, utom dövtextning som anses som en programrelaterad tjänst. I Sverige skulle text-TV falla inom ramen för 1 kap. 1 § tredje stycket YGL. The Independent Television Commission (ITC) ger tillstånd för digitala tilläggstjänster på samma sätt som de ger tillstånd för digitala programtjänster.

Det bör beaktas att interaktiva tillämpningar, som ju är tekniskt möjliga, skulle ge digital-TV och digitalradio ett mervärde för konsumenterna i förhållande till dagens analoga utsändningar. Flera av dessa tillämpningar kommer att vara sådana att de inte faller under 1 kap. 1 § tredje stycket YGL. Ett exempel är att anordna bredbandsuppkoppling mot Internet över digital-TV-nätet. En lösning skulle då kunna vara att medge viss annan användning så länge den inte överstiger en viss andel av den totala överföringskapaciteten. Lösningen är oberoende av valet av tillståndsmodell på radio- och TV-området. Den går att förena med den ordning som gäller idag med individuella tillstånd för sändningar av radio- och TV-program enligt radio- och TV-lagen. Lösningen skulle även gå att förena med en tillståndsordning där s.k. multiplexoperatörer erhåller sändningstillstånd enligt den brittiska modellen. En sådan modell torde innefatta urvalskriterier för hur denne skall utses och vilka villkor som skall gälla för verksamheten. Detta kan kombineras med sändningstillstånd för de enskilda programföretagen som sedan anlitar multiplexoperatören.

Regeln i 3 kap. 2 § andra stycket YGL om att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet bör inte anses utgöra ett hinder för en sådan lösning. All användning som faller inom ramen för huvudanvändningsområdet för tillståndet är tillåten. Det är denna användning som i allmänhet gör att tillståndet inte fördelas med ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan.

Medgivande att använda frekvenserna till viss del även för annat än sådant som omnämns i 1 kap. 1 § tredje stycket YGL är inte att se som en begränsning i yttrande- och informationsfriheten utan som ett sätt att upprätthålla syftet med 3 kap. 2 § andra stycket YGL genom att skilja på olika användningsområden i tilldelningsförfarandet. Den skisserade lösningen innebär dock att det blir möjligt med en något mer flexibel tillämpning av denna uppdelning mellan olika användningsområden. Beträffande 3 kap. 3 § YGL om begränsningar i sändningsrätten är förhållandena samma som beträffande tillståndsvillkor om användningsområde för rätt att använda radiosändare. Sådana meddelas av myndighet med stöd av lag.

På grund av det anförda föreslår vi att det i en ny lag införs en möjlighet att förena ett tillstånd att använda radiosändare för sådan verksamhet som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket YGL med villkor om att sändaren får användas även för annan verksamhet. Det bör samtidigt anmärkas att frågan om formerna för tillståndsgivning när det gäller digital-TV är föremål för överväganden inom regeringskansliet.

Stöd för det föreslagna villkoret finns i artikel 5.2 andra stycket auktorisationsdirektivet. Syftet är att ta tillvara mediets alla möjligheter när det gäller tilläggstjänster till huvudverksamheten, men även andra tjänster bör kunna tillhandahållas genom den lediga kapaciteten. Det kan dock inte bortses från att en sådan ordning strider mot ett av regelverkets grundläggande syften, nämligen att främja konkurrensen. Möjligheten att använda frekvensutrymmet för annat ändamål bör därför begränsas till att det kan ske utan menlig inverkan på konkurrensen.

Beträffande hur stor andel som skall kunna användas för annan verksamhet kan vägledning hämtas i den brittiska lagen enligt vad som redogjorts för ovan. Gränsen bör sättas så högt att den medger utveckling av nya tjänster som kan skapa ett mervärde för digital-TV och digitalradio och samtidigt möjliggöra utnyttjande av ledig kapacitet t.ex. i områden där efterfrågan på sändningsutrymme är så pass låg att allt utrymme inte går åt i en multiplex eller för utnyttjande av outnyttjad kapacitet utanför ordinarie sändningstider. Enligt vår bedömning framstår 20 procent som en lämplig andel.

Sammanfattningsvis föreslår vi att det införs en särskild möjlighet för tillståndsmyndigheten att beträffande radioanvändningen bestämma att under tillståndstiden högst 20 procent av den digitala

kapaciteten i frekvensutrymmet får användas för annan användning, om tillståndet avser digital utsändning till allmänheten av radioprogram som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen och under förutsättning att det inte inverkar menligt på konkurrensen.

I sin bedömning av om ett sådant villkor är lämpligt och hur stor andelen skall vara bör lokala förhållanden kunna ha betydelse. Det kan t.ex. vara mer befogat med en så pass hög andel som 20 procent i glesbygd för att åstadkomma bredbandsanslutning, om än med hög kapacitet bara mot slutanvändaren, än i storstadsområden där det är mer ändamålsenligt att utnyttja kapaciteten för dess huvudändamål och att endast möjliggöra vissa tilläggstjänster för att på så vis ge utrymme åt så många programkanaler som möjligt där trängseln i etern är som störst.

Beträffande giltighetstid för tillstånd anges i punkten B 4 i bilagan till auktorisationsdirektivet att till nyttjanderätter för radiofrekvenser får som villkor knytas maximal giltighetstid i enlighet med artikel 5 i direktivet, med förbehåll för eventuella ändringar i den nationella frekvensplanen. I artikel 5.2 auktorisationsdirektivet anges att om en medlemsstat beviljar nyttjanderätter för en viss tid skall giltighetstiden vara skälig för den ifrågavarande tjänsten. I motiven till LRK (prop. 1992/93:200, sid. 219) anges beträffande tillståndstid att ett tillstånd skall gälla för en bestämd tid. Därvid anges att: "Tillståndstiden skall med utgångspunkt i sökandens önskemål bestämmas särskilt för varje fall utifrån de förutsättningar som skall gälla för tillståndsprövningen. Härvid skall beaktas även den förväntade utvecklingen på radioteknikområdet, den ekonomiska nyttan som tillståndshavaren får anses kunna räkna med samt eventuell anknytning till att tillstånd för radioanvändningen är beroende av tillstånd enligt annan lag." Vidare anges att någon rätt till automatisk förlängning av ett tillstånd vid tillståndstidens utgång inte skall gälla.

Det finns enligt vår mening inte skäl att frångå principen om att tillstånd skall vara tidsbegränsade. Det som anges i artikel 5.2 auktorisationsdirektivet om att giltighetstiden skall vara skälig för den ifrågavarande användningen bör skrivas in i lagen. Någon automatisk rätt till förlängning efter tillståndstidens utgång bör inte föreligga.

Under utredningsarbetets gång har framförts att det skulle kunna underlätta hanteringen av tillstånd om giltighetstiden för villkoren kunde sättas kortare än tillståndstiden. Tillstånden i sig

behöver då inte omprövas med samma intervall som villkoren. Vi föreslår att det införs en sådan möjlighet att tidsmässigt skilja mellan tillstånd och tillståndsvillkor. Med hänsyn till det nära sambandet mellan tillstånd och villkor måste dock tillses att rättssäkerheten upprätthålls för tillståndshavaren. Om giltighetstiden för villkor görs kortare än tillståndstiden bör därför omständigheter som skall beaktas vid bestämmande av tillståndstiden också beaktas vid fastställande av giltighetstiden för tillståndsvillkoren.

I övrigt bör bedömningsgrunderna för bestämmande av tillståndstiden enligt LRK kunna föras över till den nya lagen. Det innebär att vid bestämmande av giltighetstiden för tillstånd och villkor skall särskilt beaktas framtida förändringar i radioanvändningen, den tid som sändaren är avsedd att användas, den tekniska utveckling som kan väntas, den tid som krävs för att uppnå ett rimligt ekonomiskt utbyte av utrustningen och sådant tillstånd enligt annan lag eller enligt bestämmelser meddelade med stöd av annan lag som erfordras för tillstånd för att använda radiosändare i vissa fall.

Beträffande vilka omständigheter som får anges i föreskrifter som villkor för undantag från tillståndsplikt föreslås följande. I underavsnittet *Undantag från tillståndsplikten* ovan konstaterades att vissa modifieringar av vilka villkor som skall få uppställas bör övervägas, eftersom utrymmet för tillämpning av artikel 5.1 auktorisationsdirektivet om att knyta villkoren för användning av radiofrekvenser till den allmänna auktorisationen är mycket begränsat i Sverige. Ett sätt att göra handläggningen rationell är då att ge ökade möjligheter till att uppställa villkor i undantagsföreskrifter för att därigenom ge ett ökat tillämpningsområde för sådana föreskrifter. Två av villkoren torde inte bli aktuella att ställa upp i föreskrifter om undantag från tillståndsplikt, nämligen var antennen till en fast radiosändare skall vara belägen och åtaganden som har gjorts i samband med beviljande av tillstånd enligt ett allmänt inbjudningsförfarande. Inte heller den föreslagna regeln om digital utsändning till allmänheten av radioprogram som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen torde vara aktuell att tillämpa i detta fall. I övrigt bör samma möjligheter att ställa upp villkor finnas som enligt de föreslagna reglerna för individuell tillståndstilldelning.

Föreskrifter om undantag från tillståndsplikt äger giltighet till dess de ändras eller upphävs. Som kommer att redovisas under *Ändring och återkallelse av tillstånd* nedan i detta avsnitt och i 10.9

gäller vissa särskilda krav enligt auktorisationsdirektivet vid ändring av tillstånd som kan få betydelse också om en undantagsföreskrift ändras eller upphävs. För att möjliggöra en ökad användning av undantagsföreskrifter kan det därför finnas ett behov av att ange i föreskriften hur länge den eller ett undantagsvillkor gäller. Giltighetstiden skall givetvis också i detta fall vara skälig för den ifrågavarande användningen. De bedömningsgrunder som föreslagits för bestämmande av giltighetstiden för tillstånd och villkor vid individuella tillstånd bör därför tillämpas även här.

Förfarande för att begränsa det antal nyttjanderätter som skall beviljas till radiofrekvenser

I artikel 7 auktorisationsdirektivet finns regler om förfarande för att begränsa det antal nyttjanderätter som skall beviljas till radiofrekvenser. Enligt artikeln skall en medlemsstat, om den överväger huruvida den skall begränsa det antal nyttjanderätter som skall beviljas till radiofrekvenser, bl.a.

- a) fästa vederbörlig vikt vid behovet av att ge användarna så stort utbyte som möjligt och underlätta utvecklingen av konkurrens,
- b) ge alla berörda parter, inbegripet användare och konsumenter, tillfälle att lägga fram synpunkter på alla begränsningar i enlighet med artikel 6 om förfarande för samråd och insyn i ramdirektivet,
- c) offentliggöra alla beslut om att begränsa beviljandet av nyttjanderätter och ange skälen för detta,
- d) efter att ha fastställt förfarandet inbjuda till ansökningar om nyttjanderätter, och
- e) se över begränsningarna med rimliga intervall eller på skälig begäran av berörda företag.

Vidare anges i artikel 7.2 auktorisationsdirektivet att om en medlemsstat konstaterar att ytterligare nyttjanderätter till radiofrekvenser kan beviljas skall den offentliggöra detta och inbjuda till ansökningar om sådana rättigheter.

Enligt punkten 3 samma artikel skall medlemsstaterna, om beviljandet av nyttjanderätter till radiofrekvenser måste begränsas bevilja sådana rättigheter på grundval av objektiva, öppet redovisade, icke-diskriminerande och proportionella urvalskriterier. För urvalskriterierna skall vederbörlig vikt fästas vid huruvida målen i artikel 8 ramdirektivet har uppnåtts.

Beträffande tidsfrister för handläggningen som regleras i artikel 7.4 auktorisationsdirektivet behandlas detta i avsnitt 10.9. Överlåtelser av nyttjanderätter till radiofrekvenser (punkten 5, samma artikel) behandlas under *Överlåtelse av tillstånd* nedan.

I skälen till auktorisationsdirektivet anges att om efterfrågan på radiofrekvenser i ett särskilt frekvensområde överstiger tillgången, bör lämpliga och öppna förfaranden följas vid frekvenstilldelningen, för att diskriminering skall kunna undvikas och för att de knappa resurserna skall kunna användas på ett optimalt sätt. När nationella regleringsmyndigheter fastställer kriterier för urvalsförfaranden som grundat sig på konkurrens eller jämförelse bör, anges vidare, de säkerställa att målen i artikel 8 i ramdirektivet uppfylls. Det skulle därför inte strida mot auktorisationsdirektivet om tillämpningen av objektiva, icke-diskriminerande och proportionella urvalskriterier i syfte att främja konkurrensen skulle leda till att vissa företag utesluts från ett konkurrensförfarande eller ett jämförande urvalsförfarande för en särskild radiofrekvens.

Såsom föredraganden konstaterade i prop. 1997/98:167, där regeln om ett allmänt inbjudningsförfarande i LRK föreslogs, är det inte tillfredsställande vare sig från konkurrenssynpunkt eller med hänsyn till intresset av högsta möjliga frekvenseffektivitet om det råder frekvensbrist för en ny radioanvändning, eller för en så väsentligt ändrad radioanvändning att den kan jämföras med en ny, att den som först kommer in med en ansökan blir den som får tillstånd. Ett förfarande för allmän inbjudan till ansökan måste därför finnas i Sverige. Regeln i LRK behöver dock anpassas med hänsyn till artikel 7 auktorisationsdirektivet.

Inledningsvis bör det anges i den nya lagen att antalet tillstånd som beviljas inom ett frekvensutrymme får begränsas, om det är nödvändigt för att garantera en effektiv användning av radiofrekvenser.

Motsvarande regel om allmänt inbjudningsförfarande finns även i 14 § telelagen. Därvid gäller att om tillståndsförfarandet avser sådan radioanvändning som omfattas av 14 § telelagen är 9 a § LRK inte tillämplig. Allmänt kan sägas om uppdelningen mellan telelagen och LRK att denna kan leda till problem som hänger samman med konvergensen mellan tele- och datakommunikation. Tillämpningssvårigheter kan uppkomma beträffande vad som ryms under telelagens regler. Genom att vi nu föreslår en samlad lagstiftning på området för elektronisk kommunikation ter det sig naturligt att övergå till endast ett inbjudningsförfarande för alla tillstånd att

använda radiosändare för nya eller väsentligt ändrade radioanvändningar. Detta är också i överensstämmelse med auktorisationsdirektivets struktur. Genom att villkoren som får knytas till tillstånd att använda radiosändare anpassas till auktorisationsdirektivet uppnås också att regelverket tar om hand sådana frågor som nu regleras i telelagen. Systemet med dubbelt tillståndsförfarande för mobila teletjänster kan därför överges. I sammanhanget bör också nämnas artikel 6.4 auktorisationsdirektivet enligt vilken medlemsstaterna inte får upprepa de villkor som gäller för den allmänna auktorisationen när de beviljar nyttjanderätter till radiofrekvenser och nummer. Genom den struktur som nu föreslås i lagen bör detta vara tydligt.

Med hänsyn till det sagda bör det i lagen om elektronisk kommunikation införas en bestämmelse om att när det uppkommer fråga 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 åt alla som skulle kunna bedriva sådan verksamhet, skall tillstånd meddelas efter allmän inbjudan till ansökan. Om t.ex. kostnaderna för ett sådant förfarande inte skulle vara försvarliga med hänsyn till den aktuella radioanvändningen, bör det vanliga tilldelningsförfarandet dock kunna tillämpas. Det bör därför anges att allmänt inbjudningsförfarande skall tillämpas i angivna fall, om inte särskilda skäl föranleder annat.

I LRK anges dessutom att inbjudningsförfarande skall användas när det frekvensutrymme som avsatts för en viss radioanvändning utökas eller på annat sätt medger att ytterligare tillstånd meddelas. Detta tillägg anser vi ingår i vad som omfattas av tillämpningsområdet för allmänt inbjudningsförfarande.

I nuvarande 9 a § LRK talas om att utrymmet som kan avsättas för verksamheten inte är tillräckligt för alla som *vill* driva sådan verksamhet. Genom att ändra detta till *skulle kunna* avses att tydliggöra att enbart viljan inte kan vara avgörande för bedömning av om en bristsituation föreligger. Prövningen måste också innefatta en bedömning av sannolikheten för att intressenterna kommer att bedriva verksamheten.

Beträffande sådan radioanvändning som avser utsändning till allmänheten av radioprogram som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket YGL är det inte lämpligt att tillämpa ett inbjudningsförfarande för sådan radioanvändning. Det torde nämligen kräva att de sakliga grunderna för ett sådant urvalsförfarande utformades i lag. För att

tillstånd som avser sändare för digital-TV och digital radio skall omfattas av undantaget även om viss andel av den digitala kapaciteten används för annat än utsändning till allmänheten av radioprogram som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket YGL bör det i lagen göras ett tillägg om att undantag från tillämpningsområdet för allmänt inbjudningsförfarande gäller om radioanvändningen huvudsakligen avser sådant som omfattas av nämnda lagrum.

Det torde nu liksom tidigare inte heller föreligga något behov av att tillämpa ett inbjudningsförfarande för radioanvändning som är avsedd för privat bruk, t.ex. amatörradio. Förfarandet bör liksom nu vara begränsat till sådan radioanvändning som är avsedd att tillhandahållas allmänheten. Inte heller bör sådan radioanvändning som skall användas uteslutande för verksamhet som bedrivs i syfte att tillgodose allmän ordning och säkerhet omfattas av inbjudningsförfarande. Beträffande dessa bedömningar hänvisas i övrigt till prop. 1997/98:167.

Artikel 7.3 auktorisationsdirektivet innehåller krav om objektivitet, transparens och liknande beträffande urvalskriterierna. Detta behandlas i anslutning till reglerna för provningsförfarandet; se vidare avsnitt 10.9.

Vidare anges i artikel 7.3 att för urvalskriterierna skall vederbörlig vikt fästas vid huruvida målen i artikel 8 i ramdirektivet har uppnåtts. Det blir i första hand en fråga för tillståndsmyndigheten att beakta dessa hänsyn när den beslutar till vem tillstånd skall ges. Detta gäller särskilt när tillstånd skall meddelas efter ett jämförande urvalsförfarande (se vidare nedan).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela föreskrifter om innehållet i en allmän inbjudan till ansökan och om förfarandet. Det blir tillståndsmyndighetens sak att ange vilka urvalskriterier som skall gälla i det enskilda inbjudningsförfarandet. Föreskrifterna bör dock kunna innehålla generella anvisningar om lämpliga urvalskriterier.

I skälen till auktorisationsdirektivet anges att utöver de administrativa avgifterna kan avgifter för nyttjanderätter tas ut för användningen av radiofrekvenser och nummer för att säkerställa att dessa resurser används på ett optimalt sätt. Sådana avgifter bör inte hindra utvecklingen av innovativa tjänster och konkurrens på marknaden. Direktivet påverkar inte det ändamål för vilket avgifter för nyttjanderätter används. Sådana avgifter får exempelvis användas för att finansiera verksamhet vid de nationella regleringsmyndigheterna som inte kan täckas av administrativa avgifter. Vid

urvalsförfaranden som bygger på konkurrens eller jämförelse, och när avgifter för nyttjanderätter av radiofrekvenser helt eller delvis består av ett engångsbelopp, bör betalningsmöjligheter erbjudas som säkerställer att sådana avgifter inte i praktiken leder till att urvalet sker på grundval av kriterier som inte har något samband med målet att säkerställa optimal användning av radiofrekvenser. Kommissionen kan regelbundet offentliggöra jämförande undersökningar med tanke på bästa praxis i fråga om tilldelning av radiofrekvenser, tilldelning av nummer eller beviljande av ledningsrätt.

Beträffande tillämpningen av sakliga grunder enligt 14 § telelagen kan följande nämnas. I nämnda paragraf finns också ett bemyndigande till regeringen eller efter regeringens bemyndigande tillsynsmyndigheten, dvs. PTS, att meddela föreskrifter om de sakliga grunder som skall tillämpas vid prövning enligt paragrafen. Sådant bemyndigande har regeringen lämnat till PTS i teleförordningen. Där sägs att PTS får föreskriva om de sakliga grunder som skall tillämpas vid prövning enligt 14 § första och andra stycket telelagen.

När tillstånd för flygtelefoni skulle fördelas år 1994 tillämpade PTS 14 § telelagen. I föreskrifterna (1994:4) bestämdes att om flera sökande efter en s.k. skönhetsstävlan ansågs likvärdiga skulle auktion tillgripas. Sedan föreskrifterna meddelats men innan ansökningar kommit in uppkom frågan om hur eventuella auktionsavgifter skulle disponeras. PTS skrev i oktober 1994 till Kommunikationsdepartementet med en begäran om ett klarläggande. Sedermera kom inte fler ansökningar in än att samtliga fick plats.

Regeringen tog upp frågan om auktion kunde utgöra sådana sakliga grunder i samband med en ändring av 14 § (prop. 1994/95:128) och uttalade att auktionsförfaranden inte kunde vara saklig grund enligt 14 §. Trafikutskottet hade inte något att erinra mot denna bedömning (1994/95:TU17). Utskottet har därefter erinrat om denna bedömning i bet. 1998/99:TU3.

Beträffande tredje generationens mobiltelefoni utfärdade PTS föreskrifter om tillstånd för att tillhandahålla nätkapacitet för mobila teletjänster enligt UMTS/IMT 2000 respektive GSM (PTSEFS 2000:5). Enligt föreskriften skulle prövningen ske i två faser med en inledande prövning och en fördjupad prövning. Den inledande prövningen grundade sig på den sökandes förutsättningar att tillhandahålla nätkapacitet avseende finansiell kapacitet, teknisk

och affärsmässig genomförbarhet samt lämplig sakkunskap och erfarenhet. Om antalet sökande som uppfyllde dessa kriterier översteg antalet tillgängliga tillstånd skulle en fördjupad prövning komma att ske. Denna grundade sig på sökandens utfästelse om geografisk täckning och utfästelse om utbyggnadstakt. PTS valde således att tillämpa ett förfarande med en s.k. skönhetsävlan.

När det gäller valet mellan skönhetsävlan eller auktion kan vidare nämnas ESO-rapporten Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling (Ds 2001:40). I rapporten konstateras att många nyttigheter som kontrolleras av staten idag fördelas genom administrativa förfaranden. Utmärkande för administrativ tilldelning är flexibiliteten. Den har dock flera nackdelar såsom att vara långsam och omständlig, särskilt om besluten överklagas. Att resurser delas ut under sitt verkliga värde kan leda till stora överföringar av värden till enskilda individer och företag. Beslutskriterier kan vara vaga och svåra att tillämpa i specifika situationer, konstateras i rapporten. Vidare anges att de ursprungliga kriterierna inte alltid räcker för att sälla bort tillräckligt många kandidater. Det slutliga urvalet kommer då att bero av andra mer godtyckliga kriterier. Det kan också vara svårt att i efterhand avgöra om urvalsprocessen varit rättvis.

Beträffande auktion anges i rapporten att denna kan hållas med samma förutsättningar som en administrativ tilldelning. Den behöver därför aldrig få ett sämre utfall än en sådan process. Auktionen har dock därutöver ett antal fördelar, enligt rapporten. Auktionen kan ge information om budgivarnas värdering av nyttigheten. Sådan information gör att det under vissa villkor är möjligt att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv allokering. Auktioner ger inkomster. Auktioner är rättvisa på så vis att ingen tillskansar sig värdefull kollektiv egendom utan att göra rätt för sig, enligt rapporten. Det anges vidare att skönhetsävlingen ger politiker och tjänstemän mer direkt inflytande än vad auktioner ger. Stora aktörer kan ha större inflytande över hur fördelningen blir vid en administrativ process.

Vi delar rapportförfattarnas uppfattning att auktion kan hållas med samma förutsättningar som en administrativ tilldelning. Sådana förutsättningar kan alltid finnas med i vad som skall utgöra sakliga grunder och auktionen blir då det sista urvalskriteriet som skiljer ut de sökande. Mot auktioner kan utöver vad som nämnts ovan från ESO-rapporten nämnas risken för att auktionspriser fördyrar för konsumenter och andra slutanvändare och risken för spekulering med frekvenser. Mot detta talar dock att sådana avgifter

vid tillståndstilldelning verkar för ökad effektivitet i användningen av frekvensspektrum. Vi är därför beredda att föreslå att auktioner skall kunna tillämpas vid ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan enligt lagen om elektronisk kommunikation. Det blir en uppgift för den myndighet som skall meddela tillstånd att ta ställning till om det är lämpligt med auktion i ett specifikt fall eller inte. Om den bestämmer sig för auktion, ingår också att ta ställning till vilka grundförutsättningar som skall gälla för sökandena, betalningsvillkor, säkerheter och annat som hänger samman med ett auktionsförfarande. Till ledning för denna fråga bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges behörighet att utfärda generella föreskrifter.

För att tydliggöra att såväl skönhetstävlan som auktionsförfarande kan förekomma bör det anges i lagen att tillstånd, i fall som nu avses, skall meddelas efter ett jämförande urvalsförfarande eller efter ett anbudsförfarande där det pris sökanden är villig att betala för tillståndet skall vara utslagsgivande. Kombinationer av dessa bör också kunna förekomma.

Medel som inflyter genom auktion skall tillfalla staten, jfr lag (1996:1059) om statsbudgeten. Inget hindrar emellertid att medel anslagsvis återförs till myndigheten för att användas för t.ex. upphandling av samhällsomfattande tjänster. Administrativa kostnader som uppkommer i samband med auktion bör kunna tas ut genom ansökningsavgifter.

Punkten 1 b i artikel 7 auktorisationsdirektivet om samråd behandlas i avsnitt 10.9.

För att genomföra punkten 1 e och 2 i artikel 7 auktorisationsdirektivet föreslås en bestämmelse enligt vilken tillståndsmyndigheten så snart det finns anledning till det skall ompröva ett beslut att begränsa antalet tillstånd. Om myndigheten efter en sådan omprövning finner att ytterligare tillstånd till radiofrekvenser kan beviljas, skall i beslutet anges efter vilket förfarande tillstånd skall meddelas.

Harmoniserad tilldelning av radiofrekvenser

I artikel 8 auktorisationsdirektivet anges att om användningen av radiofrekvenser har harmoniserats, villkor och förfaranden för tillträde har överenskommit och de företag som skall tilldelas radiofrekvenser har utsetts i enlighet med internationella avtal och

gemenskapsbestämmelser, skall medlemsstaterna bevilja nyttjanderätt till sådana radiofrekvenser i enlighet med dessa bestämmelser. Under förutsättning att alla nationella villkor i samband med nyttjanderätten till de berörda radiofrekvenserna har uppfyllts vid ett gemensamt urvalsförfarande, får medlemsstaterna inte införa några ytterligare villkor, ytterligare kriterier eller förfaranden som skulle begränsa, ändra eller fördröja ett korrekt genomförande av den gemensamma tilldelningen av sådana radiofrekvenser.

Artikeln avser fallet att t.ex. som en följd av tillämpning av radiospektrumbeslutet tillståndsförfarandet och villkoren för tillstånd för en viss radioanvändning har harmoniserats inom gemenskapen. Tillstånden beviljas dock nationellt. För dessa fall föreslår vi en särskild regel om tillståndsvillkor (se ovan under *Villkor som är fogade till nyttjanderätter till radiofrekvenser*) Artikeln täcker därutöver den s.k. one stop shopping-proceduren, som innebär att t.ex. ett tillstånd som gäller i hela gemenskapen behöver sökas bara i en medlemsstat. En sådan procedur har länge diskuterats inom ramen för CEPT beträffande satellitbaserad telefoni och datatrafik.

I skälen till direktivet anges att överenskommelser på europeisk nivå om harmonisering av tilldelningen av radiofrekvenser till särskilda företag bör följas strikt av medlemsstaterna vid beviljande av nyttjanderätter till radiofrekvenser från den nationella frekvensplanen.

För de fall det föreligger ett fullständigt harmoniserat förfarande för tillståndstilldelning bör det införas en korresponderande regel i den nya lagen. I fall där användningen av frekvensutrymme samt villkoren och förfarandet för beviljande av tillstånd att använda radiosändare har harmoniserats i enlighet med internationella avtal som Sverige har anslutit sig till eller bestämmelser antagna med stöd av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, skall den som har beviljats sådant tillstånd inte behöva tillstånd enligt huvudregeln i den nya lagen.

Ändring och återkallelse av tillstånd

En viktig princip enligt LRK är att tillståndshavaren under löpande tillståndstid skall vara skyddad mot ingrepp i form av återkallelse av tillstånd eller förändring av tillståndsvillkor. Däremot kan ingrepp göras enligt LRK om tillståndshavaren inte har följt tillståndsvillkoren. I allmänhet gäller därvid att möjlighet att vidta rättelse skall

ha lämnats. Vidare kan det undantagsvis förekomma antingen återkallelse av tillstånd eller villkorsförändring till följd av ändringar i radiotekniken eller ändringar i radioanvändningen i utlandet på grund av internationella överenskommelser.

I artikel 10.2 auktorisationsdirektivet anges att om en nationell regleringsmyndighet finner att ett företag inte uppfyller ett eller flera av villkoren för bl.a. nyttjanderätterna skall den underrätta företaget om detta och ge företaget rimlig möjlighet att inkomma med synpunkter eller åtgärda eventuella överträdelser inom en månad från underrättelsen, eller en kortare frist som överenskommit med företaget eller som fastställts av den nationella regleringsmyndigheten i händelse av upprepade överträdelser, eller en längre frist som har beslutats av den nationella regleringsmyndigheten.

Bestämmelserna i 13 § LRK innehåller inte något krav på föreläggande att vidta rättelse för det fall radiosändaren har använts i en betydligt mindre omfattning än vad som svarar mot tillståndsvillkoren eller ett sådant medgivande enligt annan lag eller enligt bestämmelser meddelade med stöd av annan lag har upphört att gälla. Återkallelse får i princip ske genast om vissa andra förutsättningar föreligger.

Om radiosändaren använts i strid med tillståndsvillkoren gäller idag att om omedelbar återkallelse krävs för att förhindra fortsatt missbruk, får det ske utan föregående föreläggande. Föreläggande får enligt lagrummet förenas med vite.

För att anpassa reglerna i LRK till EG:s nya regelverk föreslås en ny regel enligt vilken en tillståndshavare, som använder en radiosändare i strid med tillståndsvillkoren eller i mindre omfattning än vad villkoren medger, får föreläggas att inom skälig tid tillämpa tillståndsvillkoren. Skälig tid får inte, annat än vid upprepade fall av överträdelser av tillståndsvillkoren, understiga en månad, om inte tillståndshavaren samtycker till en kortare tidsfrist. Kravet på betydligt mindre omfattning ändras alltså till bara mindre omfattning. Som motvikt till det föreslår vi vissa begränsningar beträffande när återkallelse får ske som kommer att fylla i stort sett samma syfte som rekvisitet betydligt.

I artikel 10.3 auktorisationsdirektivet sägs vidare att om det berörda företaget inte åtgärdar överträdelserna inom den frist som anges i punkten 2, skall den berörda myndigheten vidta lämpliga och proportionella åtgärder för att säkerställa att villkoren uppfylls. Medlemsstaterna får för detta ge de berörda myndigheterna befo-

genheter att vid behov införa ekonomiska sanktioner. Företaget skall informeras om åtgärderna och motiven för dessa senast en vecka efter det att de beslutades och i dessa skall fastställas en rimlig tidsfrist för företaget för att efterleva åtgärden. Detta bör anses innebära att först om ett föreläggande inte följs, är det möjligt att vidta sanktionsåtgärder. Närmast till hands för svenskt vidkommande torde vara användningen av vitesföreläggande.

Om villkoren för nyttjanderätterna upprepat och allvarligt åsidosätts, och om åtgärder enligt punkt 3 i artikeln i syfte att säkerställa efterlevnad inte gett resultat, får enligt punkten 5 den nationella regleringsmyndigheten, såvitt avser nyttjanderätterna, tillfälligt upphäva eller återkalla dessa.

Med hänsyn till dessa regler i auktorisationsdirektivet bör bestämmelsen i lagen om elektronisk kommunikation formuleras så att om ett sådant första föreläggande som nämnts ovan, och som alltså inte får förenas med vite, inte följs, skall ett nytt föreläggande utfärdas. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Följer tillståndshavaren inte heller ett sådant andra föreläggande, bör tillståndet få återkallas, om inte överträdelsen av tillståndsvillkoren kan anses vara av mindre betydelse eller särskilda skäl talar mot det eller ändamålet med föreläggandet lika väl kan tillgodoses genom att tillståndsvillkoren ändras. Beträffande upphävande på viss tid ter sig en sådan påföljd som en främmande företeelse för svenskt vidkommande, i vart fall i radiosammanhang. Det frekvensutrymme som tillståndet avser skulle då inte kunna användas under den tid tillståndet är tillfälligt upphävt. Detta verkar inte rationellt. Någon skyldighet för medlemsstaterna att införa en sådan sanktionsmöjlighet finns inte. Vi föreslår därför inte att en sådan möjlighet införs i den nya lagen.

Beträffande vad som kan utgöra särskilda skäl mot återkallelse hänvisas i huvudsak till motiven till LRK. I fråga om möjligheten att istället ändra tillståndsvillkoren gäller den enligt LRK endast fallet om en radiosändare används i en betydligt mindre omfattning än vad som svarar mot tillståndsvillkoren. Denna möjlighet till att vidta lindrigare åtgärd än återkallelse anser vi bör finnas i samtliga fall av överträdelser av villkoren. Den bygger på en allmän proportionalitets- och behovsprincip om att man inte skall tillgripa allvarligare sanktion än som är nödvändigt för att uppnå syftet med sanktionen och tillgodose de intressen som hotas.

Återkallelse bör också enligt den nya lagen kunna ske omedelbart om ett tillstånd enligt annan lag eller enligt bestämmelser

meddelade med stöd av annan lag har upphört att gälla och särskilda skäl inte talar mot en återkallelse samt om tillståndet i något avseende av betydelse har påverkats av felaktiga uppgifter från sökanden.

Det bör klargöras att även underlåtelse att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet utgör grund för återkallelse. Regeln föreslås omformulerad med hänsyn till detta.

Redan idag gäller enligt LRK att en åtgärd skall vara proportionell i förhållande till sitt syfte. I enlighet med det bör ett tillstånd få återkallas endast om ändamålet med återkallelsen inte lika väl kan tillgodoses genom att tillståndsvillkoren ändras. I LRK anges istället att det inte är tillräckligt att villkoren ändras. Någon ändring i sak avses inte.

Som ett särskilt skäl mot återkallelse för det fall att tillstånd enligt annan lag varit en förutsättning för tillståndet för radiosändare och det andra tillståndet upphört, kan anföras att ett eller kanske flera sändningstillstånd visserligen upphört men att det är sannolikt att ett eller flera andra programföretag inom en nära framtid kommer att beviljas tillstånd att sända radioprogram som kan ta i anspråk motsvarande plats. Den som har tillståndet för radiosändaren bör då under övergångstiden få behålla tillståndet. Det bör inte röra sig om en längre tidsrymd än upp till sex månader. Det får anses ligga på tillståndshavaren att göra sannolikt att tillståndet kommer att behövas för sådana framtida sändningstillstånd. Om flera programföretag använder samma frekvens och tillståndet enligt radio- och TV-lagen upphört för ett av dem men inte för övriga programföretag bör det i allmänhet inte komma ifråga att återkalla tillståndet.

Det bör liksom idag finnas en möjlighet för tillståndshavaren att begära att tillståndet skall återkallas. I så fall skall tillståndet alltid återkallas.

Enligt punkten 6 i artikel 10 i auktorisationsdirektivet får den berörda myndigheten, om den har bevis på att uppfyllandet av villkoren för nyttjanderätterna brister och det utgör ett direkt och allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa, eller kommer att orsaka allvarliga ekonomiska eller operativa problem för andra som leverantörer eller användare av elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster, trots bestämmelserna i punkterna 2, 3 och 5 i artikeln vidta brådskande provisoriska åtgärder för att åtgärda problemet innan den fattar ett slutligt beslut. Det berörda företaget skall därefter ges en rimlig möjlighet att

lämna synpunkter och föreslå åtgärder. I förekommande fall får den berörda myndigheten bekräfta de provisoriska åtgärderna.

I den nya lagen föreslås i enlighet med detta en regel om interimistisk återkallelse. Vi anser dock att det vid en sådan typ av åtgärd, utöver vad som anges enligt direktivet, uttryckligen bör fordras att det finns sannolika skäl för upprepade överträdelse. Bestämmelsen kan därför utformas så att om en överträdelse av tillståndsvillkoren utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa, eller kan befaras orsaka allvarliga ekonomiska eller operativa problem för tillhandahållare eller användare av elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster och det finns sannolika skäl för att upprepade eller fortsatta överträdelse får tillståndet omedelbart återkallas i avvaktan på att ärendet avgörs slutligt (interimistisk återkallelse).

I punkten 7 i artikel 10 anges slutligen att företag skall ha rätt att överklaga de åtgärder som vidtas enligt denna artikel i enlighet med förfarandet i artikel 4 ramdirektivet. Beträffande rätten att överklaga hänvisas till avsnitt 10.9.7.

Det bör i en ny lag finnas en motsvarande bestämmelse som i LRK om möjlighet att återkalla ett tillstånd, om förändringar inom radiotekniken eller ändringar i radioanvändningen på grund av internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till har medfört att ett nytt tillstånd med samma villkor inte skulle kunna meddelas. Möjligheten bör dock utsträckas till att omfatta även bestämmelser som antagits t.ex. med stöd av radiospektrumbeslutet. Det bör därför, förutom till internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till, göras en hänvisning till bestämmelser som antagits med stöd av Romfördraget. Stöd för en sådan ändrings- och återkallelsemöjlighet finns i artikel 14 auktorisationsdirektivet. Även i detta fall bör ett tillstånd endast få återkallas, om ändamålet med återkallelsen inte lika väl kan tillgodoses genom att tillståndsvillkoren ändras.

En återkallelse av tillstånd eller ändring av frekvenstilldelning eller andra tillståndsvillkor på grund av förändringar inom radiotekniken får enligt LRK beslutas endast om det med hänsyn till intresset av en effektiv användning av radiofrekvenser finns synnerliga skäl för en sådan åtgärd. Därvid skall beaktas i vilken utsträckning rimligt ekonomiskt utbyte av utrustningen uppnåtts, effekterna på tillståndshavarens verksamhet av en återkallelse eller förändring av tillståndsvillkoren samt omständigheterna i övrigt. Även denna bestämmelse bör föras över till den nya lagen. Det bör

av lagen framgå att hänsyn i sådana fall skall tas till i vilken utsträckning rimligt ekonomiskt utbyte av utrustningen uppnåtts och effekterna på tillståndshavarens verksamhet av en återkallelse. Även övriga omständigheter skall givetvis beaktas men det behöver inte nämnas särskilt i lagtexten.

I artikel 14.2 auktorisationsdirektivet anges att medlemsstaterna inte skall begränsa eller återkalla rättigheter att installera faciliteter före utgången av den tidsperiod för vilken de tilldelats utom när detta är berättigat och sker i enlighet med relevanta nationella bestämmelser om kompensation för återkallande av rättigheter. I skälen till direktivet sägs dessutom att medlemsstaterna kan, när det är objektivt motiverat, behöva ändra rättigheter, villkor, förfaranden, administrativa avgifter och avgifter för nyttjanderätter när det gäller den allmänna auktorisationen och nyttjanderätter. Sådana ändringar bör i vederbörlig ordning anmälas i god tid till alla berörda parter så att de får möjlighet att yttra sig om dessa.

Frågan om det skall utgå ersättning i sådana fall av återkallelse behandlades av föredraganden redan i samband med LRK:s tillkomst (prop.1992/93:200, sid. 231). Föredragande statsråd ansåg därvid i huvudfrågan, om ersättning över huvud taget bör utgå, att avgörande faktorer var regleringens syfte och utformning samt vilken förutsebarhet den möjliggör. Den övergripande utgångspunkten för regleringen på radioområdet var att åstadkomma en effektiv radioanvändning. Han omnämnde också att tillstånd skall gälla för bestämd tid. I lagen skulle anges de förutsättningar mot vilka en ansökan skulle prövas, de faktorer som borde vägas in när tillståndstiden bestämdes och de omständigheter som kunde leda till att tillstånd återkallades eller tillståndsvillkoren ändrades. Enligt föredraganden måste därför, såsom regelsystemet var uppbyggt, den som sökte tillstånd rimligtvis räkna med att det kunde råda nya eller ändrade förhållanden när tillståndstiden gick ut. Det kan i sammanhanget också noteras att när denna regel om möjlighet att återkalla eller ändra tillståndsvillkor utökades till att också avse sådana fall där det skett ändringar i radioanvändningen i Sverige på grund av internationella överenskommelser, så konstaterades att den utvidgade möjligheten att återkalla tillstånd inte borde gälla tillstånd som beviljats före ikraftträdandet.

Med hänsyn till att artikel 14.2 bara avser rättigheter att installera faciliteter och således inte gäller tillstånd att använda radiosändare anser vi att det inte behöver införas några bestämmelser om ekonomisk kompensation i den nya lagen för den som lider skada

till följd av en återkallelse eller ändring av villkor avseende rätt att använda radiosändare.

Som en följd av att vi föreslår att auktion skall kunna hållas vid tillståndsgivning uppkommer frågor om vad som skall gälla beträffande ersättningen för sådana tillstånd, om tillståndet återkallas eller tillståndsvillkoren ändras. En allmän utgångspunkt bör därvid vara att en återkallelse inte påverkar skyldighet att betala ersättning. Med hänsyn till framförallt sådana fall där tillståndet återkallas eller villkoren ändras utan tillståndshavarens förskyllan, bör det dock finnas en möjlighet att i samband med återkallelsen eller villkorsändringen ändra tidigare beslut om ersättningsskyldighet till staten.

I LRK finns även en möjlighet att ändra frekvenstilldelning för rundradiosändning, om det är nödvändigt för att nya användare skall få möjlighet att bedriva sådan verksamhet. Det har under utredningsarbetet inte framkommit något behov av att ha kvar denna bestämmelse. Det föreslås därför att någon motsvarande bestämmelse inte tas in i den nya lagen.

Liksom i dag bör en tillståndshavare själv kunna begära ändring av tillståndsvillkoren. Inget bör heller hindra myndigheten från att under löpande tillståndstid självmant väcka frågan om ändring av ett tillstånd i för tillståndshavaren gynnande riktning. Någon särskild lagreglering av detta anser vi inte behövs. Däremot skall ett beslut föregås av samråd med operatörer och annan som berörs av ett beslut. Den nya lagen kommer att innehålla en regel om sådan samrådsskyldighet.

Åtgärder mot störning

I LRK finns idag en möjlighet att ingripa mot störningar från i och för sig tillåten användning av radiosändare och radiomottagare. Något bör inledningsvis nämnas om vad som avses med störning. Som framgår av avsnitt 10.5.1 föreslås nu att termen skadlig störning definieras i lagen. Termen störning liksom även skadlig störning finns definierad i RR. Störning definieras enligt följande:

Interference: The effect of unwanted energy due to one or a combination of emissions, radiations, or inductions upon reception in a radiocommunication system, manifested by any performance degradation, misinterpretation, or loss of information which could be extracted in the absence of such unwanted energy.

Detta bör kunna utgöra grund för bedömning av vad som avses med störning också enligt den nya lagen. I lagtexten bör begreppet *skadlig störning* användas. Detta begrepp föreslås definieras i lagen enligt vad som anges i avsnitt 10.5.1.

Beträffande vad som avses med radiofrekvent energi, dess alstring och användning, användning av radiofrekvent energi för kommunikationsändamål m.m. hänvisas till proposition 1992/93:200, sid. 239 f.

Störningar från annan radioutrustning

I 16 § LRK finns en bestämmelse som avser de båda fallen att dels en radiosändare stör användningen av en annan radioanläggning, dels att den som använder en radiomottagare stör användningen av en annan radiomottagare. Det bör framhållas att denna bestämmelse är av sådan art till skydd för allmän ordning och säkerhet som avses i artikel 30 Romfördraget. Någon harmoniserad radiospektrumförvaltning, t.ex. avseende hantering av störningsproblem finns inte idag inom gemenskapen. Radiospektrumbeslutet skulle i och för sig kunna ge upphov till sådan harmonisering. Som läget är nu bör dock detta anses som ett område där gemenskapen inte är ensam behörig i enlighet med artikel 5 Romfördraget.

I RR anges olika klasser vid fördelning på trafikslag, vilket har betydelse då samma frekvensband har upplåtits för flera olika användningsområden. I RR görs en huvudsaklig uppdelning mellan primär och sekundär användning, se RRS5, Section II (e.d. 1998). Stationer som tillhör sekundär användning får inte störa stationer som ombesörjer primär användning och som redan tilldelats frekvenser eller senare kan komma att tilldelas sådana. Sådana stationer kan inte heller göra anspråk på skydd mot störningar från stationer för primär användning, åt vilka frekvenser redan tilldelats eller senare kan komma att tilldelas.

Möjligheten att vid tillståndsbeslut uppställa villkor om skyldighet för sökanden att dela frekvensutrymme med någon annan innebär att den som har ett sådant tillstånd, eller använder radiosändare med stöd av undantag från tillståndsplikt för sändare som sänder på gemensamma frekvenser, måste tåla störningar, om detta inte löses på annat sätt, t.ex. genom olika system för radiokommunikationen som används för mobiltelefoner. Att det kan finnas sådana villkor och att störningar därför kan få tålas bör framgå av lagen.

Med hänsyn till detta och till internationella överenskommelser om tillståndsvillkor bör det av lagen klart framgå att en störning på grund av särskilda skäl i vissa fall kan vara tillåten och måste godtas.

Om däremot skadlig störning uppkommer och störningen inte på grund av särskilda skäl är tillåten, skall tillståndshavaren omedelbart se till att störningen upphör eller i möjligaste mån minskar. Motsvarande skyldighet skall gälla för den som använder en radiomottagare som stör användningen av en annan radiomottagare.

Elektromagnetisk kompatibilitet i vissa fall

I 17 § LRK finns en regel om att elektriska eller elektroniska anläggningar som, utan att vara radioanläggningar, är avsedda att alstra radiofrekvent energi för kommunikationsändamål eller för industriellt, vetenskapligt, medicinskt eller något liknande ändamål, får användas endast i enlighet med föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen får enligt lagrummet meddela föreskrifter om förbud mot att inneha elektriska eller elektroniska anläggningar som inte omfattas av det ovan nämnda men ändå, utan att vara radioanläggningar, är avsedda att sända radiovågor.

En motsvarande regel bör finnas i den nya lagen. Det föreslås dock att anläggningar för kommunikationsändamål begränsas till ledning. Sveriges DX-förbund har i en skrivelse som bl.a. sänts till regeringen och som regeringen överlämnat till utredningen betonat vikten av det finns bestämmelser till skydd mot störningar från bredbandig kommunikation i oskärmade kablar. Det är utredningens uppfattning att denna bestämmelse tillsammans med övrig lagstiftning på området för elektromagnetisk kompatibilitet fyller detta syfte. I motiven till bestämmelsen i LRK redogörs (prop.1992/93:200, sid. 238 f.) bl.a. för innebörden av och förhållandet till Rådets direktiv 89/336/EEG (EMC-direktivet) och lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet och förordningen om samma sak (1993:1067). Det hänvisas därför till dessa motiv.

Bemyndigandet i 17 § andra stycket till den myndighet som regeringen bestämmer att meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att sådana föreskrifter som här föreslås skall följas, bör finnas med bland tillsynsbefogenheterna; se under avsnitt 10.9.

Adressplanering

I artikel 10.1 ramdirektivet anges att medlemsstaterna skall säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna kontrollerar tilldelningen av alla nationella nummerresurser samt förvaltningen av de nationella nummerplanerna. Det anges vidare att medlemsstaterna skall säkerställa att erforderliga nummer och nummerserier tillhandahålls för alla allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster. De nationella regleringsmyndigheterna skall fastställa objektiva, öppet redovisade och icke-diskriminerande förfaranden för tilldelning av de nationella nummerresurserna. I skälen till direktivet anges att tillgång till nummerresurser på grundval av objektiva, öppet redovisade och icke-diskriminerande kriterier är av avgörande betydelse för att företag skall kunna konkurrera inom sektorn för elektronisk kommunikation. I skälen anges vidare att alla delar av de nationella nummerplanerna bör förvaltas av nationella regleringsmyndigheter, inklusive punktkoder som används vid nätadresstilldelning.

Punkten 2 samma artikel innehåller att de nationella regleringsmyndigheterna skall säkerställa att nummerplanerna och därmed förknippade förfaranden tillämpas så att alla leverantörer av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster behandlas lika. Medlemsstaterna skall särskilt säkerställa att ett företag som har tilldelats en nummerserie inte diskriminerar andra leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster i fråga om de nummersekvenser som ger tillträde till deras tjänster.

Medlemsstaterna skall enligt artikel 10.3 ramdirektivet säkerställa att de nationella nummerplanerna och alla senare tillägg och ändringar i dessa offentliggörs, med undantag endast för inskränkningar som har gjorts med hänsyn till den nationella säkerheten.

Enligt artikel 10.4 ramdirektivet skall medlemsstaterna stödja harmoniseringen av nummerresurserna inom gemenskapen när detta är nödvändigt för att främja utvecklingen av alleuropeiska tjänster. Detta är en punkt som närmast bör beaktas i det fortgående arbetet med nummerplanering. Kommissionen får dessutom enligt artikeln, i enlighet med det föreskrivande förfarandet enligt artiklarna 5 och 7 i kommittologibeslutet (1999/468/EG), med beaktande av artikel 8 i det beslutet, vidta lämpliga tekniska genomförandeåtgärder på området.

I artikel 10.5 ramdirektivet anges slutligen att för att åstadkomma global driftskompatibilitet mellan tjänster skall medlems-

staterna vid behov samordna sina ståndpunkter inom internationella organisationer och fora där beslut fattas i frågor som rör nummer, namn och adresser för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.

I motiven till telelagen (prop. 1992/93:200, sid. 143) anges att nummerplanering skall ske i syfte att skapa effektiva telekommunikationer och att därvid nummerplanernas betydelse från konkurrenssynpunkt skall beaktas. I princip bör det nya regelverket inte innebära någon ändring i denna del. Ändringen torde främst bestå i det vidgade tillämpningsområdet till att omfatta alla elektroniska kommunikationsnät. I skälen till ramdirektivet anges samtidigt att bestämmelserna i direktivet inte fastställer nya ansvarsområden för de nationella regleringsmyndigheterna på området för Internetnamn och Internetadresser. Detta kan förefalla motsägelsefullt men bör enligt vår mening förstås så att det skulle vara möjligt att upprätta nationella adressplaner för Internet men att det inte föreligger någon skyldighet för medlemsstaterna att göra det.

Något bör också sägas om förhållandet mellan adresstilldelning och etableringsfriheten enligt YGL. Regeln i 3 kap. 1 § YGL om rätt för var och en att sända radioprogram genom tråd kan komma i konflikt med en tillståndsplikt eftersom etableringsfriheten innebär att det i princip inte får ställas krav på tillstånd för verksamheten eller villkor för dess bedrivande. Enligt förslaget är dock den som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster som endast används för sändning av radioprogram genom tråd undantagen från anmälningsplikten. Endast den som är anmälningspliktig eller tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster i samtrafik med sådan operatör skall vara skyldig att följa fastställda adressplaner. Med hänsyn till detta kommer lagen inte att vara oförenlig med YGL.

Det bör i sammanhanget framhållas att nummer endast är en del av adresseringssystemen för elektronisk kommunikation. Vi anser att begreppet adresser kan användas som en samlingsterm för samtliga namn, nummer och andra adresser och därför bör användas istället för nummer.

Det bör således införas en regel i den nya lagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får fastställa nationella adressplaner för elektronisk kommunikation och meddelar föreskrifter om planerna och deras användning. Sådana föreskrifter avser verkställighetsföreskrifter. Planerna skall vara utfor-

made så att elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster kan nås på ett likvärdigt sätt.

Detta innebär inte att regeringen eller myndigheten alltid skall upprätta sådana planer. I fallet med Internet administreras idag i allmänhet inte nummerplanerna på nationell nivå. Det är istället Regional Internet Registries (RIR:s) som gör detta. I Europa är det en organisation vid namn Réseaux Internet Protocol Européens Network Coordination Centre (RIPE NCC) i Nederländerna som delar ut nummerserier av IP-nummer till operatörer och andra nätinnehavare, t.ex. större företag. Denna ordning har hittills visat sig fungera och det finns inte nu anledning att ändra på detta enligt vår mening.

För att motsvara nuvarande ordning i telelagen bör bestämmelserna innehålla att den som är anmälningspliktig eller tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster i samtrafik med en sådan operatör skall vara skyldig att följa fastställda adressplaner, om sådana planer fastställts för det nät eller den tjänst som verksamheten avser.

Det bör också införas en regel i lagen om att nationella adressplaner skall hållas allmänt tillgängliga, utom såvitt avser uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 2 kap. sekretesslagen.

Tillstånd att använda adresser ur nationell adressplan

Liksom idag bör tilldelning av adresser ur en nationell adressplan göras för adresserier efter ansökan till den myndighet som regeringen bestämmer. Tilldelning kan även avse enstaka adresser. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter en ansökan om tillstånd att använda adresser skall innehålla. Detta utgör verkställighetsföreskrifter.

För att genomföra artikel 10.2 ramdirektivet bör en särskild bestämmelse tas in i lagen om elektronisk kommunikation om att den som har tilldelats en adresserie ur den nationella adressplanen inte får diskriminera andra som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster i fråga om vilka adresser som ger tillträde till dennes tjänster.

Tilldelning av adresser ur nationell adressplan bör alltid ske genom enskilda förvaltningsbeslut. I enlighet med artikel 5.2 auktorisationsdirektivet skall tilldelning ske på begäran till företag som

tillhandahåller eller nyttjar nät eller tjänster enligt den allmänna auktorisationen om detta inte strider mot bestämmelserna i artikel 6, 7 och 11.1 c samma direktiv eller andra bestämmelser som skall säkerställa att dessa resurser används på ett effektivt sätt i enlighet med ramdirektivet.

Villkor som är fogade till nyttjanderätt till adresser

De villkor som enligt auktorisationsdirektivet får knytas till nyttjanderätt till nummer är enligt bilagan till direktivet, del C, följande:

1. Angivande av den tjänst som numret skall användas för, inbegripet varje krav som ställs för tillhandahållandet av tjänsten.
2. Faktiskt och effektivt utnyttjande av numren i enlighet med ramdirektivet.
3. Krav på nummerportabilitet i enlighet med direktivet om samhällsomfattande tjänster.
4. Skyldighet att tillhandahålla offentliga uppgifter i form av abonnentförteckningar i enlighet med artiklarna 5 och 25 i direktivet om samhällsomfattande tjänster.
5. Maximal giltighetstid i enlighet med artikel 5 i auktorisationsdirektivet med förbehåll för eventuella ändringar i den nationella nummerplanen.
6. Överlåtelse av rättigheter på initiativ av rättsinnehavaren och villkor för en sådan överlåtelse i enlighet med ramdirektivet.
7. Avgifter för nyttjanderätter i enlighet med artikel 13 i auktorisationsdirektivet.
8. Varje åtagande som under loppet av ett urvalsförfarande baserat på konkurrens eller jämförelse har gjorts av det företag som erhåller nyttjanderätten.
9. Skyldigheter i enlighet med tillämpliga internationella avtal i fråga om användning av nummer.

På samma sätt som med nyttjanderätter till radiofrekvenser så är detta villkor som medlemsstaterna får men inte måste uppställa.

Enligt artikel 5.2 auktorisationsdirektivet skall medlemsstaterna vid beviljandet av nyttjanderätten ange om denna kan överlåtas på rättsinnehavarens initiativ. Om en medlemsstat beviljar nyttjanderätter för en viss tid, skall giltighetstiden vara skälig för den ifrågasvarande tjänsten.

Det bör i den nya lagen föras in en möjlighet att förena tillstånd att använda adresser med sådana villkor som anges i auktorisationsdirektivet. Administrativa avgifter för sådant tillstånd behandlas dock i annan ordning, se avsnitt 10.10.

Vi anser att sista ledet i punkten 1 ”inbegripet varje krav som ställs för tillhandahållandet av tjänsten” förefaller vagt och oprecist och kan leda till att det uppställs krav på operatörerna som det inte finns möjlighet att uppställa enligt övriga delar av det nationella regelverket. Vi anser inte att den omständigheten att det finns en nationell adressplan för en viss typ av nät bör vara avgörande för hur pass omfattande skyldigheter som skall gå att ålägga operatörerna. Vi föreslår därför att ledet inte tas med. Beträffande giltighetstiden bör det anges i lagen att den skall vara skälig i enlighet med artikel 5.2 auktorisationsdirektivet.

Tillstånd att använda adresser ur nationell adressplan bör enligt vår mening få förenas med villkor angående:

1. vilket slag av tjänst som adressen skall användas för,
2. faktiskt och effektivt utnyttjande av adresserna,
3. skälig giltighetstid med förbehåll för eventuella ändringar i den nationella adressplanen,
4. åtaganden som har gjorts i samband med att tillstånd beviljats för adresser efter ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan, samt
5. skyldigheter i enlighet med tillämpliga internationella avtal i fråga om användning av adresser.

Beträffande krav på nummerportabilitet och skyldighet att tillhandahålla allmänt tillgängliga uppgifter i form av abonnentförteckningar bör sådana skyldigheter framgå direkt av lagen och inte uppställas som tillståndsvillkor.

Tilldelning av adresser med betydande ekonomiskt värde

I skälen till ramdirektivet anges att medlemsstaterna får vid tilldelningen av radiofrekvenser och nummer med exceptionellt ekonomiskt värde bl.a. använda urvalsförfaranden som bygger på konkurrens eller jämförelse. Vid förvaltningen av sådana system bör de nationella regleringsmyndigheterna ta hänsyn till bestämmelserna om de allmänna målen och regleringsprinciperna i artikel 8. Detta

framgår också indirekt av artikel 5.4 auktorisationsdirektivet, som gäller handläggningstiden för sådan tilldelning i visst fall.

I Sverige har det hittills inte ansetts finnas ett ekonomiskt värde vid adresstilldelning. Det har ansetts som en gemensam resurs som staten förfogar över och egentligen kan disponera över efter behov. Samtidigt kan konstateras att det finns adresser som av vissa användare anses värdefullare än andra.

För att åstadkomma största möjliga konkurrensneutralitet bör det öppnas en möjlighet för att tilldela sådana adresser efter allmän inbjudan till ansökan. Vi anser att likaväl här som beträffande tillstånd att använda radiosändare bör det finnas en möjlighet att hålla auktion som en del av förfarandet vid en allmän inbjudan.

Det bör därför införas en bestämmelse i lagen om elektronisk kommunikation om att tillstånd att använda adresser av betydande ekonomiskt värde får beviljas efter allmän inbjudan till ansökan. Tillståndsmyndigheten bör själv få besluta om vilka adresser som skall anses ha sådant värde. De olika förfaranden som bör komma ifråga beträffande adresser är auktion eller lottning. Skönhetstävlan förefaller inte ändamålsenligt beträffande adresser till skillnad från vad som gäller för radiofrekvenser. Vid val av tilldelningsmetod skall målen för lagen beaktas.

Liksom beträffande allmänt inbjudningsförfarande avseende radiofrekvenser bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om innehållet i en allmän inbjudan och förfarandet.

Ändring och återkallelse av tilldelning av adresser

Reglerna om förfarandet för att tillse att någon fullgör sina skyldigheter avseende nyttjanderätter finns i artikel 10 punkterna 2, 3, 5 och 6 auktorisationsdirektivet.

På samma sätt som beträffande tillståndshavare för radiosändare bör den som har tillstånd att använda adresser och inte följer tillståndsvillkoren få föreläggas att inom skälig tid tillämpa dessa. Skälig tid får inte, annat än vid upprepade fall av överträdelser av tillståndsvillkoren, understiga en månad, om inte tillståndshavaren har samtyckt till en kortare tidsfrist. Efterföljs inte ett sådant föreläggande, skall ett nytt föreläggande utfärdas. Ett sådant nytt föreläggande får till skillnad från det första förenas med vite. Följs inte heller ett sådant föreläggande, föreslås att tillståndet får återkallas.

Återkallelse skall dock inte ske om överträdelsen av tillståndsvillkoren kan anses vara av mindre betydelse eller särskilda skäl talar emot det eller ändamålet med föreläggandet likaväl kan tillgodoses genom att tillståndsvillkoren ändras.

Vi är dock tveksamma till om det finns ett behov av så brådskande åtgärder beträffande adresstilldelningen att en motsvarighet till den möjlighet till interimistisk återkallelse som föreslagits beträffande tillstånd att använda radiosändare bör införas. Tills vidare föreslår vi därför att det inte införs någon sådan möjlighet beträffande den som fått tillstånd att använda adresser ur nationell adressplan.

Överlåtelse av tillstånd

Frågan om överlåtelse av nyttjanderätter behandlas i EG:s regelverk såväl i artikel 9 ramdirektivet som i artikel 5.2 auktorisationsdirektivet. I artikel 9.3 ramdirektivet anges att medlemsstaterna får tillåta företag att överföra rättigheter att använda radiofrekvenser till andra företag. Medlemsstaterna skall enligt punkten 4 samma artikel säkerställa att ett företags avsikt att överföra rättigheter att använda radiofrekvenser anmäls till den nationella regleringsmyndighet som har ansvaret för tilldelningen av radiospektrum, och att varje överföring äger rum i enlighet med förfaranden som fastställts av den nationella regleringsmyndigheten och offentliggörs. De nationella regleringsmyndigheterna skall säkerställa att konkurrensen inte snedvrids som ett resultat av sådana transaktioner. I de fall användningen av radiofrekvenser har harmoniserats genom tillämpning av radiospektrumbeslutet eller andra gemenskapsåtgärder, skall sådan överföring inte leda till ändrad användning av radiofrekvensen.

Enligt artikel 5.2 auktorisationsdirektivet skall medlemsstaterna vid beviljandet av nyttjanderätten ange om denna kan överlåtas på rättsinnehavarens initiativ och, i fråga om radiofrekvenser, på vilka villkor denna kan överlåtas i enlighet med artikel 9 i ramdirektivet.

Stöd för att tillåta överlåtelse av tillstånd att använda radiosändare och adresser ur nationell adressplan finns i punkterna B 5 respektive C 6 bilagan till auktorisationsdirektivet. Överlåtelser förekommer i praktiken redan idag genom att bolag med sådana rättigheter överlåts. Det bör därför underlätta hanteringen om tillstånden får överlåtas. Tillståndet måste dock överlåtas i sin helhet.

Det skall inte vara möjligt att t.ex. överlåta endast en del av det frekvensutrymme som tillståndet avser eller bara en del av en nummerserie eller vissa nummer. Vid övervägande av om överlåtelse får ske måste faktorer som anges i artikel 9.4 ramdirektivet om påverkan på konkurrensen av en överlåtelse vägas in.

En prövning av överlåtelsen av förvaltningsmyndighet måste ske för att säkerställa att krav och åtaganden i samband med beviljande av rättigheten kan upprätthållas. För överlåtelse skall därför erfordras medgivande från den myndighet som regeringen bestämmer. Det måste säkerställas att förvärvaren uppfyller alla krav som uppställts på sökanden. Det måste vidare säkerställas att överlåtelse inte medges om det finns skäl att anta att överlåtelsen inverkar menligt på konkurrensen eller om överlåtelsen leder till ändrad användning av radiofrekvenserna, om denna är harmoniserad genom tillämpning av radiospektrumbeslutet eller andra gemenskapsåtgärder. Det bör dessutom finnas möjlighet att inte medge en överlåtelse om det föreligger särskilda skäl mot det. Förvärvaren övertar de rättigheter och skyldigheter som gäller för tillståndet. Detta bör framgå direkt av lagen. En överlåtelse av ett tillstånd i strid mot lagen föreslås vara utan verkan.

10.6 Samtrafik och andra former av tillträde

10.6.1 Vad som avses med samtrafik och andra former av tillträde i det nya EG-regelverket

På en öppen och konkurrensutsatt marknad kommer det att finnas flera operatörer som erbjuder konsumenterna och andra slutanvändarna sina tjänster. Det är då av stor vikt att användare som är anslutna till olika operatörer kan kommunicera med varandra. Men också i övrigt är det viktigt att operatörer samverkar med varandra, så att utnyttjandet av kommunikationsnäten blir så effektivt som möjligt.

För att skapa bästa möjliga förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av elektronisk kommunikation innehåller det nya EG-regelverket bl.a. bestämmelser om samtrafik och andra former av tillträde. Dessa begrepp har ingen för alla situationer given bestämd innebörd. Det finns därför inledningsvis anledning att uppehålla sig vid definitionsfrågan.

Tillträde

Telelagen innehåller regler om tillträde, men ingen generell definition av begreppet. Enskilda bestämmelser i telelagen pekar däremot ut former av tillträde. En form av tillträde är skyldigheten i 23 a § att upplåta nätkapacitet för att andra skall tillhandahålla mobila teletjänster i nätet. En annan sådan bestämmelse är 23 b § som föreskriver om viss skyldighet för operatörer att på marknadsmässiga villkor låta abonnenter hos annan sända och ta emot teledelanden på nätet. Beskrivningen av tillträde till mobilnät är dock inte helt klagörande. Inte heller i övrigt ger telelagen någon klar bild av vad som avses med tillträde.

I tillträdesdirektivet konstateras att begreppet tillträde har många olika betydelser och att det därför är nödvändigt att exakt definiera hur det används i direktivet. Det bör noteras att denna definition inte skall påverka begreppets användning i andra gemenskapsbestämmelser. Med *tillträde* avses enligt tillträdesdirektivet att faciliteter eller tjänster görs tillgängliga för ett annat företag på fastställda villkor, med eller utan ensamrätt, i syfte att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster (artikel 2 i tillträdesdirektivet).

Tillgängliggörandet skall alltså ske i syfte att göra det möjligt för ett företag att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster, dvs. tjänster som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät. Tillträde avser alltså inte tjänster i form av tillhandahållande av innehåll eller utövande av redaktionellt ansvar över detta innehåll. Definitionen innebär vidare att tillträde för slutanvändare inte omfattas (jfr artikel 1.2 i tillträdesdirektivet). Med slutanvändare avses en användare som inte tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster.

Sammanfattningsvis omfattar direktivets definition bl.a. tillträde till

- a) nätelement och till nätet hörande faciliteter såsom accessnät (t.ex. den fysiska förbindelse som förbinder nätanslutningspunkten i en abonnents lokaler med korskopplingen eller likvärdig facilitet i det fasta allmänna telefontätet),
- b) fysisk infrastruktur inbegripet byggnader, ledningar och master,
- c) relevanta programvarusystem såsom driftstödssystem,

- d) nummeromvandling eller system som erbjuder likvärdiga funktioner,
- e) fasta nät och mobilnät (i synnerhet tillträde för roaming),
- f) system med villkorad tillgång för digitala TV-tjänster samt
- g) virtuella nättjänster.

Accessnät

Vad gäller tillträdesdirektivets definition av accessnät under a) ovan bör det klargöras att det finns andra accessnät än det metallbaserade allmänna telefonnätet som anges i definitionen. Det finns t.ex. även accessnät i form av fiberoptiska datanät, metallbaserade sådana nät, kabel-TV-nät samt elnät, även om det metallbaserade kretskopplade accessnätet är det huvudsakliga accessnätet för de flesta användare idag. Med hänsyn till att preciseringen i direktivet endast är en exemplifiering av vissa former av tillträde saknas anledning att tolka direktivets bestämmelser som begränsat till det metallbaserade accessnätet.

Roaming

Tillträdesdirektivet definierar inte närmare vad som avses med roaming. Termen synes vara av mer teknisk karaktär och används av operatörer för att beskriva det förhållandet att två operatörer avtalar om att låta abonnenter hos den ena via den andre operatörens nät sända och ta emot telemeddelanden. Enligt vår mening är roaming att betrakta som en form av tillträde. PTS har definierat roaming som ”en tjänst som till följd av avtal mellan två operatörer möjliggör att en mobilterminal med en identifikationsmodul (t.ex. ett SIM-kort) som är knuten till ett visst allmänt tillgängligt tele-nät, utan avtal därom i det enskilda fallet, kan utnyttja ett annat telenät i samma land för mobila telejänster”.¹⁷ Vi ansluter oss till denna definition.

¹⁷ Se PTS skrivelse, Förslag till ändring av tel lagen (1993:597) avseende skyldighet för operatörer av mobila telenät att tillhandahålla nationell roaming, 1999-12-17, dnr 99-19995.

Samtrafik

Samtrafik definieras i 1 § telelagen som den fysiska och logiska sammankopplingen av telenät som möjliggör att teletjänster som tillhandahålls i telenäten fungerar mellan alla användares nätanslutningspunkter, såväl fasta som mobila, och att användarna ges möjlighet att få tillgång till tjänster som tillhandahålls i näten.

Enligt ordalydelsen är rekvisiten i telelagen kumulativa, vilket innebär att samtrafik förutsätter såväl fysisk som logisk sammankoppling. Denna definition är likalydande med definitionen i samtrafikdirektivet och innebär alltså att olika teleoperatörer sammankopplar sina telenät för att teleanvändarna ska kunna ringa till varandra eller nå speciella teletjänster såsom t.ex. frisamtalstjänster eller 020-nummer.¹⁸

Genom tillträdesdirektivets definition av samtrafik har begreppet utsträckts till att omfatta även andra nät än telenät i traditionell mening, t.ex. nät som används för utsändningar av radio- och TV-program till allmänheten. Med samtrafik avses där den fysiska och logiska sammankopplingen av allmänna kommunikationsnät som används av samma eller ett annat företag för att göra det möjligt för ett företags användare att kommunicera med samma eller ett annat företags användare eller få tillgång till tjänster som erbjuds av ett annat företag (tillträdesdirektivet, artikel 2). Inte heller denna definition påverkar begreppets användning i andra gemenskapsbestämmelser.

Ett allmänt kommunikationsnät är enligt definitionen i artikel 2 i ramdirektivet ett system för överföring och i tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigering samt andra resurser som medger överföring av signaler via tråd, via radio, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier vilka används för att tillhandahålla allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster. De nät som fysiskt och logiskt skall sammankopplas för att möjliggöra samtrafik kan därför enligt definitionen utgöras av satellitnät, fasta nät (kretskopplade och paketkopplade, inbegripet Internet), markbundna mobilnät, rundradionät samt kabel-TV-nät, oberoende av vilken typ av information som överförs (artikel 2 a och c i ramdirektivet).

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv nr 97/33/EG av den 30 juni 1997 om samtrafik inom telekommunikation i syfte att säkerställa samhällsomfattande tjänster och samverkan genom tillämpning av principerna om tillhandahållande av öppna nät, EGT L 199, 26.7.1997. Celex 397L0033.

De tjänster som sammankopplingen av de olika näten skall ge användarna tillgång till kan tillhandahållas av de berörda nätkontrollerande företagen eller av andra företag som har erhållit tillträde till näten. Samtrafik är därför en särskild typ av tillträde som genomförs mellan operatörer av allmänna nät, dvs. företag som tillhandahåller eller som har auktorisation för att tillhandahålla ett allmänt kommunikationsnät eller tillhörande facilitet (tillträdesdirektivet, artikel 2 b). En operatör kan således äga underliggande nät eller faciliteter, eller helt eller delvis hyra nät och faciliteter.

En särskild fråga är om transitering, dvs. vidarebefordring av signaler från ett avsändarnät till ett mottagarnät via ett mellanliggande nät, omfattas av samtrafikskyldigheten enligt teleagen. I en situation med tre operatörer, varav en transiterar trafik mellan den originerande operatören (den som signalerna ursprungligen kommer ifrån) och den terminerande operatören (den som slutligen tar emot signalerna och distribuerar dessa till rätt adress), föreligger enligt definitionen en samtrafikrelation mellan den originerande och den transiterande, respektive mellan den transiterande och den terminerande operatören. Emellertid är – för detta särskilda trafikfall – den avsedda funktionen av dessa två samtrafikrelationer sammantaget att användare i den originerande respektive terminerande operatörens nät skall kunna nå varandra. Denna funktion uppnås genom att de har en logisk hopkoppling – tele-tjänsterna fungerar genom transitoperatörens medverkan – som medger att olika användare i deras nät kan nå varandra. Denna trafikala lösning, som bygger på att transitoperatören är samtrafikskyldig, har den originerande och den terminerande operatören valt i stället för att åstadkomma en fysisk hopkoppling mellan sina nät. Vi menar mot bakgrund av syftet med samtrafikskyldigheten, dvs. att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra, att samtrafikskyldighet också kan omfatta en skyldighet att på begäran transitera trafik från en originerande till en terminerande operatör (se även prop. 1992/93:200, s. 135 och prop. 1996/97:61, s. 57).

10.6.2 Behovet av samtrafik och andra former av tillträde

Det nya EG-regelverkets regler, speciellt tillträdesdirektivet, om tillträde till accessnät samt skyldighet att bedriva samtrafik och att upplåta nätkapacitet innebär att en nätinnehavare måste tillåta och bereda plats för en annan operatör att verka inom den förstnäm-

des nät. Härigenom begränsas alltså nätinnehavarens rådighet över det egna nätet och kan – om nätet utgör fast egendom – komma att påverka dennes i 2 kap. 18 § regeringsformen grundlagfästa egendomsskydd.

Behovet av regler om tillträde till och samtrafik mellan allmänna elektroniska kommunikationsnät skall bedömas mot bakgrund av det övergripande politiska målet, att enskilda och myndigheter i landets olika delar skall ha största möjliga tillgång till effektiva elektroniska kommunikationer med bästa möjliga urval, pris och kvalitet samt konkurrensens roll som ett medel för att uppnå detta. För att uppnå målet krävs ett gynnsamt utvecklingsklimat genom konkurrensutsatta marknader där aktörerna fritt får verka.

Inom området för elektronisk kommunikation finns en grundläggande infrastruktur bestående av en flora av olika elektroniska kommunikationsnät. Dessa nät, vars storlek och täckningsgrad varierar, tillhandahålls på kommersiell basis av flera företag oberoende av varandra. Vissa nätägare opererar i flera nivåer i förädlingskedjan och tillhandahåller, förutom tillgång till nät, även olika elektroniska kommunikationstjänster.

Ett företag som kontrollerar ett betydelsefullt kommunikationsnät kan, beroende på förhållandena i det aktuella fallet, sakna intresse av att på frivillig väg släppa in ett konkurrerande företag i sitt nät för att detta skall kunna tillhandahålla sina tjänster. Företagets intresse sammanfaller då inte alltid med t.ex. slutanvändarnas intresse och behov av att kunna kommunicera med varandra. Detta förhållande tillsammans med den omständigheten att anläggande av nya nät, speciellt accessnät, är mycket kostnadskrävande och kan medföra höga inträdesbarriärer ur kostnadssynpunkt, kan göra det svårt och i vissa fall omöjligt för nya företag att slå sig in på en sådan marknad och skapa den önskade konkurrensen.

Genom kontroll över slutanvändarnas tillträde – vilket kan innebära ägande eller kontroll av själva den fysiska kopplingen till slutanvändaren (antingen fast eller mobil) eller möjligheten att ändra eller dra in det eller de nationella nummer som behövs för tillträde till en slutanvändares nätanslutningspunkt – och över de allmänna elektroniska kommunikationsnäten kan ett nätkontrollerande företag skapa sig en så stark ställning att det i princip kan kontrollera marknaden om konkurrensen inte är effektiv. Genom bristande tillträde på en otillräckligt konkurrensutsatt marknad eller för höga avgifter för tillträdet kan aktörer komma att utestängas och slutanvändarnas tillgång till effektiva och rimligt prissatta

tjänster äventyras. För att då kunna skapa en öppen och konkurrensutsatt marknad är det nödvändigt att tillträde kan åstadkommas till de redan befintliga näten.

För att möjliggöra effektiva elektroniska kommunikationer krävs det vidare att användarna av ett nät kan kommunicera inte enbart med andra användare inom detta nät utan även med användare av andra nät. För att så skall kunna ske krävs fysisk och logisk sammankoppling av dessa nät. Samtrafik är därför i detta sammanhang en grundläggande förutsättning för att uppnå ett effektivt elektroniskt kommunikationssystem på en öppen marknad (jfr prop. 1996/97:61, s. 57).

För att en slutanvändare på ett effektivt sätt skall kunna få tillgång till tjänster i andra nät krävs att inte bara överföringen av kommunikationen inbegrips under en föreliggande samtrafikskyldighet. Även nödvändiga driftsmässiga och administrativa rutiner krävs för att tjänsten skall kunna erbjudas och levereras över näten.

Det huvudsakliga syftet med att införa regler om samtrafik och andra former av tillträde är alltså att ge förutsättningar för att skapa en hållbar konkurrens och gynna konsumenterna.

10.6.3 Behovet att lagreglera tillträde

Enligt 32 § telelagen är den som tillhandahåller en anmälningspliktig teletjänst skyldig att bedriva samtrafik med annan som tillhandahåller sådan teletjänst. Det föreligger således en generell skyldighet som inträder redan genom att man tillhandahåller anmälningspliktiga teletjänster. Skälen för att införa denna skyldighet motiverades, i korthet, med samtrafikens betydelse för att uppnå det telepolitiska målet om ett öppet och sammanhållet telenät som täcker hela landet på ett inte tillräckligt konkurrensutsatt marknadsområde (se prop. 1992/93:200, s. 136 ff.).

Såsom framgår av det nya EG-regelverket eftersträvas öppna och konkurrensutsatta alleuropeiska marknader på området för elektronisk kommunikation. På en sådan marknad bör det finnas förutsättningar att på frivillig väg med god vilja förhandla om system för tillträde mellan företag samt ingå avtal på kommersiell basis. Det behövs ingen reglering av samtrafik och andra former av tillträde på en sådan marknad. En första fråga att ta ställning till blir därför om det idag kan anses föreligga en sådan öppen och konkurrensutsatt marknad.

I avsnitt 10.2 ovan har diskuterats om området för elektronisk kommunikation är moget för generell lagstiftning, såsom konkurrenslagstiftning, eller om man skall behålla en särskild sektorsreglering. Som där sägs går utvecklingen i Sverige när det gäller elektroniska kommunikationer mot alltmer konkurrensutsatta marknader med flera aktörer. På vissa marknader är emellertid några företag beroende av tillgång till den infrastruktur som ett eller ett fåtal dominerande företag tillhandahåller. Skillnaderna i förhandlingsstyrka mellan dessa olika företag är betydande. Detta kan hindra tillkomsten av frivilliga överenskommelser om tillträde.

Om de eftersträvade kommersiella förhandlingarna misslyckas kan och bör staten på olika sätt skapa förutsättningar för att öka konkurrensen på de aktuella marknaderna. Det föreligger därför alltså ett behov av en särskild sektorsreglering. Den särskilda sektorsregleringen måste dock vara flexibel utifrån vad som är erforderligt på en viss marknad och ge möjligheter att såväl vidta som avstå från att vidta åtgärder. Detta är också tanken bakom ramdirektivet och särdirektiven. Genom direktiven tillhandahålls vissa verktyg som kan användas för att vid behov göra ingripanden utifrån allmänna intressen med tvång när parterna misslyckas med att komma överens.

Det nya EG-regelverket innebär således en viss avreglering i förhållande till vad som gäller för samtrafik enligt telelagen. Den generella samtrafikskyldigheten försvinner och ersätts av en möjlighet att under vissa förutsättningar öka konkurrensen på en marknad genom att aktivt ålägga de nätkontrollerande företagen, dvs. såväl företag med betydande inflytande på en marknad som andra företag som kontrollerar slutanvändarnas tillträde, olika *skyldigheter* när det gäller samtrafik och andra former av tillträde. Dessa möjligheter att ålägga skyldigheter skall införas i den nya lag som vi föreslår.

10.6.4 Skyldigheter som kan läggas ett företag i fråga om tillträde

Vårt förslag: Vi föreslår att de i tillträdesdirektivet angivna skyldigheterna om insyn, icke-diskriminering, särredovisning, samtrafik och andra former av tillträde samt priskontroll och kostnadsredovisning införs i den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation utom såvitt avser vissa radio- och TV-relaterade frågor som behandlas i avsnitt 10.4.

Som en allmän utgångspunkt gäller enligt artikel 4 i tillträdesdirektivet en skyldighet för *operatörer av allmänna kommunikationsnät* att förhandla om samtrafik och andra former av tillträde till de egna näten om så begärs av ett auktoriserat företag. Denna skyldighet är av generell art och är föranledd av vikten och betydelsen av fungerande samtrafik och effektiva elektroniska kommunikationer, se även specialmotiveringen till 4 kap. 1 § i den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation. Denna generella förhandlingsskyldighet medför informationsutbyte som kan komma att innehålla affärshemligheter. På sådant sätt erhållen information skall därför vara underkastande regler om tystnadsplikt för att konkurrensfördelar resp. konkurrensnackdelar inte skall uppkomma till följd av förhandlingsskyldigheten.

Utöver förhandlingsskyldigheten i artikel 4 anvisar direktiven ett antal specifika skyldigheter som kan riktas mot en speciell operatör. Detta paket av möjliga åtgärder som det nya EG-regelverket tillhandahåller för att kunna skapa ökad konkurrens och effektiva kommunikationsmedel utgörs i huvudsak av skyldigheter om insyn, icke-diskriminering, särredovisning, tillträde till och användning av specifika nätfaciliteter, priskontroll och kostnadsredovisning. Skyldigheterna är allmänt angivna och ger i huvudsak endast en ram för vad de nationella myndigheterna kan föreskriva i skyldighetsväg. De ger alltså stort utrymme att på nationell nivå fastställa hur skyldigheterna skall utformas och fullgöras.

Skyldigheterna är inte nya utan har i huvudsak gällt genom de direktiv som föregick det nya EG-regelverket, t.ex. samtrafikdirektivet, direktivet om hyrda förbindelser och taltelefonidirektivet. Skyldigheterna innebär i korthet följande.

Insyn

Syftet med skyldigheterna avseende insyn i artikel 9 i tillträdesdirektivet är i stora drag att ge aktörerna på en marknad och den myndighet som skall utöva tillsyn över densamma inblick i de nätkontrollerande företagens verksamheter för att kunna avgöra om dessa missbrukar sin dominerande ställning för att påverka marknaden och dess aktörer på ett konkurrenshämmande sätt. Insyn innebär att operatörer måste offentliggöra specificerade uppgifter om sin verksamhet – bl.a. villkor och krav – när det gäller samtrafik eller andra former av tillträde. Detta anses kunna bidra till snabbare förhandlingar samtidigt som tvister kan undvikas. En annan positiv effekt är att marknadsaktörerna får förtroende för att en tjänst inte tillhandahålls dem på diskriminerande villkor. Särskilt viktigt är det, enligt tillträdesdirektivet, med öppenhet och insyn för att säkerställa att samverkan kommer till stånd när det gäller tekniska gränssnitt.

Icke-diskriminering

Skyldigheter om icke-diskriminering när det gäller samtrafik eller andra former av tillträde har till syfte att säkerställa dels att operatören under likvärdiga omständigheter tillämpar likvärdiga villkor på andra företag som tillhandahåller likvärdiga tjänster, dels att de tjänster och den information som operatören erbjuder andra tillhandahålls på samma villkor och med samma kvalitet som gäller för dess egna tjänster eller för dess dotterbolags eller samarbetspartners tjänster. Principen om icke-diskriminering skall alltså säkerställa att företag med betydande marknadsinflytande inte kan snedvrída konkurrensen, särskilt när det rör sig om vertikalt integrerade företag som tillhandahåller tjänster till företag som de konkurrerar med på marknader i efterföljande led.

Särredovisning

Skyldigheten för ett företag att särredovisa specificerad verksamhet med anknytning till samtrafik eller andra former av tillträde utgör dels, liksom insynsskyldigheten, en kontrollfrämjande åtgärd för att kunna avgöra om skyldigheter avseende icke-diskriminering efterlevs, dels en möjlighet att förhindra oskäligen interna prisöver-

föringar mellan ett företags olika verksamhetsgrenar (korssubventionering). Särredovisningsskyldigheten är av stor betydelse, speciellt när det nätkontrollerande företaget är ett vertikalt integrerat företag. Skyldigheten kan innebära att företaget skall tillämpa en öppen prissättning för andra operatörer och för intern överföring.

Tillträde till och användning av specifika nätdelar och tillhörande faciliteter

Syftet med denna typ av skyldighet kan kortfattat sägas vara att i ett längre perspektiv skapa en hållbar konkurrensutsatt marknad på slutanvändarens nivå i slutanvändarnas intresse. Skyldigheter för operatörer att uppfylla rimliga krav på tillträde till och användning av specifika nätdelar och tillhörande faciliteter kan införas bl.a. i situationer då ett nekat tillträde eller orimliga villkor med liknande verkan skulle hindra uppkomsten av en hållbar konkurrensutsatt marknad på slutanvändarens nivå eller att det inte skulle ligga i slutanvändarnas intresse. Sådana skyldigheter kan bl.a. innebära att operatörer skall öppna upp sin verksamhet för andra företag och låta dessa nyttja och samverka med operatörernas nät och tillhörande faciliteter. I detta ligger att lämna tillträde till t.ex. det metallbaserade accessnätet, men även att erbjuda samlokalisering eller andra möjligheter till gemensamt utnyttjande av faciliteter, som t.ex. ledningar, byggnader eller master.

Vid åläggande av skyldighet om tillträde som här avses är det viktigt att skyldigheten utformas på ett sätt som inte långsiktigt minskar företagets incitament att investera i ny teknik och infrastruktur eller som hämmar företagets innovationsförmåga och produktutveckling. Detta gäller såväl befintliga som nytillkommande aktörer på marknaden. Ett åläggande i syfte att stimulera och öka konkurrensen på kort sikt bör därför vara utformat på ett sådant sätt att det inte förhindrar en effektiv konkurrens på lång sikt. Vid bedömningen av vilken skyldighet som skall åläggas en operatör skall därför ett antal faktorer beaktas. En sådan faktor är den tekniska och ekonomiska bärkraften för användning och installation av nya konkurrerande faciliteter mot bakgrund av den marknadsutveckling som kan bedömas ske. I detta sammanhang skall hänsyn även tas till arten och typen av samtrafik och tillträde. Andra viktiga faktorer att beakta är operatörens möjlighet att

erbjuda det föreslagna tillträdet med tanke på den tillgängliga kapaciteten, nyinvesteringen för ägaren till faciliteten mot bakgrund av de risker som investeringen medför och behovet av att värna konkurrensen på lång sikt (artikel 12.2 i tillträdesdirektivet). Myndigheten måste också finna en jämvikt mellan en infrastrukturägares rätt att utnyttja sin infrastruktur för egen del och andra tjänsteleverantörers rätt att få tillträde till faciliteter som är väsentliga för att erbjuda konkurrerande tjänster.

Priskontroll och kostnadsredovisning

En skyldighet om priskontroll och kostnadsredovisning syftar till att förhindra att en operatör kan ta ut överpriser eller använda prispress på ett sätt som missgynnar slutanvändarna. Skyldigheten kan bl.a. innebära att en operatör måste tillämpa en kostnadsorienterad prissättning och ett kostnadsredovisningssystem som visar hur kostnaderna förhåller sig till den prissättning som operatören tillämpar. I tillträdesdirektivet anges uttryckligen att bevisbördan för att en kostnadsorienterad prissättning tillämpas åvilar den berörda operatören.

10.6.5 Mot vem skyldigheter skall riktas

Vårt förslag: Skyldigheter avseende samtrafik och andra former av tillträde skall i allt väsentligt kunna riktas endast mot företag som antingen kontrollerar slutanvändares tillträde till allmänna kommunikationsnät eller som har ett betydande inflytande på en viss marknad.

Som huvudregel gäller enligt artikel 8.3 i tillträdesdirektivet att skyldigheterna när det gäller samtrafik och andra former av tillträde om insyn, icke-diskriminering, särredovisning, tillträde till och användning av specifika nätfaciliteter, priskontroll och kostnadsredovisning (artiklarna 9 – 13) skall införas *endast* för en operatör som efter en marknadsanalys utförd i enlighet med artikel 16 i ramdirektivet *anges ha ett betydande inflytande på en viss marknad* (se närmare härom nedan under avsnitt 10.8). Med *operatör* avses ett företag som tillhandahåller eller som har auktorisation för att

tillhandahålla ett allmänt kommunikationsnät eller tillhörande facilitet.

De angivna skyldigheterna avseende tillträde eller samtrafik får alltså i princip inte införas för andra operatörer än sådana som angetts ha ett betydande inflytande på en viss marknad. I syfte att fullgöra internationella åtaganden eller följa gemenskapslagstiftningen och för att trygga slutanvändarnas tillgång till vissa speciellt viktiga tjänster, är det dock i undantagsfall möjligt att införa sådana skyldigheter för andra marknadsaktörer, på samma sätt som för närvarande gäller för system med villkorad tillgång för digitala TV-tjänster. Så är fallet när det gäller följande företag och skyldigheter.

- a) Företag som *kontrollerar slutanvändarnas tillträde* kan åläggas skyldighet att t.ex. bedriva samtrafik i syfte att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra (artikel 5.1 a i tillträdesdirektivet).
- b) Företag som *tillhandahåller gränssnitt för tillämpningsprogram (API)* kan åläggas skyldighet att på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor tillhandahålla tillträde till API i syfte att garantera att slutanvändarna får tillgång till digitala radio- och TV-sändningstjänster (artikel 5.1 b i tillträdesdirektivet).
- c) Företag som *tillhandahåller elektroniska programguider (EPG)* kan åläggas skyldighet att på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor tillhandahålla tillträde till EPG i syfte att garantera att slutanvändarna får tillgång till digitala radio- och TV-sändningstjänster (artikel 5.1 b i tillträdesdirektivet).
- d) Företag som *driver ett elektroniskt kommunikationsnät* kan åläggas skyldighet att gemensamt utnyttja faciliteter eller annan egendom – inbegripet fysisk samlokalisering – eller vidta åtgärder för att underlätta samordningen av offentliga arbeten när företagen saknar andra möjliga utvägar på grund av att miljö, folkhälsa eller allmän säkerhet behöver skyddas eller därför att mål för fysisk planering behöver uppnås (artikel 12 i ramdirektivet).
- e) Företag som *driver system för villkorad tillgång till digitala radio- och TV-sändningar* får åläggas villkor om t.ex. att systemen skall vara utformade så att de tekniskt möjliggör kostnadseffektiv överföringskontroll och ger nätoperatörerna möjlighet till fullständig kontroll över de tjänster för vilka systemen används eller att på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor erbjuda alla sändningsföretag de tekniska tjänster som möjliggör att sändningsföretagets digitalt överförda tjänster kan tas emot av tittare eller lyssnare som getts tillgång till dessa tjänster med hjälp av

- dekodrar administrerade av tjänsteoperatörerna (artikel 6.1 i tillträdesdirektivet och bilaga I, del I, punkten a, till samma direktiv).
- f) Företag som *driver system för villkorad tillgång, oavsett överföringssätt, som tillhandahåller tjänster som avser tillträde till digitala radio- och TV-tjänster och vars tillträdestjänster sändningsföretag är beroende av* för att nå varje grupp av potentiella tittare eller lyssnare, får åläggas villkor. Härmed avses bl.a. kabelnät. Dessa företag skall åläggas att på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor erbjuda alla sändningsföretag de tekniska tjänster som möjliggör att sändningsföretagets digitalt överförda tjänster kan tas emot av tittare eller lyssnare som getts tillgång till dessa tjänster med hjälp av dekodrar administrerade av tjänsteoperatörerna (artikel 6.1 i tillträdesdirektivet och bilaga I, del I, punkten b, till samma direktiv).
- g) Företag som *erhåller nyttjanderätt (tillstånd) till radiofrekvens eller nummer efter ett urvalsförfarande baserat på konkurrens och jämförelse* kan åläggas villkor som avser varje åtagande som företaget gjort under urvalsförfarandet däribland åtaganden om samtrafik och andra former av tillträde (artikel 6.1 i auktorisationsdirektivet och bilaga B, punkten 7, till samma direktiv).

10.6.6 Förutsättningar för åläggande av skyldigheter och villkor om tillträde

Vårt förslag: Vi föreslår att skyldigheter om insyn, särredovisning, samtrafik och andra former av tillträde m.m. som utgångspunkt skall förpliktas den som bedömts ha ett betydande inflytande på en viss bestämd marknad under förutsättning att det inte råder effektiv konkurrens på marknaden.

För att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra får dock skyldigheter åläggas även andra om dessa kontrollerar slutanvändarnas tillträde.

Envar operatör får härutöver förpliktas skyldigheter om samlokalisering och gemensamt utnyttjande om det krävs med hänsyn till allmän ordning, säkerhet m.m.

I ingressen till ramdirektivet anges att det är väsentligt att särskilda förhandsskyldigheter enligt t.ex. artikel 9 – 13 i tillträdesdirektivet endast införs där konkurrensen inte är effektiv, dvs. på marknader där det finns ett eller flera företag med betydande inflytande på

marknaden, och där åtgärder i nationell konkurrenslagstiftning och gemenskapskonkurrenslagstiftning inte räcker för att lösa problemet. Europeiska gemenskapernas kommission (nedan kommissionen) skall fastställa riktlinjer som myndigheterna på nationell nivå skall följa när det gäller att fastställa om det råder effektiv konkurrens på en viss marknad och om ett företag har ett betydande inflytande på marknaden. Riktlinjerna skall grundas på principerna inom konkurrenslagstiftningen. Vi återkommer till detta i avsnitt 10.9.5.

Kommissionen har alltså, när den fastställer sina riktlinjer, att allmänt väga in effekten av åtgärder enligt den generella konkurrenslagstiftningen, såväl på nationell som på gemenskapsnivå. Det talar för att en nationell myndighet som skall fatta beslut om skyldigheter avseende samtrafik och andra former av tillträde inte behöver beakta eventuella åtgärder som konkurrensmyndigheterna har beslutat att vidta i det enskilda fallet.

Emellertid kan tillämpningen av konkurrenslagstiftningen skilja sig åt väsentligt mellan olika medlemsländer och det skulle vara att ställa orimliga krav på kommissionen om deras riktlinjer skulle omfatta alla tänkbara situationer. Beaktas skall också att det nya EG-regelverket bärs upp av en allmän strävan mot att marknaden för elektronisk kommunikation skall utvecklas så att den generella konkurrensrätten skall vara ett tillräckligt instrument för att värna en effektiv konkurrens. Frågan om förhållandet mellan åtgärder enligt sektorsregleringen och ingripanden enligt konkurrensrätten kräver därför vidare överväganden.

Förhållandet mellan konkurrensreglerna samt det nya EG-regelverket

Konkurrenslagstiftningen och t.ex. tillträdesdirektivets regler om samtrafik och andra former av tillträde har båda målet att främja en god konkurrens men de är till sin natur olika uppbyggda. Konkurrenslagstiftningen skall, som redovisats ovan i avsnitt 10.2, i allt väsentligt i efterhand reagera med sanktioner på ett företags faktiska missbruk av sin dominerande ställning till nackdel för konkurrensen. Tillträdesdirektivets regler skall däremot på förhand verka konkurrensfrämjande genom att förhindra att ett företag med en dominerande ställning kan bibehålla och missbruka denna ställning.

Flera artiklar i de aktuella direktiven ålägger medlemsstaterna att tillse att vissa skyldigheter och villkor tillämpas i olika situationer. Så är bl.a. fallet när tillträdesdirektivet anger att en utövare av radio- och digital-TV-tjänster måste erbjuda sändningsföretagen tekniska tjänster på lika, rimliga och icke-diskriminerande villkor. I förarbetena till lagen (1998:31) om standarder för sändning av TV-signaler (prop. 1997/98:34, s. 34 f) framhålls att det saknas konkurrensrättsliga bestämmelser med en sådan generell innebörd att de med automatik förbjuder exempelvis en operatör som erbjuder tekniska tjänster att göra detta på villkor som efter någon bedömningsgrund skulle anses som orimliga. Inte heller finns det några generella förbud inom konkurrenslagstiftningen mot att erbjuda tjänster på olika eller diskriminerande villkor, dock att det inte kan uteslutas att det i en given situation kan vara så att ett visst beteende, t.ex. erbjudande av tjänster på olika villkor, av ett företag som i konkurrensrättslig mening har en dominerande ställning kan falla under förbudsbestämmelsen mot missbruk av dominerande ställning. Regeringen fann därför att den svenska konkurrenslagen var otillräcklig när det gäller att uppfylla de krav som i standardiseringsdirektivet ställs på en utövare av villkorade tjänster och att det sammanfattningsvis var påkallat att i den då föreslagna lagen ha särbestämmelser som understödjer konkurrenslagstiftningen.

Det är vår uppfattning att det anförda resonemanget alltjämt har bärkraft. Konkurrensproblem eller missbruk av konkurrensfördelar kan ofta leda till utslagning av nytillkomna operatörer på en marknad till nackdel för konkurrensen och därmed även för slutanvändarna. Det är därför viktigt, särskilt på ett område som är så betydelsefullt för samhället och dess medborgare som elektroniska kommunikationer, att det skapas ett lätthanterligt system för att så snabbt som möjligt komma till rätta med konkurrensproblemen eller för att undvika risken för missbruk. Med denna utgångspunkt framstår det inte som rimligt att konkurrenslagstiftningens tänkbara åtgärder först skall uttömmas eller ens prövas innan åtgärder för att främja konkurrensen med stöd av ram- och särdirektiven kan vidtas.

Tvärtom måste enligt vår uppfattning de två regelverken existera vid sidan av varandra på samma sätt som tidigare. Det nya EG-regelverket, och därmed en ny nationell lag om elektronisk kommunikation, skall alltså ses som ett samexisterande komplement till konkurrenslagstiftningen. Missbruk av dominerande ställning ut-

gör inte någon förutsättning för att få vidta en konkurrensfrämjande åtgärd enligt ram- eller tillträdesdirektivet. I de fall där sådant missbruk inte förekommer innebär den dubbla regleringen följaktligen inte något konkurrensproblem mellan regelverken. I de fall där regelverken kolliderar bör däremot de tillämpande myndigheterna föra en dialog till undvikande av att reaktionen sammantaget inte står i proportion till ändamålet och syftet med vidtagna åtgärder.

Det bör alltså från den tillämpande myndighetens sida undersökas om det ifrågavarande problemet varit föremål för prövning enligt konkurrenslagen. Om så är fallet och det har bedömts att det förekommit missbruk av dominerande ställning enligt konkurrenslagen i den aktuella situationen, kan åtgärd enligt det nya EG-regelverket vara obehövlig. I de fall där frågan inte prövats enligt konkurrenslagen, där sådan prövning lett till bedömningen att missbruk av dominerande ställning inte förekommit eller där åtgärderna som vidtagits mot den som missbrukat sin dominerande ställning inte bedöms som tillräckliga, kan det bli aktuellt med ingripande enligt det nya EG-regelverket. Ett beaktande av konkurrenslagstiftningens möjligheter att lösa ett föreliggande konkurrensproblem bör dessutom utgöra ett element i den framtidsbedömning som regleringsmyndigheten skall göra vid sin marknadsanalys.

Företag med betydande inflytande på en marknad

Enligt artikel 8.2 i tillträdesdirektivet skall skyldigheterna i artiklarna 9 – 13 om insyn, icke-diskriminering, särredovisning, tillträde till och användning av specifika nätfaciliteter, priskontroll och kostnadsredovisning införas för en operatör som efter en marknadsanalys utförd i enlighet med artikel 16 i ramdirektivet anges ha ett betydande inflytande på en viss marknad. I den svenska översättningen av tillträdesdirektivet anges vidare att skyldigheterna skall införas under förutsättning att det är lämpligt. Denna innebörd synes avvika något från den engelska versionen som, enligt vår uppfattning, språkligt innebär att en skyldighet som är lämplig skall åläggas ett företag med betydande inflytande på en marknad.

Genom den analys som skall göras av de relevanta marknaderna klarläggs om konkurrensen är effektiv eller inte. Om man vid denna analys kommer fram till att konkurrensen inte är effektiv

och har gjort en bedömning av hur konkurrensen kommer att utvecklas i framtiden på det sätt som förespråkas av oss, är det rimligt att anta att vissa allvarliga konkurrensproblem har identifierats. Under sådana förhållanden torde det vara aktuellt att ålägga i vart fall någon skyldighet för att främja konkurrensen på den aktuella marknaden. Frågan om åtgärd skall åläggas eller om sådan endast skall åläggas om det är lämpligt kan därför tyckas vara av akademisk art och kommer i praktiken inte att leda till någon avgörande skillnad för de berörda parterna. Det är dock vår mening att den strängare tolkningen av direktivtexten bör vara gällande. Det innebär att en skyldighet alltid skall införas för ett företag med betydande inflytande på en marknad.

Skyldigheter för företag som inte har ett betydande inflytande på en marknad

När det gäller de skyldigheter som kan åläggas även andra företag än sådana som anses ha betydande inflytande på en marknad ger direktiven inte något klart besked om när skyldigheterna kan och skall införas. En utgångspunkt är emellertid att skyldigheter bör åläggas företaget först när det saknas förutsättningar att på frivillig väg och inom rimlig tid trygga de mål som anges i artikel 8 i ramdirektivet, dvs. bl.a. främjande av konkurrens och av de intressen som medborgarna i Europeiska unionen har. Normalt torde därför ett införande av skyldigheter aktualiseras först om det föreligger påtagliga brister i konkurrenshänseende. Man kan dock inte bortse från att det även i andra situationer kan vara motiverat att införa en skyldighet för att t.ex. uppnå största möjliga nytta för slutanvändarna. Vi menar dock att man generellt sett bör vara restriktiv med ingripanden på en marknad där konkurrensen fungerar i stort sett tillfredsställande. Skyldigheten som här avses bör inte användas för att rätta till mindre störningar på en annars fungerande marknad. Det måste här – liksom i övrigt – råda en proportionalitet mellan åtgärder och problemets art.

När det gäller företag som *kontrollerar slutanvändarnas tillträde* kan, enligt artikel 5.1 a i tillträdesdirektivet, skyldighet införas i den utsträckning som regleringsmyndigheten finner det nödvändigt för att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra. Bestämmelsen är vitt hållen och syftar till att öppna upp för att nödvändiga ingripanden skall kunna ske för att säkerställa bl.a. ett sammanhållet och

effektivt elektroniskt kommunikationsnät. Skyddsintresset är här allmänintresset av att slutanvändarna i olika nät skall kunna nå varandra – inte konkurrensen. En sådan åtgärd kan vara ett åläggande för företagen att bedriva samtrafik med varandra.

Det går på förhand inte att med något större mått av säkerhet förutspå i vilken utsträckning bestämmelsen kommer att behöva tillämpas eller att förutsäga vilka åtgärder som, utöver samtrafik, kan behöva vidtas. Direktivet ger dock inga uttryckliga begränsningar för vad som får tillgripas för att uppnå dess syfte. Vi bedömer dessutom med hänsyn till erfarenheterna av tillämpningen av den nuvarande generella skyldigheten att bedriva samtrafik i 32 § telelagen att det finns ett omedelbart behov vid lagens ikraftträdande att besluta om förpliktelser med stöd av denna artikel. Av den anledningen föreslår vi att 32 § telelagen skall fortsätta att gälla till dess att myndigheten sett över behovet av att besluta om särskilda förpliktelser om samtrafik. Däremot anser vi att bibehållande av en sådan generell skyldighet skulle strida mot direktivets uppbyggnad och lagens struktur av att tillhandahålla verktyg för myndigheten att tillgripa om marknaden misslyckas med att på egen hand skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens.

I artikel 5.1 b i tillträdesdirektivet regleras särskilda skyldigheter för företag som *tillhandahåller gränssnitt för tillämpningsprogram (API) och elektroniska programguider (EPG)*. Det krävs att slutanvändarnas tillgång till digitala radio- och TV-tjänster på något sätt är hotad för att en operatör skall kunna åläggas en föreskrift om tillträde till gränssnitt och programguider. Gränssnitten för olika tillämpningsprogram eller operativsystem som styr tilläggstjänster fungerar i princip som ett slags översättare, som ser till att tillämpningsprogrammen (operativsystemen) kan kommunicera med och förstå varandra, oavsett vilken sändningsteknik som använts för att förmedla en digital interaktiv TV-tjänst. Utan tillgång till ett gränssnitt för operativa system kan en tjänst alltså inte fungera och användas om det sänts med en annan teknik än den som slutanvändaren använder sig av. En elektronisk programguide kan beskrivas som ett text-TV-liknande hjälpmedel för slutanvändaren att orientera sig och leta information i utbudet av TV-program och tjänster genom knapptryckningar på fjärrkontrollen. Om en tjänsteleverantör inte får sin digitala tjänst upptagen i en elektronisk programguide kan denne i princip bli utestängd från marknaden. Denna skyldighet har berörts närmare i avsnitt (10.4.3) och kommer, på de skäl som där angetts, inte att införas i lag.

Skyldigheten att gemensamt utnyttja faciliteter eller egendom kan enligt artikel 12 i ramdirektivet åläggas företag som *driver ett elektroniskt kommunikationsnät*. För att driva ett sådant kommunikationsnät med hög täckningsgrad måste nätoperatören ha tillgång till olika nätdelar, såsom ledningar, byggnader, master, antenner och antensystem. Med ett flertal operatörer som agerar på olika marknader för tillhandahållande av nät kan effekten bli att ett antal nätdelar kommer att uppföras. Byggandet av ett stort antal nät kan medföra att kvoten för vad som tålas med hänsyn till kraven på hållbar utveckling – inkluderat bl.a. skydd för människors hälsa – vid natur- och miljöutnyttjande samt till målen för den fysiska planeringen i landet redan har uppfyllts. När ett företag i ett sådant läge inte längre har några genomförbara alternativ, kan obligatoriskt gemensamt utnyttjande av faciliteter eller egendom vara lämpligt. Detta gäller speciellt när någon av operatörerna erhållit ledningsrätt för att installera nätdelar på, över eller under offentlig eller privat egendom.

Det sagda innebär att skyldigheten enligt nu aktuell artikel får användas mot en operatör under förutsättning att det föreligger starka skäl, såsom ett behov av skydd för miljö, folkhälsa och allmän säkerhet. Avgörandet om förutsättningarna är uppfyllda måste prövas från fall till fall mot bakgrund av vid bedömningstidpunkten gällande skydds- och planeringsregler i bl.a. miljöbalken (1998:808), plan- och bygglagen (1987:10) och strålskyddslagen (1988:220).

I sammanhanget kan nämnas att Statens strålskyddsinstitut (SSI) i en rapport redovisat de exponeringsnivåer av icke-joniserad strålning, som vi utsätts för från radiofrekventa nät och mobiltelefoner. Resultatet visar att strålningen visserligen varierar starkt mellan olika platser i landet – med högsta värden i storstad utomhus och i närheten av radio- och TV-master – men som mest uppgick till under en tusendel av de rekommendationer som utarbetats av ICNIRP (International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection) och som antagits av Europeiska Unionen. Dominerande bidrag till denna exponering kom från basstationer för mobiltelefoni och från TV-sändningar.¹⁹

En förutsättning för att enligt artikel 5.2 i tillträdesdirektivet få införa *tekniska eller driftmässiga villkor vid tillhandahållande av tillträde till eller användning av specifika nätdelar och tillhörande*

¹⁹ SSI Rapport 2001:09, Exponering för radiofrekventa fält och mobiltelefoner, april 2001.

faciliteter är att detta är nödvändigt för att säkerställa att nätet fungerar normalt. Ett syfte med det är att skydda de för samhället så viktiga elektroniska kommunikationsnäten mot störningar och skadliga inverkningar genom att t.ex. främmande apparatur kopplas till näten. Detta skyddsintresse ligger i linje med att rimliga ansökningar om tillträde till och användning av nätelement och tillhörande faciliteter endast – om krav på beviljande av sådana ansökningar har införts – får avslås på grundval av objektiva kriterier t.ex. teknisk genomförbarhet eller nödvändigheten av att bevara nätintegriteten. De tekniska eller driftmässiga villkoren bör knyta an till de standarder som tas fram inom ramen för Europeiska Unionens standardiseringsverksamhet. I övrigt torde tillämpningen av möjligheten att ålägga företag tekniska eller driftmässiga villkor få bygga på förutsättningarna i varje enskilt fall.

Operatörer som driver system för villkorad tillgång, oavsett överföringssätt, och som tillhandahåller en tillträdestjänst till digitala radio- och TV-tjänster som ett sändningsföretag är beroende av för att nå varje grupp av potentiella tittare eller lyssnare får, som angivits ovan, enligt artikel 6 i tillträdesdirektivet åläggas bl.a. vissa villkor om likabehandling och särredovisning. Villkorad tillgång eller åtkomstkontroll (Conditional Access), innebär att ett program eller en tjänst krypteras så att leverantören kan kontrollera om och på vilket sätt mottagaren kan få tillgång till programmet eller tjänsten. Det finns olika system för åtkomstkontroll. Systemet kan t.ex., som i det svenska digitala marknätet, vara baserat på ett gemensamt accesskort – ett s.k. smart card – för hela det digitala marknätet. Detta innebär att alla program och tjänster ska vara krypterade. Accesskortet möjliggör avkryptering och ger användaren tillgång till avtalade program och tjänster. Någon speciell förutsättning som skall vara uppfylld finns inte utan de angivna villkoren skall tillämpas generellt. Dessa skyldigheter är överförda från det s.k. TV-standarddirektivet och återfinns idag införlivade i lagen (1998:31) om standarder för sändning av TV-signaler.

10.6.7 Utformning av regleringen rörande skyldigheter avseende tillträde

Vårt förslag: Vi föreslår att skyldigheterna om insyn, icke-diskriminering, särredovisning, samtrafik och andra former av tillträde samt priskontroll och kostnadsredovisning skall anges i lagen på ett sätt som korresponderar med tillträdesdirektivets bestämmelser.

Myndigheten skall välja den minst ingripande åtgärd som är lämplig med hänsyn till problemets art.

Tillträdesdirektivet anger endast vissa ramar för de skyldigheter som kan åläggas ett företag. Bl.a. föreskrivs i artikel 5 att skyldigheter kan införas för säkerställande av att slutanvändarna kan nå varandra och att slutanvändarna får tillgång till vissa digitala radio- och TV-sändningstjänster. Vidare ger artiklarna 9 – 13 regleringsmyndigheten möjlighet att, utan närmare angivande av på vilket sätt, införa skyldigheter om insyn, icke-diskriminering, särredovisning, tillträde till och användning av specifika nätfaciliteter, priskontroll och kostnadsredovisning för den som har betydande inflytande på marknaden. Utrymmet för att i det enskilda fallet bestämma den specifika åtgärdens art, omfattning och innehåll är alltså stort.

Vid val av regleringsmetod kan staten välja mellan att antingen i lag detaljerat reglera vilka skyldigheter som kan införas mot ett företag när det gäller samtrafik och andra former av tillträde och under vilka förutsättningar sådana skyldigheter får införas eller ange arten av de skyldigheter som kan införas men överlåta till en myndighet att i det specifika fallet avgöra exakt vilken åtgärd som skall vidtas och hur denna skall fullgöras.

Fördelen med att i lag specificera vilka skyldigheter som får åläggas ett företag är att det skapar goda möjligheter för aktörerna på marknaderna att förutse vad för sorts skyldigheter de kan komma att åläggas i olika situationer. Det blir även enklare för myndigheten att göra sina ställningstaganden med snabbare handläggningstider som en förväntad följd. Förutsebarheten kan också leda till ett minskat antal domstolsprocesser. Nackdelen med den angivna ordningen är att regleringen med hög sannolikhet kan visa sig bli alltför statisk för det dynamiska område som elektronisk kommunikation utgör och leda till otaliga återkommande lagstiftnings-

processer för att anpassa regleringen till förhållanden som kan vara överspelade när lagändringen väl genomförs.

De fördelar som kan vinnas genom att överlåta till en myndighet att, utifrån en angiven ram, besluta om skyldigheter eller villkor för företag är att det därigenom skapas ökade förutsättningar för att på ett effektivare och mera flexibelt sätt möta den snabba utveckling som sker på området för elektronisk kommunikation genom att myndigheten kan införa skyldigheter eller villkor som från tid till annan är lämpliga i det specifika fallet. En annan fördel är att risken att en myndighet kan komma att ålägga ett företag tvångsvisa skyldigheter – med därtill knutna och i viss mån ovissa villkor – kan skapa incitament för företag med betydande inflytande på marknaden att träffa frivilliga överenskommelser med företag som är beroende av tillgång till dennes infrastruktur för att kunna tillhandahålla sina tjänster. Nackdelarna med förfarandet är att förutsebarheten minskar för aktörerna på marknaderna när det gäller hur myndigheten kommer att se på olika frågor och vilka skyldigheter som kan åläggas ett företag, i vart fall i ett inledande skede när någon rättspraxis inte hunnit byggas upp till vägledning för branschen. Detta kan hämma företagens innovationsförmåga och investeringsvilja i nya tekniker och i ny infrastruktur m.m.

Enligt vår mening väger fördelarna med en tämligen långtgående delegering till myndighet tyngre än de nackdelar som är förenade med en sådan modell och de fördelar som kan vinnas med en detaljreglering i lag. En samordnad, horisontell och teknikneutral lagstiftning för elektronisk kommunikation bör utformas med syfte att vara hållbar över tiden. Dynamiken inom området för elektroniska kommunikation gör det svårt att uttömmande i lagen reglera vilka specifika skyldigheter som kan eller skall åläggas ett företag i en given situation. Med hänsyn till att direktiven är harmoniseringsdirektiv och inte endast uppställer minimikrav skulle en uppräkningslista av specificerade skyldigheter inte kunna genomföra direktivet på ett korrekt sätt. De tillämpande organen måste därför – på samma sätt som gäller för närvarande – ges ett relativt stort handlingsutrymme inom vissa angivna ramar. Vi föreslår en reglering som knyter nära an till de bestämmelser som återfinns i det nya EG-regelverket. För tillträdesfrågornas del är det speciellt artiklarna 3 – 6 och 8 – 13 i tillträdesdirektivet som skall genomföras i en ny lag.

En grundläggande princip är att en inskränkning från det allmännas sida av den enskildes rätt att använda sin egendom förut-

sätter att det föreligger en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen. Att en proportionalitetsprincip har vunnit hävd i svensk rätt underströks också i den proposition som låg till grund för bl.a. inkorporeringen av Europakonventionen och den samtidigt beslutade preciseringen av egendomsskyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen (prop. 1993/94:117, s. 39 – 40). Vid tillämpningen av artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen har Europadomstolen konsekvent hävdats en sådan proportionalitetsprincip (jfr Danelius, Svensk juristtidning 1991 s. 329 – 333, 1994 s. 381 – 383 och 1995 s. 534 – 535). I sammanhanget bör det påpekas att skyddet mot rådhetsinskränkningar i 2 kap. 18 § regeringsformen – som samtrafik eller andra former av tillträde torde utgöra – gäller endast för fast egendom. En förpliktelse om att bedriva samtrafik eller om att tåla andra former av tillträde torde oftast avse lös egendom.

Vid sin prövning av vilka skyldigheter som skall förpliktas den som har ett betydande inflytande på en marknad eller den som kontrollerar slutanvändarnas tillträde har myndigheten att utgå från det grundlagsfästa egendomsskyddet. Det åvilar myndigheten att utifrån problemets art välja den mest lämpliga skyldigheten för att uppnå syftet med åtgärden. I att åtgärden skall vara den lämpligaste ligger att myndigheten skall välja den minst ingripande åtgärden som efter en proportionalitetsavvägning och behovsprövning utifrån de enskilda och de allmänna intressen som står mot varandra, bedöms kunna leda till det önskade resultatet. För att kunna göra en bedömning av vilken åtgärd som är den mest lämpliga måste myndigheten göra en genomlysande konsekvensanalys och redovisa resultatet av de avvägningar som myndigheten gjort i ett motiverat beslut.

10.6.8 Särskilt om tillträde till accessnät

Vårt förslag. Vi föreslår inte någon generell reglering av skyldighet att lämna tillträde till accessnät.

Den 2 januari 2001 trädde EU-förordningen om tillträde till accessnät (LLUB, Local Loop Unbundling) i kraft.²⁰ Den är från den dagen direkt tillämplig i de europeiska medlemsstaterna. Syftet med förordningen är enligt Europeiska gemenskapernas kommission att skapa en rättslig grund för medlemsstaterna så att de kan driva igenom att operatörer med ett betydande inflytande på marknaden skall ge tillträde till de metallbaserade accessnäten.²¹ Med ”metallbaserat accessnät” avses den fysiska förbindelsen mellan en abonnents lokaler och en teleoperatörs lokalstation eller motsvarande utrustning i det lokala accessnätet.

I sin slutliga utformning anges i förordningen att den syftar till att intensifiera konkurrensen och stimulera det tekniska nyskapandet på den lokala marknaden för tillträde genom att fastställa harmoniserade villkor för tillträde till metallbaserade accessnät. Tillträde till sådana nät för alla nytillkomna operatörer anses alltså öka konkurrensen och höja den tekniska innovationsnivån hos de lokala metallbaserade accessnäten. Detta skall i sin tur att främja ett konkurrensutsatt tillhandahållande av en hel rad teletjänster, från taltelefoni till bredbandiga multimedietjänster och snabba Internet-tjänster.

Förordningen har för Sveriges del inneburit att Telia – som ägare av nästan samtliga metallbaserade accessnät inom fast telefoni – numera är skyldigt att dels erbjuda andra operatörer tillgång till det metallbaserade accessnätet under vissa villkor, dels tillgodose varje rimlig begäran om tillträde till detta accessnät.

Tillträde till det metallbaserade accessnätet skall ske enligt samma villkor och vara av samma kvalitet som för det nätägande bolagets egen organisation, alternativt dess associerade bolags tjänster. En ansökan om tillträde får endast avslås på grundval av objektiva kriterier som hör samman med teknisk genomförbarhet eller om det anses nödvändigt att bevara nätverksintegriteten.

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2887/2000 av den 18 december 2000 om tillträde till accessnät (LLUB), EGT L 336, 30.12.2000, s. 4, Celex 32000R2887.

²¹ Meddelande från Europeiska gemenskapernas kommission 12.7.2000, KOM (2000) 394, 2000/0185 (COD).

Priset för tillträde till det metallbaserade accessnätet och tillhörande faciliteter skall enligt förordningen vara kostnadsorienterat. Post- och telestyrelsen (PTS) skall bl.a. se till att avgifterna för tillträde till accessnätet främjar en sund och stabil konkurrens och framtvunga ändringar i Telias referenserbjudande om detta är motiverat.

Det nya EG-regelverket innehåller i huvudsak korresponderande regler till de som gäller enligt LLUB-förordningen. En avgörande skillnad är emellertid att det enligt det nya EG-regelverket inte finns någon generell skyldighet för företag med betydande inflytande på marknaden för accessnät att lämna tillträde till det metallbaserade accessnätet. Förordningen skall dock, såvitt framgår av ram- och tillträdesdirektivet, fortsätta att gälla fram till dess kommissionen finner det lämpligt att lämna förslag att upphäva den och ett sådant upphävande genomförs.

LLUB-förordningen kan upphävas först när marknadsanalyser genomförts och företag med betydande inflytande på marknaden har identifierats enligt det nya EG-regelverket. När så skett skall nämligen de företag som enligt bilaga I avsnitt 1 i samtrafikdirektivet (97/33/EG) eller taltelefonidirektivet (98/10/EG) betraktas som anmälda operatörer i enlighet med LLUB-förordningen inte längre betraktas som sådana operatörer. Det innebär i praktiken att det inte kommer att finnas några anmälda företag som faller under LLUB-förordningens tillämpningsområde och den blir oanvändbar. Skyldigheten att lämna tillträde till accessnät måste därefter beslutas utifrån det nya EG-regelverket. Det är således genom det nya EG-regelverket förberett för ett upphävande när konkurrenssituationen tillåter detta eller det annars finns skäl att upphäva LLUB-förordningen.

De skäl som låg bakom införandet av förordningen gör sig alltså gällande. Fortsatt gäller att nytillkomna operatörer inte i tillräcklig grad disponerar över någon väl utbyggd alternativ nätinfrastruktur, även om utvecklingen med optikfiberbaserade accessnät och elnät som accessnät vunnit visst insteg på senare tid. Därtill kommer användningen av kavel-TV-nät och radioaccess. Det lokala metallbaserade accessnätet är fortfarande ett av de minst konkurrensutsatta segmenten på den liberaliserade telemarknaden. Någon förändring av detta förhållande kan inte ses under överskådlig tid. Det finns därför starka skäl som talar för att reglerna om tillträde till det metallbaserade accessnätet skall tillämpas även i framtiden. Det är alltså viktigt att möjligheten för regleringsmyndigheten att

förplikta den som har ett betydande inflytande på marknaden för tillträde till accessnät finns med i det nationella regelverket från första början. Detta tryggas genom vårt förslag till ny lag om elektronisk kommunikation.

Förslaget grundas på artikel 12.1 a i tillträdesdirektivet. Enligt denna får en nationell regleringsmyndighet införa skyldigheter för operatörer med betydande inflytande på en marknad att uppfylla rimliga krav på tillträde till och användning av specifika nätdelar och tillhörande faciliteter i vissa fall. Det kan ske bl.a. i situationer då den nationella regleringsmyndigheten anser att ett nekat tillträde eller orimliga villkor för sådant tillträde med liknande verkan skulle hindra uppkomsten av en hållbar konkurrensutsatt marknad på slutanvändarens nivå eller att det inte skulle ligga i slutanvändarnas intresse. Denna möjlighet inkluderar att fatta ett beslut om skyldighet att lämna tillträde till det metallbaserade telefonnätet, dvs. sådana skyldigheter som idag kan förpliktas en anmäld dominerande operatör med stöd av LLUB-förordningen.

Däremot avvisar vi tanken på en lagfäst generell skyldighet att lämna tillträde till accessnät. En sådan ordning skulle innebära en skärpning och utvidgning av det nya EG-regelverkets bestämmelser. Som konstaterats ovan utgör det nya EG-regelverket ett paket av harmoniseringsdirektiv.

Här bör också anmärkas att en generell lagregel om tillträde till det metallbaserade accessnätet medför att den överklaganderätt som i direktiven föreskrivs för de operatörer som träffas av regleringen reduceras till en rätt att angripa endast författningen.

I detta sammanhang bör även frågan om tillträde för bitströmsaccess kort beröras. Med bitströmsaccess avses att en teleoperatör hyr nät av nätägaren i form av en höghastighetsanslutning mellan kopplingsutrustning i telefonstationen och slutanvändaren, vanligen i form av en ADSL-anslutning. Bitströmstillträde utan tilläggsfunktionalitet är att betrakta som nät. I rapporten "Konkurrensen i accessnätet", 2002-05-02, beskriver PTS bitströmstillträde på följande vis:

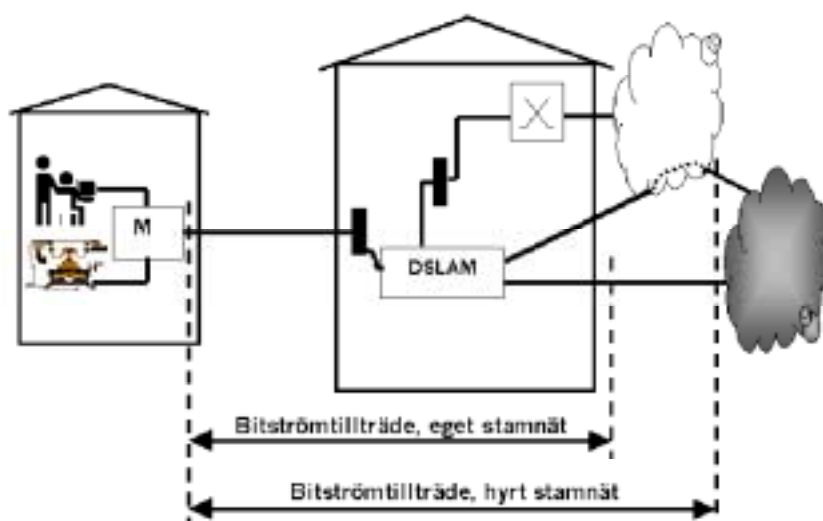
Med bitströmstillträde avses att en teleoperatör av den kabelägande teleoperatören hyr en komplett tjänst för överföring av bredband mellan telefonstationen och slutkunden. Den hyrande teleoperatören får därmed tillgång till en förbindelse i form av en digital anslutning och behöver inte investera i accessutrustning för överföring av bredband till slutanvändaren. Bitströmstillträde kan erbjudas som ren transmission för dataöverföring eller tillsammans med förädlings-tjänster, t.ex. extratjänster i form av tilldelning av IP-nummer, och

inloggningshjälp. Man kan skilja på *bitströmstillträde* och *förädlad bitströmstillträde*.

Bitströmstillträde och eget eller hyrt stamnät

Bitströmstillträde innebär att den nätägande operatören installerar en höghastighetsanslutning mellan slutkunden och kopplingsutrustningen. Höghastighetsanslutningen är normalt någon form av xDSL, t.ex. ADSL, och inkluderar stationsutrustningen, DSLAM. Nätägaren hyr därefter ut denna förbindelse som nätkapacitet till någon operatör via ATM-, Ethernet- eller annat gränssnitt från DSLAM till anslutande stamnät. Den hyrande operatören kan antingen ansluta DSLAM till eget stamnät. Operatören kan även dessutom hyra förbindelse i nätägarens stamnät mellan DSLAM och den överlämningspunkt, POP, Point Of Presence, som är ansluten till båda operatörernas nät. Bitströmstillträde med eget eller hyrt stamnät innebär inte att den hyrande operatören hyr kopparpar eller samlokalisering. Den nätägande operatören kan välja att hyra ut både telefoni och xDSL, eller enbart xDSL och själv använda telefoni, som en variant av delad access. Bitströmanslutning tillhandahålls normalt med transmissionsövervakning för att garantera förbindelsens kvalitet.

Fig. 4: Bitströmstillträde och eget eller hyrt stamnät



Vid bitströmstillträde kopplas nätägarens och den andre operatörens nät samman i anslutning till övergången mellan stamnät och accessnät, via DSLAM-utrustningen. Härigenom övertar den nya operatören direktanslutningen av abonnenten såvitt avser xDSL-länken, vilket innebär att abonnenten inte kan nå denna tjänst hos accessnätägaren via denna kopplingspunkt. Abonnenten får inte tillgång till fler tjänster och kan inte nå fler slutanvändare genom att anslutas till den konkurrerande operatörens tjänster. Slut användaren gör i stället ett val att abonnera antingen på nätägarens eller på den konkurrerande operatörens tjänst. Detta överensstämmer inte med vad som avses med samtrafik. Sammankoppling på denna nivå kan därför inte rymmas inom begreppet samtrafik.

PTS har i syfte att stärka den befintliga konkurrensen och skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar konkurrenssituation föreslagit regeringen att en skyldighet skall införas i telelagen för operatörer med betydande inflytande på marknaden för den allmänt tillgängliga telefonitjänsten. Skyldigheten innebär att på rimlig begäran ge tillträde till accessnätet för överföring av bitströmmar – s.k. bitströmsaccess – på icke-diskriminerande villkor och till kostnadsorienterade priser. Dessutom skall villkoren för tillhandahållande av bitströmstillträde redovisas i form av ett referenserbju-

dande utformat efter föreskrifter av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Bitströmstillträde omfattas enligt vår mening av regleringen i artikel 12 i tillträdesdirektivet. Den lag vi föreslår innehåller en möjlighet att förplikta en operatör med betydande inflytande på marknaden för att tillhandahålla fasta allmänna telefontjänster, att lämna tillträde till telefontjänstnätet. Ett sådant tillträde kan även omfatta tillträde till accessnätet genom bitströmstillträde. En sådan skyldighet kan förenas med skyldighet att offentliggöra ett referenserbjudande. Vårt lagförslag innebär dock – till skillnad från Post- och telestyrelsens – ingen generell skyldighet för operatörer med betydande inflytande att ge bitströmstillträde till kostnadsbaserade priser. En sådan skyldighet kan visserligen enligt vårt förslag åläggas i ett enskilt fall, men endast om en marknadsanalys visar att operatören kan ta ut överpriser och endast efter en sådan proportionalitetsavvägning som beskrivs i avsnitt 10.6.7, med beaktande av bl.a. regeringsformens skydd för näringsfrihet (RF 2:20) och med möjlighet att överklaga förvaltningsbeslutet. Se vidare avsnitt 10.6.10.

10.6.9 Särskilt om tillträde till elnät

Vårt förslag: Vi finner inte skäl att föreslå en avvikande reglering beträffande elnät som används för elektronisk kommunikation.

Däremot anser vi att ellagstiftningen bör ses över i annan ordning bl.a. vad gäller nätägarens strikta ansvar för sak- och personskador orsakade av el från starkströmsanläggningar.

Vidare föreslår vi att även frågan om elektromagnetisk strålning från elnäten utreds närmare.

Utvecklingen på området för elektronisk kommunikation har varit dynamisk under senare år även när det gäller infrastrukturen för överföring. I kapitel 4 finns en beskrivning av hur skilda infrastrukturer för distribution av olika typer av tjänster kan integreras och användas för att distribuera varandras tjänster. Ett viktigt exempel på detta är att elnäten även kan användas för elektronisk kommunikation, s.k. Power Line Communication (PLC). Denna typ av accessteknik utgör en speciell form av elektronisk kommunikation som skiljer sig från de mer traditionella accessteknikerna

med elektronisk kommunikation via koppartråd, fiberkabel, radio, satellit och kabel-TV.

Elnätens uppbyggnad

Elnätet består av stamnät samt regionala och lokala nät. Nätägarna ansvarar för att elenergin transporteras från produktionsanläggningarna till elanvändarna. Detta sker via nämnda stamnät, regionnät och lokalnät, vilka har olika ägare.

Det nationella stamnätet, som har en nominell driftspänning av 400 – 220 kV, ägs av staten via affärsverket Svenska kraftnät AB. Dessa ledningar löper dels genom landet från norr till söder, dels bitvis tvärs från de kustorienterade kärnkraftverken in mot de längsgående stamnäten. I stamnätet finns stamnätsstationer (transmission substation) där spänningen transformeras ned till 130 kV.

De ledningar som matar ut el från stamnätsstationen kallas för regionledningar och ingår i regionnäten. Dessa ledningar ägs av ett fåtal företag, t.ex. Birka Energi, Vattenfall, Sydkraft, Graninge och Skellefteå kraft, vilka i regel är företag som har egen stor elproduktion. Regionnäten överför el från stamnätet till lokalnäten och vissa större mottagare av el, t.ex. stora energikrävande industrier eller stora nätföretag, vilka är anslutna direkt till regionnät. Det innebär att energin från stamnätets spänningsnivå (400 – 220 kV) måste transformeras ned i flera led i regionnäten. Spänningsnivån i regionnäten varierar därför vanligen mellan 130 och 10 kilovolt (kV). Leveransen till mindre nätföretag sker på regionnät med lägre spänning t.ex. 70 eller 50 kV efter att regionnätsspänningen transformerats ner i en regionnätsstation (main substation). I en andra regionnätsstation (secondary substation) transformeras spänningen ner till 20 eller 10 kV och leds vidare i de lokala näten.

Lokalnäten ägs av det elnätföretag som har områdeskoncession för det aktuella området och består av två delar. Den första delen kan sägas utgöras av de nät som har en driftspänning av 10 (20) kV. Dessa nät leder efter några mils sträckning fram till olika nätstationer (distribution substation) där spänningen transformeras ner ytterligare till 400 V (lågspänning). Från dessa nätstationer matas elen ut i de lågspänningsledningarna som distribuerar elen till de slutliga elanvändarna. Längden på dessa ledningar är upp till ca 500 meter.

Figur 5: Principskiss elsystem

Källa: Svensk Energi

Tekniken

Tekniken att använda elnätet för kommunikation är inget nytt. Elnätskommunikation har använts av energibranschen sedan cirka 1930-talet för att styra och övervaka elnät och kraftstationer. Vad som är nytt är egentligen att tekniken för elnätskommunikation under de senaste åren har utvecklats till en kommersiell produkt som anpassats tekniskt och ekonomiskt för att vara användbar för bredbandskommunikation till hushåll och företag. Den moderna tekniken presenterades 1997 i Amsterdam.

Vid elnätskommunikation utnyttjas elnätet som accessnät från sista nätstationen (transformatorstationen) fram till en fastighet. Elnätskommunikationen förekommer alltså i första hand på lågspänningsnäten (400 V). Eftersom de olika näten är fysiskt skilda från varandra i transformatorerna går det inte automatiskt att överföra högfrekvent elnätskommunikation mellan de olika spänningsstegen. Däremot går det bra att överföra lågfrekventa signaler (maximalt cirka 100 hertz). Exempelvis måste en elnätägare som använder ett högfrekvent kommunikationssystem (PLC, 1–30 megahertz) för t.ex. avläsning av kundernas elmätare samla ihop dessa signaler i en koncentrator på lågspänningssidan i nätstationen och sedan skicka dem vidare till en central uppsamlingsenhet via egen signalkabel, radio, optofiber eller dylikt. Det går naturligtvis att använda PLC på varje spänningsnivå, men så fort man kommer till en transformator måste speciella åtgärder vidtas för att föra signalerna vidare.

Ett elnätmodem – en basenhet – kopplas in efter lågspänningstransformatorn i nätstationen och från denna punkt överförs kommunikationen eller signalerna på det befintliga elnätet via en större gemensam elkabel ut till slutanvändarna. Vid fastighetsgränsen förgrenar sig elkabeln och sträcker sig in till fastigheten och sedan vidare förbi fastighetens elmätare och fördelningscentral via installationsledningarna till eluttagen inne i byggnaden där det finns ett elnätmodem för mottagning av signalerna. Datorer och telefoner kan kopplas till denna enhet.

Genom att elledningarna inne i en byggnad används som informationsbärare kan bredbandsuppkoppling ske i princip från vilket eluttag som helst. Detta innebär att t.ex. en dator i princip kan kopplas upp mot Internet överallt där det finns eluttag och samtidigt kommunicera med andra apparater i byggnaden om dessa är anslutna till elsystemet. Genom elnätskommunikation erhålls

således ett lokalt nätverk vilket ger stor flexibilitet för användaren. Detta kan vara en viktig fördel för elnätskommunikation vid en jämförelse med konkurrerande alternativ.

Med dagens PLC-teknik erhålls en överföringskapacitet på omkring 4 Mbit/s (med delad bandbredd) och inom något år förväntar Svensk Energi att 10 Mbit/s kan uppnås. Bandbredden kan dessutom både dedikeras och begränsas till olika användare. Det ger möjlighet till differentierade erbjudanden, t.ex. ett basutbud på 0,5 Mbit/s medan den som har särskilda behov kan abonnera på högre kapacitet. Sammantaget bedömer Svensk Energi att elnätskommunikation nu har nått teknisk mognad och att systemen tillfredsställer dagens krav på bredbandskapacitet. Den förhållandevis snabba utvecklingen av elnätskommunikation mot allt högre bandbredd bedömer man tala för att även framtidens krav på kapacitet kommer att kunna mötas. En faktor som kan framhållas är att det finns flera tillverkare av PLC-utrustning. Detta skapar konkurrens på leverantörssidan, vilket är angeläget både med hänsyn till den tekniska utvecklingen och kostnadsläget.

Den nya tekniken för elnätskommunikation innebär att elnätet, som troligen är den mest finmaskiga infrastrukturen som finns i Sverige, kommer att kunna utgöra ett nytt accessnät för slutanvändarna. Den stora fördelen med detta är att man slipper nya ledningsdragningar. Framdragnings av nya kablar till en fastighet och nya ledningsdragningar inne i en fastighet är ofta mycket kostsamma åtgärder. Dessa åtgärder och kostnader kan i stor utsträckning undvikas vid elnätskommunikation.

Det nya EG-regelverkets tillämpning på elnätskommunikation

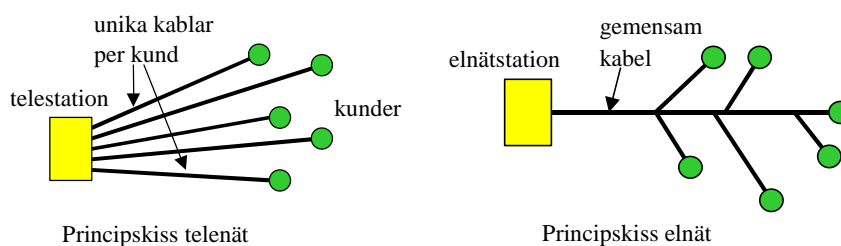
Ram- och tillträdesdirektivens reglering av tillträde omfattar alla nät som används för att tillhandahålla allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster. Reglerna om samtrafik och andra former av tillträde är alltså tillämpliga även på elnäten i den mån de används för elektronisk kommunikation till olika slutanvändare på kommersiell basis. Det innebär att elnätsföretagen kan åläggas dels skyldigheter att t.ex. bedriva samtrafik under vissa särskilda förutsättningar för att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra, dels – om elnätsföretaget kan anses ha ett betydande inflytande på den relevanta marknaden – skyldigheter om bl.a. samlokalisering,

samt tillträde till och användning av specifika nätdelar och tillhörande faciliteter.

Det finns i detta sammanhang anledning att diskutera om förhållandena vid kommunikation över elnätet är av sådan karaktär att det krävs speciell reglering eller om lagstiftningen skall vara teknikneutral i enlighet med de intentioner som slås fast i bl.a. ramdirektivet.

a) Medför elnätsens topologi att de inte utan vidare kan upplåtas till andra aktörer?

Elnäten är uppbyggda med en gemensam kabel för alla kunder från transformatorstationen till kundens eluttag. Det skall jämföras med telefonnäten som är uppbyggda med en unik kabelförbindelse mellan varje enskild kund och telefonstationen.



Enligt vår uppfattning föredrar tekniken för elnätskommunikation likheter och kan jämföras med vanlig bredbandsteknologi med grundläggande protokoll, som t.ex. Ethernet, som används vid Internetkommunikation. Den avsända informationen flödar genom hela det lokala nätverket men kan på grund av Ethernet-teknologin bara tas emot och läsas av den destinerade mottagaren. Några kundunika kablar föreligger det då inget behov av.

Sammantaget anser utredningen att elnätsens topologi visserligen är annorlunda än telenätens, men det finns ingen anledning att särbehandla elnät som uppgraderas till kommunikationsnät. Regleringen måste utgå från vilka tjänster abonnenter erbjuds. Nätets topologi hindrar inte att två abonnenter som använder samma tjänst, var de än finns, kan nå varandra. Vi har därför svårt att se några bärande skäl för att reglera elnätskommunikation särskilt på grund av elnätsens topologi.

b) Bör regler om tillträde till nät och tillhörande faciliteter och om samlokalisering tillämpas på elnätsföretag?

Elnätägaren innehar sitt nät med stöd av koncession för linje, som används för stamnät och regionnät, eller koncession för ett geografiskt område, som används för lokalnäten (2 kap. 2 § ellagen). En meddelad nätkoncession innebär en rätt att bygga en ledning och att därefter använda den. Elnätägaren är enligt ellagen skyldig att på skäliga villkor överföra el för annans räkning (3 kap. 9 § ellagen). Ytterst ansvarig för säkerheten, såväl person- som driftssäkerheten, vid nätstationer och elkabelskåp är nätägaren. Någon skyldighet för elnätägaren att upplåta sitt elnät för andra ändamål än för överföring av el torde inte föreligga i dagsläget. Det innebär i korthet att ett företag som önskar att använda ett energiföretags elnät för kommunikation inte får göra det utan tillstånd av nätägaren, även om det i och för sig skulle vara tekniskt möjligt. Detta utgör en skillnad från vad som gäller accessnät (av metall) avsedda för telekommunikation och som ägs av en operatör med betydande inflytande, exempelvis Telia. På telekommunikationsområdet finns det en EG-förordning om tillhandahållande av accessnätet till annan teleoperatör (se ovan under avsnitt 10.6.8).²²

För det fall att energiföretagen upplåter sina elnät till allmänheten, dvs. konsumenter och företag, för t.ex. bredbandskommunikation förändras situationen. Genom det nya EG-regelverket, speciellt tillträdesdirektivet, omfattas elnäten då av en reglering som innebär att elnäten öppnas upp för samtrafik och andra former av tillträde i den mån de är att hänföra till ett allmänt kommunikationsnät.

Det är dock inte helt oproblematiskt att tillämpa tillträdesdirektivets regler om t.ex. samlokalisering och gemensamt utnyttjande på energiföretagen och deras elnät. Sådana skyldigheter kan innebära bl.a. att energiföretaget måste lämna *fysiskt tillträde till sina starkströmsanläggningar* för andra operatörer av elektroniska kommunikationsnät. Sådant tillträde till en starkströmsanläggning är underkastat säkerhetskrav i bl.a. ellagen (9 kap.) och Elsäkerhetsverkets föreskrifter 1999:5. För att ett företag inom området för elektronisk kommunikation skall kunna få tillträde till ett kommunikationsdrivande energiföretags transformatorstationer krävs enligt dessa bestämmelser att förstnämnda företag uppfyller vissa starkströmsföreskrifter.

Eftersom nätägaren är ytterst ansvarig för säkerheten är det vår uppfattning att denna kan välja att på olika sätt kontrollera och

²² Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 2887/2000 av den 18 december 2000 om tillträde till accessnät (EGT L 336, 30.12.2000).

reglera hur tillträdet skall få gå till genom avtal. Skulle en uppgörelse inte kunna komma till stånd kan utredningen inte se något hinder mot att nätägaren ändå åläggs skyldighet t.ex. om att på vissa villkor låta andra företag på kommunikationsområdet få tillgång till nätstationerna och rätt till samlokalisering av utrustning. Villkoren för skyldigheten bör i sådant fall knyta an till de säkerhetskrav som gäller för tillträde till starkströmsanläggningar. Detta kan innebära krav på behörighet för att utföra installationer m.m.

Vid en sammanvägning av de fördelar och de nackdelar som en tillämpning av ram- och tillträdesdirektivens regleringar av tillträde och samlokalisering i fråga om elnätskommunikation kan ge upphov till, finner vi att de fördelar ur regleringssynpunkt och även ur tydlighetssynpunkt som en generell tillämpning medför sammantaget överväger motsvarande nackdelar. Elnät som används för elektronisk kommunikation för allmänheten bör därför inte på nu aktuell grund undantas från reglerna om tillträde och samlokalisering.

c) Kan elektromagnetiska kompatibilitet hindra samlokalisering?

En annan fråga att ta ställning till är om det kan föreligga hinder mot samlokalisering av kommunikationsutrustning i en transformatorstation mot bakgrund av att det kan finnas risk för störningar mellan utrustning för elförsörjning och utrustning för elektronisk kommunikation.

En elektrisk ledning orsakar variationer i det *elektriska fält* som omger ledningen. Om det finns en annan ledning inom detta elektriska fält påverkas *spänningen* i denna ledning. En sådan störning kallas *influens*. En elektrisk ledning orsakar också variationer i det *magnetiska fält* som omger ledningen. Om det finns en annan ledning inom detta magnetiska fält påverkas *strömstyrkan* i denna ledning. En sådan störning kallas *induktion*. Influens uppträder normalt bara inom det allra närmaste området kring en ledning medan induktion kan uppträda inom vidsträckta områden runt ledningen (prop. 1996/97:136, s. 175).

Signaler som passerar elmätaren och fortplantas i elnätsleverantörens nät torde betraktas som en störning oavsett vilket ändamål den har, om signalen inte är tillåten av den som äger nätet. Frågor om sådana störningar regleras bl.a. i lagen (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet (EMC). Utrustning för kommunikation via elnät måste uppfylla gällande elsäkerhets- och EMC-krav.

De vanliga elkablar som utgör fastighetsnät är inte utformade för att överföra kommunikationssignaler. Det råder därför viss tveksamhet om dessa ledningar i tillräcklig utsträckning förhindrar elektromagnetiska störningar. Leverantören ansvarar för detta och skall genom CE-märkning av utrustningen indikera att kraven uppfylls. Kraven är grundade på vissa lågspännings- och EMC-direktiv och anges i detalj i harmoniserade standarder eller i vissa fall i andra specifikationer.

Det anförda leder till slutsatsen att det finns risker för att en utvidgad användning av elnätet för PLC kan medföra att icke önskvärda störningar kan uppkomma. Sveriges DX-förbund har påtalat riskerna i en skrivelse som översänts bl.a. till regeringen och som denna överlämnat till utredningen. Detta behandlas i avsnitt 10.5.2. Det finns därför skäl att bevaka utvecklingen på området. Vi finner inte skäl att nu föreslå någon åtgärd.

Behov av en översyn av ellagstiftningen

I förarbetena till ellagen anges att en grundläggande princip på den nya elmarknaden är att hela elnätet skall vara tillgängligt för överföring av el (prop. 1996/97:136, s. 140). Det föreligger därför en skyldighet för en koncessionshavare att dels överföra el, dels ansluta elektriska anläggningar till sina ledningar eller ledningsnät (3 kap. 6–8 §§ ellagen). Det finns tre kategorier av aktörer på elmarknaden – kraftproducenter, elanvändare och andra nätinnehavare – som i praktiken kan begära en sådan anslutning. Anslutningsskyldigheten är inte total utan upphör när det inte längre finns någon ledig kapacitet i elnätet. Det sagda innebär frågeställningar om prioriteringen mellan olika former av verksamheter i elkabeln. Den teknik som används för kommunikation över elnätet påverkar inte elnätets kapacitet för elöverföring.

Det råder i dagsläget oklarheter om vilka störningar som kan uppkomma mellan utrustningar för starkströmsförsörjning och utrustningar för elektronisk kommunikation. Samma oklarhet gäller de störningsproblem som kan uppkomma om vanliga elledningar, som till skillnad från ledningar avsedda för överföring av kommunikation inte har något skyddande ytterhölje eller är tvinnade, skall användas för kommunikationsöverföring med bredbandskapacitet. Den på så sätt överförda mängden energi kan medföra att elkablarna kan avge störande elektromagnetisk strål-

ning. Visserligen har verksamheter med elnätskommunikation startats i Sverige och bl.a. i Tyskland, men såvitt är känt för oss har störningsfrågan inte ställts på sin spets genom t.ex. ett initierat tillsynsärende.

Det kan i sammanhanget vidare påpekas att om en tillträdes- eller samlokaliseringsberättigad – oavsett om tillträdet eller samlokaliseringen tillkommit på frivillig väg eller genom åläggande av en skyldighet – skadas till person eller egendom på grund av egen överträdelse av villkor för tillträdet eller samlokaliseringen, blir innehavaren av starkströmsanläggningen ändå skadeståndsskyldig mot den drabbade på grund av att denne alltjämt har ett strikt ansvar för uppkomna person- eller sakskador genom inverkan av el från starkströmsanläggningen (10 kap. 1 § ellagen). Denna skadeståndsskyldighet kan visserligen jämkas om den skadelidande varit medvållande till skadan (10 kap. 5 § ellagen). För personskador krävs att den skadelidande uppsåtligen eller av grov vårdslöshet har medverkat till skadan. När det gäller sakskador räcker det med att den skadelidande genom vållande medverkat till skadan. Enligt utredningen finns det skäl att se över det strikta ansvaret för en nätägare om reglerna om tillträde till nät och tillhörande faciliteter och om samlokalisering görs tillämpliga på elnätskommunikation. En översyn över ellagstiftningen ligger dock inte inom ramarna för vårt utredningsuppdrag. Vi föreslår därför att denna fråga blir föremål för en översyn i annan ordning.

10.6.10 Ersättningsfrågor

Vårt förslag: Vi föreslår ingen generell reglering av ersättningsfrågor.

Som grund för beräkningen av kostnadsorienterat pris förordar vi den s.k. LRIC-modellen.

Vi föreslår att det för närvarande inte införs någon reglering av avräkningsfrågor. Däremot förespråkar vi kaskadavräkning som metod för avräkning vid telefoni.

Vi föreslår att det för närvarande inte införs någon särreglering av frågor om fakturering.

Kort om reglering av ersättningsfrågor

För närvarande regleras ersättningsfrågor i samband med samtrafik och andra former av tillträde av olika bestämmelser i såväl EG-regelverket som i vår nationella lagstiftning.

LLUB-förordningen

I förordningen framgår att kostnad och prissättningsbestämmelser för accessnät och tillhörande faciliteter bör vara klara och tydliga, icke-diskriminerande och objektiva för att garantera rättvisa villkor.

Som ovan nämnts gäller ett krav på kostnadsorientering i fråga om tillhandahållande av tillträde till det metallbaserade accessnätet (se ovan under avsnitt 9.8). Regleringen återfinns i artikel 3.3 i LLUB-förordningen. Förordningen klargör också att leverantören av accessnät skall ha möjlighet att täcka sina relevanta kostnader och få skälig avkastning för att kunna säkerställa en långsiktig utveckling och förbättring av accessnätens infrastruktur. Vidare anges att priset för att hyra accessnät ska främja en sund och hållbar konkurrens med hänsyn till investeringar i alternativa infrastrukturer. Slutligen ger förordningen akt på att priset inte får ge upphov till en snedvridning av konkurrensen genom att anmäld operatör pressar marginalen mellan priset till operatörer respektive priset till slutanvändare.

Skyldigheten om kostnadsorientering grundar sig i en önskan om att säkerställa att nätägaren inte genom orimlig eller oskälig prissättning – till nackdel för slutanvändarna – utestänger andra konkurrerande operatörer från möjligheten att nå ut till slutanvändarna i avsaknad av alternativa accessmöjligheter. I konsekvens med detta får en anmäld operatör befrias från kravet om kostnadsorientering om regleringsmyndigheten bedömer att accessnätet är tillräckligt konkurrensutsatt. Något behov av reglering på nationell nivå av denna fråga finns inte mot bakgrund av att förordningen är direkt tillämplig här i riket.

Telelagen

Av 32 § andra stycket telelagen följer att ersättning för *samtrafik avseende telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt* skall vara rättvis och skälig med hänsyn till kostnaderna för prestationen, dvs. den skall vara kostnadsorienterad. Detta gäller även för *samtrafik avseende telefonitjänst till mobil nätanslutningspunkt*, om den

bedrivs av någon som har ett betydande inflytande på marknaden för samtrafik och är anmäld hos Europeiska gemenskapernas kommission som ett sådant företag. För annan samtrafik får marknadsmässiga villkor bestämmas.

Med hänsyn till samtrafikens betydelse för det telepolitiska målet att alla skall ha tillgång till effektiva telekommunikationer, har det ansetts nödvändigt med en effektiv ordning för tvistlösning i de fall avtal ej kan träffas. Av denna anledning skall tillsynsmyndigheten vid tvist om bl.a. samtrafikvillkor, på ansökan av part besluta vad som skall gälla mellan parterna i de frågor tvisten gäller (60 § andra stycket telelagen).

Det nya EG-regelverket

Det nya EG-regelverket är inriktat på att parterna skall träffa avtal om samtrafik på marknadsmässiga villkor. Det finns ingen annan uttrycklig reglering i det regelverket vad gäller ersättningsfrågor för samtrafik och andra former av tillträde än den som är riktad mot företag med betydande inflytande på en marknad. Sådana företag kan med stöd av artikel 13 i tillträdesdirektivet åläggas skyldigheter om priskontroll och kostnadsorientering. Därutöver kan priset regleras inom ramen för artikel 5.1 i tillträdesdirektivet såvitt gäller operatörer som kontrollerar slutanvändarnas tillträde till allmänna kommunikationsnät samt för att garantera slutanvändarnas tillgång till digitala radio- och TV-sändningstjänster (se ovan avsnitt 10.6.4).

Företag som är skyldiga att iaktta kostnadsorientering vid samtrafik skall enligt artikel 13.3 i tillträdesdirektivet på begäran av regleringsmyndigheten styrka att ersättning för samtrafik och andra former av tillträde är kostnadsorienterad.

Om en tvist i samband med de skyldigheter som uppstår genom ramdirektivet eller särdirektiven uppkommer mellan företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster i en medlemsstat, skall den berörda nationella regleringsmyndigheten enligt artikel 20 i ramdirektiven på begäran av någon av parterna fatta ett bindande beslut för att lösa tvisten.

En framtida reglering

Under utredningens arbete har utredningen haft kontakter med olika aktörer och branschorganisationer inom området för elektronisk kommunikation. Det har vid dessa kontakter framförts önskemål om en reglering speciellt i fråga om ersättning vid samtrafik.

Det nya EG-regelverket ställer upp ramar inom vilka det finns utrymme att införa nationella regler. Som ovan konstaterats innehåller vare sig ram- eller tillträdesdirektivet någon generell reglering om prissättning av samtrafik och andra former av tillträde. En reglering av ersättningsfrågor skall i princip endast ske i de fall där det är nödvändigt av något i det nya EG-regelverket definierat skäl. De regler som skall införas med anledning av detta regelverk skall alltså utgå från att priser för samtrafik och andra former av tillträde skall fastställas efter kommersiella förhandlingar och avtal.

För det fall något avtal om ersättning inte kan träffas mellan parterna i en tillträdesrelation finns det i princip två vägar att gå för att lösa problemet.

Om en av parterna är en operatör som har ett betydande inflytande på marknaden kan denna, med stöd av artikel 13 i tillträdesdirektivet, åläggas att kostnadsorientera sina priser. Som ovan redovisats förutsätter ett införande av en sådan skyldighet att en marknadsanalys visar att en brist på konkurrens medför att den berörda operatören kan ta ut överpriser eller använda prispress på ett sätt som missgynnar slutanvändarna. Genom dessa regler skapas incitament för dominanten att träffa frivilliga avtal med andra operatörer och tjänsteleverantörer om marknadsmässig ersättning för samtrafik och andra former av tillträde.

Om det är fråga om två parter som inte är att anse som domineranter på en marknad, kan myndigheten ingripa endast med stöd av artikel 5.1 i tillträdesdirektivet, dvs. mot en operatör som kontrollerar slutanvändarnas tillträde. I övrigt saknar direktiven möjlighet att ingripa mot en operatör som saknar vilja att träffa avtal om samtrafik eller andra former av tillträde.

Mot bakgrund av ramdirektivets och särdirektivens utformning ser vi inte att det finns förutsättningar eller skäl att införa en generell reglering av ersättningsfrågorna i en lag om elektronisk kommunikation.

Kostnadsorienterad prissättning

Kostnadsorienterad prissättning förekommer ofta i direktiv på området för elektronisk kommunikation. Avsikten med denna form av prissättning är att neutralisera en operatörs möjligheter att utöva prispress eller på annat sätt motverka att en effektiv konkurrens uppkommer på den aktuella marknaden. Ovan har några bestämmelser som rör kostnadsorientering redovisats.

Vad menas då med kostnadsorientering? Denna fråga har varit föremål för ett antal mer eller mindre klara uttalanden. Redan i förarbetena till telelagen angavs i fråga om inriktningen av begreppet kostnadsorientering att det har ansetts ”rimligt att den som tillhandahåller nät för samtrafik kan ställa krav på skälig lönsamhet med anledning av upplåtelsen. Intäkterna av upplåtelsen, dvs. priset för samtrafik, bör då täcka de självkostnader, avskrivningar, den förräntning av kapital samt de underhålls- och utvecklingskostnader som kan hänföras till den samtrafik som är aktuell.” (se prop. 1992/93:200, s. 139). Vidare uttalas i förarbetena till telelagen att avgifterna för samtrafik skall fastställas med de faktiska kostnaderna som grund. I beräknade kostnader bör ingå en rimlig avkastning på investerat kapital, liksom avskrivningar, dvs. en slags självkostnadskalkyl (se prop. 1992/93:200, s. 139 och prop. 1996/97:61, s. 61 f).

Det avgörande för bestämningen av vad som skall anses vara kostnadsorienterad prissättning är vilken beräkningsmodell som används. Europeiska gemenskapernas kommission har i ett meddelande av den 8 januari 1998 om samtrafik på en avreglerad telekommunikationsmarknad (Del 1 – Prissättning vid samtrafik) samt ett meddelande av den 25 maj 2000 om tillträde till accessnät rekommenderat medlemsstaterna att använda en modell som är baserad på Long Run Incremental Cost, den s.k. LRIC-modellen. Denna modellform skulle i princip uppmuntra till rättvis och uthållig konkurrens och leda till alternativa incitament att investera. Den bygger på långsiktiga särkostnader eller löpande kostnader till skillnad från en modell baserad på Fully Distributed Costs, den s.k. FDC-modellen. Sistnämnda modell utgår från en beräkning av självkostnaden för reglerade produkter och tjänster och bygger på en efterkalkyl av huvudsakligen historiska bokförda kostnader.

Enligt kommissionens rekommendation kan samtrafikavgifter som baseras på långsiktig särkostnad också inkludera berättigade påslag för att täcka en del av en effektiv operatörs uppskattade

samkostnader som uppstår under konkurrensmässiga förhållanden. Den andra rekommendationen anger att de kostnader som skall beaktas är bl.a. löpande kostnader som utgör kostnaderna för att bygga upp en effektiv, modern och likvärdig infrastruktur och tillhandahålla sådana tjänster idag. En närmare redogörelse av LRIC-modellen finns i PTS promemoria "Ny kalkylmodell – LRIC-modellen", 2002-04-16, se bilaga 3.

Mot bakgrund av att området för elektronisk kommunikation är mycket dynamiskt och föremål för snabba teknisk förändringar kan användning av historiska kostnader i en efterkalkyl riskerar att leda till felaktiga investeringssignaler till marknadens aktörer. Utredningen delar PTS:s uppfattning att detta på längre sikt kan leda till att de befintliga elektroniska kommunikationsnäten, speciellt accessnätet, "överutnyttjas" om prissättningen styr operatörer att utnyttja befintliga nät i stället för att investera i egen infrastruktur, eller "underutnyttjas" om prissättningen styr operatörerna att bygga egen infrastruktur trots att det inte är samhällsekonomiskt lönsamt. Vi finner att LRIC-modellen sannolikt ger mer rättvisande investeringssignaler till marknaden än andra beräkningsmodeller och därmed leder till en effektiv konkurrens på lång sikt. Av denna anledning förespråkar vi att denna modell skall användas vid avgörandet av vad som skall anses utgöra kostnadsorienterad prissättning. De instrument en myndighet behöver för att tvinga fram beräkningsunderlaget finns enligt vår mening i den föreslagna nya lagen. Vi finner däremot inte skäl att, som PTS föreslagit, i lag reglera metoden för hur den kostnadsbaserade ersättningen skall beräknas.

Vilka regler skall gälla för avräkning mellan samtrafikerande?

Som ovan redovisats utgår det nya EG-regelverket och den nya lag om elektronisk kommunikation som vi föreslår från att frågor om ersättning för samtrafik skall lösas av marknadens aktörer genom avtal. En särskild problemfråga kan då uppkomma om avtal inte träffats om samtrafik mellan de parter som förekommer i en termineringssituation. Frågan är vem som skall betala ersättning för termineringen till den terminerande operatören.

Ersättning för termineringen av samtal som vidareförmedlas av en transitoperatör kan i princip regleras på två olika sätt. Det första sättet går ut på att ersättningen regleras direkt mellan den origine-

rande operatören och den terminerande operatören, s.k. direktavräkning. Det andra möjliga förfaringsättet är att den terminerande operatören begär betalt av transitoperatören för termineringen och att den transiterande operatören begär betalt av den originerande operatören, s.k. kaskadavräkning.

PTS har i ett yttrande den 7 oktober 1999 (ärende 99-13934), gett uttryck för sin tolkning av ersättningsfrågorna enligt telelagen. PTS har i yttrandet uttalat tre principer. Den första är att den terminerande operatören har lagligt stöd att erhålla skälig ersättning för samtrafik avseende telefonitjänst till en nätanslutningspunkt, den andra är att ersättningsskyldigheten åvilar den operatör som har fysisk hopkopplingspunkt med den terminerande operatören, såvida inte annat avtalats, och den tredje är att ersättningsskyldigheten omfattar all trafik som dirigeras via den fysiska hopkopplingspunkten, oavsett var trafiken ursprungligen originerar.

Principen om kaskadavräkning tillämpas enligt vad utredningen erfarit för närvarande såväl i Sverige som internationellt när det gäller inkommande internationell teletrafik (telefoni). Principen om direktavräkning vore praktiskt mycket svår att tillämpa på denna typ av trafik. Så vitt vi känner till är det ingen operatör i Sverige som har ifrågasatt principen om kaskadavräkning vid sådan trafik. Det föreligger i princip ömsesidig samtrafiksskyldighet i Sverige mellan ett relativt stort antal mindre operatörer, som saknar rikstäckande nät. Dessa är för sin samtrafik helt beroende av transit från andra operatörer med betydande nätresurser. Detta beroendeförhållande av transitoperatören kommer att bestå och torde även kunna öka med den nya ordningen i och med att den ömsesidiga samtrafiksskyldigheten som utgångspunkt inte kommer att gälla mellan de mindre operatörerna.

Genom kaskadavräkning kan originerade operatörer – stora som små – utnyttja de avtalsförhållanden som redan föreligger. En originerande operatör kan utnyttja att en operatör redan har en avtalsrelation med eller har förpliktats att bedriva samtrafik med den i det särskilda fallet aktuella terminerande operatören. Genom att en originerande operatör därmed inte är hänvisad att behöva sluta direktavräkningsavtal med alla potentiella terminerande operatörer, ger principen om kaskadavräkning nya operatörer möjligheten att snabbt kunna tillhandahålla sina tjänster till ett större antal abonnenter. Detta torde vara en förutsättning för att nya operatörer skall kunna etablera sig, och att effektiv konkurrens upprättas och bibehålls (jfr 3 § telelagen). Även vad gäller den nationella sam-

trafiken synes därför principen om kaskadavräkning vara den mest lämpliga. En sådan princip kan dock inte sägas gälla för all elektronisk kommunikation utan endast beträffande telefoni. Ersättning för samtrafik på Internet måste bestämmas efter de förutsättningar som gäller på den marknaden.

Samtidigt skall beaktas att kaskadavräkningsmetoden innebär att ett enskilt rättssubjekt tvingas att utföra prestationer åt ett annat enskilt rättssubjekt utan att ersättningsfrågan alltid är reglerad, vilket kan innebära en kreditrisk. Att en operatör har förpliktats att bedriva samtrafik kan emellertid inte rimligen innebära att denne avstängs från alla möjligheter att vidta normala rättsliga åtgärder vid utebliven prestation från en motpart. Transitoperatören måste t.ex. i enlighet med sedvanliga principer kunna hålla inne sin prestation vid bristande prestationsuppfyllelse från motparten, på samma sätt som gäller om samtrafiken grundas enbart på ett frivilligt träffat avtal (jfr dock Länsrätten i Stockholms dom den 24 maj 2002 i mål 8216-02, som emellertid grundas på en lagstadgad generell skyldighet att bedriva samtrafik). Det bör också vara möjligt för en transitoperatör att kräva förskottsbetalning eller särskilda garantier för betalningsskyldigheten. Utrymmet för att hålla inne prestationer eller att vidta andra åtgärder kan dock vara mer begränsat när samtrafikskyldigheten grundas på ett myndighetsbeslut och inte enbart på ett frivilligt avtal. Varje åtgärd som innebär att transitoperatören åsidosätter sin skyldighet att bedriva samtrafik bör därför föregås av samråd med den ansvariga myndigheten, eftersom en bristande uppfyllelse av samtrafikskyldigheten kan föranleda sanktioner.

Ett med det ovan sammanhängande problem är att det är oklart om myndigheten med stöd av telelagen kan fastslå den originerande operatörens betalningsskyldighet för förfluten tid. Denna fråga är alltså under prövning. Enligt lagen om elektronisk kommunikation är myndighetens tvistlösning avhängig av att ett beslut fattats om t.ex. förpliktande av en skyldighet för den betydande operatören på marknaden att bedriva samtrafik, se författningskommentaren till 7 kap. 9 § lagen om elektronisk kommunikation. Skulle avtal om avräkning inte kunna träffas mellan de berörda parterna kan nämnden eller myndigheten pröva frågan. En sådan prövning kan utmynna i retroaktiv betalningsskyldighet för t.ex. den originerande operatören. Detta bör gälla även vid tvist mellan transiterande operatör och terminerande operatör.

Sammanfattningsvis finner utredningen att ersättningsfrågan vid transitering bör lösas genom s.k. kaskadavräkning beträffande telefoni, men lägger inte fram något uttryckligt lagförslag om det.

Särskilt om fakturering

Under senare år har allt fler företag börjat tillhandahålla tjänster över kommunikationsnäten fristående från nätoperatörerna. Dessa tjänsteleverantörer bedriver inte sällan sin verksamhet utan att ha eget kommunikationsnät eller egen telefonitjänst och har ibland kallats för tredjepartsoperatörer²³ eller virtuella operatörer. De tjänster som tjänsteleverantörerna erbjuder kan avse uppringning av ett betalsamtal eller en nummerupplysningstjänst.

Tjänsteleverantörerna är i stor utsträckning beroende av nät- och telefonioperatörerna för att få tillgång till information om uppringande abonnent för sin fakturering, dvs. faktureringsunderlag. Det kan i dessa situationer uppkomma konkurrenshämmande problem. Ett sådant är att tjänsteleverantören inte utan det nödvändiga faktureringsunderlaget kan veta vilken abonnent som utnyttjat dennes tjänst och, om sådant inte tillhandahålls, saknar möjlighet att få ersättning för tjänstens nyttjande. I vissa fall, t.ex. vid användande av telefonkort, saknas helt underlag som kan läggas till grund för fakturering. Ett särskilt problem som kan uppkomma är att ersättningen för den utnyttjade tjänsten är så pass låg att egen fakturering inte är en framkomlig väg eftersom eventuell vinst äts upp av kostnaderna för faktureringen.

Hur de berörda frågorna skall lösas framgår inte direkt av telelagen. Telelagen förpliktar i 32 § alla som bedriver anmälningspliktig verksamhet att på begäran bedriva samtrafik med annan som tillhandahåller anmälningspliktig teletjänst. I prop. 1996/97:61 uttalade regeringen att det förhållandet att alla skall ges möjlighet att få tillgång till de tjänster som erbjuds i näten och att tjänsterna skall fungera, kan innebära ett krav på tillhandahållande av administration och driftsmässiga aktiviteter såsom en del av samtrafikskyldigheten. Som exempel på sådana aktiviteter nämns fakturering och avräkning (a. prop. s. 93). Vidare anförde regeringen att utnyttjandet av samtrafiken inte får motverkas eller förhindras genom att den samtrafikskyldige t.ex. vägrar eller ställer upp orim-

²³ PTS Rapport, Studie av tredjepartsoperatörer på marknaden för mobila teletjänster, 2001-12-06, s. 2.

liga villkor för att medverka i eller tillhandahålla administration eller driftsmässiga aktiviteter och funktioner såsom fakturering. Någon närmare precisering av vad aktiviteten fakturering faktiskt omfattar och innebär anges inte i förarbetena. Det är, menar vi, inte självklart att skyldigheten omfattar mer än att ställa underlag till förfogande för annans fakturering, även om övervägande skäl talar för att lagstiftaren avsett att den samtrafikskyldige också skall kunna förpliktas att verkställa fakturering för annan. Frågan har inte blivit föremål för prövning i domstol.

I det nya EG-regelverket innehåller artikel 12 i tillträdesdirektivet en bestämmelse om skyldighet för en operatör med betydande inflytande på en marknad att uppfylla rimliga krav på tillträde till och användning av specifika nätdelar och tillhörande faciliteter. Skyldigheten kan bl.a. avse att dels lämna tillträde till accessnätet till det fasta allmänna telefonnätet (12.1 a), dels lämna tillträde till driftstödssystem eller liknande programsystem som krävs för att garantera sund konkurrens när det gäller tillhandahållande av tjänster (12.1 h), dels förbinda nät eller nätfaciliteter (bedriva samtrafik) (12.1 i).

Frågor om fakturering får anses ingå i den exemplifiering som avser tillträde till driftstödssystem eller liknande programsystem som anges i artikel 12, punkten h. Av intresse är vidare att det i bilaga II till samma direktiv upptas en minimiförteckning över vad ett referenserbjudande för tillträde till accessnätet till det fasta allmänna telefonnätet skall innehålla. I detta föreskrivs vad gäller informationssystem att villkor för tillgång till den anmälda operatörens driftstödssystem, informationssystem eller databaser för förbeställning, anskaffning, beställning, framställning av underhåll och reparation samt fakturering skall anges i referenserbjudandet.

Det är alldeles klart att skyldigheten att tillhandahålla nödvändig information för annans fakturering kommer att omfattas av den bestämmelse i nya lagen om elektronisk kommunikation som motsvarar artikel 12 i tillträdesdirektivet. Däremot ställer vi oss tveksamma till att direktiven lämnar utrymme för att förplikta en nät- eller telefonioperatör att, utöver att tillhandahålla faktureringsunderlag, fakturera ett annat företags ersättningskrav på den egna räkningen. Några tungt vägande ändamålsskäl för att i lagen explicit uttrycka en sådan skyldighet att fakturera för annans räkning ser vi inte för närvarande. Det slutliga ställningstagandet till om en sådan faktureringsskyldighet kan rymmas inom den allmänna möjligheten att förplikta en operatör att lämna tillträde till driftstöds-

system eller liknande programsystem får överlämnas åt rättstillämpningen att göra. Det bör därvid framhållas att lagförslaget syftar varken till att utvidga eller inskränka det utrymme för ingripande som följer av artikel 12.

10.6.11 Något om operatörsberoende nät

Vårt förslag. Vi föreslår att det inte införs en möjlighet att förplikta en nätägare att tillhandahålla operatörsberoende nät.

Stockholms stads kommunstyrelse har i en till utredningen överlämnad skrivelse hemställt till regeringen om lagstiftning för att säkerställa garanti av operatörsberoende fibernät. Hemställan har tillkommit som ett led i överväganden om att sälja AB Stokab. Detta bolag är operatörsberoende och konkurrensneutralt samt tillhandahåller ett optiskt fibernät som är öppet för alla på lika villkor. För att kunna bibehålla AB Stokabs operatörsberoende även efter en försäljning vill Stockholms stad att särskild lagstiftning införs som skall garantera detta.

Innebörden av den av Stockholms stad önskade lagstiftningen är, som det får förstås, att det skall kunna åläggas den som äger eller kontrollerar ett elektroniskt kommunikationsnät – huvudsakligen fibernät enligt hemställan – att vara operatörsberoende och att tillhandahålla nätet på lika villkor för alla som önskar att nyttja det. En sådan skyldighet liknar närmast det nya EG-regelverkets bestämmelser om samtrafik och andra former av tillträde.

Som tidigare nämnts utgörs det nya EG-regelverket av s.k. harmoniseringsdirektiv. I regelverket ges vissa möjligheter att öppna upp elektroniska kommunikationsnät för tillhandahållande på lika villkor när det gäller företag som har ett betydande inflytande på en marknad. Varken ramdirektivet eller något av särdirektiven innehåller däremot möjlighet att förplikta den som äger eller på annat sätt kontrollerar ett elektroniskt kommunikationsnät att vara operatörsberoende.

10.6.12 Ledningsrätt

Den tekniska utvecklingen har lett till nya metoder för att överföra signaler och nya kommunikationsnät. Signaler överförs numera i stor omfattning via radio, optiskt eller via särskilt anordnad ledare. De traditionella fasta kommunikationsnäten har kompletterats med markbundna mobilnät, kabel-TV-nät och satellitnät. De kommersiella förutsättningarna för olika slag av kommunikationsnät har också förändrats. Med den tekniska utvecklingen har följt ett behov av att utnyttja utrymme på annans mark för andra anordningar än ledningar, t.ex. för mobiltelefonmaster och radiolänkstationer. Mot den bakgrunden kan det nu finnas anledning att överväga om ledningsrättslagen bör kunna användas för att upplåta utrymme för andra slag av ledningar än dem som nu anges i lagen och för andra anordningar än ledningar.

I ramdirektivet och tillträdesdirektivet ges vissa regler som avser frågor om ledningsrätt. När det gäller samtrafik och andra former av tillträde aktualiseras frågeställningarna om innehavarna av vissa kommunikationsnät skall vara skyldiga att ge andra operatörer tillträde till sina nät. Innehavarna måste bl.a. erbjuda rätt till samlokalisering och rätt till gemensamt utnyttjande av utrustning. För att en sådan samlokalisering skall kunna omfatta ett utrymme som upplåtits med ledningsrätt måste ledningsrättslagen tillåta att andra än ledningsrättshavaren får nyttja utrymmet.

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. undersöka om ledningsrättslagen (1973:1144) bör kunna användas för att upplåta utrymme för andra slag av ledningar än de som nu anges i lagen och för andra anordningar än ledningar, se över förutsättningarna för en ledningsrättshavare att ge någon annan rätt att disponera ett utrymme eller en ledning som omfattas av en ledningsrätt samt undersöka om det behövs särskilda regler om sakrättsligt skydd vid överlåtelse eller pantsättning av en ledningsrätt.²⁴ Med hänsyn till detta kommer frågor om ledningsrätt inte att närmare beröras eller övervägas i detta betänkande.

²⁴ Dir. 2002:17 - Översyn av vissa frågor om ledningsrätt

10.7 Tjänster till slutanvändare

Det nya EG-regelverket innehåller ett antal bestämmelser om s.k. samhällsomfattande tjänster. Med detta avses i princip tjänster som skall tillhandahållas alla användare till ett överkomligt pris oavsett var de bor. Dessa regler finns samlade i direktivet om samhällsomfattande tjänster (USO-direktivet). I samma direktiv ges även ett antal bestämmelser som inte direkt har med samhällsomfattande tjänster att göra. Också dessa avser dock rättigheter för slutanvändare. USO-direktivet består alltså av huvudsakligen två delar. Eftersom de nu avsedda bestämmelserna i hög utsträckning berör tjänster till slutanvändare bör dessa två delar omfattas av ett och samma kapitel i den nya lagen om elektronisk kommunikation.

Slutanvändarnas rättigheter innebär som regel en motsvarande skyldighet för operatörerna. Vid ett genomförande av USO-direktivets bestämmelser kan den nationella regleringen antingen föreskriva en rättighet för slutanvändaren eller en skyldighet för operatören. Den struktur som telelagen följer har i stor utsträckning pekat ut skyldigheter för operatörerna. En sådan ordning ser vi som lämplig att, så långt möjligt, upprätthålla.

10.7.1 Vad som avses med samhällsomfattande tjänster

<p><i>Vårt förslag:</i> Vi föreslår att de samhällsomfattande tjänsterna definieras i lagen genom ett uttryckligt angivande av vilka tjänster som avses.</p>
--

Begreppet "samhällsomfattande tjänster" kan tyckas vara otympligt och i viss mån främmande för den större allmänheten. Det har dock använts under lång tid nationellt som en översättning på det internationellt använda begreppet "universal service" (se t.ex. prop. 1996/97:61 och Europaparlamentets och rådets direktiv 98/10/EG om tillhandahållande av öppna nätverk (ONP) för taltelefoni och samhällsomfattande tjänster för telekommunikation i en konkurrensutsatt miljö, det s.k. taltelefonidirektivet). Det får därför anses vara en vedertagen och internationellt etablerad term som bör ingå i lagen. I USO-direktivet anförs att begreppet samhällsomfattande tjänster bör utvecklas till att återspegla tekniska framsteg, marknadsutveckling och förändringar i användarnas efterfrågan.

Enligt den gällande ordningen i Sverige avses med samhällsomsfattande tjänster sådana tjänster som skall tillhandahållas alla användare oavsett var de bor till ett rimligt pris. För Sveriges del har traditionellt telefonitjänsten mellan fasta nätanslutningspunkter räknats som en sådan samhällsomsfattande tjänst (prop. 1996/97:61, s. 43).

I artikel 2 j i ramdirektivet definieras begreppet samhällsomsfattande tjänster som det minimiutbud av tjänster, som definieras i USO-direktivet, av viss angiven kvalitet vilka är tillgängliga för alla användare oavsett var de befinner sig och till ett överkomligt pris med hänsyn till de speciella nationella förhållandena. Definitionen korresponderar med definitionen i artikel 2.2 f i taltelefonidirektivet.

De tjänster som definieras i USO-direktivet som samhällsomsfattande tjänster anges i artikel 4 – 7 och 9. De är:

1. tillhandahållande av tillträde i en fast anslutningspunkt (artikel 4),
2. nummerupplysningstjänster (artikel 5),
3. abonnentförteckningar (artikel 5),
4. rimligt tillhandahållande av telefonautomater (artikel 6)
5. särskilda åtgärder för slutanvändare med funktionshinder (artikel 7),
6. tillämpande av överkomliga taxor för tjänster enligt 1 – 5 (artikel 9).

De angivna tjänsterna skall enligt artikel 3 i USO-direktivet göras tillgängliga med angiven kvalitet för samtliga slutanvändare inom varje medlemsstats territorium oberoende av slutanvändarnas geografiska belägenhet. Dessutom skall medlemsstaterna säkerställa att de samhällsomsfattande tjänsterna tillhandahålls till ett överkomligt pris mot bakgrund av de särskilda förhållandena i respektive medlemsstat. Vi kommer nedan att redogöra lite närmare för vad som avses med överkomliga priser (se avsnitt 10.7.3)

I artikel 32 i USO-direktivet ges en möjlighet för medlemsstaterna att meddela föreskrifter om att ytterligare tjänster skall vara allmänt tillgängliga inom det egna territoriet, utöver de tjänster som direktivet anger är samhällsomsfattande. Definitionsmässigt torde en sådan ytterligare allmänt tillgänglig tjänst dock inte kunna utgöra en samhällsomsfattande tjänst så länge den inte definierats i USO-direktivet. För att särskilja de samhällsomsfattande tjänsterna från dem som enligt artikel 32 kan göras allmänt tillgängliga bör

sistnämnda kategori av tjänster fortsättningsvis benämnas ”andra obligatoriska tjänster”. En viss försiktighet bör iakttas vid beslut att utvidga området för obligatoriska tjänster. En utvidgning av de tjänster som skall räknas in bland dem som skall komplettera samhällsomfattande tjänsterna, bör baseras på en bred efterfrågan.

Det bör i sammanhanget, som nämns i skälen till USO-direktivet, klargöras att den Europeiska gemenskapen och medlemsstaterna har gjort åtaganden inom regelverket för telenät och tele-tjänster i samband med Världshandelsorganisationens överenskommelse om grundläggande telekommunikation. En stat som är medlem i Världshandelsorganisationen har rätt att bestämma vilket slags skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster den önskar bibehålla. Ett sådant avsteg från USO-direktivets harmoniserings syfte skulle, mot bakgrund av EG-regelverkets ambition att skapa effektiv konkurrens, i viss mån kunna skapa konkurrensnedvridningar på den aktuella marknaden. Det anges därför att sådana skyldigheter i sig inte kommer att anses motverka konkurrens förutsatt att de administreras på ett öppet, icke-diskriminerande och konkurrensneutralt sätt och inte är mer betungande än nödvändigt för det slags samhällsomfattande tjänst som fastställts av medlemsstaten.

Förhoppningen är dock att marknaden själv skall uppfylla behovet och se till att de angivna tjänsterna tillhandahålls. Det är först när marknaden misslyckas med detta som förpliktelser om tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster skall införas. Eftersom USO-direktivet är uppbyggt så att medlemsstaterna måste säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna verkligen tillhandahålls abonnenterna med den bestämda kvaliteten måste en möjlighet att införa sådana förpliktelser införas i lagen om elektronisk kommunikation.

10.7.2 Vem som skall tillhandahålla samhällsomfattande tjänster

Vårt förslag: Vi föreslår att ansvarig myndighet skall kunna säkerställa tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster genom att dels förplikta en operatör att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst efter tillämpning av ett urvalssystem, dels upphandla en samhällsomfattande tjänst.

I skälen till USO-direktivet klargörs att det, i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen, är medlemsstaterna själva som skall besluta vilka företag som skall ha skyldighet att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänster som definieras i direktivet. Det är vidare enligt artikel 3.2 i samma direktiv upp till medlemsstaterna att avgöra vilket tillvägagångssätt som är mest effektivt och lämpligt för att säkerställa genomförandet av samhällsomfattande tjänster. Det kan i princip bli fråga om två huvudsakliga förfaranden, utpekande eller upphandling.

Den reglering som följer av telelagen innebär att en operatör utpekas att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst genom villkor i det tillstånd som krävs för att få utöva televerksamheten. För svensk del har traditionellt telefonitjänsten mellan fasta nätanslutningspunkter räknats som en samhällsomfattande tjänst.

Enligt direktivet skall ett beslut om att en operatör skall förpliktas att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster grundas på objektiva kriterier och, när så är lämpligt, med beaktande av företagens möjlighet och villighet att godta hela eller del av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Ingen operatör får på förhand uteslutas från möjligheten att bli utsedd. De krav som ställs upp i direktivet uppfylls enligt vår uppfattning både av ett förfarande där en operatör, utifrån ett av regeringen eller annan myndighet fastställt urvalssystem, pekas ut och av ett förfarande där den samhällsomfattande tjänsten utifrån uppställda bedömningskriterier upphandlas av den ansvariga myndigheten de krav som ställs upp i direktivet. I båda fallen kommer urvalet att ske efter på förhand uppställda objektiva kriterier och skall valet garantera att de aktuella operatörerna behandlas likvärdigt.

Såsom förpliktelsen har ställts upp i artikel 3.2 är det medlemsstaterna som skall välja vilket lämpligt förfaringssätt som skall tillämpas vid utseendet av en tillhandahållare av de samhällsomfattande tjänsterna. Inget torde dock hindra att lagen om elektronisk kommunikation i sig pekar ut två eller flera alternativa och lämpliga förfaringssätt samt ger myndigheten möjlighet att, utifrån en bedömning av effektiviteten av de uppställda förfaringssätten i det enskilda fallet, välja den för ändamålet lämpligaste metoden. Vid detta ställningstagande skall det dock säkerställas att myndigheten särskilt beaktar principerna om objektivitet, insyn, icke-diskriminering och proportionalitet. Vi förespråkar därför att det i lagen om elektronisk kommunikation ges möjlighet att dels efter tillämpning av ett urvalssystem förplikta en operatör att tillhandahålla en sam-

hällsomfattande tjänst, dels upphandla en samhällsomfattande tjänst.

Den ökade konkurrensen och det större urvalet förbättrar möjligheterna för att andra operatörer än de som har ett betydande inflytande på marknaden kan tillhandahålla hela eller delar av utbudet av samhällsomfattande tjänster. Därför bör skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i vissa fall kunna tilldelas operatörer som har de mest kostnadseffektiva metoderna för tillhandahållande av anslutning och tjänster.

Myndigheten skall sträva efter minsta möjliga snedvridning av marknaden, särskilt vad gäller tillhandahållande av tjänster till priser eller andra villkor som avviker från normala affärsmässiga villkor, samtidigt som de skall beakta allmänintresset av tillhandahållande av tjänsten till hög kvalitet och överkomliga priser. Detta innebär att myndigheten måste vara uppmärksam på att ett pris mot slutkund inte i för hög utsträckning får avvika från det marknadsmässiga priset. En sådan ordning kan leda till att konkurrensen snedvrids eller slås ut genom att konkurrenterna till den förpliktade operatören tvingas sänka sina priser på de aktuella tjänsterna under det marknadsmässiga priset för att inte tappa kunder. Detta kan leda till att dessa operatörer går utan vinst, kanske med förlust, medan den förpliktade operatören, teoretiskt men även faktiskt, kan få viss ekonomisk kompensation om kostnaderna för tillhandahållandet är oskäligt betungande. Att närmare avgränsa myndighetens ställningstagande låter sig inte göras i denna framställning. Det bör dock påpekas, vilket i och för sig gäller även idag, att myndigheten måste vara vaksam på problemet samt inse och beakta eventuella konsekvenser.

Myndigheterna har att se till att samhällsomfattande tjänster utförs på effektivaste sätt för att användarna i allmänhet skall betala ett pris som motsvarar de faktiska kostnaderna samt att operatörerna upprätthåller såväl nätets integritet som kontinuitet i tillhandahållandet av tjänsterna och tjänsternas kvalitet. För detta krävs att operatörerna har utarbetat planer och beredskap för verksamhetens bestånd vid svåra påfrestningar i fred, men även vid krig.

10.7.3 Närmare om de samhällsomfattande tjänsterna

Vårt förslag: Vi föreslår att de samhällsomfattande tjänsterna införs i överensstämmelse med vad USO-direktivet anger. Tjänsten omfattar bl.a. anslutning till det allmänna telefonnätet i en fast anslutningspunkt som medger ett funktionellt tillträde till Internet och tillgodoseende av funktionshindrades särskilda behov.

Vi föreslår att det i lagen om elektronisk kommunikation inte anges någon lägsta överföringskapacitet för anslutningen till det allmänna telefonnätet i fasta anslutningspunkter. Vad som utgör funktionellt tillträde till Internet får avgöras av myndigheten från tid till annan mot bakgrund av den tekniska utvecklingen m.m.

De samhällsomfattande tjänsterna skall tillhandahållas till överkomligt pris.

Det finns anledning att beröra de olika tjänsterna närmare. I det följande kommer därför kortfattat att redovisas det närmare innehållet i USO-direktivet och i den nationella lagstiftningen. Ambitionen är även att ge en bild av marknadssituationen av idag. Slutligen är avsikten att belysa vissa frågor om t.ex. förändringar jämfört med gällande rätt eller innebörden av olika begrepp. Det bör nämnas att det inom ramen för denna utredning av olika skäl inte kan ges en fullständig bild av de samhällsomfattande tjänsterna. Av denna anledning hänvisas, när så är aktuellt, till tidigare förarbeten och utredningar. Det är dock ofrånkomligt att inte heller dessa alltid kan ge erforderlig vägledning. Frågan får då överlämnas att avgöras genom rättstillämpningen.

För svenskt vidkommande är det traditionellt telefonitjänsten mellan fasta nätanslutningspunkter som räknas som en samhällsomfattande tjänst (prop. 1996/97:61, s. 41). Den nuvarande definitionen av telefonitjänsten, såsom den återges i 1 § telelagen, täcker in överföringsmöjligheter av telefaxmeddelanden samt datakommunikation via låghastighetsmodem. I förarbetena till den översyn som gjordes under 1997 uttalade regeringen följande:

Regeringen instämmer i påståendet att man inom en inte alltför avlägsen framtid troligtvis kommer att använda andra och mer kraftfulla typer av kommunikationsmedel än telefax och modem. Begreppet låghastighetsmodem är emellertid ett relativt flexibelt begrepp. Överföringshastigheten ökar i takt med teknikutvecklingen vilket innebär att det som betraktas som låg hastighet successivt höjs.

I takt med den snabba tekniska utvecklingen måste statens roll och omfattningen av de samhällsomfattande tjänsterna fortlöpande anpassas.

Som nämndes tidigare måste lagstiftaren fortlöpande följa utvecklingen för att kunna se över lagstiftningen vid behov. Regeringen anser emellertid att begreppen telefax och låghastighetsmodem tills vidare kan anses vara relevanta och tillräckligt väl definierade för att vara föremål för ett särskilt statligt ansvar.

När det gäller remissinstansernas synpunkter om utökning av de tjänster som skall ingå i samhällsomfattande tjänster måste det tas i beaktande att en för tidigt beslutad utökning kan leda till att användare och hushåll betalar för tjänster som de inte efterfrågar. Det kan samtidigt innebära en subvention till användare som skulle kunna betala marknadspriser. Vidare kan en utökning av samhällsomfattande tjänster som knyts till en viss teknik (t.ex. ISDN), innan man kunnat konstatera vare sig dess tekniska livslängd eller den efterfrågan som finns på tekniken, innebära risker för stora felinvesteringar.

Vad gäller just ISDN bör det framhållas att det är en teknik bland flera och att det i dagsläget klarar en överföringshastighet på 2 gånger 64 000 bitar per sekund. Det finns utrustning som via den vanliga koppartråden ut till hushållen klarar överföringshastigheter på upp till 8 000 000 bitar per sekund. Under år 1998 räknar Telia med att klara överföringshastigheter på 25 000 000 bitar per sekund.

Då utvecklingen på telemarknaden är mycket dynamisk kan självfallet inte omfattningen av de samhällsomfattande tjänsterna vara statisk. Regeringen anser dock att en bred efterfrågan bör vara utgångspunkten för en utökning av dessa tjänster. Innan en sådan efterfrågan kunnat konstateras bör endast telefonitjänsten ingå bland de samhällsomfattande tjänsterna. Det är också viktigt att inte låsa sig till en viss teknik. Det är tjänsten som sådan som skall vara samhällsomfattande. Vilken teknik som används skall inte regleras. En samhällsstyrning av tekniken kan medföra felbedömningar och risker för stora felinvesteringar.

Regeringens överväganden ligger väl i linje med den definition av samhällsomfattande tjänst som framgår av förslagen till samtrafikdirektiv och nytt taltelefonidirektiv. Handikapporganisationerna har framhållit att tjänster avsedda för funktionshindrade bör ingå bland de samhällsomfattande tjänsterna. Det är emellertid viktigt att framhålla att de samhällsomfattande tjänsterna skall gälla alla och inte rikta sig mot någon särskild grupp.

Den nationella regleringen överensstämmer i huvudsak med USO-direktivets krav. En avvikelse kan föreligga vad gäller den datahastighet som anslutningen skall kunna möjliggöra. Det nuvarande kravet gäller att anslutningen skall klara av att förmedla telefonsamtal, telefax samt låghastighetsdata. En närmare analys av vad som avses med funktionellt tillträde måste alltså göras.

Skyldighet att tillhandahålla anslutning i fast anslutningspunkt

Ett grundläggande krav för samhällsomfattande tjänster är att anslutning till det allmänna telefonnätet i fasta anslutningspunkter till ett överkomligt pris skall tillhandahållas användarna på deras begäran. Med fast nätanslutningspunkt måste förstås att anslutningen skall ske till en geografiskt bestämd punkt med ledning eller med radio. Kravet är dessutom begränsat till en enda anslutning till smalbandsnät och gäller inte det digitala flertjänstnätet (ISDN) som ger tillgång till två eller flera anslutningar som kan användas samtidigt. Det har lämnats öppet för medlemsstaterna att begränsa tillhandahållandet till slutanvändarens primära anslutningspunkt, som kan vara dennes bostad eller fasta driftsställe. Direktivets reglering överensstämmer, om en sådan begränsning införs, med vad som gäller enligt telelagen idag.

I USO-direktivet ställs inte upp några begränsningar för den teknik som tillhandahållandet av anslutningen skall ske med. Det är öppet för medlemsstaterna att tillförsäkra slutanvändarna anslutning genom användande av såväl trådlös som trådbunden teknik. Det viktiga är att anslutning faktiskt tillhandahålls, inte på vilket sätt detta sker så länge kapacitetskraven är uppfyllda.

Anslutningens överföringskapacitet

Direktivets reglering överensstämmer i huvudsak med vad som gäller enligt telelagen idag. En intressant fråga är vilket krav på anslutningen som kan ställas enligt USO-direktivet. Enligt direktivets lydelse skall anslutningen klara av att föra över data med en hastighet som dels medger funktionellt tillträde till Internet, dels är det normala för den teknik som majoriteten av abonnenterna använder sig av.

Vid bestämningen av vilken teknik som majoriteten av abonnenterna använder sig av bör utgångspunkten vara den teknik som används av majoriteten av abonnenterna i landet och inte begränsas till tekniken hos t.ex. den tillhandahållande operatörens abonnenter eller hos abonnenter i ett visst geografiskt område inom landet. Detta följer av artikel 3 i direktivet och att fråga ju är om en samhällsomfattande tjänst och i detta sammanhang ett säkerställande av en miniminivå, som skall avse hela landet.

Anslutningar till det allmänna telefonnätet i fasta anslutningspunkter bör enligt skälen i USO-direktivet ha kapacitet att stödja tal- och dataöverföring med en hastighet som är tillräcklig för till-

gång till on-line-tjänster som tillhandahålls via det allmänt tillgängliga Internet.

Vad utgör då funktionell eller tillräcklig tillgång till Internet? Funktionaliteten eller tillräckligheten varierar från en abonnents uppfattning till en annans beroende på ett antal faktorer, såsom användningsgrad och syftet med användningen. T.ex. har det blivit allt vanligare att filmer och musik laddas hem till abonnenter via Internet. Vid en sådan hämtning av filer kan kapaciteten i den fasta anslutningspunkten till accessnätet upplevas som otillräcklig. Däremot kan samma kapacitet upplevas som fullt tillräcklig vid hämtning av blanketter från t.ex. försäkringskassa eller skattemyndighet. Funktionaliteten måste därför på något sätt objektiviseras. En annan omständighet som måste beaktas är att den överföringshastighet som kan garanteras med en enda smalbandsanslutning till det allmänna telefonnätet är beroende även av kapaciteten hos abonnentens terminalutrustning och anslutningen.

Av bl.a. dessa orsaker föreskriver USO-direktivet inte någon viss data- eller bithastighet på gemenskapsnivå. Däremot anges det att de talfrekvensmodem som för närvarande finns i allmänhet erbjuder en överföringshastighet av 56 kbit/s och har automatisk anpassning av överföringshastigheten för att ta hänsyn till variabel linjekvalitet samt att detta får till följd att den uppnådda överföringshastigheten kan understiga 56 kbit/s.

Enligt uppgifter som lämnats till utredningen av Telia är detta dock en sanning med modifikation mot bakgrund av att modemerna för 56 kbit/s är baserade på amerikansk de facto-standard och konstruerade för asymmetrisk kommunikation. Detta innebär enligt Telia att den s.k. nerkanalen *mot* kunden under gynnsamma förhållanden kan tillåta bithastigheter upp till 56 kbit/s. I praktiken verkar dock gränsen vara runt 50 kbit/s. I kommunikationen *från* kunden mot Internet är den högsta hastigheten 28,8 kbit/s. Praktiskt innebär detta t.ex. att det går snabbare att ta emot e-post än att skicka e-post. Även om modemerna för 56 kbit/s sägs vara konstruerade för en bestämd standard är denna inte tillräckligt stringent för att maximal överföringshastighet skall gå att uppnå med godtyckliga kombinationer av modem. För att den maximala överföringshastigheten skall kunna garanteras erfordras därför att modemerna i båda ändar, både hos användaren och Internetoperatören, är "matchade" mot varandra. Kort sagt blir både operatören och Internetanvändaren låsta till ett bestämt fabrikat av modem.

Vid en godtycklig kombination av modem går det i dagsläget inte att garantera mer än 28,8 kbit/s eller strax däröver i någon riktning.

I särskilda fall då anslutningen till det allmänna telefonnätet i en fast anslutningspunkt är klart otillräcklig för att klara tillfredsställande tillträde till Internet, bör medlemsstaterna enligt USO-direktivet kunna begära att anslutningen uppgraderas till den nivå som flertalet abonnenter har för att överföringshastigheten skall bli tillräckligt hög för tillträde till Internet. Om sådana särskilda åtgärder förorsakar konsumenterna nettokostnader kan denna nettoeffekt inbegripas i en eventuell nettokostnadsberäkning av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster (se vidare nedan under Finansieringen av samhällsomfattande tjänster).

Utöver de begränsningar som följer av modemens asymmetriska funktion tillkommer andra begränsningar vad gäller nätens beskaffenhet som påverkar vilken maximal överföringskapacitet som kan uppnås. De begränsningar som det fysiska nätet tillför är av två slag. Den första nätbegränsningen består i att *längden på accessnätet* medför att överföringshastigheten sjunker med avståndet från telefonstationen från 56 kbit/s mot kund till ca 40 kbit/s redan efter ca 2 km och ytterligare ned till 28,8 kbit/s vid en kabellängd på 3 – 4 km. För längre accessledningar erfordras någon typ av transmissionsutrustning t.ex. en modern flerkanalutrustning som medger en överföringshastighet på 28,8 kbit/s. Det bör i sammanhanget noteras att antalet kablar över 4 km är relativt jämt fördelade i landet. Telia uppskattar att ca 600 000 telefoniaccesser är längre än 4 km och att det för dessa därmed föreligger svårigheter att uppnå 28,8 kbit/s i någon riktning.

<i>Ortstyp</i>	<i>Andel av accesskablar över 4 km</i>
Betydande tätort	26 %
Tätort	20 %
Normalområden	29 %
Glesbygd	25 %

Den andra nätbegränsningen består i att det förekommer olika flerkanalutrustningar i lokalnäten. För närvarande finns enligt Telia ca 150 000 sådana flerkanalssystem i drift, vilket innebär att ca 300 000 kunder är berörda av systemens begränsningar. Dessa system är primärt konstruerade och optimerade för att klara vanlig taltelefoni med en maximal dataöverföringshastighet på 9,6 kbit/s. Tekniken har gått framåt även vad gäller kanalutrustningar, vilket

medfört att nyare flerkanalssystem klarar även dataöverföring på upp till 28,8 kbit/s. Till övervägande delen så har flerkanalutrustningarna införts för att minska behovet av nätutbyggnader och ge korta leveranstider. En mindre del är dock uppsatta för att förbättra möjligheterna till dataöverföring på långa accessledningar. Detta gäller framför allt för nyare system som tillåter överföringshastigheter på upp till 28,8 kbit/s, vilket i dessa fall är en förbättring. Systemen har i första hand etablerats för att lösa problem i centrala delar av accessnät, s.k. primär- och sekundärnät, och endast en mindre del, ca 10 procent, för att bygga bort ”flaskhalsar” till enskilda fastigheter. Flerkanalutrustningarna finns i hela landet med övervikt för mindre tätorter.

<i>Ortstyp</i>	<i>Andel av flerkanalbeståndet</i>
Betydande tätort	27%
Tätort	27%
Normalområden	41%
Glesbygd	5%

Om ett krav om en möjlig anslutning med kapacitet på 56 kbit/s föreskrivs medför detta en utökning av det nu gällande kravet att den fasta anslutningen till accessnätet skall klara av att förmedla telefonsamtal, telefax samt låghastighetsdata. I Sverige finns det – med en viss beräknad överlappning av abonnenter som både har nätbegränsningar till följd av långa accessledningar och flerkanalutrustning – enligt uppgift från Telia ca 800 000 abonnenter som idag inte har tillgång till en anslutning med sådan överföringshastighet ner mot abonnenten. Att åtgärda samtliga berörda huvudledningar till lägsta kostnad skulle sannolikt bli en kombination av att nyanlägga kopparledning och att nyttja modern flerkanalutrustning. Kostnaderna för att förse alla dessa med sådan anslutning är avsevärda och har beräknats av Telia till 5 – 7 miljarder kronor, dvs. en genomsnittlig kostnad på ca 7 500 kr per huvudledning.

Det kan med fog ifrågasättas om en investering i den storleksordning som Telia beräknat kan anses samhällsekonomiskt motiverad. Att uppgradera alla kopparledningar så att de kan klara av en möjlig överföringshastighet från abonnenten på 28,8 kbit/s är en tämligen mager vinst när det till stor del finns alternativa och befintliga nät som har överlägset högre kapacitet. Telia har anfört att investeringarna i kopparnätet inte är möjliga att motivera från kommersiell utgångspunkt och att en garanterad överförings-

hastighet på Internet inte ger några nya intäktsströmmar. En överföringshastighet på 28,8 kbit/s öppnar inte heller för några avancerande applikationer och det är tveksamt om det går att peka på någon merintäkt överhuvudtaget. Det faktiska nyttjandet kommer sannolikt att bli lågt eftersom andra konkurrerande accesstekniker, med högre bandbredd, kommer att etableras under de närmaste åren och framstå som mer prisvärda tjänster för kunderna. Att satsa investeringsmedel på en uppringd modemtjänst som kanske inte blir efterfrågad kan innebära en felinvestering. Alternativa accessformer som ADSL över koppar, LAN/fibernet, kabel-TV-nät och fast radioaccess framstår som mer framtidssäkra investeringar som bör övervägas från fall till fall, beroende av tillgänglig infrastruktur och de olika teknikernas fördelar i avseende på befolkningskoncentration och den geografiska täckning som krävs. ADSL-baserade anslutningar kan idag erbjudas av Telia och andra operatörer till ca 70 procent av de svenska hushållen – med viss reservation för hur många hushåll som samtidigt kan ansluta sig till tjänsten beroende av fyllnadsgrad och frekvensplanering i enskilda kablar. Andra nät för kabel-TV och LAN/fibernet riktar sig sannolikt till en delmängd som sammanfaller med dessa 70 procent av hushållen. Infrastruktur byggs och etableras på kommersiella grunder där efterfrågan och intjäningsmöjligheterna bedöms som gynnsamma.

Vårt förslag

Det huvudsakliga syftet med telefonitjänsten mellan fasta anslutningspunkter är att säkerställa en viss miniminivå. Den anslutning som finns idag klarar av de samhällsviktiga nödsamtalstjänsterna och är tillfyllest för att Sverige skall anses uppfylla USO-direktivets kravnivå i detta hänseende. Det är också så att alla visserligen inte har tillgång till en taltelefonianslutning idag, men alla som vill ha en sådan anslutning får det på begäran.

Avsikten med regleringen om överföringskapacitet i USO-direktivet är att trygga en Internetuppkoppling av bra kvalitet. Direktivets krav går längre än det som gäller enligt telelagen. Vi har övervägt att i lagtext ange en lägsta dataöverföringshastighet, som skulle innebära att kravet tillgodoses. Vi har dock slutligen stannat för att inte lägga fram ett sådant förslag. Ståndpunkten grundas på flera skäl.

Ett skäl är att ett angivande av en viss hastighet i lagtexten skulle låsa fast rättstillämpningen på ett olyckligt sätt. Inom området för

elektroniska kommunikationer går utvecklingen mycket snabbt framåt. Ny teknik gör fortlöpande inträde på marknaden. Vad som i dag framstår som en acceptabel överföringshastighet kan inom kort anses som en orimligt låg hastighet. Lagstiftning är ett trubbigt instrument att möta sådana förändringar med. Tidsåtgången för att åstadkomma lagändringar är inte anpassad för utvecklingen på en dynamisk marknad. Att låta datahastigheten bestämmas genom enskilda myndighetsbeslut ger betydligt bättre möjligheter för en flexibel anpassning av rättsläget till vid varje tidpunkt rådande förhållanden.

Ett annat skäl är att utredningen, trots bistånd från den operatör, Telia AB, som närmast berörs av en uppgradering av det fasta accessnätet, inte har tillräckligt underlag för att med nödvändig bestämdhet fastställa vilken datahastighet som står i överensstämmelse med direktivets krav. Vi saknar information för att med tillräcklig grad av säkerhet säga om hastigheten bör bestämmas till 28,8 kbit/s eller något tal däröver. Enligt vår bedömning torde dock ett ändamålsenligt och användarvänligt tillträde till Internet kräva högre anslutningshastighet än 28,8 kbit/s. En myndighet kommer genom de regler om informationsskyldighet och den sakkunskap som myndigheten besitter emellertid att erbjuda goda möjligheter att införskaffa det informationsmaterial som behövs och göra de bedömningar som krävs.

Vi vill emellertid i sammanhanget peka på en annan fråga, nämligen i vilken mån direktivet kan anses binda lagstiftaren eller myndigheten till en viss teknik för att tillgodose medborgarnas behov av access till Internet.

Att direktivet pekar ut det allmänna telefonnätet beror på att det är det traditionellt vanligaste nätet för att bära Internettjänsten. Med hänsyn till att en samhällsomfattande tjänst innebär en skyldighet för en operatör att bedriva viss verksamhet är det enligt utredningens mening inte möjligt att förplikta någon att tillhandahålla samma tjänst genom annan teknik. Inget hindrar emellertid att en operatör i samband med att vederbörande förpliktas att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten åtar sig att tillgodose användarnas behov på annat sätt än genom det allmänna telefonnätet. Exempel på det är mobil teknik och alternativ bredbandsteknik som ADSL m.m.

En sådan lösning skulle begränsa kostnaderna för tillhandahållandet av en funktionell Internetuppkoppling. Det ger också andra

förutsättningar för att den som utses att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten kan göra det på kommersiella villkor.

Det bör framhållas att en funktionell anslutning till Internet även skall tillgodose särskilda behov hos funktionshindrade.

Abonnentförteckningar och nummerupplysningstjänster

Direktivets reglering

I artikel 5 i USO-direktivet anges att medlemsstaterna skall säkerställa att minst en fullständig abonnentförteckning finns tillgänglig för slutanvändarna. Denna skall tillhandahållas i en form som har godkänts av den berörda myndigheten, i tryckt eller elektronisk form eller bådadera. Abonnentförteckningen skall uppdateras regelbundet, minst en gång per år. Vidare skall medlemsstaterna enligt samma artikel säkerställa att samtliga slutanvändare, inbegripet användare av telefonautomater, har tillgång till minst en fullständig nummerupplysningstjänst. Innehållet i bestämmelsen överensstämmer väl med vad som gäller enligt artikel 6.2 punkterna b och c i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/10/EG (taltelefonidirektivet). Detta direktiv upphävs genom det nya EG-regelverket.

Gällande nationell reglering

Regler om nummerupplysning och telekataloger infördes i en gemensam bestämmelse i samband med telelagens tillkomst (prop. 1992/93:200). Sedermera överflyttades nummerupplysningsskyldigheten till en annan bestämmelse i telelagen, 23 § första stycket 7, som föreskrev att den som bedriver anmälningspliktig verksamhet är skyldig att på skäligen villkor i sin verksamhet till allmänheten lämna ut uppgifter om enskildas teleabonnemang hos någon annan anmälningspliktig i den utsträckning de inte omfattas av tystnadsplikt enligt lag. Anledningen till att bestämmelsen delades upp i två var att en anpassning till vad som gällde enligt det s.k. tillståndsdirektivet – som upptog skyldigheten i en bestämmelse som omfattade alla som drev anmälningspliktig verksamhet – var erforderlig (prop. 1996/97:61, s. 97).

Enligt 15 § första stycket 6 telelagen får ett tillstånd att bedriva televerksamhet förenas med villkor om att på skäligen villkor i egen

telekatalog publicera uppgifter om enskildas teleabonnemang hos anmälningspliktig i den utsträckning de inte omfattas av tystnadsplikt enligt lag.

Reglerna i telelagen har nyligen varit föremål för en översyn som föranlett vissa ändringar (prop. 2001/2002:98). Dels har ett nytt begrepp ”abonnentupplysning” införts vilket avser vad som i USO-direktivet anges som nummerupplysningsverksamhet, dels har regleringen i den tidigare 23 § första stycket 7 enligt vad som anges i propositionen överförs till en ny 66 § i telelagen. Denna bestämmelse är avsedd att genomföra artikel 6.3 i taltelefonidirektivet. Den uttrycker dock varken en rätt för abonnenterna att få tillgång till en nummerupplysningstjänst eller en skyldighet för operatörer att tillhandahålla en sådan. I sistnämnda bestämmelse förpliktas en teleoperatör som har tilldelat abonnenter telefonnummer att tillgodose varje rimlig begäran om att lämna ut de abonnentuppgifter som inte omfattas av tystnadsplikt enligt 45 § första stycket telelagen. Denna skyldighet gäller endast gentemot den som bedriver eller avser att bedriva abonnentupplysning. Uppgifterna skall lämnas ut på villkor som är rättvisa, kostnadsorienterade och icke-diskriminerande.

Marknaden för abonnentupplysning

Den ökade konkurrenssituationen inom telesektorn har medfört att antalet teleoperatörer ökat och att abonnenterna anlitar olika teleoperatörer. Detta leder i sin tur till att abonnentuppgifter inte längre blir lika tillgängliga. Därmed uppkommer ett behov av en fullständig och sammanhållen abonnentupplysning.

Även marknaden för nummerupplysning har under lång tid varit präglad av en dominerade aktör i form av Telia AB (tidigare Televerket). Telia AB gav ut en telekatalog i vilken samtliga abonnenter förekom som inte hade hemligt nummer. På senare tid har flera konkurrerande aktörer etablerats på marknaden. Tendensen är att nummerupplysning tillhandahålls av aktörer som inte är operatörer, även om också sådana alltjämt tillhandahåller sådan upplysning. Det bör anmärkas att det idag inte finns någon aktör på nummerupplysningsmarknaden som har en fullständig nummerupplysningstjänst, dvs. en tjänst som innehåller samtliga nummer, såväl nummer till fasta anslutningspunkter som till mobiltelefonnummer, på den svenska marknaden. De två största aktörerna är idag

Respons AB, som är ett av Telia AB delägt bolag, och Ahhaa AB. Dessa täcker de flesta abonnenter i Sverige.

För närvarande är det bara Telia AB som i tillståndsvillkor förpliktats att tillhandahålla nummerupplysning. Genom tillståndsvillkoret förpliktas Telia AB att via eget abonnentregister tillhandahålla nummerupplysning enligt regleringen i den nu upphävda 23 § första stycket 7 telelagen samt att publicera en telekatalog enligt 15 § första stycket 6 telelagen. Skyldigheten omfattar bara telefonnummer och endast sådana som rör abonnemang på s.k. fasta nummer. Telia bedriver inte denna nummerupplysning i egen regi utan genom det delägda Respons AB.

Som anges i prop. 2001/02:98 kan abonnentupplysning lämnas på flera olika sätt. Uppgifterna kan ges ut i en tryckt katalog eller på en CD-ROM-skiva. En databas med abonnentuppgifter kan läggas ut på Internet. Upplysning kan också lämnas via t.ex. telefon efter enstaka förfrågningar. Abonnentuppgifterna förvärvas från teleoperatörerna genom avtal. Detta kan ske antingen transaktionsvis (en uppgift per förfrågan) eller i s.k. bulkform (alla uppgifter vid ett tillfälle). PTS har med stöd av bemyndigandet i 23 § andra stycket telelagen (1993:597) meddelat föreskrifter om teleoperatörers skyldighet att för nummerupplysningsändamål lämna ut uppgifter om enskildas teleabonnemang (PTSFS 2001:11). Myndigheten föreskriver bl.a. att vissa närmare preciserade identifikations- och abonnentuppgifter skall lämnas ut vid ett tillfälle (bulkutlämnande), om inte annat är överenskommet. Det bör klargöras att det inte är fråga om utlämnande av uppgifter för nummerupplysningsändamål som avses när vi avhandlar samhällsomfattande tjänster. Vad som omfattas och avses är tillgången till en nummerupplysningstjänst som användare och konsumenter skall ha möjlighet att vända sig till.

Villkor för tillhandahållandet

I den nuvarande regleringen i telelagen anges att publicering av abonnentuppgifter i en telekatalog skall ske på skäliga villkor. Detta gällde tidigare även för utlämnande av abonnentuppgifter. I förarbetena till telelagen anförs att den utlämnande operatören, med hänsyn till att kataloguppgifter har upphovsrättsligt skydd och till att uppfyllelsen av tillståndsvillkoren är förenad med kostnader, alltid är berättigad till skälig ersättning av den i vars intresse

tillståndsvillkoren meddelas. Även övriga villkor för uppfyllelsen bör vara skäliga (prop. 1992/93:200, s. 118). Vad som utgör ett sådant skäligt villkor anges inte i lagen eller i förarbetena.

Ett villkor kan avse ersättningen för tillhandahållandet, dvs. det pris som kunderna får betala. På en fungerande marknad där det finns tillhandahållare av en fullständig abonnentupplysningstjänst, sätter marknaden priset på den aktuella tjänsten ut mot kund. Det kan ifrågasättas om en skyldighet att tillhandahålla en fullständig nummerupplysningstjänst även skall berättiga till marknadsmässigt pris med hänsyn till de konkurrens fördelar som skyldigheten kan medföra. Härvid måste dock beaktas att myndigheten med stöd av artikel 9 i USO-direktivet skall kontrollera taxorna och får införa prisregleringar av de samhällsomfattande tjänsterna. Detta talar för att den skäliga ersättningen i princip skall vara marknadsmässig, men att den kan tvångsregleras om myndigheten inte anser att ersättningen är överkomlig för abonnenten (mer om detta nedan under Överkomliga taxor).

Vårt förslag

Den nu gällande formuleringen i telelagen bör ändras så att bestämmelsen ansluter närmare till USO-direktivets terminologi utom såvitt gäller begreppet abonnentupplysning. Detta begrepp föreslås som ett samlingsbegrepp för de två begreppen abonnentförteckning och nummerupplysning. Vi föreslår också att begreppet skäliga villkor inte överförs till en ny lag. Det måste dock anses ligga i sakens natur att kraven på den samhällsomfattande tjänstens fullständighet m.m. alltjämt måste vara skäliga.

Bestämmelsen i lagen om elektronisk kommunikation skall ange att ett förpliktat företag är skyldigt att i en abonnentförteckning, som skall uppdateras årligen, göra uppgifter om samtliga enskilda telefonabonnemang tillgängliga i den utsträckning de inte omfattas av sekretess eller tystnadsplikt enligt lag samt tillhandahålla en fullständig upplysningstjänst avseende telefonabonnemang. Även för upplysningstjänsten skall tillhandahållandet ske i den utsträckning som det medges av sekretessregler eller regler om tystnadsplikt i lag.

Den som förpliktas att tillhandahålla abonnentupplysning, dvs. abonnentförteckningar och upplysningstjänster, skall behandla erhållen information på ett icke-diskriminerande sätt. Detta skall anges i lagtexten. Vad som avses med icke-diskriminerande i detta

hänseende överensstämmer med det sätt på vilket begreppet används i gemenskapsrätten och i övrigt i den nya lagen. I konsekvens med att huvudsakligen redaktionella ändringar föreslås bör gällande förarbeten alltjämt kunna tjäna som vägledning, bl.a. vad gäller innebörden av att uppgifterna skall lämnas ut på skäliga villkor.

Telefonautomater

Direktivets reglering

Av artikel 6 i USO-direktivet följer att medlemsstaterna skall säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna kan införa skyldigheter för företag för att säkerställa att telefonautomater tillhandahålls i rimlig utsträckning för att tillgodose slutanvändarnas behov när det gäller geografisk spridning, antal telefoner, tillgång till sådana telefoner för användare med funktionshinder och tjänsternas kvalitet. Det skall dock, efter samråd med berörda parter, vara möjligt för den nationella regleringsmyndigheten att besluta att inte införa en sådan skyldighet i hela eller delar av landet, om den är övertygad om att dessa resurser eller jämförbara tjänster är allmänt tillgängliga.

Gällande nationell reglering

För närvarande regleras skyldigheten att tillhandahålla telefonautomater genom att ett villkor därom kan knytas till tillståndet att bedriva televerksamhet. Av 15 § första stycket 7 telelagen följer att en tillståndspliktig operatör kan förpliktas att utan särskild ersättning upprätthålla telefonautomater i en omfattning som i fråga om antal och geografisk utbredning tillgodoser allmänhetens behov.

Telia AB har genom beslut av PTS den 29 december 1999 förpliktats att utan ersättning upprätthålla telefonautomater på visst angivet sätt. Det finns enligt tillståndsvillkoret en möjlighet att flytta, byta ut telefonautomaten till en annan typ eller lägga ned den om den inte behövs eller osedvanligt ofta utsätts för skadegörelse eller dylikt.

Allmänt om telefonautomater

Såvitt framkommit föreligger det inte och har inte funnits någon större marknad för tillhandahållande av telefonautomater. Tillhandahållandet av telefonautomater reglerades ursprungligen i avtal mellan staten och Telia AB. Efter en översyn av telelagen fann regeringen att de telepolitiska målen, istället för genom avtal, bör uppnås genom lagstiftning. Vidare fann regeringen att det alltjämt förelåg ett behov av att säkerställa befintligheten av telefonautomater, speciellt olönsamma sådana i glesbygd, och att en skyldighet om detta därför borde införas som ett tillståndsvillkor endast för Telia AB. Av denna anledning infördes den nuvarande regleringen i 15 § första stycket 7 telelagen (prop. 1996/97:61, s. 39f). Det kan mot bakgrund av den utveckling som skett på marknaden för mobiltelefoni – antalet abonnemang och kontantkort inom GSM- och NMT-näten uppgick per den sista juni 2001 till 6 693 000 stycken²⁵ – antas att behovet att alltjämt tillhandahålla telefonautomater minskat.

För medborgaren är det trots vad nu sagts viktigt att det tillhandahålls tillräckligt många telefonautomater och att användarna kan ringa nödsamtal avgiftsfritt från vilken telefon som helst, utan att behöva använda sig av något betalningsmedel. Telefonautomater utgör alltjämt ett viktigt komplement till användningen av mobiltelefoni, speciellt i glesbygd, där även täckningsgraden i det mobila telefonnätet kan variera. Eftersom behovet av telefonautomater inte är statistiskt bör ett noga övervägande ske innan förpliktelse om tillhandahållande av telefonautomater beslutas. Detta ligger också i linje med vad som gäller enligt USO-direktivet.

Vårt förslag

Även om vi ser användningsområdet som alltmer begränsat mot bakgrund av mobiltelefonins landvinningar bör en reglering införas i lagen om elektronisk kommunikation. Denna bestämmelse skall ge myndigheten möjlighet att, när behov därtill föreligger, förplikta en operatör att tillhandahålla telefonautomater till en kvalitet och i en omfattning som i fråga om antal och geografisk utbredning tillgodoser allmänhetens behov. Skyldigheten bör utformas så att även funktionshinder behövs beaktas. Telefonkiosker skall således vid behov kunna dimensioneras för rullstolsburna samt telefonautomater och telefonapparater handikappanpassas. Slutligen skall det

²⁵ PTS, Svensk telemarknad första halvåret 2001 (2001-11-22), s. 13

klargöras att den som förpliktas att tillhandahålla telefonautomater skall se till att samtal till samhällets alarmerings- och räddningstjänst förmedlas gratis. En sådan reglering avviker inte från vad som redan gäller enligt telelagen även om terminologin är annorlunda.

Funktionshindrades behov

Direktivets reglering

Medlemsstaterna skall enligt artikel 7.1 i USO-direktivet vid behov vidta särskilda åtgärder för slutanvändare med funktionshinder för att säkerställa att dessa får tillgång till allmänt tillgängliga telefoni-tjänster till överkomliga priser i samma utsträckning som för andra slutanvändare. Detta gäller bl.a. tjänster om tillgång till larmtjänster, om abonnentupplysningstjänster och om abonnentförteckningar. Vidare får medlemsstaterna, enligt punkten 2 i samma artikel, vidta särskilda åtgärder, mot bakgrund av nationella förhållanden, för att säkerställa att även slutanvändare med funktionshinder kan dra nytta av det utbud av företag och tjänsteleverantörer som är tillgängligt för flertalet slutanvändare.

Gällande nationell reglering

Den gällande nationella regleringen återfinns i 23 § första stycket 2 telelagen. I bestämmelsen anges att en operatör får, som ett villkor för tillståndet, åläggas skyldighet att i verksamheten ta hänsyn till handikappades behov av särskilda teletjänster. Regeln infördes i samband med telelagens tillkomst (prop. 1992/93:200). I förarbetena uttalade lagstiftaren att så långt det är möjligt och resursmässigt rimligt skall staten se till att handikappade får möjlighet att utnyttja telefonitjänsten. För att detta skall bli möjligt kan det krävas tillgång till vissa tilläggstjänster, exempelvis texttelefon och nummerupplysning. Det kan också krävas särskilt anpassade telefonapparater, m.m. (s. 115).

Allmänt om åtgärder för funktionshindrade

Enligt telelagen av idag utgör vidtagandet av åtgärder för funktionshindrades behov inte en samhällsomfattande tjänst (prop. 1996/97:61, s. 51). Funktionshindrades tillgång till effektiva telekommunikationer säkerställs genom upphandling. I Telia AB:s tillståndsvillkor punkten 7 anges att Telia AB skall på beställning av ansvarig myndighet (för närvarande PTS) och mot kostnadsbaserad ersättning tillhandahålla tjänster för att tillse funktionshindrades behov av särskilda teletjänster. Redan på denna punkt föreligger en skillnad mot USO-direktivets krav. Åtgärder för funktionshindrades behov skall enligt den nya lagen utgöra en samhällsomfattande tjänst.

Såsom den samhällsomfattande tjänsten utformats i USO-direktivet är det möjligt att dela upp den i två delar. Det skall för det första vara möjligt för funktionshindrade att få tillgång till de tjänster som erbjuds andra abonnenter. De skall alltså inte genom sitt funktionshinder vara utestängda från att använda sådana tjänster. För det andra skall funktionshindrade erbjudas olika stödfunktioner utöver de som krävs för tillgång till ovannämnda tjänster.

I skälen till USO-direktivet sätts vissa riktlinjer för de åtgärder som skall vidtas för funktionshindrade och användare med särskilda sociala behov. Det anges att medlemsstaterna bör vidta lämpliga åtgärder för att till överkomliga priser garantera tillgång till samtliga allmänt tillgängliga telefonitjänster i fasta nätanslutningspunkter. Sådana särskilda åtgärder för användare med funktionshinder kan inbegripa att dessa ges tillgång till allmänna telefoner, att hörselskadade, synskadade eller delvis seende personer och personer med nedsatt talförmåga tillhandahålls allmänna texttelefoner eller liknande, att synskadade eller delvis seende personer tillhandahålls tjänster som t.ex. avgiftsfria abonnentupplysnings-tjänster eller, på begäran, tillhandahålls specificerade teleräkningar i alternativt format.

Särskilda åtgärder kan även behöva vidtas för att användare med funktionshinder och användare med särskilda sociala behov skall få tillgång till larmtjänster (112) och för att ge dem samma möjlighet som andra konsumenter att välja mellan olika operatörer och tjänsteleverantörer. Normer för tjänsternas kvalitet har utarbetats när det gäller en rad parametrar för att utvärdera kvaliteten på de tjänster som mottas av abonnenter och hur väl de utsedda företagen med skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster

uppfyller dessa normer. Det finns ännu inte några normer för kvaliteten på de tjänster som avser användare med funktionshinder. Det bör åvila myndigheten att verka för och utarbeta de kvalitetsnormer och relevanta parametrar som skall gälla för de tjänster som avser användare med funktionshinder. Dessutom bör myndigheten kunna begära att uppgifter om tjänsternas kvalitet offentliggörs om och när sådana normer och parametrar utarbetats. Slutligen bör det klargöras att den som förpliktats att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster inte får vidta åtgärder för att hindra användare från att kunna dra full nytta av tjänster som erbjuds av olika operatörer i samband med att den förpliktades egna tjänster erbjuds såsom en del av en samhällsomfattande tjänst.

Vårt förslag

Vi föreslår att beaktandet av funktionshindrades behov införs i lagen om elektronisk kommunikation som en samhällsomfattande tjänst i enlighet med vad som krävs i USO-direktivet. Bestämmelsen bör utformas så att myndigheten har möjlighet att ålägga en operatör att tillhandahålla tillgång till allmänt tillgängliga telefoni-tjänster som förmedlas genom allmänt telefontät för funktionshindrade i samma utsträckning och på likvärdiga villkor som för andra slutanvändare samt tillgodose funktionshindrades behov av särskilda sådana tjänster.

Överkomliga taxor

Direktivets reglering

Den grundläggande regleringen om överkomliga priser i USO-direktivet återfinns i artikel 3, som har något av målkarakter över sig. I bestämmelsen föreskrivs, som tidigare nämnts, att medlemsstaterna skall säkerställa slutanvändarnas tillgång till de angivna samhällsomfattande tjänsterna till ett överkomligt pris med hänsyn till nationella förhållanden. Artikel 2 stöttas i detta hänseende upp av artikel 9 i samma direktiv.

Medlemsstaterna får enligt artikel 9.2 i USO-direktivet kräva att den som förpliktats att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster skall, mot bakgrund av nationella förhållanden, erbjuda konsumenterna olika taxalternativ eller taxepaket som skiljer sig från dem som erbjuds till vanliga kommersiella villkor. Detta får särskilt

ske för att säkerställa att låginkomsttagare eller personer med särskilda sociala behov inte hindras från tillträde till eller användning av den allmänt tillgängliga telefonitjänsten.

Vidare får medlemsstaterna enligt tredje punkten i samma artikel, utöver bestämmelser om att utsedda företag skall erbjuda särskilda taxealternativ, iaktta prisbegränsningar eller geografisk utjämning eller andra liknande ordningar, säkerställa att konsumenter med låga inkomster eller särskilda sociala behov ges stöd.

Slutligen får medlemsstaterna enligt 9.4 samma artikel kräva att den som förpliktats att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst tillämpar gemensamma taxor, inklusive geografisk utjämning, för hela territoriet med beaktande av nationella förhållanden eller iakttar prisbegränsningar.

Gällande nationell reglering

Av 2 § första stycket telelagen följer att bestämmelserna i lagen syftar till att enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Här ligger bl.a. att var och en skall få möjlighet att från sin stadigvarande bostad eller sitt fasta verksamhetsställe utnyttja telefonitjänst till ett rimligt pris inom ett allmänt tillgängligt telenät.

I 28 § telelagen ges en generell skyldighet som innebär att taxor för användning av telefonitjänsten till en fast anslutningspunkt skall vara kostnadsorienterade om tjänsten tillhandahålls av den som har betydande inflytande på marknaden för sådana tjänster. Av 31 § telelagen följer att regeringen får, utan hinder av 28 §, föreskriva att taxor för telefonitjänst mellan fasta nätanslutningspunkter inom ett allmänt tillgängligt telenät inte får överstiga en viss nivå.

Någon bestämmelse som direkt motsvarar direktivets reglering i artiklarna 9.2 – 3 finns inte i telelagen. Däremot kan en abonnent ges försörjningsstöd för skäliga kostnader för bl.a. telefon enligt 4 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453). Härigenom ges ett visst utrymme för stödåtgärder för konsumenter med låga inkomster. Skäliga kostnader skall beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. I enskilda fall skall, om det

finns särskilda skäl, socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå.

Allmänt om taxor för slutkund

Som utgångspunkt får anses gälla att tillhandahållandet av de aktuella samhällsomfattande tjänsterna på en konkurrensutsatt marknad så långt möjligt skall ske till marknadsmässigt pris. Det kan ifrågasättas om en motsatt ordning är rimlig eftersom en operatör, som inte med nödvändighet behöver vara en operatör med betydande inflytande på den marknad som omfattar den förpliktade tjänsten, då inte tillåts att utöva sin verksamhet på likvärdiga grunder som andra företag på den marknaden. En förpliktelse för en operatör om att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst utgör ett led i statens ansvar för tryggnad av medborgarnas tillgång till tjänsten. Kostnaderna för detta samhällsansvar bör, under angivna förutsättningar, inte övervältras på enskilda subjekt. Givetvis finns det avvikelser från denna utgångspunkt, bl.a. mot bakgrund av att den som förpliktats att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten kan vara en sådan dominerande operatör på marknaden för tjänsten och därför underkastad skyldigheter om priskontroll med stöd av specialreglerna för företag med betydande inflytande.

Samhällsomfattande tjänster skall dock, oavsett om marknadsmässigt eller annat pris gäller för den förpliktade operatörens tjänster, tillhandahållas användaren till ett överkomligt pris. Föreligger det någon skillnad mellan det pris som den förpliktade operatören är berättigad till och det pris som kan anses vara överkomligt skall detta regleras som en finansieringsfråga vad gäller kostnaden för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster.

Vid införandet av telelagen uttalades att det, med hänsyn till det telepolitiska målet och telefonitjänstens betydelse för användarna, var lagstiftarens uppfattning att telefonitjänsten skulle tillhandahållas under sådana villkor att priset inte utgör ett hinder för utnyttjandet (prop. 1992/93:200, s. 78). Begreppet rimligt pris infördes dock i telelagen först vid en översyn ett antal år senare. I förarbetena till ändringen uttalar lagstiftaren att rimligheten i priset bör ses utifrån konsumentens perspektiv, kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsterna och en viss korrelation mellan regioner eller marknadssegment i tillhandahållandet av mer eller mindre likvärdiga tjänster. Regeringen ansåg att geografiska variationer i

taxorna borde tillåtas, vilket var en avvikelse från tidigare praxis (prop. 1996/97:61, s. 72).

Ett *överkomligt pris* är enligt USO-direktivet ett pris som medlemsstaten fastställer på nationell nivå mot bakgrund av särskilda nationella förhållanden. Det kan innefatta gemensamma taxor som är oberoende av geografisk belägenhet eller särskilda taxalternativ för användare med låga inkomster.

Regleringen om rimligt pris i telelagen har i princip samma utgångspunkt som direktivet. Denna reglering skall också genomföras i lagen om elektronisk kommunikation. Det finns till synes ingen större skillnad mellan rimligt pris och överkomligt pris. Inget av begreppen är särskilt precist och lämnar utrymme för bedömningar i enskilda fall. Det senare begreppet bör därför användas i lagtexten för att närmare knyta an till direktivets lydelse. Den närmare innebörden av begreppet får bestämmas genom rättstillämpningen.

USO-direktivet öppnar även upp för medlemsstaterna att besluta om gemensamma taxor för hela landet eller speciella taxor för t.ex. låginkomsttagare. Syftet med sådana prisregleringar är i första hand ett sätt att skydda de abonnenter som träffas av regleringen mot för höga priser. Vi ser för tillfället inte skäl att föreskriva om generell prisreglering såsom finns i telelagen idag vad gäller användningen av allmänt tillgängliga telefonitjänster i en fast anslutningspunkt. Det försörjningsstöd som kan erhållas enligt socialtjänstlagen uppgår för närvarande till 530 kr per månad för en ensamstående och 640 kr per månad för en familj med fyra personer. Visserligen skall detta belopp täcka inte bara kostnader för telefonabonnemang och telefonsamtal utan även kostnader för TV-avgift och dagstidning. Enligt vår uppfattning är denna stödfunktion tillräcklig och vi förespråkar därför inte något nytt stödsystem.

Tjänsternas kvalitet

De samhällsomfattande tjänsterna skall enligt artikel 3 tillhandahållas till en viss angiven kvalitet. Denna kvalitet bör följa den utveckling som sker på respektive marknad för de aktuella tjänsterna och i möjligaste mån följa de standarder som omfattas av åtaganden gjorda inom ramen för Världshandelsorganisationen och de som utarbetas av de europeiska standardiseringsorganen Europeiska standardiseringskommittén (CEN), Europeiska kommittén

för standardisering inom elområdet (Cenelec) och Europeiska institutet för elstandarder (ETSI).

För att den operatör som förpliktas att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst i ett visst angivet område eller i hela landet skall veta vad som krävs av honom eller henne måste de prestanda som skall uppfyllas anges på ett tydligt sätt. Det bör därför krävas att prestandamål får sättas upp som villkor för förpliktelsen. Med ett sådant angivande vet såväl operatören som den myndighet som skall utöva tillsynen vad som skall gälla och möjligheterna att göra korrekta kontroller ökar. Dessutom skall operatören offentliggöra information om de prestanda som uppnåtts vid tillhandahållandet av tjänsten. Det är lämpligt att överlåta åt regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela på vilket sätt och i vilken form informationen skall lämnas.

Självklart skall kontroller av kvaliteten kunna medföra sanktioner om det visar sig att de förpliktade prestandamålen inte uppnås. Detta är speciellt viktigt när det som här är fråga om tjänster av uttryckligt samhällsintresse. Syftet med tillsynen är i första hand att säkerställa tjänsternas funktion. Det bör därför ges ett rimligt utrymme för den förpliktade operatören att komma till rätta med eventuella bakomliggande problem eller att vidta kvalitetshöjande åtgärder i form av investeringar. Det är av vikt att sanktionerna inte vidtas förrän tidigast efter tre månader från det att missförhållandena påtalades för operatören. Denna tid bör anges i ett föreläggande om att vidta åtgärder. Vid avvägningen av vilken tid som behövs eller annars kan medges för att tjänsterna skall uppnå prestandamålen bör myndigheten ta hänsyn till bl.a. hur operatören tidigare utövat sin verksamhet, den tid operatören haft kännedom om missförhållandena samt dennes förutsättningar i övrigt att kunna efterkomma ett föreläggande om åtgärd.

10.7.4 Kontroll av utgifter

Vårt förslag: Vi föreslår att USO-direktivets konsumentskyddande bestämmelser som möjliggör kontroll av utgifter för elektronisk kommunikation införs i den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation. Bl.a. skall skyldigheter om att avgiftsfritt tillhandahålla specificerade telefonräkningar och om avgiftsfria spärrar kunna åläggas en operatör som har att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

Vidare föreslår vi att det införs en möjlighet för en abonnent att bestämma en övre beloppsgräns för fakturering samt därtill hörande .

Ett överkomligt pris för den enskilde konsumenten står i samband med dennes möjlighet att överblicka och kontrollera sina utgifter. Det finns alltså ett samband mellan överkomliga priser för telefonitjänster och den information som användarna får om såväl kostnaden för telefonanvändningen som den relativa kostnaden för sådan användning i förhållande till övriga tjänster. Användarna skall därför enligt bestämmelsen i artikel 10 i USO-direktivet tillförsäkras möjligheter att kontrollera sina utgifter. Det bör poängteras att detta inte utgör en samhällsomfattande tjänst utan en social skyldighet knuten till samhällsomfattande tjänster.

Enligt USO-direktivet skall konsumenterna ges möjlighet till kontroll av utgifter och därmed styrning av storleken av sin konsumtion genom de skyldigheter som åläggs företag som utses till att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Det bör därför finnas en reglering i den nya lagen om att den som förpliktats att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster skall

- tillhandahålla en abonnent specificerade telefonräkningar,
- ge en abonnent möjlighet till selektiv spärrning av vissa samtal (såsom högkostnadssamtal till betalsamtalstjänster eller till vissa länder),
- ge en konsument möjlighet att kontrollera sina utgifter genom att göra förhandsbetalningar,
- ge en konsument möjlighet att kvitta på förhand erlagda anslutningsavgifter samt
- tillämpa ett förfarande vid utebliven betalning där användare skall varnas före avstängning sker och att användare först får en viss

tidsfrist att betala (detta förfarande får göras till ett allmänt krav för alla operatörer).

Till skillnad från vad som gäller enligt telelagen idag följer det av direktivet att den operatör som förpliktats att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster skall erbjuda abonnenten avgiftsfri samtalsspärr, att den nationellt ansvariga myndigheten kan kräva att den förpliktade operatören erbjuder system för förhandsbetalning för användning av telefonitjänster samt att ett abonnemang får stängas av helt först efter angiven tidsfrist. Det klargörs i USO-direktivet att konsumenterna bör, utom i fall av upprepad försenad betalning eller utebliven betalning av räkningar, skyddas från omedelbar avstängning från nätet på grund av att en räkning inte har betalats och de bör särskilt vid tvister om höga räkningar för betalsamtalstjänster ha fortsatt tillgång till grundläggande telefonitjänster i avvaktan på att tvisten avgörs. Det öppnas även upp för medlemsstater att besluta om sistnämnda tillhandahållande endast om abonnenten fortsätter att betala avgifterna för en hyrd linje.

I USO-direktivet anges också att sådana åtgärder kan behöva ses över och ändras mot bakgrund av marknadsutvecklingen. Vidare anges att de nuvarande villkoren inte innehåller något krav på att operatörer med skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster underrättar abonnenten då en på förhand bestämd kostnadsbegränsning överskrids eller ett avvikande samtalsmönster kan iakttas. Dock framhålls att det vid en framtida översyn av de relevanta bestämmelserna bör övervägas om det föreligger ett behov av att av sådana skäl underrätta abonnenten.

Vid kontakter med Konsumentverket har det framkommit att det, enligt verkets mening, föreligger ett behov av att införa en sådan kostnadsbegränsning. Konsumentverket och konsumentombudsmannen (KO) har under lång tid mottagit anmälningar och förfrågningar från konsumenter och konsumentvägledare som gäller oväntat höga telefonräkningar. Sådana räkningar har under senare tid ökat kraftigt och gäller även kostnader som uppkommit på Internet samt räkningar för betaltelefonitjänster. Orsaken till onormalt stora räkningar varierar. Enligt Konsumentverket kan detta bero på att barn eller ungdomar utnyttjat telefonen till särskilt dyra tjänster. När det gäller kostnader som uppkommit på Internet är problemet att konsumenten utan att ingå ett avtal eller faktiskt utnyttja tjänsten kan bli debiterad hundratals kronor. Även mobiltelefonsamtal bidrar till att räkningar kan skjuta i höjden på

ett onormalt sätt. Konsumentverket är av uppfattningen att det bör uppställas ett krav på att operatörerna skall införa en möjlighet för konsumenterna att välja en kreditgräns för sitt telefonabonnemang och att det borde ligga i varje teleoperatörs intresse att erbjuda ett rimligt konsumentskydd.

I Danmark finns redan en reglering om kreditgränser och andra konsumentskyddande regler. En förordning, bekendtgørelse nr 1169 från den 15 december 2000 om udbud af telenet og teletjenester, förpliktar i 18 – 27 §§ en operatör som tillhandahåller telefoni i fast nät, ISDN-tjänster och mobilkommunikation att erbjuda abonnenten en möjlighet att välja kreditgräns som innebär att tjänsten omedelbart spärras från ytterligare användning om kreditgränsen uppnås. Väljer konsumenten en särskild kreditgräns utgör kreditgränsen det maximala belopp som teleräkningen kan uppgå till (19 och 23 §§). Vidare skall operatören erbjuda olika typer av spärrar, t.ex. spärr mot informations- och underhållningstjänster i 901 – 905 serien (25 § och bekendtgørelse nr 991 från den 6 november 2000 om informations- og indholdstjenester med integreret taksering (tidigere service 900-tjenester). Vissa av dessa nummer är redan förhandsspärrade och abonnenten får då begära att linjerna öppnas. Det finns också möjlighet att få särskilda spärrar för samtal till länder där sextjänsteföretagen erfarenhetsmässigt finns. Det finns vidare en löpande räkningskontroll som innebär att om förbrukningen inom loppet av en räkningsperiod är dubbelt så hög som för en genomsnittlig faktureringsperiod, skall operatören meddela abonnenten om detta (26 §). Konsumentverket anser att det nu är nödvändigt att införa ett konsumentskydd liknande det i Danmark.

Även om EG-regelverket, huvudsakligen genom USO-direktivet, ger bestämmelser för att uppnå en hög nivå av konsumentskydd har Europaparlamentet och rådet medvetet avstått från att införa en sådan kreditgräns redan nu. USO-direktivet ger emellertid möjlighet att göra andra tjänster än de som definierats som samhällsomfattande obligatoriska, se artikel 29. Det skulle vara mycket olyckligt om abonnenter, speciellt ungdomar, får sin framtida kreditvärdighet nedsatt på grund av i viss mån oförståndigt utnyttjande av telefonitjänster. Problemet som den danska regleringen omfattar är dock inte knutet till samhällsomfattande tjänster utan gäller generellt. Mobiltelefoni- och Internettjänster utgör ju tjänster som inte träffas av en reglering av utgiftskontroll som är knuten till samhällsomfattande tjänster. Beträffande Internet skiljer

sig förhållandena dock från vad som gäller i allmänhet genom att det är tjänsteleverantören som begär ersättning, inte operatören.

Ett införande av den av Konsumentverket förordade konsumentskyddsregleringen kräver att operatörerna inför ett system som möjliggör information till abonnenterna när kreditgränsen uppnåtts och en automatisk spärrning av tjänsten. Redan idag finns det möjligheter att göra sådana kontroller och möjligheten till spärrning finns också. Ett kontrollsystem innebär i princip en vida-reutveckling och ett sammanförande av dessa två funktioner. I Danmark, som troligen kommer att se över bl.a. de aktuella reglerna vid implementeringen av det nya EG-regelverket, har det från operatörshåll gjorts gällande att det är dyrt att implementera ett sådant system och har hävdats att efterfrågan från abonnenternas sida är begränsad. Det måste dock i sammanhanget anföras att ett system av det angivna slaget även kan medföra att operatörernas kreditrisker minskar, speciellt om ett system med betalning av innehållstjänster genom telefonräkningen införs.

Vi anser att skyddet för konsumenterna går före de eventuella kostnader ett sådant förslag skulle medföra och förordar en ordning som medger att en operatör kan förpliktas att erbjuda abonnenten kreditgräns och automatisk spärrning med underrättelse när så har skett. Det skall också finnas en möjlighet för abonnenten att kunna upphäva spärrningen genom att slå en kod till operatören via taltelefonitjänsten. Det är dock viktigt att det går att ringa nödsamtal och via förval av annan operatör trots spärrningen av tjänsten.

Vårt förslag

Av lagen skall framgå att samhällsomfattande tjänster som utgångspunkt skall tillhandahållas till ett för abonnenterna överkomligt pris. En operatör som förpliktats att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster skall även kunna förpliktas att tillämpa gemensamma taxor för hela landet eller tillämpa ett visst högsta pris.

En operatör som har förpliktats att tillhandahålla en viss samhällsomfattande tjänst skall i tillämplig omfattning avgiftsfritt tillhandahålla en abonnent Myndigheten får fastställa prestandamål för att säkerställa de samhällsomfattande tjänsternas kvalitet. Abonnenten skall dock kunna välja att räkningen skall vara ospecificerad.

En förpliktelse att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster får, i tillämplig mån, förenas med villkor för operatören att tillhand-

hålla möjlighet för konsumenter att på förhand betala för tillträde till det allmänna telefontätet och för användning av allmänna telefonitjänster samt att tillåta konsumenter att betala för anslutning till det allmänna telefontätet genom betalningar som är fördelade över tiden.

Operatörer som tillhandahåller allmänna kommunikationstjänster skall erbjuda abonnenten att teckna en kreditgräns som, när den nåtts, medför att abonnenten meddelas om detta och att tjänsten i fråga spärras. Spärrningen skall omedelbart kunna upphävas av abonnenten.

10.7.5 Finansieringen av samhällsomfattande tjänster

Vårt förslag: Vi föreslår att det för närvarande inte införs någon särskild reglering vad gäller finansieringen av samhällsomfattande tjänster på annat sätt än att staten skall kunna upphandla en sådan tjänst under vissa förutsättningar. Det innebär att den som förpliktas att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst normalt har att själv stå kostnaden.

De samhällsomfattande tjänsterna är till sin natur sådana att de avspeglar vad samhället anser utgör tjänster som varje medborgare skall ha tillgång till. USO-direktivet och de motsvarande regler som vi föreslår ger uttryck för när staten har ett särskilt ansvar för att säkerställa denna tillgång. När marknaden av olika skäl inte löser en tillgångsfråga till en samhällsomfattande tjänst skall regelverket tillämpas. Detta ingripande kan, om inte försiktighetsprincipen tillämpas, medföra vissa förändringar av konkurrensförhållandena på den aktuella marknaden. Merkostnader för tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster är inte ovanliga. Såsom redovisats ovan skall de samhällsomfattande tjänsterna dessutom tillhandahållas till överkomliga priser.

Som grundprincip gäller att samhällsomfattande tjänster skall vara självfinansierade. En sådan ordning kan medföra betungande kostnader för operatören. För det fall nettokostnaden skulle anses oskäligt betungande för den förpliktade operatören bör denne kunna erhålla tillskott av medel på något sätt. Det måste får sådana fall avgöras hur kostnaden skall bestämmas och vem som skall stå för den.

För svenskt vidkommande har, som påpekats, taltelefonitjänsten mellan fasta nätanslutningspunkter traditionellt utgjort en samhällsomfattande tjänst. I samband med telelagens översyn uttalade lagstiftaren att det inte fanns skäl att föreslå en särskild finansiering av taltelefonitjänsten (prop. 1996/97:61, s. 45). Detta innebär att kostnaderna för den samhällsomfattande tjänsten faller på den förpliktade operatören.

I USO-direktivet regleras finansieringen av samhällsomfattande tjänster i artiklarna 12 – 14. Regleringen kan sägas vara uppdelad i två led. I det första ledet i artikel 12 anges att den nationellt ansvariga myndigheten skall göra en beräkning av de nettokostnader som ett tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster för med sig. Denna beräkning skall därefter, om det skulle visa sig att tillhandahållandet är oskäligt betungande för den förpliktade operatören, enligt artikel 13 leda till att myndigheten påtalar förhållandet för statsmakterna som i sin tur skall besluta om att införa ett system för att på öppet redovisade villkor via offentliga medel ersätta företaget för de fastställda nettokostnaderna eller besluta om en fond för att fördela nettokostnaden för samhällsomfattande tjänster mellan leverantörer av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.

Det är inte okomplicerat att beräkna nettokostnaderna för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster. Intresset hos verk samma operatörer att tillhandahålla sådana tjänster torde variera med graden av lönsamhet inom den aktuella tjänstens marknad och de med verksamheten förenade kostnaderna. Vissa samhällsomfattande tjänster kan ha ett värde för en operatör om tjänsten görs allmänt åtkomlig. Det kan därför uppkomma fördelar genom tillhandahållandet såväl som kostnader. Den valda beräkningsmetoden måste ta hänsyn till dessa faktorer.

För att skapa klarare regler inom Europeiska unionen och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet anger USO-direktivet vissa riktlinjer för hur beräkningen av nettokostnaden skall ske. Dessa framgår bl.a. av nämnda artiklar men även av bilaga IV till samma direktiv.

Beräkningen av nettokostnaderna skall ske på ett av två relativt noggrant reglerade sätt. Den första metoden innebär att nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster beräknas med hänsyn till de eventuella marknadsfördelar som kan uppkomma för ett företag som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. För att kunna beräkna nettokostna-

derna enligt denna metod måste operatören tillhandahålla myndigheten den redovisning eller annan information som tjänar som grundval för beräkningen av nettokostnaden för granskning. Såväl resultatet av kostnadskalkylen som slutsatserna av den gjorda granskningen skall göras tillgängliga för allmänheten. Den andra alternativa metoden är att använda de nettokostnader för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster som fastställts genom det urvalssystem som tillämpades när operatören utsågs att tillhandahålla de aktuella tjänsterna.

Den förhållandevis utförliga handboken för beräkningen av nettokostnaderna för tillhandahållandet som bilaga IV till USO-direktivet utgör låter sig inte lätt införas i en ny lag, om denna så långt möjligt skall följa svensk lagstiftningstradition. Det finns starka skäl att därför låta regeringen eller, efter vidare bemyndigande, den myndighet regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om hur de i lagen angivna metoderna skall tillämpas, för det fall direktivets regler om finansiering skall införas i lagen.

Medlemsstaterna bör vid behov inrätta ett system för finansiering av nettokostnaden för skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster om det visar sig att dessa skyldigheter endast kan genomföras med förlust eller till en nettokostnad som går utöver normala kommersiella standarder. Det är viktigt att säkerställa att nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster är korrekt beräknad och att eventuell finansiering innebär minsta möjliga snedvridning av marknaden och av företag samt är förenlig med artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget. Mot bakgrund av samhällsintresset måste dock staten på något sätt välja hur denna kostnad skall fördelas utifrån, i princip, tre möjliga vägar. Dessa är

- Självfinansiering från operatörens sida,
- Finansiering genom statliga medel samt
- Finansiering genom en fond dit alla operatörer lämnar bidrag.

Om de nationella regleringsmyndigheterna på grundval av en nettokostnadskalkyl enligt ovan konstaterar att den ekonomiska bördan blir oskäligt betungande för en operatör, skall medlemsstaten enligt artikel 13 förpliktas att på en operatörs begäran besluta

- att införa ett system för att på öppet redovisade villkor via offentliga medel ersätta företaget för de fastställda nettokostnaderna, eller

- att införa en fond för att fördela nettokostnaden för samhällsomfattande tjänster mellan leverantörer av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.

Om nettokostnaden fördelas genom införande av en fond skall medlemsstaterna dessutom införa ett fördelningssystem som administreras av den nationellt ansvariga myndigheten eller ett organ som är oberoende av förmånstagarna och som står under tillsyn av myndigheten. Det är endast den nettokostnad som fastställs i enlighet med artikel 12 och som avser skyldigheter om samhällsomfattande tjänster och de därtill knutna skyldigheterna om kontroll av utgifter, som får finansieras.

Den sistnämnda metoden för att finansiera samhällsomfattande tjänster har varit föremål för överväganden bl.a. i samband med översynen av tel lagen 1997 (prop. 1996/97:61, s. 45). Riksrevisionsverket anförde då att den omfattande apparat som skulle krävas för att administrera en sådan fond inte stod i proportion till vad de samhällsomfattande tjänsterna kostar. Regeringen fann för sin del att nettokostnaden för tillhandahållandet av telefonitjänsten inom olönsamma områden föreföll vara blygsam, men höll dörren öppen för att – om detta antagande visade sig felaktigt eller ändringar på marknaderna kunde leda till en ökad börda för den förpliktade – återkomma med ett förslag om en särskild finansiering.

Den avgörande kostnaden som vi ser det är kostnaden för tillhandahållande av en fast anslutningspunkt som medger ett funktionellt tillträde till Internet. Det kan inte bortses från att en sådan förpliktelse kan kräva en uppgradering av befintliga anslutningspunkter till en kostnad som inte är marknadsmässigt motiverad och bl.a. därför framstår som oskäligt betungande. Det är dock inte självklart att staten bör svara för kostnaden. Tillgången till Internet och en anslutningshastighet som medger effektiv överföring av större mängder information blir till fördel också för andra än den operatör som har att tillhandahålla själva anslutningen. Mot den bakgrunden kan det finnas skäl att fördela hela eller delar av nettokostnaden på hela marknaden.

En särskild fråga, som inte tycks ha uppmärksammats i tidigare lagstiftningsärenden, är emellertid om en skyldighet för andra operatörer än den eller dem som skall svara för den samhällsomfattande tjänsten att medverka till finansieringen av en sådan tjänst är att betrakta som en form av beskattning. I vart fall om den som skall bidra till finansieringen inte erhåller något i utbyte mot sitt

ekonomiska bidrag ligger det enligt vår mening nära till hands att betrakta en finansieringsavgift som likställd med skyldighet att betala skatt. Det kräver i så fall att beräkningsgrunderna för finansieringsbidragen regleras genom lag och inte kan överlämnas åt regeringen att föreskriva om.

Med hänsyn till detta och då det för utredningen inte står klart att ett krav på funktionellt tillträde till Internet medför en oskäligt betungande kostnad avstår vi från att nu lägga fram förslag om fondfinansiering.

Det innebär att vi i vårt lagförslag anvisar endast två att ovan angivna sätt att bekosta samhällsomfattande tjänster. Antingen skall kostnaden stanna hos den förpliktade operatören eller skall tjänsten upphandlas av staten.

Frågan om vilket finansieringsalternativ som skall väljas i det enskilda fallet får beslutas av myndigheten antingen i samband med ett beslut att förplikta någon att tillhandahålla en sådan tjänst eller senare. Utredningen anser sig dock kunna göra följande uttalanden till vägledning för myndighetens prövning.

När det gäller taltelefonitjänsten föranleder vad som kommit utredningen till kännedom ingen annan bedömning än den som gäller i dag, nämligen att tjänsten bör finansieras av den förpliktade operatören.

Genom att taltelefoni tillhandahålls var och en i landet till bostad eller fast driftsställe, öppnas möjlighet att nå de i näten förekommande tjänsterna såsom nummerupplysning m.m. då dessa inte påverkas av var kunden befinner sig i nätet. Också dessa tjänster bör därför kunna finansieras av den förpliktade operatören.

Kostnader för att säkerställa funktionshindrades behov upphandlas idag. I första hand bör tjänsterna i framtiden bekostas av den förpliktade operatören. Visar sig skyldigheten vara oskäligt betungande bör tjänsten kunna upphandlas av staten. Nuvarande upphandlingsmöjlighet skall alltså finnas kvar.

Det nu sagda gäller också kostnaden för att upprätta och upprätthålla telefonautomater som uppfyller de krav som ställs på sådana i den nya lagen, t.ex. handikappanpassning och möjlighet att utan kostnad ringa nödsamtal.

10.7.6 Reglering av tjänster som riktar sig mot slutkund

Vårt förslag: Vi föreslår att lagen om elektronisk kommunikation skall innehålla en bestämmelse med utökade möjligheter att vidta åtgärder mot en dominerande operatör. En sådan åtgärd kan avse att tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris, att inte vidta vissa konkurrenshindrande åtgärder, att inte göra en tjänst som kan tillhandahållas fristående beroende av att även annan tjänst tillhandahålls eller att vidta annan lämplig åtgärd, allt under förutsättning att andra åtgärder enligt lagen bedöms vara otillräckliga. Det skall vara möjligt att förena skyldigheten med villkor.

I USO-direktivet konstateras att effektivare konkurrens för alla tillträdes- och tjänstemarknader kommer att ge användarna större valmöjligheter samt att graden av effektiv konkurrens och valmöjligheter varierar mellan geografiska områden och mellan tillträdes- och tjänstemarknader. Vissa användare kan därför vara helt beroende av det tillträde och de tjänster som tillhandahålls av ett företag med ett betydande inflytande på marknaden. Det är i sådana sammanhang av effektivitets- och konkurrensskäl viktigt att de tjänster som tillhandahålls av ett sådant företag återspeglar kostnaderna för deras tillhandahållande.

Den omständighet att det finns ett företag med betydande inflytande på en viss marknad, medför en risk för att företaget agerar på olika otillbörliga sätt för att förhindra inträde för nya aktörer eller för att snedvrیدا konkurrensen. Detta kan ske genom att för höga priser tas ut, att priser dumpas eller att vissa kunder ges otillbörliga förmåner. De nationellt ansvariga myndigheterna bör därför ha befogenhet att som sista utväg och efter noggrant övervägande förplikta ett på angivet sätt dominerande företag att, i likhet med vad som gäller vid samtrafik och andra former av tillträde, tillämpa bestämmelser om taxor för slutkund. Som ett led i myndighetens arbete med att uppnå det dubbla målet att främja effektiv konkurrens samtidigt som man tillfredsställer allmänintresset, kan myndigheten använda sig av reglering om prisbegränsning, geografisk utjämning eller liknande medel. Den kan också använda sig av icke-reglerande åtgärder, som att säkerställa allmänt tillgängliga jämförelser av taxor till slutkunder. Sådan tillgång till korrekt information om kostnadsredovisning är nödvändig för att myndigheten skall kunna uppfylla sina skyldigheter på detta

område. Det bör därför finnas möjligheter att införa taxekontroller.

För att kunna vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att säkerställa såväl en fungerande konkurrens som allmänintresset av effektiva elektroniska kommunikationstjänster till överkomliga taxor, måste myndigheten ha möjlighet att tillgripa åtgärder av ovan nämnt slag. En sådan möjlighet ger artikel 17.1 i USO-direktivet. Regleringsåtgärder beträffande tjänster som riktar sig till slutkunder bör dock vidtas endast om myndigheten anser att skyldigheter som kan åläggas en operatör enligt regelverket för samtrafik och andra former av tillträde, t.ex. relevanta prissättningsåtgärder, eller åtgärder som gäller val eller förval av nätoperatör inte skulle uppfylla målet att säkerställa effektiv konkurrens och tillgodoseendet av allmänintresset.

Om ett företag blir föremål för reglering av taxor till slutkunder, eller andra relevanta kontroller på slutkundsmarknaden, skall myndigheten dessutom säkerställa att nödvändiga och lämpliga system för kostnadskalkyler införs. Myndigheten får ange vilket format och vilken redovisningsmetod som skall användas.

Idag finns i Sverige en möjlighet att använda pristak i viss utsträckning med stöd av 31 § telelagen. Regleringen i USO-direktivet ger fler möjligheter till åtgärder och kan leda till fler beslut. Det bör åter påpekas att skyldigheterna för medlemsstaterna genom sina ansvariga myndigheter att vidta åtgärder enligt artikel 17 endast är en sista åtgärd om konkurrensen inte kan stimuleras genom de andra åtgärder som kan vidtas med stöd av tillträdesdirektivet och bestämmelserna om förval.

Vi föreslår att den nya lagen skall innehålla en bestämmelse med, i förhållande till vad som nu gäller, utökad möjlighet att vidta åtgärder mot en dominerande operatör. Bestämmelsen skall ge möjlighet att förplikta en sådan dominant att tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris, att inte vidta vissa konkurrenshindrande åtgärder, att inte göra en tjänst som kan tillhandahållas fristående beroende av att även annan tjänst tillhandahålls eller att vidta annan lämplig åtgärd, allt under förutsättning att andra åtgärder enligt lagen bedöms vara otillräckliga. Det skall vara möjligt att förena skyldigheten med villkor.

10.7.7 Hyrda förbindelser

Vårt förslag: Regleringen av hyrda förbindelser skall enligt kravet i USO-direktivet föras in i lagen om elektronisk kommunikation. Förslaget innebär i allt väsentligt att en fortsatt tillämpning av nuvarande bestämmelse säkerställs.

Av artikel 18 i USO-direktivet följer att det är nödvändigt att säkerställa den fortsatta tillämpningen av befintliga bestämmelser i samband med minimiutbudet av tjänster för hyrda förbindelser. Vad som avses med hyrda förbindelser framgår i gemenskapens telereglering, särskilt rådets direktiv 92/44/EEG av den 5 juni 1992 om tillhandahållande av öppna nät för förhyrda förbindelser.

De aktuella reglerna skall tillämpas till dess att de nationella regleringsmyndigheterna efter en utförd marknadsanalys beslutar att bestämmelserna inte längre är nödvändiga eftersom tillräcklig konkurrens råder på marknaden inom deras territorium. Detta begrepp avviker från det som normalt används och torde vara ett mildare krav på konkurrenssituationen. Det anförs i skälen till USO-direktivet att graden av konkurrens kan variera mellan olika marknader för hyrda förbindelser inom ramen för minimiutbudet och i olika delar av territoriet. Därför bör den ansvariga myndigheten göra separata bedömningar av de olika marknaderna för hyrda förbindelser avseende minimiutbudet, med beaktande av geografiska förhållanden.

Det klargörs vidare att tjänster för hyrda förbindelser utgör obligatoriska tjänster som skall tillhandahållas utan att kompensations-system utnyttjas. Tillhandahållandet av hyrda förbindelser utanför minimiutbudet av hyrda förbindelser bör omfattas av allmänna regler för slutkundsmarknaden snarare än av särskilda krav som omfattar leverans av minimiutbudet.

Regleringen av hyrda förbindelser skall enligt kravet i USO-direktivet föras in i lagen om elektronisk kommunikation. Det bör i bestämmelsen klart anges att förpliktelsen endast får avse tillhandahållande av hyrda förbindelser som överensstämmer med sådana standarder som Europeiska gemenskapernas kommission fastställt och offentliggjort referensnummer till i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

10.7.8 Prefixval och förval av nätoperatör

Vårt förslag: Regler om prefixval och förval motsvarande dem som gäller i dag skall enligt kravet i USO-direktivet föras in i lagen om elektronisk kommunikation.

USO-direktivet innehåller i artikel 19 en bestämmelse om skyldighet för en operatör med betydande inflytande på marknaden för tillhandahållandet av anslutning till och användning av det allmänna telefonnätet vid en fast nätanslutningspunkt att göra det möjligt för sina abonnenter att genom prefixval och förval av nätoperatör få tillgång till tjänster som erbjuds av någon annan telefonioperatör än den operatör abonnenten är direktansluten till. Vid förval gör abonnenten ett permanent val av annan operatör för sina samtal, vid prefixval väljs annan operatör vid enstaka samtal. En förutsättning är dock att de båda operatörerna bedriver samtrafik. Enligt gällande rätt kan förval göras för två kategorier av samtal: internationella och nationella samtal. Förval för nationella samtal omfattar även lokalsamtal, dvs. samtal inom eget riktnummerområde.

USO-direktivets reglering bygger på samtrafikdirektivet (97/33/EG, med ändring i 98/61/EG). Enligt ingressen till Europaparlamentets och rådets direktiv 98/61/EG lämnas det öppet för de nationella myndigheterna att utsträcka skyldigheten att tillhandahålla förval till att omfatta även andra operatörer som inte har ett betydande inflytande på marknaden, om detta inte innebär en oproportionerlig belastning på sådan organisation eller skapar ett hinder för tillträde till marknaden för nya operatörer.

För svenskt vidkommande infördes förval och prefixval i det fasta nätet den 11 september 1999. I 40 § telelagen föreskrivs att tillståndshavare som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt eller digital mobiltelefonitjänst, skall se till att abonnenten kan få tillgång till teletjänster som tillhandahålls av någon annan som tillståndshavaren bedriver samtrafik med. Som framgår har Sverige valt att utsträcka förvalsskyldigheten till att även avse operatörer som har beviljats tillstånd att inom allmänt tillgängligt telenät tillhandahålla digital mobiltelefonitjänst.

Målet med förvalsreformen är att öka konkurrensen och på så sätt ge konsumenterna tillgång till lägre priser och bättre service. Förvalsreformen har haft stor inverkan på marknaden med fler

aktörer, hårdare konkurrens, mer medvetna konsumenter och pris-sänkningar som resultat. Priserna på utlandssamtal och långdistanssamtal inom Sverige har pressats kraftigt. Även priset för samtal från fasta nätet till mobiltelefoner har gått ner. I december 2000 hade ungefär en fjärdedel av alla hushåll utnyttjat möjligheten att välja någon annan operatör än Telia som sin förvalsoperatör. Antalet förvalskunder fortsätter att öka kraftigt, till och med i högre grad under 2001 än under 2000. Under 2001 ökade antalet förvalskunder med 35 procent eller 396 000. Under 2000 ökade antalet med 279 000. Vid slutet av 2001 har därmed 1 541 000 fast-telefonikunder valt en annan operatör än Telia som förvalsoperatör. Av dessa förvalskunder var 1 324 000 privata, vilket motsvarar en tredjedel av samtliga privata abonnemang för fast telefoni (PSTN och ISDN).²⁶

Enligt 40 § telelagen skall alla tillståndshavare i Sverige erbjuda förval. Denna ordning har inte stöd i USO-direktivet, vilket ju endast medger att sådan skyldighet åläggs företag med betydande inflytande på marknaden. Skyldigheten att erbjuda prefix- och förval av nätoperatör skall regleras i lagen och bör inskränkas till den möjlighet till förpliktande som USO-direktivet föreskriver. I lagen om elektronisk kommunikation skall alltså finnas en regel som förpliktar en operatör som har ett betydande inflytande på marknaden för tillhandahållandet av anslutning till och användning av det allmänna telefonnätet vid en fast anslutningspunkt att erbjuda prefixval eller förval av nätoperatör. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall ha möjlighet att meddela närmare föreskrifter om i vilken utsträckning kravet på erbjudandet skall fullgöras och, i enskilda fall, medge undantag från skyldigheten om det finns särskilda skäl. Regler om prissättningen för tillgång till och samtrafik för tillhandahållandet av prefixval och förval skall vara kostnadsorienterade och eventuella direkta avgifter för abonnenter skall inte hämma användningen av dessa faciliteter.

²⁶ PTS, Rapport, Svensk telemarknad 2001, 2002-05-27, s. 13.

10.7.9 Vissa frågor av intresse för konsumenter och andra slutanvändare

Vårt förslag: Vi föreslår att det i lagen om elektronisk kommunikation förs in en bestämmelse som klart anger vilka krav som en konsument eller annan slutanvändare har rätt att ställa på ett avtal och vilken övrig information denne eller denna kan få tillgång till.

USO-direktivet ställer upp ett antal bestämmelser i konsument-skyddsintresse. En sådan bestämmelse finns i artikel 20. Därutöver är även kraven i den gällande gemenskapslagstiftningen om konsumentskydd i samband med avtal, särskilt rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal²⁷ och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG av den 20 maj 1997 om konsumentskydd vid distansavtal²⁸, är tillämpliga på konsumenttransaktioner avseende elektroniska nät och tjänster. Av speciellt intresse i detta sammanhang är bestämmelserna som skall säkerställa att slutanvändarna och konsumenterna får tillgång till information.

Bestämmelsen i artikel 20 handlar om slutanvändarnas rätt till avtal. Bestämmelsen tar sin utgångspunkt i att ett avtal är ett viktigt instrument för användare och konsumenter genom att det fastställer en lägsta nivå av öppen information och, som en följd av detta, en lägsta rättssäkerhetsnivå i avtalsförhållanden med leverantörer av telefonitjänster. När andra tjänsteleverantörer än direkta leverantörer av telefonitjänster ingår avtal med en konsument bör samma slags upplysningar ingå även i sådana avtal. Alla åtgärder som införs för att garantera öppenhet när det gäller priser, taxor och villkor kommer att öka konsumenternas möjligheter att optimera sina val och därmed att till fullo dra nytta av den konkurrens som finns eller kommer att åstadkommas genom tillämpningen av den nya lagstiftningen. I den nämnda artikeln ges därför en grundläggande bestämmelse om slutanvändarnas, speciellt konsumenternas, rätt att få ett avtal med en eller flera operatörer som tillhandahåller tjänster som ger anslutning eller tillträde till det allmänna telefonnätet. Ett sådant avtal skall som en miniminivå innehålla

1. leverantörens namn och adress,
2. de tjänster som tillhandahålls,

²⁷ EGT L 095, 21.4.1993, s. 29, Celex 393L0013.

²⁸ EGT L 144, 4.6.1997, s. 19, Celex 397L0007.

3. den kvalitetsnivå som erbjuds,
4. leveranstiden för basanslutningen,
5. de underhållstjänster som erbjuds,
6. detaljerade priser och taxor,
7. hur information om gällande taxor och underhållsavgifter kan erhållas,
8. avtalets löptid,
9. villkoren för förlängning och upphörande av tjänster,
10. förlängning och uppsägning av avtalet,
11. ersättning om tjänster inte tillhandahålls enligt avtalet och
12. hur ett tvistlösningsförfarande inleds.

Den motsvarande svenska regleringen återfinns i 25 § telelagen. Den bestämmelsen är dock inte lika omfattande och innehåller bara punkterna 3 – 5, 11 och 12. Eftersom regleringen i USO-direktivet utgör ett minimikrav och de uppgifter ett avtal skall innehålla utökas i jämförelse med vad som nu gäller i telelagen, måste regeln införas i lagen om elektronisk kommunikation.

Vidare ges medlemsstaterna möjlighet att utsträcka detta krav på avtalsinnehåll till att även gälla för avtal mellan andra slutanvändare än konsumenter och sådana leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster som inte tillhandahåller anslutning eller tillträde till det allmänna telefonnätet. Det finns i det sammanhanget skäl att särskilt uppmärksamma att små företag kan inta samma underlägsna ställning i förhållande till en avtalspart som en konsument. Det är därför utredningens uppfattning att en grundläggande rättighet till ett tydligt avtal bör gälla även för slutanvändare som inte är konsument. Något bärande skäl för en motsatt uppfattning har vi inte kunnat finna.

Enligt artikel 20.4 i samma direktiv skall en operatör som vill ändra ett avtal om tillhandahållande av elektroniska kommunikationstjänster underrätta abonnenten om ändringen senast en månad innan ändringen träder i kraft. Genom regleringen i artikeln, som till följd av kravet i direktivet skall ingå i en ny lag, ges en abonnent möjlighet att häva avtalet utan påföljd om denne inte godtar de nya villkoren. Denna möjlighet till hävning skall klart framgå av den underrättelse som operatören sänder till abonnenten för att påkalla ändringen. Det blir betydligt lättare för en abonnent att häva ett avtal på grund av ändrade villkor i och med att denna artikel genomförs.

I USO-direktivet konstateras att det även är viktigt att operatörer tillhandahåller information till konsumenterna och andra slutanvändare som inte tecknat avtal med operatörerna. Grunden för denna uppfattning är i princip att informationen gör det möjligt för konsumenterna och de andra slutanvändarna att göra en oberoende uppskattning av kostnaderna för olika alternativa användningsmönster med hjälp av exempelvis interaktiva guider. Det kan förväntas att den som tillhandahåller kommunikationstjänster i en konkurrensutsatt miljö kommer att göra lämplig och uppdaterad information om sina tjänster allmänt tillgänglig redan av kommersiella skäl.

För att ytterligare säkerställa att konsumenterna och andra slutanvändare får tillgång till öppet redovisad och aktuell information om gällande priser, taxor och allmänna villkor för att kunna göra välgrundade val, ställer USO-direktivet därför upp ett krav i artikel 21 om offentliggörande av viss information enligt bilaga II till USO-direktivet. I prisinformationslagen (1991:601, PIL), som nyligen varit under utredning (SOU 2002:54), finns bestämmelser om offentliggörande av priser m.m. PIL:s bestämmelser är inte tillämpliga utöver prisangivelser vid marknadsföring av tjänster och gäller troligen inte nu aktuella kommunikationstjänster. Prisinformationsutredningen har stannat vid att föreslå en ny lag om prisinformation. Denna förelagda ramlag skall omfatta elektroniska kommunikationstjänster och skall gälla i den mån annat inte föreskrivits. För att korrekt genomföra artikel 21.1 i USO-direktivet krävs mot bakgrund av dagens prisinformationslag en särskild reglering i lagen om elektronisk kommunikation. För överskådlighetens skull är det enligt utredningens mening inte lämpligt att denna prisinformationsreglering delas upp i olika lagar. Vi förordar därför att även prisvillkor som kan komma att omfattas av en ny prisinformationslag skall omfattas av den nya regleringen i lagen om elektronisk kommunikation.

Informationen om den som tillhandahåller allmänna telefonnät eller allmänt tillgängliga telefonitjänster skall alltså ange företagets namn och adress till huvudkontoret, de allmänt tillgängliga telefonitjänster som erbjuds, tvistlösningsförfaranden och information om rättigheter när det gäller samhällsomfattande tjänster. Den information som avser de allmänt tillgängliga telefonitjänsterna skall ange

- omfattningen av telefonitjänsten genom en beskrivning av de allmänt tillgängliga telefonitjänster som erbjuds med angivande av vad som ingår i abonnemangsavgiften och den periodiska anslutningsavgiften (t.ex. telefonisttjänster, abonnentförteckningar, nummerupplysningstjänster, selektiv samtalsspärr, specificerad teleräkning, underhåll m.m.).
- standardtaxor som omfattar tillträde, alla typer av användaravgifter, underhåll samt detaljerade upplysningar om gällande rabatter och särskilda eller riktade taxor.
- ersättnings- eller återbetalningsregler innefattande upplysningar om eventuella ersättnings- eller återbetalningssystem.
- typer av underhåll som erbjuds,
- villkor för grundabonnemang, inklusive, om det är tillämpligt, den kortaste abonnemangsperiod som medges.

Det är den nationellt ansvariga myndigheten som skall säkerställa att antingen myndigheten eller en operatör offentliggör informationen. Det finns därför skäl att i lagen endast införa en bestämmelse som klargör att en operatör som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonitjänst skall hålla uppgifter om gällande priser, taxor och allmänna villkor för tillträde till och användning av sådana telefonitjänster allmänt tillgängliga samt att informationen skall vara korrekt och tydlig.

En annan faktor av intresse för slutanvändarna är information om de tillhandahållna tjänsternas kvalitet. Som ovan antagits kommer operatörer sannolikt av kommersiella skäl att göra lämplig och uppdaterad information om sina tjänster, även kvalitet, allmänt tillgänglig för att kunna hävda sig i en konkurrensutsatt miljö. För att säkerställa tillgången till kvalitetsinformation bör de nationella myndigheterna ha möjlighet att, i enlighet med artikel 22 i USO-direktivet, kräva att de som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster offentliggör jämförbar, adekvat och aktuell information om tjänsternas kvalitet till slutanvändarna om det kan påvisas att sådan information inte är faktiskt tillgänglig för allmänheten. En sådan reglering skall därför genomföras i den nya lagen. Det bör poängteras att myndigheten skall beakta de berörda parternas synpunkter före det att kravet på offentliggörande framställs. Den offentliga informationen skall på begäran även lämnas till de nationella regleringsmyndigheterna innan den offentliggörs.

Det bör överlåtas till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om bl.a. omfattningen och sättet för offentliggörandet av information enligt vad ovan angivits. Vid information om kvalitet får den nationella myndigheten även specificera vissa parametrar, definitioner och mätmetoder som operatörerna skall använda sig av vid presentationen av informationen. Detta är särskilt viktigt ur slutanvändarsynpunkt för att det underlag som offentliggörs kan jämföras med information från annan operatör utan större ansträngning.

10.7.10 Nätets integritet

Vårt förslag: Vi föreslår att det införs en bestämmelse som fastställer det allmänna telefonnätets uthållighet och tillgänglighet i händelse av nätsammanbrott av katastrofkaraktär eller annat liknande förhållande. Vidare föreslås en bestämmelse som vid kapacitetsbrist skall säkerställa behovet av telekommunikationer för räddningsinsatser.

Elektroniska kommunikationer fyller en mycket viktig samhällsfunktion. Det är därför av högsta vikt att dessa elektroniska kommunikationer tryggas så långt det är möjligt, såväl vid höjd beredskap som vid svåra påfrestningar i fred.

USO-direktivet föreskriver i artikel 23 en skyldighet för alla medlemsstater att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa det allmänna telefonnätets integritet i de fasta anslutningspunkterna och, i händelse av nätsammanbrott av katastrofkaraktär eller i fall av force majeure, tillgängligheten till det allmänna telefonnätet och allmänt tillgängliga telefonitjänster i de fasta anslutningspunkterna. Medlemsstaterna skall säkerställa att företag som tillhandahåller allmänt tillgängliga telefonitjänster i fasta anslutningspunkter vidtar alla rimliga åtgärder för att säkerställa oavbruten tillgång till larmtjänster.

Av 2 § telelagen framgår att bestämmelserna i lagen syftar till att enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. I detta mål ligger enligt punkt 3 bl.a. att telekommunikationerna skall vara uthålliga och tillgängliga under kriser och krig. Enligt 18 § telelagen skall den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller teletjänster eller nätkapacitet se till att verksamheten uppfyller

rimliga krav på god funktion och teknisk säkerhet. Enligt 22 § telelagen får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten meddela närmare föreskrifter om krav enligt bl.a. 18 § telelagen. Av 4 § teleförordningen (1997:399) framgår att regeringen bemyndigat PTS att meddela föreskrifter enligt 18 § telelagen. Några föreskrifter har inte utfärdats.

I ett regeringsbeslut den 15 november 2001 gav regeringen ett uppdrag till PTS avseende säkerheten i telenäten vid svåra påfrestningar på samhället i fred.²⁹ Uppdraget har redovisats till regeringen i en rapport som bereds inom regeringskansliet.³⁰ PTS föreslår i rapporten två ändringar i den nuvarande telelagen. PTS föreslår

- en ändring av 18 § telelagen som syftar till att öka kraven på grundläggande säkerhet i teleinfrastrukturen och att säkerställa att telekommunikationer kan fungera i krissituationer. Ändringen innebär att grundläggande krav på skydd mot avbrott och störningar måste uppfyllas och åtgärder vidtas för att säkerställa att telekommunikationer kan upprätthållas under avbrott eller störningar.
- att det införs en ny bestämmelse som syftar till att vid kapacitetsbrist säkerställa behovet av telekommunikationer för räddningsinsatser. Förslaget innebär att det under vissa förutsättningar skall vara möjligt att prioritera telekommunikationer som behövs för att planera, genomföra och styra räddningsinsatser som är nödvändiga för att skydda liv, personlig säkerhet eller hälsa. PTS föreslår att det beträffande båda bestämmelserna anges att de krav som ställs inte får vara mer betungande än som kan anses vara skäligt med hänsyn till verksamhetens omfattning och betydelse.

PTS ser inte de två förslagen som kopplade till varandra och anser att förslagen i den fortsatta handläggningen kan behandlas separat. PTS bedömer det som lättare och mer angeläget att genomföra förslaget om ändring av 18 § telelagen.

Utredningen har inte hunnit att tillräckligt överväga innehållet i PTS rapport. Med beaktande av den pågående beredningen av rapporten finner utredningen därför inte skäl att föreslå en bestämmelse som sträcker sig vidare än vad som följer uttryckligen av direktivet, dvs. begränsad till det allmänna telefonnätet. Detta

²⁹ N2001/10398/ITFoU, N2001/8847/ITFoU

³⁰ PTS Rapport, Uppdrag till Post- och telestyrelsen avseende säkerheten i telenäten vid svåra påfrestningar, dnr 01-22747, 2002-03-14.

innebär en inskränkning i förhållande till gällande rätt men, som nyss framhållits, inget ställningstagande till lämpligheten av att införa de av PTS föreslagna reglerna i lagen om elektronisk kommunikation, se även specialmotiveringen till 1 kap. 6 § i den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation.

10.7.11 Telefonisttjänster och nummerupplysningstjänster

Vårt förslag: Vi föreslår att det i lagen om elektronisk kommunikation införs tydliga förpliktelser att tillhandahålla abonnentupplysning.

Utöver regleringen i artikel 5 i USO-direktivet om att det skall finnas en fullständig abonnentförteckning och nummerupplysningstjänst, innehåller direktivet en bestämmelse i artikel 25.1 som kräver att medlemsstaterna skall säkerställa att abonnenter på allmänt tillgängliga telefonitjänster har rätt att upptas i den allmänt tillgängliga abonnentförteckning som avses i artikel 5.1 a i samma direktiv.

Vidare åvilar det medlemsstaterna enligt punkten 2 i samma artikel att se till att samtliga företag som tilldelar abonnenter telefonnummer tillmötesgår varje rimlig begäran om att få tillgång till ändamålsenlig information, i ett avtalat format på villkor som är rättvisa, objektiva, kostnadsorienterade och icke-diskriminerande, i syfte att tillhandahålla allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar.

Medlemsstaterna skall enligt artikel 25.3 – 25.5 även säkerställa att slutanvändare som är anslutna till det allmänna telefonnätet har tillgång till telefonisttjänster och nummerupplysningstjänster i enlighet med artikel 5.1 b, att ingen inskränkande reglering som hindrar slutanvändare i en medlemsstat från att direkt få tillträde till nummerupplysningstjänsten i en annan medlemsstat bibehålls samt att vad som föreskrivs i teledataskyddsdirektivet om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet iaktas (efter kommunikationsdataskyddsdirektivets ikraftträdande avses istället det direktivet).

De motsvarande reglerna finns för närvarande i 66 – 68 §§ telelagen efter att lagen varit föremål för en översyn (prop. 2001/02:98). I bestämmelsen förpliktas en teleoperatör som har tilldelat abonnenter telefonnummer att tillgodose varje rimlig

begäran om att lämna ut de abonnentuppgifter som inte omfattas av tystnadsplikt enligt 45 § första stycket telelagen till den som bedriver eller avser att bedriva abonnentupplysning. Uppgifterna skall lämnas ut på villkor som är rättvisa, kostnadsorienterade och icke-diskriminerande.

Utredningen delar denna uppfattning. Sedan riksdagen beslutade om ändring av telelagen har dock arbetet med kommunikationsdataskyddsdirektivet avancerat så långt att utredningen funnit det lämpligt att lämna ett lagförslag som bygger på det direktivet istället för teledataskyddsdirektivet (se även avsnitt 10.8). Kommunikationsdataskyddsdirektivet innehåller vissa regler om abonnentförteckningar i artikel 12. Dessa kommer att genomgå nedan i nämnda avsnitt 10.8. Av speciellt intresse i detta sammanhang är kravet i kommunikationsdataskyddsdirektivets artikel 12.2. Krav ställs där på att abonnenterna skall ges möjlighet att avgöra om deras personuppgifter skall finnas med i en allmän abonnentförteckning och i så fall vilka personuppgifter, i den utsträckning uppgifterna är relevanta för det ändamål med abonnentförteckningen som fastställts av den som tillhandahåller förteckningen, och att bekräfta, rätta eller dra tillbaka sådana uppgifter. Det skall vara kostnadsfritt att inte förtecknas i allmänna abonnentförteckningar eller att kontrollera, rätta eller dra tillbaka personuppgifter från dem. Detta innebär att vissa justeringar måste göras i förhållande till det av regeringen framlagda lagförslaget. Bl.a. skall andra stycket i 68 § telelagen tas bort och hänvisning ske till den bestämmelse i lagen om elektronisk kommunikation som anger att borttagande av uppgifter skall ske kostnadsfritt.

För det fall kommunikationsdataskyddsdirektivet inte skulle antas med de begränsningar som anges i artikel 12.2 bör regleringen i telelagen överföras till lagen om elektronisk kommunikation i nu berörda delar.

Vår ståndpunkt innebär att regeringens uttalande i nämnda proposition om bl.a. att tillhandahållande av uppgifter till annan som begär det för nummerupplysningsändamål skall ske på kostnadsorienterade villkor och vad som menas med begreppet kostnadsorientering, alltjämt kan tjäna som vägledning vid rättstillämpningen (se dock även avsnitt 10.6.10).

10.7.12 Det gemensamma europeiska larmnumret

Vårt förslag: Vi föreslår att det i den föreslagna lagen införs en skyldighet för företag som driver allmänna telefonnät att tillhandahålla lokaliseringssuppgifter vid nödsamtal, i den mån det är tekniskt genomförbart.

I USO-direktivet säkerställs vissa grundläggande krav på samhällsviktiga funktioner. Ett grundläggande krav är enligt artikel 26 att användare kan ringa det gemensamma europeiska larmnumret 112 och alla övriga nationella larmnummer avgiftsfritt från alla telefoner. Det klargörs att detta även gäller telefonautomater. Nödsamtalen skall dessutom kunna ringas utan att betalningsmedel behöver användas. Medlemsstaterna skall även säkerställa att samtal till det gemensamma europeiska larmnumret 112 besvaras korrekt och behandlas på bästa sätt med beaktande av nätens tekniska möjligheter. Vidare anges det att medlemsstaterna skall säkerställa att företag som driver allmänna telefonnät skall tillhandahålla information om varifrån samtal till larmnumret 112 kommer till de myndigheter som ansvarar för larmtjänsterna, i den mån som det är tekniskt genomförbart.

Sverige har redan infört larmnumret 112 som det officiella nationella larmnumret genom beslut i den nationella nummerplanen. Säkerställandet av avgiftsfria nödsamtal har hitintills skett genom att det i 23 § telelagen föreskrivs en generell skyldighet för den som bedriver anmälningspliktig verksamhet att medverka till förmedling av nödsamtal till samhällets alarmerings- och räddningstjänst. Den reglering som nu föreslås innehåller en motsvarande bestämmelse.

Det är enligt 30 § första stycket räddningstjänstlagen kommunernas och de statliga myndigheternas ansvar att tillse att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen. Med anordningar avses enligt propositionen (1985/86:170) alarmeringscentraler, hjälptelefoner och brandskåp. Ansvaret gäller för dels inkommande larm till larmcentral, dels utgående larm till räddningsstyrka. Huvudsakligen har kommuner uppfyllt sitt ansvar för alarmeringsfunktionen genom att teckna avtal med SOS Alarm AB. Det är genom dessa avtal som tjänstens korrekthet tryggas. Detta sker genom olika villkor beträffande tjänstens omfattning, kvalitet och funktionella krav. En informationskampanj har inletts efter förslag från PTS i rapporten ”Ringa för livet”, 2001-02-26.

Sverige uppfyller alltså redan de i artikel 26 ställda kraven utom såvitt avser det uppställda kravet på information om varifrån ett nödsamtal kommer. Idag finns inga krav på lokalisering information avseende samtal till 112 från mobiltelefoner. Denna nya funktion, som skall göras tillgänglig för larmtjänsterna i den mån det är tekniskt genomförbart och därför införs som en bestämmelse i lagen om elektronisk kommunikation, syftar till att förbättra skydds- och säkerhetsnivån för användarna av tjänsten. Funktionen kommer även att vara till stor hjälp för alarmeringscentralerna i deras arbete. Kravet på lokalisering information kan dock komma att innebära avsevärda kostnader för berörda företag samt möjligen även för SOS Alarm AB. Tillgängliggörandet skall ske under förutsättning att förmedlingen av samtal och associerade data till larmtjänsterna säkerställs. Mottagandet och användningen av den sålunda erhållna informationen skall överensstämma med de skyddsregler som finns i personuppgiftslagen (1998:204) eller lagen om elektronisk kommunikation, vilka gäller behandling av personuppgifter och annat integritetsskydd (se avsnitt 10.8).

10.7.13 Nummerportabilitet

Vårt förslag: Gällande regler om nummerportabilitet skall överflyttas till den nya lagen från telelagen.

EG-rättslig reglering

I artikel 30.1 i USO-direktivet föreskrivs att medlemsstaterna skall säkerställa att alla abonnenter på allmänt tillgängliga telefonitjänster, inbegripet mobila tjänster, som kräver detta kan behålla sina nummer oberoende av vilket företag som tillhandahåller tjänsten, s.k. nummerportabilitet. Syftet med nummerportabiliteten är att undanröja de hinder som kan medföra att en abonnent avstår från att välja en konkurrerande ny operatör av mer eller mindre praktiska skäl och på så sätt öka abonnenternas rörlighet på marknaden till gagn för konkurrensintressena. Det finns dock vissa begränsningar i direktivets reglering om nummerportabilitetens omfattning genom att det föreskrivs att ett geografiskt nummer skall tillhandahållas på en viss plats, dvs. ett telefonnummer kan bara

behållas inom det geografiska området. Det bör uppmärksammas att kravet på nummerportabilitet inte gäller mellan fasta nät och mobilnät. Detta beror framför allt på att den anropande abonnenten vid nummerportabilitet mellan de två olika typerna av telefonitjänster inte kan veta om samtalet går till ett fast eller mobilt telefonnummer och därmed inte kan bedöma kostnaden. Det har dock lämnats en öppning för medlemsstaterna att tillämpa bestämmelser om nummerportabilitet mellan nät som tillhandahåller tjänster via en fast anslutningspunkt och mobilnät.

Enligt bestämmelsen i artikel 30.2 samma direktiv skall det säkerställas att kostnadsorienteringsprincipen vid prissättningen för samtrafik i samband med tillhandahållande av nummerportabilitet följs och att eventuella direkta avgifter för abonnenter inte hämmar användningen av denna facilitet. I samband med bedömningen av begärda priser får myndigheterna även beakta de priser som erbjuds på jämförbara marknader. Det betonas i punkten tre i samma artikel att de nationella myndigheterna inte får belägga nummerportabilitet med slutkundstaxor som snedvrider konkurrensen, till exempel genom att införa särskilda eller gemensamma slutkundstaxor.

Som framhålls i ingressen till USO-direktivet kommer betydelsen av nummerportabilitet att öka avsevärt när öppen information om taxor finns, både för slutanvändare som behåller sitt nummer och för slutanvändare som ringer upp dem som har behållit sitt nummer. De nationella regleringsmyndigheterna bör där så är möjligt, underlätta lämplig öppenhet om taxor som en del i genomförandet av nummerportabilitet.

Nationell reglering

Sverige har genomfört skyldigheten för medlemsstaterna enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 97/33/EG om samtrafik (samtrafikdirektivet) och direktivet 98/61/EG om nummerportabilitet och förval (nummerdirektivet) att införa nummerportabilitet för fasta teletjänster genom ändringar i telelagen (1993:597), vilka påbörjades den 1 juli 1999 (prop. 1997/98:126).

De nationella bestämmelserna om nummerportabilitet återfinns i 39 och 39 a §§ telelagen. I 39 § regleras den grundläggande plikten för den som tillhandahåller en viss typ av teletjänst, digital mobiltelefonitjänst eller mobil teletjänst som består i överföring av text

skall se till att telenätet medger att en abonnent kan behålla sitt telefonnummer vid byte av teleoperatör. Vidare föreskrivs att ett telefonnummer som används för sådan tjänst skall, på abonnentens begäran överlämnas till en annan teleoperatör för att denne skall tillhandahålla tjänsten. En begränsning i denna skyldighet har införts som innebär att telefonnummer avseende telefonitjänst till fast nätslutningspunkt endast behöver överlämnas för tillhandahållande inom samma riktnummerområde.

Bestämmelsen i 39 a § telelagen behandlar bl.a. den centrala referensdatabas som möjliggör en mer effektiv dirigering av teledelanden. I bestämmelsen föreskrivs att den som överlämnar ett telefonnummer skall, till den som tillsynsmyndigheten bestämmer, genast lämna de uppgifter som är nödvändiga för dirigering av teledelanden till telefonnumret. Uppgifter som är nödvändiga för dirigering av teledelanden till överlämnade telefonnummer är i huvudsak överlämnat telefonnummer, tidpunkt för överlämnandet samt överlämnande och mottagande teleoperatörer. Andra uppgifter som kan vara direkt eller indirekt hänförliga till en fysisk person än uppgifter om telefonnummer och berörda teleoperatörer får inte lämnas utan samtycke från personen. En sådan uppgift som inte behövs för dirigeringen är abonnenternas namn och adresser.

Tillsynsmyndigheten får utse en central referensdatabasoperatör att i en databas sammanställa sådana uppgifter som avses i första stycket och lämna dem till teleoperatörer, i den mån dessa behöver uppgifterna för dirigering av teledelanden, och andra som tillsynsmyndigheten bestämmer. Den utsedda databasoperatören skall i förhållande till teleoperatörerna tillämpa villkor som är konkurrensneutrala och får ta ut den ersättning som är skälig med hänsyn till kostnaderna. I formuleringen ligger att priset för databasoperatörens tjänster bör bestämmas utifrån skäliga affärsmässiga principer. Rimligt är att priset bör täcka självkostnader, avskrivningar, förräntning av investerat kapital samt de underhålls- och utvecklingskostnader som kan hänföras till den tjänsten (prop. 2000/01:74, s. 24). De villkor som databasoperatören tillämpar gentemot teleoperatörerna skall vidare vara konkurrensneutrala. Detta innebär till att börja med att databasoperatören inte utan saklig grund får särbehandla vissa teleoperatörer, dvs. gynna eller missgynna någon i förhållande till hur andra behandlas. Om konkurrenternas villkor för att få tillgång till uppgifterna till sin utformning eller tillämpning är mindre fördelaktiga än vad databas-

operatören tillämpar för närstående teleoperatörer kan en diskriminering föreligga.

Enligt 42 § telelagen får ersättning för att överlämna telefonnummer grundas endast på driftskostnader för överlämnandet. Den som har överlämnat ett telefonnummer har inte rätt till ersättning för mer än hälften av de driftskostnader som utgörs av ökade trafikskostnader för ett telemedelande till telefonnumret. Det bör noteras att ökade trafikskostnader till följd av nummerportabilitet inte får inkludera kapitalkostnader för gjorda investeringar medan det motsatta gäller för ersättning för samtrafik (prop. 2000/01:74, s. 15). Ersättning för överlämnande av telefonnummer får tas ut endast från den teleoperatör som den anropande abonnenten har ingått avtal med om förmedling av telemedelandet. Den som överlämnar telefonnummer eller ändrar förval har inte rätt till ersättning från abonnenten för överlämnandet eller ändringen. Beträffande sådana frågor skall i övrigt bestämmelserna om samtrafik i 32 och 33 §§ tillämpas. Detta innebär att ersättningen skall vara rättvis och skälig med hänsyn till kostnaderna.

Allmänt om nummerportabilitet

Med nummerportabilitet förstås alltså att en abonnent ges möjlighet att behålla sitt telefonnummer när denne byter operatör, telefonitjänst eller geografisk adress. Dessa olika typer av nummerportabilitet kallas för operatörsportabilitet, telefonitjänstportabilitet och geografisk portabilitet. Operatörsportabilitet innebär i princip ett byte av telefonnät, medan de två sistnämnda kan erbjudas främst inom en teleoperatörs telenät. Den tidigare regleringen på EU-nivå och den svenska regleringen omfattar operatörsportabilitet (jfr prop. 2000/01:74, s. 6).

Genom att en abonnent till följd av nummerportabiliteten slipper att byta telefonnummer vid byte av operatör kan denne undgå de administrativa kostnader och andra olägenheter som kan vara förknippade med ett byte av ett telefonnummer, speciellt ett inarbetat sådant. Nummerportabilitet har därför stor betydelse för utvecklingen av konkurrens och valfrihet på telemarknaden. Ett viktigt skäl till att konkurrensen fram till införandet av nummerportabiliteten varit begränsad var att abonnenter, som hade möjlighet att direktansluta sig till en annan teleoperatör, var tvungna just att byta sitt telefonnummer. Fortfarande är dock nästan samtliga

abbonnenter, vad gäller fast telefoni, fortfarande direktanslutna till Telia AB som ägare av det befintliga accessnätet för direktanslutning. Detta innebär i sin tur att övriga teleoperatörer är beroende av indirekt anslutning via Telias nät för att kunna nå sina kunder. Sådan indirekt anslutning kan ske genom att den uppringande abonnenten genom ett stående förval kopplas till en annan teleoperatör som utför teletjänsten. Det kan också ske genom att abonnenten slår ett särskilt prefix och telemeddelandet därigenom kopplas vidare från den teleoperatör hos vilken man är direktanslutet till en annan operatör (prop. 2000/01:74, s. 7).

Regeringen har i lagstiftnings-sammanhang uttalat sig om nummerportabilitetens betydelse för en ökad konkurrenssituation. I prop. 2000/01:74 uttalade regeringen följande (s. 7).

Nummerportabilitet har hittills fått sin praktiska betydelse främst då nytillkommande teleoperatörer bygger egna telenät med möjlighet till direktanslutning för nya abonnenter. Då det varit förenat med stora kostnader att bygga egen infrastruktur har nya nät vid sidan om Telias endast i begränsad utsträckning byggts ut. Nya telenät är nu emellertid under uppbyggnad, inte bara av traditionella teleföretag utan också av flera bredbandsföretag och av kommuner. Bland de anslutningsformer som kan komma att få stor betydelse är de där abonnenter ansluts till en telefonstation genom en fast radiolänk. Kostnaderna för utbyggnad av en sådan anslutning är väsentligt lägre än att dra fysiska ledningar till varje abonnent. Även andra accessnät som går hela vägen fram till abonnenten, som till exempel kabel-TV-nät, fibernät och elnät, kommer sannolikt i högre grad att användas för olika former av kommunikationsöverföring i framtiden.

Fler operatörer förväntas kunna utnyttja Telias fasta telenät för direktanslutning till följd av Europaparlamentets och rådets förordning om tillträde till accessnät, som skall tillämpas från den 1 januari 2001. Den innebär att operatörer för fast telefoni som bedöms ha betydande inflytande på marknaden är skyldiga att ge tillgång till sitt accessnät och erbjuda samlokalisering samt viss ytterligare försörjning till andra operatörer som så begär. Reglerna kommer att underlätta byte av direktanslutning till en teleoperatör, vilket gör att en fungerande nummerportabilitet ökar i betydelse.

Som redogjorts för ovan kommer LLUB-förordningen så småningom att ersättas av det nya EG-regelverket. Det kommer alltså att finnas fortsatta möjligheter att skapa förutsättningar för tillträde till det metallbaserade accessnätet. Regeringens antaganden har därför alltså bärkraft och delas av oss. Det måste således föreskrivas möjligheter till att ålägga skyldigheter om nummerportabilitet i enlighet med USO-direktivet. Den reglering som gäller enligt 39 § telelagen idag tillfyllest för att uppfylla USO-direktivets krav och bör överflyttas till lagen om elektronisk kommunikation.

Ett tillägg bör dock göras som klargör att skyldigheten inte gäller överlämnande av nummer mellan nät som tillhandahåller tjänster i en fast eller en mobil anslutningspunkt.

Föreligger det behov av en reglering av central databas och av ersättningsfrågan?

I den ovannämnda propositionen (prop. 2000/01:74) har regeringen redogjort för de tekniska grunderna för hur bl.a. styrning av teledelanden till överlämnade telefonnummer går till. För en närmare redovisning hänvisas dit. I detta sammanhang bör dock kortfattat nämnas något om alternativa metoder för att styra ett överlämnat teledelande. De relevanta dirigeringsmetoderna är – utan ändring av terminologin – redovisade på följande sätt av regeringen (prop. 2000/01:74, s. 8).

- *Vidaredirigering ("Onward routing")* – den ursprungliga teleoperatören, dvs. den teleoperatör som innehar telenätet där ett teledelande har sitt ursprung, inbegripet sådan teleoperatör som den anropande abonnenten genom förval eller på annat sätt valt skall förmedla ett teledelande, dirigerar meddelandet till den överlämnande teleoperatörens telenät. I dennes nät görs en porteringskontroll, ett dirigeringsnummer tillförs och meddelandet vidareförmedlas till den mottagande teleoperatörens telenät.
- *"Dropback"* – på samma sätt som ovan dirigerar ursprungsoperatören meddelandet till den överlämnande. Där görs en porteringskontroll. Dirigeringsnumret tillförs och meddelandet signaleras bakåt åter till ursprungsoperatören som sedan vidareförmedlar det till den mottagande teleoperatörens telenät med stöd av dirigeringsnumret.
- *"Query on release"* – även här dirigerar ursprungsoperatören meddelandet till den överlämnande. Där görs en porteringskontroll. Information om att numret är överlämnat signaleras bakåt till ursprungsoperatören. Dirigeringsinformation erhålls i det ursprungliga telenätets operationella databas och meddelandet förmedlas därefter till den mottagande teleoperatörens telenät med hjälp av dirigeringsnumret.
- *Direktidirigering efter egen porteringskontroll ("all call query")* – ursprungsoperatören gör själv en porteringskontroll och eventuellt dirigeringsnummer fås ur dennes operationella databas. Meddelandet förmedlas direkt till den mottagande teleoperatörens

telenät utan att behöva passera den överlämnandes telenät. Denna metod benämns i det följande *direktdirigering*, som dock inte bör förväxlas med andra användningar av termen i andra telesammanhang.

I Sverige har teleoperatörerna valt två olika metoder för hur telemeddelanden till överlämnade telefonnummer skall dirigeras mellan operatörerna, vidaredirigering och direktdirigering, samt att dirigeringsnumret skall utpeka det mottagande telenätet.

Regeringen konstaterade i den nämnda propositionen att nummerportabilitetsreformen ännu inte har fått förväntat genomslag och att detta främst beror på de ersättningsregler för hur ökade trafik kostnader som uppstår i den överlämnande teleoperatörens nät vid nummerportabilitet skall regleras mellan parterna. En hämsko för effektiva dirigeringsmetoder konstaterades vara att någon central referensdatabas för direktdirigeringsmetoden ännu inte kommit till stånd och att detta kunde bero på bl.a. bristande ekonomiska motiv att övergå från vidaredirigeringsmetoden. Tidigare diskussioner har handlat om huruvida referensdatabasen borde drivas av ett offentligt eller ett privat organ samt osäkerheten kring vilka regler som gäller för hantering av referensdata i en sådan databas, exempelvis vilka villkor (främst avseende pris) den som handhar den centrala referensdatabasen kan ställa för att tillhandahålla information ur databasen. Regeringen fann att den bästa lösningen för att skapa incitament för dels en mottagande operatör att överta telefonnummer, dels den ursprungliga operatören att dirigera trafiken på det mest kostnadseffektiva sättet var att ersättningen till en överlämnande teleoperatör för ökade trafik kostnader i dennes telenät – till följd av ett telemeddelande till ett överlämnat telefonnummer – får tas ut endast från den teleoperatör som den anropande abonnenten ingått avtal med om förmedling av telemeddelandet ("ursprungsoperatör"). Ersättningen får uppgå till högst hälften av den ökade kostnaden. Den valda ersättningsprincipen stämmer väl överens med Europeiska kommissionens förslag till riktlinjer (ONPCOM00-02, 12 januari, 2000). Vi har ingen avvikande uppfattning.

I likhet med regeringen anser vi att det är en nödvändighet att det skapas de bästa förutsättningar för att nummerportabilitet skall kunna bli en ofta utnyttjad funktion i det svenska telefonsystemet. För detta krävs en rationell hantering av information om överlämnade telefonnummer och en effektiv dirigering av telemeddelanden

till sådana nummer. Den mest rationella dirigeringsmetoden är enligt regeringen direktdirigering ("all call query"). En förutsättning för att dirigera teledelanden enligt direktdirigeringsmetoden är tillgång till referensdata, dvs. överlämnat telefonnummer, tidpunkt för överlämnandet, överlämnande och mottagande teleoperatör. Sådana data kan tillhandahållas av en central referensdatabas, vars huvudsakliga uppgift alltså är att lagra och tillhandahålla referensdata för alla överlämnade telefonnummer i Sverige. Någon förändring av de förutsättningar som låg till grund för att införa en bestämmelse i telelagen om en referensdatabas har, såvitt framkommit i utredningen, inte förändrats. Det föreligger mot angiven bakgrund alltså ett behov av en central databas för att stimulera nummerportabilitet.

Vi finner att det föreligger skäl att reglera även den centrala databasen och ersättningsfrågan i lagen om elektronisk kommunikation. Frågan är om USO-direktivets reglering ställer upp hinder mot detta. Vad först gäller en central databas är syftet med regleringen att skapa ett rationellt system för hur behövlig information för genomförande av nummerportabilitet skall kunna tillhandahållas. USO-direktiven reglerar i mycket liten utsträckning de administrativa rutiner eller tekniska funktioner som på något sätt måste finnas för att kunna genomföra en skyldighet om t.ex. förval eller nummerportabilitet. Detta kan inte medföra att det nationellt inte får ställas upp sådana regler. Vi ser därför inget hinder mot att införa en reglering av en central databas i den nya lagen.

Vad sedan gäller ersättningsfrågan är syftet med en reglering att stimulera nummerportabilitet som en konkurrensökande funktion. Detta ligger i linje med det nya EG-regelverket i dess helhet. I artikel 30.2 i USO-direktivet anges att principen om kostnadsorientering skall gälla den samtrafik som behövs för och föranleds av nummerportabiliteten. Den reglering som nu finns i 42 § telelagen går längre genom att, utöver tillämpning av principen om kostnadsorientering, endast en viss del av kostnaderna kan ersättas. Eftersom regleringen om nummerportabilitet i USO-direktivet är utformad som en rättighet för abonnenter och bestämmelsen i 42 § telelagen är avsedda att förbättra möjligheterna för abonnenterna att kunna välja ny operatör, anser vi att det finns starka skäl att införa reglerna om hur ersättningsfrågan skall regleras för att på bästa sätt stimulera en effektiv användning av nummerportabilitet.

Den reglering som införts i 39 a § och i 42 § föreslås därför överföras till den nya lagen. Genom att databasoperatören regleras i

lagen hamnar verksamheten också under Post- och telestyrelsens tillsyn. De nämnda bestämmelserna i telelagen bör därför överföras till lagen om elektronisk kommunikation i princip ordagrant. De bakomliggande förarbetena kan därför alltjämt tjäna som vägledning.

10.8 Integritetsskydd

10.8.1 *Kommunikationsdataskyddsdirektivet*

Vårt förslag: Den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst skall ansvara för att användarnas personuppgifter och integritet i nätet skyddas.

Trafikuppgifter om abonnenter eller användare skall utplånas eller avidentifieras när de inte längre behövs för att överföra ett elektroniskt meddelande. Undantag från detta skall gälla om uppgifterna behövs för fakturering eller andra tjänster. I det senare fallet skall erfordras samtycke från abonnenten eller användaren.

Andra lokaliseringssuppgifter än trafikuppgifter (såsom uppgifter om position från satellit – t.ex. GPS) som rör användare eller abonnenter får endast behandlas av den som bedriver anmälningspliktig verksamhet för tjänster där uppgifterna behövs sedan uppgifterna har avidentifierats eller om användarna eller abonnenterna gett sitt samtycke till behandlingen.

Ett särskilt förbud mot avlyssning m.m. införs för att säkerställa ett skydd för hemligheten för elektroniska meddelanden (kommunikation enligt direktivets terminologi). Regleringen motsvarar i huvudsak bestämmelserna om telehemlighet i teledataskyddsdirektivet. Förbudet att behandla sådana uppgifter innebär inte något hinder mot nödvändig mellanlagring (eng. buffering) eller sådan lagring som sker endast för att effektivisera fortsatt överföring till andra mottagare (caching) eller viss inspelning av affärssamtal.

Användningen av elektroniska kommunikationsnät för att lagra information eller för att få tillgång till information som är lagrad i en abonnents eller användares terminalutrustning föreslås vara tillåten endast på villkor att abonnenten eller användaren i fråga erhåller klar och fullständig information om ändamålet med behandlingen och ges tillfälle att hindra sådan behandling.

Beträffande abonnentförteckningar skall abonnenter som är fysiska personer bl.a. ges möjlighet att avgöra om och i så fall vilka personuppgifter som skall finnas med i en allmän abonnentförteckning. Det skall vara kostnadsfritt att inte förtecknas i allmänna abonnentförteckningar eller att kontrollera, rätta eller dra tillbaka personuppgifter från dem.

Förhållandet till teledataskyddsdirektivet

Ramdirektivet, auktorisationsdirektivet och direktivet om samhällsomfattande tjänster innehåller referenser till teledataskyddsdirektivet (97/66/EG). Meningen är dock att teledataskyddsdirektivet skall ersättas med ett nytt direktiv, Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation), i det följande benämnt kommunikationsdataskyddsdirektivet.

Vårt förslag till ny lagstiftning är baserat på att kommunikationsdataskyddsdirektivet antas och att det skall vara genomfört i medlemsstaterna senast någon gång under hösten 2003. Det är emellertid ändamålsenligt att direktivet genomförs i lagen om elektronisk kommunikation redan från att lagen träder i kraft.

Frågor om e-postreklam bör dock inte regleras i lagen om elektronisk kommunikation utan liksom idag behandlas i särskild ordning i personuppgiftslagen och marknadsföringslagen. Utredningen avser att inkomma med en särskild rapport om de författningsändringar som föranleds av kommunikationsdataskyddsdirektivets bestämmelser om icke begärd kommunikation i artikel 13.

Tillämpningsområde och syfte

Syftet med kommunikationsdataskyddsdirektivet är enligt artikel 1 att harmonisera medlemsstaternas bestämmelser för att säkerställa ett likvärdigt skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet rätten till integritet, när det gäller behandling av personuppgifter inom sektorn för elektronisk kommunikation samt för att säkerställa fri rörlighet för sådana uppgifter samt för utrustning och tjänster avseende elektronisk kommunikation inom gemenskapen. Bestämmelserna i direktivet skall precisera och komplettera det allmänna dataskyddsdirektivet (95/46/EG). Till skillnad från det allmänna dataskyddsdirektivet är bestämmelserna avsedda att skydda även berättigade intressen för abonnenter som är juridiska personer. Direktivet omfattar all behandling av personuppgifter på de områden som direktivet reglerar. Till skillnad från det allmänna dataskyddsdirektivet är kommunikationsdataskyddsdirektivet alltså inte begränsat till behandling av personuppgifter som helt eller del-

vis är automatiserad eller, för det fall behandlingen inte är automatiserad, ingår i eller är avsedd att ingå i ett register.

Liksom beträffande teledataskyddsdirektivet skall kommunikationsdataskyddsdirektivet inte tillämpas på verksamheter som faller utanför gemenskapsrättens tillämpningsområde såsom allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet (inbegripet statens ekonomiska välstånd när verksamheten rör statens säkerhet) och statens verksamhet på straffrättens område.

Kommunikationsdataskyddsdirektivet innehåller en rad definitioner i artikel 2. Av särskilt intresse är definitionen av kommunikation, som i direktivet avser all information som utbyts eller överförs mellan ett begränsat antal parter genom en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst. Detta inbegriper inte information som överförs som en del av en sändningstjänst för rundradio eller TV till allmänheten via ett elektroniskt kommunikationsnät, om inte informationen kan sättas i samband med den enskilde abonnenten eller användaren av informationen.

I förklaringssats 16 i ingressen förklaras detta så att information som ingår i en sändningstjänst för rundradio eller TV som tillhandahålls via ett allmänt kommunikationsnät är avsedd för en potentiellt obegränsad publik och utgör inte en kommunikation enligt direktivet. I sådana fall där den enskilde abonnenten eller användaren som får sådan information kan identifieras, till exempel när det gäller beställ-TV-tjänster, omfattas emellertid den överförda informationen av vad som i direktivet avses med kommunikation.

Begreppen användare och kommunikation är särpräglade för de bestämmelser som finns i kommunikationsdataskyddsdirektivet. De bör därför med viss modifikation föras in i det kapitel i lagen som behandlar integritetsskydd. Beträffande kommunikation finns risk för begreppsförvirring med hänsyn till termen elektronisk kommunikation. Det föreslås därför att kommunikation enligt direktivförslaget i den nya lagen motsvaras av elektroniskt meddelande.

Direktivet skall enligt artikel 3 tillämpas på behandling av personuppgifter i samband med att allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster tillhandahålls i allmänna kommunikationsnät. Direktivets bestämmelser gäller således inte för elektroniska kommunikationstjänster som inte är allmänt tillgängliga i enskilda nät.

Nätsäkerhet

Enligt artikel 4.1 auktorisationsdirektivet skall den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa säkerheten i sina tjänster, om nödvändigt tillsammans med den som tillhandahåller det allmänna kommunikationsnätet när det gäller nätsäkerhet. Åtgärderna skall säkerställa en säkerhetsnivå som är anpassad till den risk som föreligger, med beaktande av tillgänglig teknik och kostnaderna för åtgärderna.

Den säkerhet som avses är skydd mot obehörig avlyssning och liknande och har inte med driftsäkerheten i nätet att göra. Driftsäkerheten tas i stället upp i tillträdesdirektivet och direktivet om samhällsomfattande tjänster. Artikel 4.1 bör i den nya lagen motsvaras av en särskild bestämmelse. Det föreslås att det klart framgår av bestämmelsen att den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst ansvarar för att personuppgifter och integriteten för fysiska och juridiska personer skyddas i nätet.

Om det föreligger särskilda risker för brott mot nätsäkerheten, skall enligt punkten 2 i artikeln den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst informera abonnenterna om sådana risker. Om risken ligger utanför tillämpningsområdet för de åtgärder som tjänsteleverantören skall vidta, skall leverantören informera abonnenterna om hur riskerna kan avhjälpas, med uppgift om de sannolika kostnader som detta kan medföra.

PTS har i en rapport av den 27 februari 2002 redovisat ett regeringsuppdrag angående förutsättningarna för att enligt telelagen utföra aktiv IT-kontroll. Enligt rapporten används begreppet aktiv IT-kontroll idag som en benämning på ett stort antal skilda aktiviteter för kontroll av egna IT-system i syfte att påvisa brister i säkerheten i nätverk, brandväggar etc. och identifiera svaga punkter i de aktuella IT-systemen. Kontrollen kan t.ex. utföras genom en direkt inkoppling i det nätverk som skall kontrolleras, dvs. utan användning av ett allmänt tillgängligt telenät, eller via en uppkoppling förmedlad genom det allmänt tillgängliga telenätet (motsvaras närmast av allmänt kommunikationsnät enligt den här föreslagna terminologin). Vid utförandet av IT-kontrollen kan kontrollanterna få tillgång till även annan information än sådan som behövs för kontrollen eller som kontrollen avser.

Sammanfattningsvis finner PTS i sin rapport att de olika sätt på vilka aktiv IT-kontroll kan bedrivas och de olika typer av information som därvid kan samlas kan medföra problem i förhållande till bestämmelser i bl.a. brottsbalken, personuppgiftslagen, sekretesslagen och regler inom civil- och arbetsrätten. PTS anser däremot inte att telelagen utgör något absolut hinder mot aktiv IT-kontroll, såsom verksamheten har beskrivits i rapporten, och finner därför ingen anledning att föreslå ändringar i den lagen.

Den av utredningen föreslagna lagen om elektronisk kommunikation innehåller regler om skydd för personuppgifter och integritet i nätet, förbud mot avlyssning och annan behandling av uppgifter i ett elektroniskt meddelande m.m. samt regler om tystnadsplikt som till stor del bygger på kommunikationsdata-skyddsdirektivet. De föreslagna reglerna innebär en skärpning av skyddet för enskildas personliga integritet. Som exempel kommer som huvudregel inte någon annan än berörda användare att få ta del av eller på annat sätt behandla uppgifter i ett elektroniskt meddelande eller trafikuppgifter som hör till detta i ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst om inte användarna lämnat samtycke till behandlingen. Enligt förslaget skall således den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst ansvara för att personuppgifter och integriteten för fysiska och juridiska personer skyddas i nätet. Även den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät för sådana tjänster är skyldig att vidta nödvändiga åtgärder. Det är mot denna bakgrund vår uppfattning att den föreslagna nya lagen kan ställa upp hinder eller i vart fall försvåra aktiv IT-kontroll som sker i vart fall inom men även via ett allmänt tillgängligt kommunikationsnät. I övrigt torde kommunikationsdata-skyddsdirektivet inte påverka rättsläget.

Skydd för hemligheten för elektroniska meddelanden

Artikel 5 innehåller den kanske mest grundläggande regeln i kommunikationsdataskyddsdirektivet. Medlemsstaterna skall genom nationell lagstiftning säkerställa konfidentialiteten vid kommunikation och därmed förbundna trafikuppgifter via allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster. De skall särskilt förbjuda avlyssning, uppfångande med tekniskt hjälpmedel, lagring eller andra metoder som innebär

att kommunikationen och de därmed förbundna trafikuppgifterna kan fångas upp eller övervakas av andra personer än användarna utan deras samtycke. Undantag får dock ske för den som har laglig rätt att göra detta i enlighet med artikel 15.1. Den artikeln handlar om möjlighet att genom lagstiftning vidta åtgärder för att begränsa omfattningen av vissa rättigheter och skyldigheter enligt direktivet, bl.a. de som anges i artikel 5, när en sådan begränsning är nödvändig för att skydda nationell säkerhet (dvs. statens säkerhet), försvaret och allmän säkerhet samt för förebyggande, undersökning, avslöjande av och åtal för brott eller vid obehörig användning av ett elektroniskt kommunikationssystem enligt artikel 13 i direktiv 95/46/EG.

Vidare framgår av artikel 5.1 att vad som anges där inte får förhindra teknisk lagring som är nödvändig för överföring av kommunikationen utan att det påverkar principen om konfidentialitet. Det som närmast avses är s.k. buffring, dvs. lagring av överförd information som sker för att olika funktioner i nätet skall hinna behandla informationen. I förklaringsats 22 förtydligas detta något. Förbudet mot lagring av kommunikation och tillhörande trafikuppgifter av andra än användarna eller utan deras samtycke är inte avsett att förbjuda automatisk, mellanliggande och tillfällig lagring av information, i den mån lagringen enbart görs för att utföra överföringen i det elektroniska kommunikationsnätet och under förutsättning att informationen inte lagras längre än vad som är nödvändigt för överföringen och trafikstyrningen och att konfidentialiteten förblir garanterad under lagringsperioden.

I samma förklaringsats finns också ett klarläggande om att artikel 5.1 under vissa förutsättningar inte utgör hinder mot s.k. cachning. Med cachning menas i detta sammanhang i allmänhet mellanlagring av information som sker för att effektivisera överföringen t.ex. genom att lagra information som ofta begärs så att den är åtkomlig på närmare håll, t.ex. i Europa, om informationen ursprungligen kommer från en webbsida i USA. Därvid anges att om det är nödvändigt för att effektivisera den fortsatta överföringen av allmänt tillgänglig information till andra mottagare av tjänsten på deras begäran, bör direktivet inte förhindra att sådan information får lagras längre, förutsatt att informationen i alla händelser skulle vara tillgänglig för allmänheten utan begränsning och att alla uppgifter som hänvisar till vilka enskilda abonnenter eller användare som begär sådan information utplånas.

I artikel 5.2 anges att punkten 1 inte får påverka sådan inspelning av kommunikation och därmed förbundna trafikuppgifter som är tillåten enligt lag när den utförs i samband med laglig affärsverksamhet för att tillhandahålla bevis på en affärstransaktion eller annan affärskommunikation.

Artikel 5 innehåller således ett åläggande för medlemsstaterna att säkerställa ett skydd för hemligheten för elektroniska meddelanden, i princip motsvarande det som tidigare gällt för telehemligheten enligt teledataskyddsdirektivet. I brottsbalken finns ett förbud mot brytande av post- eller telehemlighet i 4 kap. 8 § brottsbalken. I samma kapitel i brottsbalken finns också andra bestämmelser som kan vara tillämpliga, såsom bestämmelsen om dataintrång i 9 c §. Det förbud som artikel 5.1 föreskriver sträcker sig emellertid i vissa avseenden längre än brottsbalkens bestämmelser. Det föreslås därför att det förs in en särskild bestämmelse om att inte någon annan än berörda användare får ta del av eller på annat sätt behandla uppgifter i ett elektroniskt meddelande eller trafikuppgifter som hör till detta i ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst, om användarna inte har samtyckt till behandlingen. Undantag måste göras för 1) behandling av trafikuppgifter enligt vad som föreskrivs om detta, 2) reglerna om undantag från tystnadsplikt i vissa fall och 3) beträffande den som i radiomottagare har avlyssnat eller på annat sätt med användande av sådan mottagare fått tillgång till ett radiobefordrat elektroniskt meddelande som inte är avsedd för honom eller henne själv eller för allmänheten. Det sistnämnda undantaget motiveras av de ställningstaganden som tidigare gjorts om rätten för var och en att inneha en radiomottagare och att det därmed inte vore en framkomlig väg att straffsanktionera själva avlyssningen i mottagare av radiomeddelanden. I förarbetena till telelagen angav också föredragande statsrådet att den huvudsakliga utgångspunkten för den dåvarande regleringen av tystnadsplikten i 3 a § radiolagen (1966:755) för den som i mottagare avlyssnat ett teledatameddelande var att etern var fri och att envar enligt radiolagstiftningen i princip fritt kunde lyssna till radiobefordrade meddelanden; se betänkandena SOU 1992:70, sid. 331, och 1992:110, sid. 152 och prop. 1992/93:200 sid. 166 f.

Det bör samtidigt framgå av lagtexten att förbudet att behandla sådana uppgifter rörande ett elektroniskt meddelande inte utgör hinder mot sådan lagring som är automatisk, mellanliggande och tillfällig om den är nödvändig för överföring av ett elektroniskt

meddelande, eller i den utsträckning det är nödvändigt för driften av ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst. Förbudet skall inte heller hindra att andra får tillgång till innehållet i ett elektroniskt meddelande, om innehållet är allmän tillgängligt där den överförda informationen sändes ut, och det endast sker för att effektivisera den fortsatta överföringen till andra mottagare samt under förutsättning att uppgifter om vem som begärt att få informationen utplånas. Slutligen skall förbudet enligt förslaget inte hindra en sådan inspelning av ett elektroniskt meddelande och trafikuppgifter som hör till denna som sker för att säkra bevis avseende ett avtal eller annan affärshändelse.

Behandling av cookies m.m.

Kommunikationsdataskyddsdirektivet innehåller i artikel 5.3 en regel om behandling av cookies och andra företeelser där information skickas över ett elektroniskt kommunikationsnät för att lagras i mottagarens terminalutrustning. Cookies är datafiler där information lagras för att t.ex. användas vid ett senare elektroniskt meddelande för att kunna se om den som begär information tidigare har gjort detta. Genom informationen kan bl.a. innehållet på en webbsida anpassas efter olika användarmönster.

Enligt artikel 5.3 skall medlemsstaterna säkerställa att användningen av elektroniska kommunikationsnät för att lagra information eller för att få tillgång till information som är lagrad i en abonnents eller användares terminalutrustning endast är tillåten på villkor att abonnenten eller användaren i fråga förses med klar och fullständig information, bl.a. om ändamålen med behandlingen, i enlighet med direktiv 95/46/EG, och erbjuds rätten att vägra sådan behandling av den dataregisteransvarige. Detta får inte förhindra någon teknisk lagring eller åtkomst som endast sker för att utföra eller underlätta överföringen av en kommunikation via ett elektroniskt kommunikationsnät eller som är absolut nödvändig för att leverera en av informationssamhällets tjänster som användaren eller abonnenten uttryckligen har begärt.

Det föreslås att det införs en bestämmelse i den nya lagen som motsvarar regeln.

Behandling av trafikuppgifter

I artikel 6 kommunikationsdataskyddsdirektivet regleras behandlingen av trafikuppgifter. Med trafikuppgifter avses såväl enligt direktivet som enligt förslaget till ny lag alla uppgifter som behandlas i syfte att överföra ett elektroniskt meddelande via ett elektroniskt kommunikationsnät eller för att fakturera den. Trafikuppgifter om abonnenter och användare som behandlas och lagras av leverantören av ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst skall enligt artikel 6.1 utplånas eller avidentifieras när de inte längre behövs för sitt syfte att överföra en kommunikation, utan att det påverkar tillämpningen av punkterna 2, 3 och 5 i samma artikel samt artikel 15.1 (se ovan under *Skydd för hemligheter för elektroniska meddelanden* betr. sistnämnda hänvisning).

Enligt punkten 2 får trafikuppgifter som krävs för abonnentfakturering och betalning av samtrafikavgifter behandlas. Sådan behandling är tillåten endast fram till utgången av den period under vilken det lagligen går att göra invändningar mot fakturan eller kräva betalning.

För att saluföra elektroniska kommunikationstjänster eller för att tillhandahålla mervärdestjänster får enligt punkten 3 en leverantör av en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst behandla de uppgifter som avses i punkt 1 i den utsträckning och under den tidsperiod som är nödvändig för sådana tjänster eller sådan marknadsföring, om den abonnent eller användare som uppgifterna gäller har samtyckt till detta. Användare eller abonnenter skall ha möjlighet att när som helst dra tillbaka sitt samtycke till behandling av trafikuppgifter.

Tjänsteleverantören skall informera abonnenten eller användaren om de typer av trafikuppgifter som behandlas och om behandlingens varaktighet för de ändamål som anges i punkt 2 och 3. Beträffande punkten 3 skall detta ske innan samtycke lämnas.

Behandlingen av trafikuppgifter skall begränsas till sådana personer som fått i uppdrag av den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster att sköta fakturering, trafikstyrning, kundförfrågningar, spårning av bedrägerier, marknadsföring av elektroniska kommunikationstjänster eller tillhandahållande av en mervärdestjänst. Behandlingen skall begränsas till sådant som är nödvändigt för dessa verksamheter.

Det föreslås att det tas in bestämmelser i lagen om elektronisk kommunikation om behandlingen av trafikuppgifter. Därvid måste undantag från begränsningarna enligt ovan göras för en myndighet eller domstol när den behöver få tillgång till sådana uppgifter för att lösa tvister om samtrafik och fakturering i enlighet med artikel 6.6. Detsamma gäller för den nämndprövning som vi föreslår skall införas; se avsnitt 10.9.6.

Undantag behöver i enlighet med hänvisningen till artikel 15.1 göras för elektroniska meddelanden som befordras eller har expedierats eller beställts till eller från en viss adress i ett elektroniskt kommunikationsnät som omfattas av beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning för att åstadkomma motsvarighet till vad som idag anges i 50 § första stycket 1 telelagen.

Undantag behöver också göras i den utsträckning det är nödvändigt för att förhindra och avslöja obehörig användning av ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst. Även här utgör hänvisningen till artikel 15.1 stöd för bestämmelsen.

Behandling av lokaliseringssuppgifter

Med lokaliseringssuppgifter avses enligt kommunikationsdataskyddsdirektivet alla uppgifter som behandlas i ett elektroniskt kommunikationsnät och som visar den geografiska positionen för terminalutrustningen för en användare av en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst. Artikel 9 i direktivet avser lokaliseringssuppgifter som inte är trafikuppgifter. Till lokaliseringssuppgifter som samtidigt är trafikuppgifter hör framförallt information om i vilken cell i ett cellulärt uppbyggt mobilkommunikationssystem som t.ex. GSM som en användare befinner sig för tillfället. Sådana uppgifter regleras inte av artikel 9 utan av artikel 6 om trafikuppgifter. I artikel 9 regleras andra lokaliseringssuppgifter som avser användare eller abonnenter i ett elektroniskt kommunikationsnät. Det kan t.ex. avse positionsbestämning av en mobiltelefon via satellit, idag framförallt genom det amerikanska GPS-systemet. Bestämmelsen saknar motsvarighet i teledataskyddsdirektivet.

I artikel 9.1 anges att om andra lokaliseringssuppgifter än trafikuppgifter som rör användare eller abonnenter av allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunika-

tionstjänster kan behandlas, får dessa uppgifter endast behandlas sedan de har aidentifierats eller om användarna eller abonnenterna givit sitt samtycke, i den utsträckning och för den tid som krävs för tillhandahållandet av en mervärdestjänst. Innan användaren eller abonnenten ger sitt samtycke skall tjänsteleverantören informera denne om vilken typ av andra lokaliseringssuppgifter än trafikuppgifter som kommer att behandlas, behandlingens syfte och varaktighet samt om uppgifterna kommer att vidarebefordras till tredje part för tillhandahållande av mervärdestjänsten. Användare eller abonnenter skall ha möjlighet att när som helst dra tillbaka sitt samtycke till behandling av andra lokaliseringssuppgifter än trafikuppgifter.

Vidare gäller enligt punkten 2 samma artikel att om användaren eller abonnenten samtyckt till behandling av sådana lokaliseringssuppgifter skall denne även fortsättningsvis ha möjlighet att på ett enkelt sätt och kostnadsfritt tillfälligt kunna motsätta sig behandlingen av sådana uppgifter för varje uppkoppling eller för varje överföring av kommunikation (elektroniskt meddelande enligt förslaget till ny lag).

Liksom beträffande trafikuppgifter gäller här att endast vissa personer är behöriga att ta befattning med uppgifterna. Behandlingen i enlighet med punkterna 1 och 2 skall begränsas till personer som handlar på uppdrag av den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst eller den tredje part som tillhandahåller mervärdestjänsten. Behandlingen skall begränsas till det som är nödvändigt för att tillhandahålla mervärdestjänsten.

Reglerna i artikel 9 bör genomföras genom att en bestämmelse med motsvarande innebörd tas in i den nya lagen.

Specificerade räkningar, nummerpresentation och automatisk omstyrning

Kommunikationsdataskyddsdirektivet innehåller vidare vissa bestämmelser om rätt för abonnenter att få ospecificerade räkningar (artikel 7), detaljerade bestämmelser kring nummerpresentation m.m. (artikel 8) samt om möjlighet att stoppa automatisk omstyrning (artikel 11). Motsvarigheter till dessa regleringar finns i teledataskyddsdirektivet. Reglerna innebär bl.a. att om nummerpresentation tillhandahålls, skall den som ringer upp ha möjlighet

att hindra att hans eller hennes telefonnummer visas för den uppringde. Denne skall i sin tur, om operatören tillhandahåller nummerpresentation och numret visas innan samtalet etableras, ha möjlighet att på ett enkelt sätt avvisa inkommande samtal när nummerpresentationen åsidosätts. Om ett samtal styrs om till ett annat nummer, skall den uppringde på ett enkelt sätt och kostnadsfritt kunna förhindra att det uppkopplade numret visas hos den som ringer upp. Det skall också vara möjligt för abonnenten att på ett enkelt sätt och kostnadsfritt kunna förhindra omstyrning som görs av andra till dennes telefonnummer.

I artikel 3.2 kommunikationsdataskyddsdirektivet anges att bl.a. artiklarna 8 och 11 skall tillämpas på abonnentledningar anslutna till digitala stationer och, där det är tekniskt möjligt och inte krävs en oproportionerligt stor ekonomisk insats, på abonnentledningar anslutna till analoga stationer. Enligt nuvarande reglering i telelagen och teleförordningen finns inga undantag för analoga stationer vilket sammanhänger med de tekniska förhållandena i Sverige.

I punkten 3 samma artikel anges vidare att medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om sådana fall där det skulle vara tekniskt omöjligt eller krävas en oproportionerligt stor ekonomisk insats för att uppfylla kraven i artiklarna 8, 10 och 11.

Det föreslås att skyldigheterna enligt artiklarna 8 och 11 införs generellt.

Idag regleras rätten att erhålla ospecificerad räkning i telelagen medan regler om nummerpresentation m.m. och om automatisk omstyrning (vidarekoppling) ges i teleförordningen efter bemyndigande i 52 § telelagen.

Vårt förslag till reglering är i enlighet med regeringsformen att hänföra till föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Sådana föreskrifter meddelas enligt 8 kap. 3 § regeringsformen genom lag. Undantag från denna regel ges emellertid i 7 § samma kapitel. Enligt detta lagrum kan regeringen utan hinder av 3 § efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser vissa särskilda ämnen, däribland skydd för personlig integritet vid behandling av personuppgifter. Vissa begränsningar finns dock beträffande rätten att föreskriva om rättsverkan av brott. Det är således möjligt att delegera frågor om nummerpresentation och om automatisk omstyrning till regeringen. Reglerna om nummerpresentation m.m. i artikel 8

kommunikationsdataskyddsdirektivet är detaljerade och tekniska, vilket kan tala för att de bör regleras i förordning med hänsyn till att ändringsbehovet kan vara större för regler som är avhängiga den tekniska utvecklingen. Å andra sidan är dessa artiklar i stort sett oförändrade sedan teledataskyddsdirektivets tillkomst och det finns inte någon särskild möjlighet att ändra just dessa artiklar i direktivet. Mot bakgrund av särskilt det sistnämnda anser vi att det inte finns anledning att behandla dessa artiklar på annat sätt än övriga i direktivet. De bör därför motsvaras av bestämmelser i lagen.

Undantag beträffande nummerpresentation och lokaliseringuppgifter i vissa fall

Enligt artikel 10 kommunikationsdataskyddsdirektivet skall medlemsstaterna säkerställa att det finns öppna förfaranden som reglerar det sätt på vilket den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst har möjlighet att temporärt åsidosätta skydd mot nummerpresentation, om en abonnent begär spårning av hotfulla samtal eller okynnessamtal. I så fall skall, i enlighet med nationell lagstiftning, de uppgifter som identifierar den uppringande abonnenten lagras och hållas tillgängliga av den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst. Denna regel, som idag har en motsvarighet i telelagen, bör införas i den nya lagen. Det skall således vara möjligt att temporärt åsidosätta skydd mot nummerpresentation och under viss tid lagra uppgifter som identifierar den anropande abonnenten hos operatören för att kunna spåra okynnessamtal eller andra störande samtal. Uppgifterna skall hållas tillgängliga för abonnenten på begäran.

På samma sätt skall medlemsstaten säkerställa att det finns öppna förfaranden som reglerar hur det ska gå till att åsidosätta skydd mot nummerpresentation eller att behandla lokaliseringuppgifter i sådana fall där samtycke saknas eller till och med om abonnenten eller användaren tillfälligt motsatt sig åtgärden när det sker för organisationer som handhar nödsamtal och som erkänts som en sådan organisation av en medlemsstat. Detta avser bl.a. rättsvårdande myndigheter, ambulanscentraler och brandkårer. Det bör därför införas en bestämmelse i den nya lagen om att den som

bedriver anmälningspliktig verksamhet på begäran från Polisen eller en regional alarmeringscentral som avses i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler skall åsidosätta skydd mot nummerpresentation och utan samtycke eller trots vägran från abonnenten eller användaren tillhandahålla sådan organisation lokaliseringssuppgifter vid nödsamtal.

Den myndighet som regeringen bestämmer föreslås få meddela föreskrifter om det sätt på vilket skyldigheter enligt första stycket skall fullgöras.

Reglerna i artikel 3 punkterna 2 och 3 kommunikationsdataskyddsdirektivet (se föregående underavsnitt 10.7.1.8 ovan) gäller även för artikel 10. Några undantag beträffande abonnentledningar anslutna till analoga stationer torde dock inte heller här behövas i Sverige.

Abonnentförteckningar

Enligt artikel 12.1 kommunikationsdataskyddsdirektivet skall medlemsstaterna säkerställa att abonnenterna kostnadsfritt informeras om ändamålen med tryckta eller elektroniska abonnentförteckningar som är tillgängliga för allmänheten eller kan erhållas genom en nummerupplysningstjänst som kan innehålla abonnenternas personuppgifter, innan personuppgifter om abonnenten tas in i den. Abonnenten skall också informeras om alla de användningsmöjligheter som bygger på sökfunktioner som finns i de elektroniska versionerna av abonnentförteckningen.

I punkten 2 anges principen om opt-in, dvs. krav på samtycke i förväg, beträffande abonnentförteckningar. Medlemsstaterna skall säkerställa att abonnenterna ges möjlighet att avgöra om deras personuppgifter skall finnas med i en allmän abonnentförteckning och i så fall vilka personuppgifter. De skall också ges möjlighet att bekräfta, rätta eller dra tillbaka sådana uppgifter. Bara sådana uppgifter som är relevanta för ändamålet med abonnentförteckningen enligt vad som fastställts av den som tillhandahåller förteckningen behöver tas med. Det skall vara kostnadsfritt att inte förtecknas i allmänna abonnentförteckningar eller att kontrollera, rätta eller dra tillbaka personuppgifter från dem.

Enligt punkten 3 får medlemsstaterna begära att abonnenterna ges tillfälle att lämna kompletterande samtycke för andra ändamål med en allmän abonnentförteckning än sökning av adressuppgifter

för personer grundade på deras namn och, vid behov, ett minimum av andra identifieringsuppgifter.

Punkterna 1 och 2 skall bara gälla för abonnenter som är fysiska personer. Medlemsstaterna skall dock enligt punkten 4 också, inom ramen för gemenskapslagstiftningen och tillämplig nationell lagstiftning, säkerställa att berättigade intressen för abonnenter som inte är fysiska personer är tillräckligt skyddade när det gäller införande av dem i allmänna abonnentförteckningar.

Några bestämmelser om behandling av personuppgifter för juridiska personer beträffande abonnentförteckningar föreslås inte. Beträffande s.k. omvänd sökning, t.ex. sökning av ett namn på ett telefonnummer, så har detta hittills varit tillåtet i Sverige. Det har inte framkommit skäl att ändra denna ordning. Den möjlighet som artikel 12.3 ger bör därför inte utnyttjas. I övrigt föreslås att artikel 12 genomförs genom en motsvarande bestämmelse i den nya lagen.

En särskild övergångsbestämmelse beträffande abonnentförteckningar finns i artikel 16 i direktivet. Detta beaktas i övergångsbestämmelserna.

Obeställd kommunikation

De ändringsbehov som kan uppkomma i svensk lagstiftning till följd av artikel 13 kommunikationsdataskyddsdirektivet kommer att behandlas i en särskild rapport till regeringen.

Tillämpningen av vissa bestämmelser i dataskyddsdirektivet

Bestämmelserna om rättslig prövning, ansvar och sanktioner i kapitel III i direktiv 95/46/EG skall enligt artikel 15.2 kommunikationsdataskyddsdirektivet gälla för de nationella bestämmelser som antas i enlighet med direktivet och för de individuella rättigheter som kan härledas från detsamma. Motsvarande regel finns i teledataskyddsdirektivet. Regeln genomförs i telelagen genom 55 §. En motsvarande bestämmelse föreslås i den nya lagen.

10.8.2 Hemlig teleavlyssning och teleövervakning

Vårt förslag: Reglerna i telelagen angående hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning föreslås överförda till den nya lagen. Skyldigheten skall gälla dem som tillhandahåller allmänna telefontjänster och allmänt tillgängliga telefontjänster. En föreskriftsrätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer samt möjlighet att medge undantag för enskilda fall föreslås också.

I 17 § telelagen finns en bestämmelse om skyldighet för den som har tillstånd enligt telelagen att bedriva televerksamhet så att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan verkställas och så att verkställandet inte röjs. Innehållet i och uppgifter om de avlyssnade eller övervakade teledelarna skall göras tillgängliga så att informationen enkelt kan tas om hand.

Skyldigheten enligt 17 § har således bara gällt i förhållande till större operatörer, eftersom bara sådana är skyldiga att ha tillstånd enligt telelagen. De i praktiken berörda tjänsterna torde vara fast och mobil telefoni.

För att inte skyldigheten skall drabba mindre operatörer, t.ex. många Internetoperatörer, oskäligt betungande, bör skyldigheten begränsas till dem som tillhandahåller ett allmänt telefontjänst eller ett allmänt tillgänglig telefontjänst.

Beträffande telefoni som förmedlas med hjälp av internetprotokoll (IP-telefoni) bör däremot även den som tillhandahåller en sådan tjänst eller nätet över vilken tjänsten överförs kunna omfattas av skyldigheterna under förutsättning att kriterierna för allmänt telefontjänst eller allmänt tillgänglig telefontjänst är uppfyllda.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela föreskrifter om sådana skyldigheter som här är ifråga. En möjlighet att för enskilda fall medge undantag från kravet föreslås också. Denna möjlighet är avsedd för fall där skyldigheten skulle bli oskäligt betungande.

Bestämmelserna i denna lag om integritetsskydd inverkar inte på de straffprocessuella tvångsmedlen i rättegångsbalken.

10.8.3 Tystnadsplikt

Vårt förslag: Reglerna i telelagen om tystnadsplikt föreslås föras över till den nya lagen med endast mindre ändringar.

Telelagens bestämmelser om tystnadsplikt och om undantag från denna bör föras över till lagen om elektronisk kommunikation med endast mindre ändringar.

10.9 Tillsyn, tvistlösning m.m.

Vårt förslag: Vi föreslår att det nya EG-regelverkets förfaranderegler om informationsskyldighet, samråd, handläggningstider, förfaranden för marknadsanalys m.m. införs i lagen om elektronisk kommunikation.

Den myndighet som regeringen bestämmer skall kontrollera efterlevnaden av den nya lagen om elektronisk kommunikation och de föreskrifter och skyldigheter som har meddelats med stöd av lagen.

Vi föreslår även att en särskild nämndprövning införs för slitande av tvister mellan enskilda.

Vi föreslår att Allmänna reklamationsnämnden skall vara det tvistlösande organet utanför domstol som anvisas i USO-direktivet för konsumenttvister.

Vi har hittills redogjort för de materiella regler som det nya EG-regelverket innehåller och föranleder på det nationella planet. I detta avsnitt behandlas regler avseende tillsyn och tvistlösning m.m.

10.9.1 Verksamhetens omfattning

Nuvarande nationella regler om tillsyn och tvistlösning

Av speciellt intresse är först och främst de tillsynsregler som återfinns i 57 – 61 §§ telelagen (TL). Enligt 57 § första stycket TL skall tillsynsmyndigheten utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen och av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen. För att kunna utföra sitt tillsynsuppdrag har myndigheten enligt 57 § andra stycket TL rätt att på begäran få de upplysningar och

handlingar som behövs från dem som bedriver anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet. Dessutom har tillsynsmyndigheten i samma syfte rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där verksamhet som omfattas av lagen bedrivs. Från tillträdesrätten har bostäder undantagits. Myndigheten har vidare enligt tredje stycket i samma lagrum rätt att få verkställighet hos kronofogdemyndigheten av sådana beslut som fattats som ett led i tillsynen.

I 58 § första stycket TL föreskrivs att tillsynsmyndigheten vid tillsynen skall ägna särskild uppmärksamhet åt att avtal om samtrafik och om upplåtelse och sammankoppling av nätverksamhet träffas i enlighet med lagen och meddelade tillståndsvillkor samt åt att användningen av nummerkapacitet sker enligt fastställda nummerplaner. De prioriterade områdena har valts ut mot bakgrund av att de är av central betydelse för möjligheterna att åstadkomma en fungerande telekommunikationsmarknad med flera företag som tillhandahåller teletjänster.

Tillsynsmyndighet är Post- och telestyrelsen (PTS). I den verksamhet som PTS bedriver ligger även enligt 58 § andra stycket TL att medla i uppkomna tvister som rör tillämpningen av lagen eller av föreskrifter eller tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av den. Medling skall ske om särskilda skäl inte talar för annat. PTS får i en sådan tvist yttra sig på begäran av en part.

PTS skall även enligt 59 § TL på begäran av en part bestämma när en pågående förhandling om samtrafikvillkor, överlämnande av telefonnummer eller förval skall vara avslutad. Om förhandlingen inte är avslutad inom utsatt tid, skall myndigheten medla mellan parterna.

Utöver medlingsrollen har PTS en roll som mer formell tvistlösare i vissa fall. Tvistlösningen ingår dock som en del av tillsynsverksamheten. PTS skall sålunda enligt 60 § andra stycket TL på ansökan av en part besluta vad som skall gälla mellan parterna i de frågor som en tvist om samtrafikvillkor, villkor för sammankoppling av nätkapacitet, överlämnande av telefonnummer eller förval gäller. Tvistlösningen skall endast bedrivas i den mån det är nödvändigt för att telelagen eller tillståndsvillkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

För att kunna sätta press på de olika aktörerna på marknaden att efterleva lagen eller tillståndsvillkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får PTS enligt 60 § första stycket meddela de förelägganden och förbud som behövs. Ett sådant föreläggande

får enligt 61 § TL innebära skyldighet att helt eller delvis upphöra med verksamheten. Myndigheten får i samband med föreläggandet besluta hur verksamheten skall avvecklas.

Det nya EG-regelverket

De materiella prövningar som aktualiseras genom det nya EG-regelverket är av varierande slag. Det kan vara fråga om tillstånd till att använda radiosändare eller adress ur en nationell adressplan, åläggande av särskilda skyldigheter för företag med dominerande ställning på en bestämd marknad till följd av en anmälan eller på myndighetens eget initiativ m.m.

Om en tvist i samband med de skyldigheter som uppstår genom ramdirektivet eller särdirektiven uppkommer mellan företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster i en medlemsstat, skall den berörda nationella regleringsmyndigheten enligt artikel 20 i ramdirektivet, på begäran av någon av parterna, så snart som möjligt, dock senast inom fyra månader, fatta ett bindande beslut för att lösa tvisten. Medlemsstaten ifråga skall kräva att alla parter samarbetar fullt ut med den nationella regleringsmyndigheten. Enligt andra punkten i samma artikel får den nationella regleringsmyndigheten ges rätt att vägra att lösa den aktuella tvisten om den anser att medling eller annat sådant instrument är bättre lämpat för att effektivt avgöra tvisten inom rimlig tid. Skulle en sådan alternativ tvistlösningsform inte leda till att parterna kommer överens skall tvisten lösas enligt första punkten.

Behov av nya regler

Den nya lagen om elektronisk kommunikation kommer att innehålla i princip samma typer av prövningsmoment som i dag. Den myndighet som regeringen bestämmer skall i likhet med vad som gäller enligt telelagen ta emot anmälningar, pröva ansökningar och andra ärenden samt utöva tillsyn enligt lagen eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen.

Det nya EG-regelverkets bestämmelser om tillsynsverksamheten är inte tydligt avgränsade och återfinns i ett antal bestämmelser i de olika direktiven. Det står dock tämligen klart att den gällande

svenska ordningen för tillsynsverksamhetens bedrivande huvudsakligen överensstämmer med EG-regelverkets. Såvitt kan utläsas ur det nya EG-regelverket begränsas dock inte den ansvariga myndighetens kompetensområde för tvistlösning på det sätt som gäller för PTS idag. En ny betydelsefull reglering är vidare det omfattande förfarande för samråd som införs.

Den rätt och skyldighet att pröva tvister som följer av artikel 20 i ramdirektivet är inte som idag begränsad till tvister om samtrafikvillkor, villkor för sammankoppling av nätkapacitet, överlämnande av telefonnummer eller förval. Det innebär att de tvistande parterna i högre utsträckning än vad som är förhållandet idag har möjlighet att vända sig till det behöriga organet för att få tvister lösta.

Också i dag finns tvistlösning som en särskild myndighetsuppgift. Denna form av myndighetsprövning är starkt knuten till tillsynsverksamheten och grundas i princip på ett offentlighetsintresse av fungerande och effektiva telekommunikationer. Verksamheterna går av naturliga skäl in i varandra och gränsdragningen mellan dem är svår att göra. Detta förhållande kan upplevas, och har upplevts, som att myndighetens roll är oklar och otydlig, vilket ger utrymme för misstro mot myndigheten. Parterna känner osäkerhet angående i vilken egenskap myndigheten agerar från tid till annan, hur den information som tillhandahållits i ett medlingsärende kan komma att användas av myndigheten i ett tillsynsärende osv.

Det är inte givet att det är samma myndighet som skall utföra samtliga de sysslor som lagen kräver. Tvärtom kan det finnas goda skäl att dela upp ansvarsområdena mellan flera myndigheter. Detta ställningstagande ingår emellertid som ett andra led i utredningens arbete. Det innebär att de problem som antytts ovan och som är knutna till att en och samma myndighet skall svara för flera verksamheter kan komma att sakna aktualitet. Å andra sidan kan det oberoende av möjligheten att fördela uppgifter mellan flera myndigheter innebära väsentliga fördelar om verksamhetsuppgifterna utformas på ett sätt som minimerar risken för inneboende intressekonflikter som kan underminera aktörernas och allmänhetens förtroende för myndighetsapparaten. Frågeställningarna bör därför uppmärksammas redan i denna fas av utredningsarbetet.

Till grund för de ställningstagande som utredningen gör i detta avsnitt ligger bl.a. promemorian (Ds 2000:56) "Effektivare tvistlösning på teleområdet". För en närmare genomgång av principiella resonemang om lämpligheten av olika tänkbara modeller för tvist-

lösning och överklagande hänvisas till framställningen i denna promemoria.

10.9.2 Om handläggningstider

Myndigheten har att vid sin handläggning av ärenden enligt lagen om elektronisk kommunikation tillämpa förvaltningslagen. Enligt 7 § denna lag skall ärenden handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Inom ramen för detta gäller som en grundläggande princip att handläggning av ärenden skall påbörjas i turordning efter den dag då de kom in till myndigheten och avgöras i den ordning de blir färdigberedda för beslut.

Beslut om åtgärder enligt lagen om elektronisk kommunikation kommer att vara av varierande slag. Vissa ärenden kommer att vara av mer skyndsam karaktär. Vi anser dock inte att det, med ett undantag, kan pekas ut vissa ärendekategorier som generellt sett skall handläggas med förtur. Det bör däremot lämnas öppet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i denna fråga.

Nämnda undantag gäller ärenden som rör radioprogram som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket YGL. Med hänsyn till de starka allmänintressen som är knutna till sådan verksamhet bör dessa ärenden alltid handläggas skyndsamt. En sådan regel får anses kräva lagform.

Genom det nya EG-regelverket införs härutöver vissa särskilda handläggningstider som skall iakttas under prövningsförfarandet.

Beslut om *tillstånd att använda radiosändare* skall enligt auktorisationsdirektivet meddelas inom sex veckor från det att ansökan kom in till myndigheten. Om tillståndet skall fördelas efter ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan får denna tid förlängas med högst åtta månader. En sådan förlängning bör bara få ske efter en särskild behovsprövning. Skulle den bestämda tiden komma i konflikt med en bestämmelse enligt en internationell överenskommelse som Sverige har anslutit sig till om användning av radiofrekvenser och satellitsamordning, gäller inte den nationella regleringen.

I ärenden som rör *tillstånd att använda adresser* skall ett beslut i tillståndsfrågan meddelas inom tre veckor från det att ansökan kom in till myndigheten. Även här kan tiden förlängas om ett förfarande med allmän inbjudan till ansökan används. I sådant fall får den

aktuella tiden förlängas med högst tre veckor. Också beträffande tillstånd att använda adresser gäller att förlängningen skall vara nödvändig för handläggningen av ärendet.

Utöver dessa två ärendetyper finns i direktiven handläggningstider vad gäller myndighetens *tvistlösningsverksamhet*. Enligt dessa skall en tvist vara avgjord senast inom fyra månader från det att begäran kom in till myndigheten.

I övrigt finns det inga närmare tidskrav vad gäller handläggningen av ärenden. Vissa tider för samrådsförfarandena anges visserligen i lagen, men dessa ställer inte upp krav på att myndigheten skall avgöra ärendet inom viss tid. Det finns däremot en reglering som innebär att en nationell myndighet inte får fatta ett beslut förrän efter en månad från det att en underrättelse om ett förslag till beslutet översänts till kommissionen.

10.9.3 Informationsskyldighet m.m.

Enligt artikel 5 i ramdirektivet skall medlemsstaterna säkerställa att operatörer tillhandahåller all den information, även ekonomisk information, som är nödvändig för att den ansvariga nationella myndigheten skall kunna säkerställa att bestämmelserna i eller de beslut som fattas enligt direktivet och särdirektiven följs. En begäran om information skall stå i proportion till genomförandet av uppgiften.

Den till synes fullständiga rätt till nödvändig information som ramdirektivet anger inskränks genom regleringen i artikel 11 i auktorisationsdirektivet. Anledningen till inskränkningen är en önskan att inte onödigtvis tynga speciellt mindre operatörer med rapporterings- och informationsskyldigheter. Sådana skyldigheter bör därför vara proportionella, objektivt motiverade och begränsade till vad som är absolut nödvändigt. I princip kan auktorisationsdirektivets reglering sägas specificera vad som är nödvändig information enligt ramdirektivets reglering.

Den nationella regleringsmyndigheten får enligt denna reglering endast kräva att företagen tillhandahåller sådana uppgifter som krävs för den allmänna auktorisationen, nyttjanderätterna eller de särskilda skyldigheterna och som står i proportion till syftet och är sakligt motiverade för

1. systematisk kontroll eller kontroll i enskilda fall av att skyldigheter eller villkor har uppfyllts avseende

- a) ekonomiska bidrag för finansieringen av samhällsomfattande tjänster,
 - b) erläggande av administrativ avgift eller ersättning,
 - c) särskilda skyldigheter om tillträde, samtrafik, val och förval av operatör, hyrda förbindelser m.m., som kan åläggas en operatör,
2. kontroll i varje enskilt fall av att de allmänna skyldigheter som gäller för verksamhet som bedrivs med stöd av den allmänna auktorisationen har uppfyllts,
 3. förfaranden för eller bedömning av framställningar om beviljande av nyttjanderätter,
 4. offentliggörande av jämförande kvalitets- och prisöversikter över tjänster till gagn för konsumenterna,
 5. klart definierade statistiska ändamål,
 6. marknadsanalys.

Om en nationell regleringsmyndighet kräver att ett företag skall tillhandahålla sådana uppgifter som anges i punkt 1 skall den upplysa företaget om det särskilda ändamål för vilket informationen skall användas.

De två nu behandlade artiklarna i EG-regelverket har sin motsvarighet i 57 § andra stycket telelagen. Enligt denna bestämmelse har tillsynsmyndigheten rätt att för tillsynen dels på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs, dels få tillträde till området, lokaler och andra utrymmen där verksamhet som omfattas av lagen bedrivs. Det sistnämnda gäller dock inte bostäder. Med hänsyn till auktorisationsdirektivets uttalade önskan att begränsa informationsskyldigheten för operatörerna, bör den inskränkning som avses i artikel 11 i det direktivet föras över i den nya lagen.

Den erhållna informationen kan även göras tillgänglig för ansvariga myndigheter i övriga medlemsstater. Detta skall dock ske under förutsättning att regler om sekretess för affärshemligheter kan upprätthållas.

Den ansvariga myndigheten får besluta om att göra den erhållna informationen allmänt tillgänglig genom att t.ex. lägga ut den på myndighetens webbsida. Ett krav för detta är att informationen kan bidra till en öppen och konkurrensutsatt marknad och att de gällande reglerna för skydd av affärshemligheter tillåter det.

Den rätt som tillsynsmyndigheten enligt 57 § andra stycket 2 telelagen har att få tillträde till området, lokaler och andra utrymmen där verksamhet som omfattas av lagen bedrivs är enligt utred-

ningens mening nödvändig för att säkerställa att en effektiv tillsynsverksamhet kan upprätthållas. Bestämmelsen skall därför överföras till den nya lagen om elektronisk kommunikation. I sammanhanget bör dock två frågor belysas närmare.

Den första frågan har att göra med att bestämmelsen om rätt till tillträde kommer att vara tillämplig på bl.a. verksamhet som avser sändning av radioprogram som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket YGL. Försiktighet bör iaktas med att tillämpa rätten till tillträde till en verksamhet som regleras av grundlagen. Den information som kan erhållas vid ett sådant tillträde kan medverka till att bl.a. den grundlagsreglerade rätten till anonymitet sätts ur spel. Sådant tillträde bör därför endast tillgripas i situationer där tillträdet är helt nödvändigt för att tillsynsverksamheten skall kunna bedrivas, dvs. när andra möjliga utvägar för tillsynsverksamhetens bedrivande är uteslutna eller uttömda.

Den andra frågan hänför sig till att lagen om elektronisk kommunikation kommer att vara tillämplig på elbolag i den mån dessa bedriver anmälningsskyldig elektronisk kommunikationsverksamhet. Elbolagen och deras elströmsverksamhet regleras genom elnätstiftningen och då huvudsakligen av ellagen (1997:857). Ellagen innehåller föreskrifter om elektriska anläggningar, om handel med el i vissa fall samt om elsäkerhet (1 kap. 1 § ellagen). Tillsynen över ellagen utövas av Elsäkerhetsverket.³¹ För den tillsyn som avser elsäkerhet eller driftsäkerheten hos elsystemet har Elsäkerhetsverket rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder (12 kap. 5 § ellagen). Genom att energiföretagen utökar sina verksamhetsområden till att omfatta även tillhandahållande av ett allmänt tillgängligt elektroniskt kommunikationsnät måste den myndighet som skall utöva tillsyn över sådana nät också ges befogenheter att kunna utöva tillsyn i starkströmsanläggningar. Detta är inte alldeles problemfritt. Frågan har behandlats ovan under avsnitt 10.6.9. Som där sägs bör regelverket för bl.a. tillsynsfrågorna när det gäller utrustning i kraftstationer ses över.

³¹ 2 § förordning (1992:1139) med instruktion för Elsäkerhetsverket.

10.9.4 Samråd

Ramdirektivet innehåller vissa samrådsregler som en nationell myndighet måste beakta under vissa angivna förutsättningar. Det gäller dels nationella samrådsförfaranden (artikel 6), dels gränsöverskridande samrådsförfaranden inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (artikel 7). Det finns även ett krav om samråd i frågor som rör slutanvändar- och konsumenträttigheter i USO-direktivet (artikel 33).

Samrådsreglerna speglar en önskan om att den nationella myndighetens beslut dels skall fattas på ett så bra underlag som möjligt med beaktande av marknadens intressen, dels så långt möjligt skall harmoniera med beslut av motsvarande myndigheter i de övriga medlemsstaterna. I skälen till ramdirektivet anges sålunda att det är viktigt att de nationella regleringsmyndigheterna rådgör med alla berörda parter när det gäller förslag till beslut och att de tar hänsyn till deras synpunkter innan ett slutgiltigt beslut fattas. Vidare slås det fast att de nationella regleringsmyndigheterna skall underrätta kommissionen och andra nationella regleringsmyndigheter om utkast till vissa beslut för att ge dem möjlighet att yttra sig i syfte att säkerställa att nationella beslut inte får negativa effekter för den inre marknaden eller för andra mål som anges i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

I artikel 6 i ramdirektivet föreskrivs att den nationellt ansvariga myndigheten skall ge berörda parter möjlighet att inom en skälig tidsfrist yttra sig över ett preliminärt förslag till beslut om en åtgärd, om denna har betydande inverkan på en bestämd marknad. Samrådsförfarandet behöver inte iakttas om myndigheten måste handla skyndsamt för att säkerställa konkurrensen och skydda användarnas intressen eller om beslutet ingår som ett led i ett tvistlösningsförfarande.

Vidare skall myndigheten enligt artikel 33 i USO-direktivet ta hänsyn till synpunkter från konsumenter och andra slutanvändare, tillverkare och företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster i frågor som rör konsument- och slutanvändarrättigheter avseende allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster. Sådant samråd skall ske, i den mån det är lämpligt, och i synnerhet om frågorna har en betydande inverkan på marknaden.

Utöver det nationella samrådsförfarandet skall ett gränsöverskridande samråd enligt artikel 7 i ramdirektivet ske under vissa

förutsättningar. Syftet med ett sådant förfarande är att säkerställa att det nya EG-regelverket tillämpas konsekvent i de olika medlemsstaterna. Det förslag till beslut som är föremål för nationellt samråd skall även göras tillgängligt för kommissionen och de nationella regleringsmyndigheterna i andra medlemsstater, om åtgärden skulle påverka handeln mellan medlemsstaterna och avser att:

- definiera de med hänsyn till nationella förhållanden bestämda marknaderna (artikel 15 i ramdirektivet),
- analysera de bestämda marknaderna för att avgöra om det råder effektiv konkurrens och om en operatör har ett betydande inflytande på marknaden (artikel 16 i ramdirektivet),
- införa skyldigheter för företag som kontrollerar tillträde till slutanvändarna för att säkerställa att dessa kan nå varandra (artikel 5.1 a i tillträdesdirektivet),
- införa skyldigheter för operatörer att tillhandahålla tillträde till tillämpningsprogram (API) och elektroniska programguider (EPG) på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor (artikel 5.1 b i tillträdesdirektivet),
- införa, ändra eller upphäva skyldigheter för företag med betydande inflytande på en marknad (artikel 8 i tillträdesdirektivet),
- avgöra om skyldigheter enligt äldre bestämmelser om prefix, förval, hyrda förbindelser och taxor till slutkunder för allmänt telefonnät och som berör slutkundsmarknaden skall behållas, ändras eller upphävas (artikel 16 i USO-direktivet).

Skulle en sådan åtgärd syfta till att definiera en berörd marknad som skiljer sig från dem som definierats i kommissionens rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader eller till att avgöra huruvida ett företag skall anses ha ett betydande inflytande på marknaden och har kommissionen meddelat den nationella myndigheten att den anser att den föreslagna åtgärden skulle utgöra ett hinder för den inre marknaden eller hyser allvarliga tvivel om att den är förenlig med gemenskapslagstiftningen, får kommissionen fatta beslut om att den nationella myndigheten skall dra tillbaka förslaget.

Detta innebär att kommissionen har vetorätt i frågor om definition av relevanta marknader eller fastställande av företag som anses ha betydande inflytande på marknaden. Kommissionens beslut om att den nationella regleringsmyndigheten skall dra tillbaka förslaget skall åtföljas av en detaljerad och objektiv analys av varför kommis-

sionen inte anser att den föreslagna åtgärden bör antas tillsammans med specifika förslag till ändringar av den.

Den berörda nationella regleringsmyndigheten skall i största möjliga utsträckning beakta yttrandena från övriga nationella regleringsmyndigheter och kommissionen och får, utom i de fall där kommissionen förbehållits vetorätt, anta det förslag till åtgärd som följer av detta och skall, om den gör det, meddela det till kommissionen.

Undantag från samrådsförfarandet

Under exceptionella omständigheter, när en nationell regleringsmyndighet anser att den måste handla skyndsamt för att säkerställa konkurrensen och skydda användarnas intresse, får den omedelbart vidta proportionella och tillfälliga åtgärder såsom ett undantag från de beskrivna samrådsförfarandena. Det klargörs inte i direktiven under vilka omständigheter som myndigheten får avstå från samråd.

Utredningen ställer sig tveksam till om ett beslut som enbart rör marknadsdefinition eller marknadsanalys kan motivera en avvikelse från samrådsförfarandet. Ett sådant beslut innebär inte några direkta rättsverkningar för någon aktör på marknaden. Undantaget bör därför i första hand tillämpas när det blir aktuellt att besluta om en specifik skyldighet, grundat på bl.a. den genomförda marknadsanalysen. I undantagsfall kan det dock tänkas att en sådan skyldighet är beroende av en ny marknadsanalys och att det inte tål det uppskov som ett samrådsförfarande innebär. Under alla förhållanden bör möjligheten till avvikelse från samrådsförfarandet tillämpas med försiktighet och i princip bara tillämpas när ett missförhållande på en marknad är så allvarligt att konkurrensen kan komma att skadas allvarligt om åtgärder inte omedelbart vidtas.

Regleringsmyndigheten skall utan dröjsmål, med en fullständig motivering, underrätta kommissionen och övriga nationella regleringsmyndigheter om åtgärder som vidtagits utan föreskrivet samråd. Om den nationella regleringsmyndigheten beslutar att göra sådana åtgärder permanenta eller att förlänga deras tillämpningsperiod skall detta beslut underkastas samrådsförfarandet.

Brister i samrådsförfarandet

En fråga är vad som gäller om en regleringsmyndighet inte korrekt fullgjort sin samråds skyldighet enligt artikel 6 och 7 i ramdirektivet. Som angetts ovan skall nationellt samråd ske när en åtgärds inverkan på marknaden är betydande. Samråd med kommission och andra medlemsstater skall ske i vissa fall om åtgärden kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Det framgår varken av ramdirektivet eller särdirektiven hur bedömningen av graden av en åtgärds inverkan på marknaden skall ske, dvs. när en inverkan är betydande. Däremot ges i ramdirektivet vissa kriterier om när en åtgärd kan anses påverka handeln mellan medlemsstater.³² Dessa är tämligen vaga och mångtydiga, vilket gör dem svåra att tolka även om de har sin motsvarighet inom konkurrensrätten.

Trots att det mesta synes kunna falla in under kriterierna finns det ett visst inte obetydligt bedömningsutrymme för regleringsmyndigheten. Detta kan skapa problem om det i efterhand konstateras att samrådsförfarandet inte genomförts korrekt därför att regleringsmyndigheten missbedömt åtgärdens betydelse. Varken ramdirektivet eller något av särdirektiven tar upp frågan om rättsverkan hos ett beslut som har fattats utan föreskrivet samråd.

Om en myndighet gjort sig skyldig till ett processuellt fel av någon dignitet och felet kan förväntas få betydande inverknings för någon part, föreligger enligt allmänt vedertagna principer ett fel av så allvarlig art att beslutet kan angripas med ett särskilt rättsmedel. När det gäller det skisserade fallet har dock den processuella regelns tillämplighet gjorts beroende av en bedömning. Normalt sett medför felaktiga bedömningar av en prövningsinstans endast i uppenbara fall att ett beslut blir ogiltigt eller kan angripas på annat sätt än genom överklagande. Enligt utredningen bör detsamma gälla nu aktuella frågor.

Frister för samrådsförfarandet

Det nationella samrådsförfarandet skall erbjuda berörda parter tillfälle att yttra sig inom en skälig tidsfrist. Vad som utgör skälig tid måste bedömas från fall till fall. Med hänsyn till att de åtgärder som omfattas av samrådsförfarandet skall ha betydande inverkan på

³² Se Ramdirektivet, skäl 38 och specialmotiveringen till 7 kap. 11 §.

marknaden i fråga, bör den frist som berörda parter erhåller inte annat än i undantagsfall vara kortare än tre veckor.

Fristen kan sättas i relation till den tid som gäller för yttranden över sådana åtgärder som skall underställas gränsöverskridande samråd. För dessa föreskrivs att de nationella regleringsmyndigheterna och kommissionen kan yttra sig till den berörda nationella regleringsmyndigheten inom högst en månad eller inom den period som anges i artikel 6 i ramdirektivet om den perioden är längre. En månadsperioden kan enligt direktivet inte förlängas. Detta torde även gälla om fristens längd bestäms efter den längre period som beslutats i det nationella samrådsförfarandet.

Trots de nu nämnda tidsfristerna får ett beslut i vissa fall inte antas ens efter att tidsfristerna för nationellt eller gränsöverskridande samråd löpt ut. Så är fallet när kommissionen har meddelat den nationellt ansvariga myndigheten att den anser att den föreslagna åtgärden skulle utgöra ett hinder för den inre marknaden eller att kommissionen hyser allvarliga tvivel om att åtgärden är förenlig med gemenskapslagstiftningen. I dessa fall skall den föreslagna åtgärden inte antas förrän efter ytterligare två månader. Denna period kan inte förlängas.

Offentliggörande av samrådsförfaranden

De nationella regleringsmyndigheterna skall enligt artikel 6 i ramdirektivet offentliggöra sina nationella samrådsförfaranden. För ett sådant ändamål skall medlemsstaterna säkerställa att det inrättas ett gemensamt informationsställe där man kan få tillgång till information om alla pågående samrådsförfaranden. Ett sådant informationsställe kan utgöras av en allmänt tillgänglig webbsida som kan nås via Internet. Härvid skall myndigheten dock beakta de sekretessregler och den tystnadsplikt som gäller affärshemligheter i gemenskapsrätten och nationell rätt.

10.9.5 Företag med betydande inflytande (SMP)

Genom artikel 14 i ramdirektivet införs en, i förhållande till nuvarande reglering på telemarknaden ny definition av företag med betydande inflytande på marknaden grundad på konkurrenslagstiftningens begrepp ”dominans”. För att passa mer komplexa och

dynamiska marknader har definitionen i ramdirektivet gjorts likvärdig med begreppet *dominerande ställning* som det definieras i rättspraxis från Europeiska gemenskapernas domstol och första instansrätt.

Denna rättspraxis beskriver i huvuddrag en dominerande ställning som en stark ekonomisk ställning hos ett företag som gör det möjligt för företaget att hindra att effektiv konkurrens upprätthålls på en relevant marknad genom att medge företaget att i betydande omfattning agera oberoende av sina konkurrenter och kunder och i sista hand konsumenterna.³³ Ett företag skall därför enligt artikel 14.2 i ramdirektivet anses ha ett betydande inflytande på marknaden om det, antingen enskilt eller tillsammans med andra, har en ställning som är likvärdig med dominans, dvs. en ställning av sådan ekonomisk styrka att det i betydande omfattning kan uppträda oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och i sista hand av konsumenterna.

Det nya begreppet torde medföra att färre företag kommer att anses ha betydande inflytande än vad som varit fallet enligt motsvarande reglering i telelagen. Detta beror på att marknadsandelen, som används som ett riktmärke vid dominansbedömningen, enligt konkurrensrättsliga regler torde behöva nå upp till cirka 40 procent av marknaden mot nuvarande cirka 25 procent (jfr prop. 1996/97:61, s. 94). Här kan hänvisas till bl.a. regeringens uttalande i prop. 1998/99:144, s. 27:

I EG-rättslig praxis har en marknadsandel som understiger trettio procent inte ansetts tyda på en dominerande ställning annat än vid förekomsten av exceptionella omständigheter. Även marknadsandelar på mellan trettio och fyrtio procent anses ligga under den nivå som tyder på dominans. Marknadsandelar på över fyrtio procent anses däremot innebära tydliga tecken på dominans. En marknadsandel på femtio procent anses innebära presumtion för att en marknadsdominerande ställning föreligger. En marknadsandel överstigande sextiofem procent utgör presumtion för att en mycket stor marknadsdominans föreligger. Presumtionen torde vara svår att motbevisa, särskilt om de konkurrerande företagen är relativt små eller av mindre betydelse.

Kopplingen mellan hög marknadsandel och ineffektiv konkurrens är emellertid inte självklar. Hög marknadsandel är inte heller tillräckligt för att någon ska anses ha en dominerande ställning, såvida inte marknadsandelen är mycket hög. Hur väl konkurrensen funge-

³³ se EG-domstolens dom i mål 85/76 Hoffman-La Roche, REG 1979, s. 461.

rar beror på många andra faktorer, såsom inträdeshinder, substitutsmöjligheter m.m.³⁴

Om ett företag har ett betydande inflytande på en viss marknad, kan det också anses ha ett betydande inflytande på en närliggande marknad, om sambanden mellan de två marknaderna är sådana att inflytandet på en marknad kan överföras till den andra marknaden.

Ett företag behöver inte ensamt vara dominerande på en bestämd marknad. Det kan även hända att företaget bedöms ha en dominerande ställning tillsammans med ett annat företag. Så kan vara fallet även om inga strukturella eller andra kopplingar finns mellan dem, om de opererar på en marknad vars struktur anses gynna samordnade åtgärder, t.ex. en oligopolmarknad. Även denna bedömning skall ske utifrån den rättspraxis som vuxit fram genom Europeiska gemenskapernas domstols avgöranden. Utan att det påverkar domstolens rättspraxis i fråga om gemensam dominans, är det sannolikt att gemensam dominans föreligger där marknaden uppvisar flera särdrag, särskilt när det gäller marknadskoncentration och insyn.

Bedömningen av frågan om ett företag har ett betydande inflytande på marknaden

Utgångspunkten för bedömningen av ett företags inflytande på en marknad är kommissionens rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader. I denna skall, i enlighet med konkurrenslagstiftningens principer, fastställas vilka produkt- och tjänstemarknader inom sektorn för elektronisk kommunikation som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa reglerings-skyldigheter enligt särdirektiven, t.ex. om samtrafik och andra former av tillträde. Förfarandet skall dock inte få påverka marknader som i vissa fall kan finnas angivna i konkurrenslagstiftningen. Rekommendationen skall regelbundet ses över av kommissionen.

De nationella myndigheterna skall i största möjliga utsträckning beakta rekommendationen och kommissionens "Riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av ett företags betydande inflytande på marknaden" vid definitionen av de med hänsyn till nationella förhållanden relevanta marknaderna, särskilt geografiska marknader inom sitt territorium. Om de nationella myndigheterna avser att definiera marknader som skiljer sig från dem som framgår

³⁴ jfr kriterierna för att bedöma dominerande ställning i Carlsson m.fl., a.a., s. 233 ff.

av rekommendationen skall ett samrådsförfarande enligt artiklarna 6 och 7 i ramdirektivet genomföras med berörda parter och i vissa fall med kommissionen i enlighet med vad ovan redovisats. Kommissionen har rätt enligt artikel 7.4 i ramdirektivet att kräva att den nationella myndigheten inom viss tid drar tillbaka sitt förslag. Den nationella myndigheten får i sådant fall – som artikel 7.5 i ramdirektivet måste förstås – inte anta det egna förslaget. Kommissionen har alltså en vetorätt vad gäller marknadsdefinitioner.

När de relevanta marknaderna har fastställts skall dessa analyseras av de nationella regleringsmyndigheterna. Analysarbetet skall ske i samarbete med de nationella konkurrensmyndigheterna när så är lämpligt.

På grundval av den gjorda marknadsanalysen skall regleringsmyndigheten avgöra om det råder effektiv konkurrens på en relevant marknad. Myndigheten skall då också avgöra om skyldigheter bl.a. om samtrafik eller andra former av tillträde skall införas, behållas, ändras eller upphävas för företag. De nationella regleringsmyndigheterna bör analysera om konkurrensen på en viss produkt- eller tjänstemarknad är effektiv i ett visst geografiskt område, vilket kan utgöras av hela eller en del av en berörd medlemsstats territorium eller angränsande delar av medlemsstaters territorium betraktade som helhet. Vad som avses med effektiv konkurrens klargörs inte i det nya EG-regelverket. För svenskt vidkommande torde vägledning få hämtas från konkurrensrätten. Effektiv konkurrens kan enligt förarbetena till konkurrenslagen anses råda på en marknad där antalet säljare inte är för begränsat, de utbudna produkterna inte är för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga väsentliga hinder finns för nyetablering av företag (prop. 1992/93:56, s. 66).

Analysen av den effektiva konkurrensen bör enligt ramdirektivet även inbegripa en analys av om man kan få konkurrens på marknaden i framtiden, dvs. om bristen på konkurrens är bestående. Det framgår inte med någon tydlighet i vilket syfte framtidsanalysen bör ske och inte heller vilken tidsaspekt som analysen skall avse.

Utredningen kan här se två tänkbara användningsområden för en framtidsanalys. En första möjlighet är att framtidsanalysen kan påverka marknadsanalysens resultat genom att en, ur konkurrens-hänseende, positiv framtidsanalys medför att konkurrensen på marknaden skall anses som effektiv trots att det föreligger brister i konkurrensen vid bedömningstidpunkten. En andra möjlighet är att framtidsanalysen inte påverkar bedömningen av själva konkur-

renssituationen, men väl påverkar valet av den eller de skyldigheter som skall åläggas ett företag på grund av den rådande bristen på konkurrens.

Utgångspunkten i det nya EG-regelverket är att skyldigheter endast skall införas där konkurrensen inte är effektiv, dvs. på marknader där det finns ett eller flera företag med betydande inflytande. Marknadsanalysen skall, i enlighet med vad ovan redovisats, utgå från rådande förhållanden, dvs. möjliga åtgärder som kan tillgripas för att förbättra konkurrenssituationen skall inte beaktas i detta skede. Om regleringsmyndigheten vid sin marknadsanalys finner att konkurrensen i en närliggande framtid kommer att utvecklas positivt på ett eftersträvat sätt måste det innebära att så kommer att ske utan att någon särskild skyldighet införs. Under sådana förhållanden kan det inte vara i överensstämmelse med direktivens mening att ålägga en operatör en förpliktelse. Det är därför utredningens uppfattning att en ur konkurrenshänseende positiv framtidsanalys bör medföra att effektiv konkurrens skall anses föreligga.

Vad gäller frågan om hur långt in i framtiden som framtidsanalysen skall sträcka sig kan något exakt svar inte ges. En sådan framtidsanalys är i princip en kvalificerad spekulation om en viss utveckling utifrån de förutsättningar som regleringsmyndigheten kan se vid bedömningstillfället. Säkerheten i analysen avtar med tidsintervallet framåt. Det måste dessutom beaktas att marknadsanalysen skall ligga till grund för konkurrensfrämjande åtgärder av stor betydelse för de berörda parterna och att området för elektronisk kommunikation är föremål för en dynamisk utveckling. Det är därför inte lämpligt att en framtidsanalys sträcker sig längre än sex månader, eller högst ett år, fram i tiden.

Skulle myndigheten finna att det råder effektiv konkurrens på en marknad, skall den enligt artikel 16 i ramdirektivet inte införa eller bibehålla någon av de specifika regleringsskyldigheterna. Om sektorspecifika regleringsskyldigheter redan existerar, skall regleringsmyndigheten upphäva sådana skyldigheter som ålagts företag inom den relevanta marknaden. Under hela förfarandet skall samråd ske enligt artikel 6 och 7 i ramdirektivet, dvs. med berörda parter, om åtgärden har en betydande inverkan på marknaden, och med kommissionen och andra medlemsstaters nationella regleringsmyndigheter, om åtgärden kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. Vid beslut om upphävande av skyldigheter skall parter som berörs ges en skälig uppsägningstid.

Om däremot en nationell regleringsmyndighet finner att det inte råder effektiv konkurrens på en relevant marknad, skall den identifiera företag med betydande inflytande på marknaden i enlighet med artikel 13 och ålägga dessa företag lämpliga specifika regleringsskyldigheter, t.ex. när det gäller tillträde, eller välja mellan att bibehålla eller ändra sådana skyldigheter, om de redan existerar. Det bör anmärkas att dessa uppgifter kan utföras av olika myndigheter.

Bedömningen av frågan om ett företag tillsammans med ett annat har ett betydande inflytande på marknaden

Två eller flera företag kan ha en gemensamt dominerande ställning i den mening som avses i artikel 13 i ramdirektivet. Bedömningen skall ske utifrån vissa kriterier. Även om inga strukturella eller andra kopplingar finns mellan de olika företagen kan de anses ha en sådan ställning, om de opererar på en marknad vars struktur anses gynna samordnade åtgärder. Detta innebär att marknaden främjar att företagen bedriver parallell eller anpassad verksamhet på ett sätt som motverkar konkurrens på den aktuella marknaden. Särskilt på oligopolmarknader med homogena produkter kan oligopolisterna samordna sina beteenden, t.ex. i form av parallell prissättning på en nivå som överstiger konkurrensnivån. Dessa faktorer bör beaktas särskilt vid bedömningen av gemensam dominerande ställning på marknader med få aktörer. Att bedöma den marknadsmakt som företagen utövar tillsammans blir alltså ett moment i denna prövning.

Grundläggande för bedömningen av om det föreligger gemensam dominans är Europeiska gemenskapernas domstols rättspraxis i denna fråga. I bilaga II till ramdirektivet anges ett antal kriterier som kan beaktas vid bedömningen av om det föreligger gemensam dominans. Detta anges sannolikt vara fallet där marknaden uppvisar ett flertal tillämpliga särdrag, särskilt när det gäller marknads-koncentration och insyn samt ytterligare ett antal uppräknade särdrag, såsom:

- Mogen marknad
- Stagnerande eller måttlig tillväxt på efterfrågesidan
- Låg efterfrågeelasticitet
- Homogen produkt
- Likartade kostnadsstrukturer

- Likartade marknadsandelar
- Brist på teknisk innovation, utvecklad teknik
- Avsaknad av överskottskapacitet
- Stora hinder för inträde
- Brist på motverkande inflytande från köparnas sida
- Brist på potentiell konkurrens
- Olika former av informella eller andra kopplingar mellan de berörda företagen
- Vedergällningsmekanismer
- Brist på eller minskat utrymme för priskonkurrens

Förteckningen är inte uttömmande. Den skall endast ses som en illustration av sådana faktorer som kan användas för att stödja antaganden om att det föreligger gemensam dominans på marknaden. Andra tänkbara faktorer att beakta är marknadstransparens, dvs. att förändringar på marknaden och konkurrenternas drag lätt kan följas, framför allt i prishänseende, och företagens finansiella styrka.

Vissa faktorer är av betydelse också vid bedömningen av ett enskilt företags dominerande ställning. En sådan ställning är t.ex. lättare att konstatera på en mogen eller trögörlig marknad jämfört med en marknad som är snabbt föränderlig, såsom när det finns stora möjligheter till tekniska framsteg. Likaså är inträdesbarriärer en viktig faktor för bedömningen. Om konkurrenter lätt och utan större kostnader kan etablera sig kan förutsättningar för dominans saknas även om ett företag för dagen har mycket höga marknadsandelar. Höga inträdesbarriärer ökar däremot sannolikheten för att ett företag med hög marknadsandel har en dominerande ställning.

Andra av de uppräknade faktorerna är sådana som mer typiskt används för att analysera förekomsten av gemensam dominans. Hit hör t.ex. bedömningen av om flera företag på marknaden har likartade marknadsandelar och kostnadsstrukturer och om det föreligger olika former av informella eller andra kopplingar mellan företagen.

Närmare vägledning beträffande de olika faktorernas innebörd finns att hämta ur konkurrensrätten, framför allt EG:s rättspraxis, och ur ekonomisk oligopolteori.

Finner den ansvariga myndigheten att ett eller flera företag har en sådan gemensam dominerande ställning som avses i direktiven skall åtgärder mot dessa vidtas i enlighet med vad som redovisats ovan om ett företag som ensamt har sådan ställning.

10.9.6 Tvistlösning mellan enskilda

Nämndprövning

Vårt förslag: Vi föreslår att en särskild nämndprövning införs som alternativ tvistlösningsordning till myndighetsprövningen. Regeringen skall förordna ett antal personer att vara ordförande i nämnden. Parterna väljer ordförande bland dessa och utser eventuella övriga nämndledamöter till lika antal efter överenskommelse. Nämnden skall finansieras av parterna.

Alltsedan telelagens tillkomst har det funnits uttalade önskemål om att ett snabbt och enkelt prövningsförfarande skall inrättas. Vid införandet av telelagen diskuterades olika former för tvistlösning. Telelagsutredningen konstaterade (SOU 1992:70, s. 254) att det från olika håll hade framhållits hur betydelsefullt det var med ett effektivt förfarande för tvistlösning. Det som i första hand efterfrågades var en möjlighet att snabbt få ett definitivt besked i den fråga som tvisten avsåg. Det framhölls också att särskilda krav måste ställas med hänsyn till att tvistefrågorna är särpräglade och kan vara komplicerade på ett sätt som kräver ingående kunskaper om tekniska och ekonomiska frågor. Telelagsutredningen föreslog därför en domstolsliknande nämnd såsom ett legalt skiljeförfarande. Denna ordning ansåg emellertid regeringen mindre lämplig mot bakgrund av de allmänna strävandena mot att skapa enhetlighet och samordning av domstolsväsendet (prop. 1992/93:200, s.153).

I departementspromemorian "Effektivare tvistlösning på teleområdet", Ds 2000:56, konstateras att bland de viktigaste kraven på en tvistlösningsordning är snabbhet i handläggningen och kvalitet i avgörandet. Utöver dessa aspekter brukar kostnadseffektivitet och kompetensen hos tvistlösaren framhållas som särskilt viktiga faktorer. Utredaren fastnade i promemorian för att föreslå en modell för tvistlösning där slitandet av en tvist i anledning av telelagen skulle ske inför PTS som första instans och inte i allmän domstol, som lagrådet tidigare hade förespråkat (prop. 1999/2000:57).

Vad som komplicerar ett ställningstagande i frågan är att de tvister som aktualiseras ofta har privaträttsliga inslag samtidigt som de offentlighetsrättsliga intressena kan vara betydande. Parterna kommer visserligen att ha möjlighet att träffa avtal om flera av de förhållanden som lagen om elektronisk kommunikation reglerar, men

ett sådant avtal kan sättas ur spel genom myndighetsbeslut. Det privaträttsliga inslaget får alltså ge vika för det offentlighetsrättsliga intresset vid konflikter dem emellan. I detta hänseende innebär den nya lagen att myndigheten genom förvaltningsbeslut kan påverka på civilrättsliga förhållanden i en helt annan utsträckning än som är fallet enligt telelagen.

Utredningen delar i allt väsentligt de slutsatser som framgår av departementspromemorian. Särskilt kan här framhållas att ifrågasvarande tvister ofta är av den karaktär att det krävs särskild teknisk och ibland ekonomisk kunskap för att verifiera – eller för den delen falsifiera – de tvistande parternas argumentation och information.

Vi föreslår därför att den tvistlösning som i enlighet med artikel 20 i ramdirektivet skall erbjudas parterna inrättas inom ramen för myndigheternas verksamhet. Den dömande verksamheten bör dock begränsas till tvister som kan hänföras till ett tidigare ingripande från myndigheten, t.ex. i form av ett beslut om att en operatör skall bedriva samtrafik med annan. Med ett sådant system kommer myndigheten, som torde känna tvisten bättre än något annat organ, inom ramen för tvistlösningen att kunna komplettera sitt tidigare beslut med ett eller flera beslut i närliggande frågor, t.ex. om ersättningen för samtrafiken. Det bör noteras att det alltså inte är fråga om någon omprövning av det första beslutet. Beträffande tvistefrågor som inte har anknytning till ett tidigare beslut av myndigheten kan part påkalla tillsynsmyndighetens biträde, om saken ligger inom ramen för tillsynsverksamheten. Däremot avvisar vi tanken på att en myndighet, vid sidan av tillsyns- eller tillståndsverksamhet, skall agera renodlad tvistlösare.

Även med de begränsningar av tvistlösningens verksamhet som vi förespråkar kommer myndigheten att ha dubbla roller som tenderar att gå in i varandra. Vi ser emellertid inga egentliga risker med detta. De tvister som kan uppstå i anledning av beslut enligt lagen torde regelmässigt vara av sådan karaktär att de lika gärna hade kunnat bli föremål för en prövning inom ramen för myndighetens övriga verksamhet. En myndighet som har beslutat att införa en förpliktelse enligt lagen får nämligen anses skyldig att på begäran – eller ex officio – komplettera beslutet i den mån det är nödvändigt för att tillgodose ändamålet med förpliktelsen.

Däremot anser vi det viktigt att skapa en tydlig gränslinje mellan å ena sidan tvistlösningens verksamhet och å andra sidan en ren medlingsverksamhet. Vi anser det olämpligt att en och samma myndighet skall uppträda både som medlare och som beslutsfattare

i en och samma tvist. Medlarens roll är en annan än beslutsfattarens. Medling innebär som regel en friare diskussion om parternas respektive ställning och förutsättningar att kunna vinna framgång i en tvistefråga. En medlare måste kunna väga in annat än rent rättsliga överväganden för att ena parterna. Förslag till lösningar på tvister kan därför avvika betydligt från det slut som en formenlig prövning skulle leda till. Även om olika personer inom myndigheten skulle agera som medlare respektive beslutsfattare finns det en påtaglig risk för att myndighetens förtroende som opartisk beslutsfattare undermineras av medlarfunktionen. Vi anser också ha funnit skäl för detta i våra kontakter med marknadens aktörer.

Vi föreslår därför att medling skall utföras av en av parterna särskilt utsedd medlare. Vill någon part inte utse medlare eller kan parterna inte komma överens skall den ansvariga myndigheten utse medlare. Medlingsförfarandet skall bekostas av parterna själva på det sätt som är sedvanligt inom andra rättsområden.

Det har till utredningen framförts missnöje med det nuvarande systemet för tvistlösning. Argumenten är i stort desamma som framförts i remissvaren över ovan nämnda departementspromemoria och gäller i huvudsak två förhållanden. Först och främst riktar sig missnöjet mot att PTS har dubbla roller i enlighet med vad som nyss angetts. Vidare föreligger missnöje med PTS handläggningstider som anses vara för långa. Detta är olyckligt med hänsyn till att kravet på skyndsamt handläggning är speciellt viktigt på ett område som är så omvitnat dynamiskt som det för elektronisk kommunikation.

Mot denna bakgrund anser vi att det finns skäl att återigen föreslå att det inrättas en särskild nämnd för prövning av tvister i anledning av lagen om elektronisk kommunikation, som alternativ och komplement till den myndighetsprövning som följer av artikel 20 i ramdirektivet och den rena tillsynsverksamheten. Vi menar att det skulle främja en effektiv lösning av konflikter som rör skyldigheter enligt lagen om parterna i stället för att vända sig till en myndighet kan få en tvist löst på ett snabbt, enkelt och kostnadseffektivt sätt. Vi anser att det lämpligaste sättet att åstadkomma detta på är att införa en motsvarighet till det sedvanliga skiljeförfarandet.

Ett alternativ är att göra lagen om skiljeförfarande tillämplig även på tvister som nu avses. Enligt 1 § lagen (1999:116) om skiljeförfarande är den lagen tillämplig på tvister i frågor som parterna kan träffa förlikning om. I allt väsentligt ser vi inga hinder mot en sådan

lösning. Med hänsyn till att det är fråga om en prövning som kan ersätta den ansvariga myndighetens ingripande och dessutom rör regler av offentlighetsrättslig karaktär, anser vi dock att förfarandet inte fullt ut kan motsvara det enligt lagen om skiljeförfarande. I stället förespråkar vi ett särskilt nämndförfarande, med följande särdrag i förhållande till det normala skiljeförfarandet.

Ordföranden i nämnden bör lämpligen vara en av regeringen förordnad person. Därigenom kommer nämndförfarandet att ges en särskild status som återspeglar tvistefrågornas särskilda karaktär, i förhållande till de tvistefrågor som faller inom tillämpningsområdet för lagen om skiljeförfarande.

Vidare bör nämndens avgörande av tvistefrågorna ske genom beslut och inte genom skiljedom. Nämndens beslut skall dock ha samma rättsverkan som en skiljedom.

Övriga ledamöter, om parterna anser att sådana skall finnas, bör utses av de berörda parterna var för sig. På detta sätt kan parterna själva se till att nämnden erhåller den tekniska och ekonomiska sakkunskap som tvistefrågan kräver och själva styra över kostnaderna för förfarandet.

Det bör framhållas att av 10 kap. 17 § första stycket 1 rättegångsbalken följer att allmän domstol inte är behörig att pröva en tvist som skall tas upp av annan myndighet än domstol, av särskild domstol eller enligt lag eller författning skall omedelbart prövas av skiljemän. Eftersom det har lagts på förvaltningsmyndighet att pröva skyldigheter osv. som följer av lagen om elektronisk kommunikation utestängs allmän domstol från att pröva tvister om sådana frågor. Däremot kan allmän domstol vara behörig att pröva tvister om t.ex. tolkning av avtal som rör frågor som regleras i lagen. Också sådana frågor bör kunna hänskjutas till nämnden. I huvudsak kommer emellertid nämndförfarandet inte att vara ett alternativ till allmän domstol och strider inte mot strävan att begränsa antalet specialdomstolar.

Att en tvist hänskjuts till nämnden bör inte formellt hindra behöriga myndigheter att ingripa med åtgärder. Så kan vara fallet om det finns väsentliga allmänna intressen, som inte kan antas bli tillgodosedda av parterna i tillräcklig omfattning. I sådant fall kommer myndighetens beslut att gälla framför nämndens. Vi ser dock att en sådan konfliktsituation kan uppkomma enbart i sällsynta undantagsfall. Normalt skall tillsynsmyndigheten kunna förutsätta att nämnden löser konflikter i enlighet med lagens bestämmelser.

Speciellt om konsumenttvister

Vårt förslag: Vi anser att prövning av konsumenttvister utanför domstol bör ske inom ramen för Allmänna reklamationsnämndens verksamhet. Reglerna för upptagande av ärenden i nämnden skall anpassas till kraven i det nya EG-regelverket.

Enligt artikel 34 i USO-direktivet skall medlemsstaterna säkerställa att förfaranden som är enkla och öppna för insyn till en låg kostnad kan tas i anspråk för reglering av olösta konsumenttvister utanför domstol när det gäller frågor som omfattas av direktivet. Medlemsstaterna skall besluta om åtgärder för att säkerställa att sådana förfaranden möjliggör en rättvis och snabb tvistlösning och får, om så är nödvändigt, införa ett system för återbetalning eller ersättning. Medlemsstaterna får utöka dessa skyldigheter till att även gälla tvister som berör andra slutanvändare.

För konsumenter gäller idag att, vid sidan av allmän domstol, Allmänna reklamationsnämnden (ARN) prövar frågor som rör telefon- respektive Internetabonnemang. För att ARN skall ta upp ärendet krävs att tvistebeloppet överstiger 700 kr. Med hänsyn till den kostnadsbild som föreligger när det gäller telefoni- och Internetabonnemang torde visserligen denna gräns inte utgöra något stort hinder mot att få en tvist prövad. Emellertid får gränsen anses stå i strid med USO-direktivet och bör därför avskaffas. Nämndens kompetensområde skall dessutom utvidgas till att avse samtliga konsumenttvister som rör elektronisk kommunikation i den mening som avses i den nya lagen, dvs. överföringen men inte innehållet.

ARN prövar inte tvister som kräver muntlig bevisning eller som kräver särskilt omfattande utredning. Att förfarandet är skriftligt kan inte anses strida mot direktivet. Däremot anser vi att det inte är förenligt med direktivet att låta enbart det förhållandet att utredningen är särskilt omfattande läggas till grund för att avvisa en ansökan.

10.9.7 Överklagande

Rätten att överklaga regleras i artikel 4 i ramdirektivet. Av denna följer att medlemsstaterna skall säkerställa att varje användare eller operatör som berörs av ett beslut av en nationell regleringsmyndig-

het har rätt att överklaga beslutet till en oberoende instans. Vidare skall medlemsstaterna säkerställa att det finns ett effektivt förfarande för prövning av överklagade beslut. I väntan på utgången av ett sådant överklagande skall den nationella regleringsmyndighetens beslut fortsätta att gälla, såvida inte överklagandeinstansen beslutar annorlunda.

Den motsvarande svenska regleringen finns i 64 § telelagen och i 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Enligt dessa bestämmelser får tillsynsmyndighetens beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det innebär i praktiken att det är länsrätten i Stockholms län som är överinstans, eftersom tillsynsmyndigheten, PTS, är placerad i Stockholm. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut som inte avser återkallelse av tillstånd eller påförande av avgift, gäller omedelbart om inte annat har bestämts. Vidare får tillsynsmyndigheten och domstol som prövar ett överklagande bestämma att ett beslut om återkallelse av tillstånd skall gälla omedelbart, om det finns särskilda skäl för det.

De beslut enligt lagen om elektronisk kommunikation som kan komma i fråga för överklagande är bl.a.

- Beviljande av tillstånd att använda radiosändare.
- Beviljande av tillstånd till adresser ur nationell adressplan för elektronisk kommunikation.
- Beslut om att begränsa antalet tillstånd.
- Föreläggande att ombesörja att störning upphör.
- Beslut om återkallelse av tillstånd.
- Beslut om särskild tillträdesskyldighet för operatör.
- Omprövningsbeslut om särskilda skyldigheter.
- Beslut att utse ett företag att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst.
- Beslut att upphandla samhällsomfattande tjänst.

Den fråga som utredningen först har att ta ställning till är vilka beslut som skall kunna överklagas eller snarare om det finns några beslut som inte bör få överklagas. Utgångspunkten i telelagen är att alla beslut enligt lagen får överklagas. Däremot innehåller lagen om radiokommunikation en bestämmelse i 19 § som innebär att beslut om beviljande av frekvenstilldelning för Försvarmakten, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk samt Polisen inte får

överklagas. Utredningen finner inte skäl att göra avsteg från detta undantag.

Enligt vårt lagförslag kan en myndighet besluta att begränsa antalet tillstånd att använda radiosändare inom ett visst frekvensutrymme, om det är nödvändigt för att garantera en effektiv användning av radiofrekvenser. I samband med det skall myndigheten besluta efter vilket förfarande som tillstånd skall meddelas. Motsvarande reglering föreslås beträffande tillstånd att använda adresser av betydande ekonomiskt värde.

Det kan ifrågasättas om ett beslut i en sådan fråga över huvud taget angår någon på det sätt som krävs från att det skall finnas en rätt att överklaga beslutet. Under alla förhållanden anser vi att myndighetens beslut skall vara slutgiltigt och föreslår därför att det införs ett uttryckligt överklagandeförbud.

För att kunna avgöra om ett företag som har ett betydande inflytande på en marknad skall åläggas en viss skyldighet krävs en föregående prövning i tre led. Först skall det beslutas om vilka produkt- och tjänstemarknader som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa särskilda skyldigheter om t.ex. tillträde. Därefter skall det fastställas om det råder effektiv konkurrens på en sådan marknad. Om så inte är fallet skall det fastställas vilket eller vilka företag som kan anses ha ett betydande inflytande på marknaden. Först i samband med sistnämnda konstaterande blir det aktuellt att besluta om att införa en viss bestämd skyldighet.

Det skulle vara ogörligt att upprätthålla de krav det nya EG-regelverket ställer upp på skyndsamma och effektiva ingripanden om varje sådant delbeslut kan överklagas. Det är därför utredningens uppfattning att de beslut som föregår själva beslutet att införa en skyldighet inte skall kunna överklagas. Däremot bör de ställningstaganden som gjorts i dessa frågor kunna angripas i samband med ett överklagande av ett beslut om att ålägga ett företag särskilda skyldigheter.

Beslut som endast innefattar föreberedelse till senare beslut bör inte få överklagas, annat än på den grund att ärendet onödigt uppehålls genom beslutet.

När det slutligen gäller vilken instans som skall pröva överklaganden av myndighetens beslut hänvisar vi till de överväganden som gjorts i departementspromemorian 2000:56. Vi ansluter oss alltså till slutsatsen att myndighetens beslut skall överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

10.9.8 Verkställighet

Av tillsynsåtgärd

Tillsynsmyndigheten har enligt 57 § tredje stycket TL rätt att få verkställighet hos kronofogdemyndigheten av beslut som avser åtgärder för tillsynen enligt andra stycket. Därvid gäller bestämmelserna i utsökningsbalken (1981:774, UB) om sådan verkställighet som avses i 16 kap. 10 § den balken. Den bestämmelsen avser frågor om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet samt frågor om verkställighet av beslut om kvarstad eller andra säkerhetsåtgärder. Frågorna prövas av kronofogdemyndigheten i den region där svaranden har sitt hemvist eller egendom som är i fråga finns eller där verkställigheten annars med fördel kan äga rum.

Verkställighet som inte avser kvarstad sker enligt 16 kap. UB genom att kronofogdemyndigheten förelägger svaranden att fullgöra vad som åligger honom eller att iaktta förbud eller annan föreskrift eller genom att myndigheten själv vidtar behövliga åtgärder. På framställning av sökanden kan kronofogdemyndigheten, om det anses lämpligt, överlämna åt sökanden att efter myndighetens anvisning utföra en behövlig åtgärd.

Lagen om elektronisk kommunikation bör innehålla regler om verkställighet av myndighetsbeslut, i enlighet med gällande rätt.

I avsnittet ovan om tillsynsmyndighetens rätt till information och tillträde till bl.a. lokaler har vi kort berört relationen till grundlagsskyddad verksamhet. Det bör åter påpekas att den omständigheten att ett beslut rör tillträde till sådan verksamhet medför att försiktighet bör iakttas med att tillämpa rätten till tillträde till en verksamhet som regleras av grundlagen.

Av nämndens avgörande

För att nämndprövning enligt ovan skall vara ett verkningsfullt instrument för tvistlösning måste nämndens beslut gå att verkställa.

Av 3 kap. 1 § UB följer att verkställighet får ske till följd av ett antal angivna exekutionstitlar. En sådan exekutionstitel är skiljedom. Av första stycket 7 framgår att som exekutionstitel räknas även en handling som enligt särskild föreskrift får läggas till grund för verkställighet. Det måste alltså klart framgå av lagen om elek-

tronisk kommunikation att nämndens avgörande är verkställbart såsom en skiljedom.

10.10 Avgifter m.m.

Vårt förslag: I lagen om elektronisk kommunikation införs en bestämmelse som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigande att föreskriva om skyldighet för vissa i lagen angivna subjekt att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt lagen samt ersättningskyldighet för radiofrekvenser och adresser av speciellt ekonomiskt värde efter allmän inbjudan.

10.10.1 Vad gäller idag?

I 43 § telelagen föreskrivs att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva om skyldighet att betala avgift för tillsynsmyndighetens verksamhet enligt lagen. Avgiftsskyldiga är de som

1. bedriver verksamhet som är anmäld enligt 5 §,
2. anmäler sådan verksamhet,
3. ansöker om tillstånd, eller
4. ansöker om förhandsbesked.

Av 15 § lagen om radiokommunikation följer att den som får ett tillstånd skall betala en avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt lagen. Avgiften skall tas ut enligt grunder som leder till att kostnaderna med skälig andel fördelas på innehavare med olika typer av tillstånd. Särskild avgift får tas ut för kostnaderna för att behandla en ansökan om tillstånd. Avgifterna skall påföras av tillståndsmyndigheten.

De avgifter som skall betalas kan indelas i ansökningsavgifter och årsavgifter. Ansökningsavgifter erläggs som en engångsavgift medan årsavgifter, som framgår, erläggs varje år så länge verksamheten bedrivs.

Avgifterna skall täcka tillsynsmyndighetens verksamhet. Den verksamhet som främst skall finansieras genom avgifter utgörs primärt av tillståndsgivning och tillsynsverksamhet samt föreskrivande verksamhet (prop. 1992/93:200, s. 253). PTS har därutöver

ett ansvar för nationellt och internationellt harmoniseringsarbete genom utarbetande av standarder m.m. Även sådan verksamhet skall finansieras genom avgifter av nu aktuellt slag.

I förordningen (1999:836) om finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet föreskrivs vissa avgifter för de olika kategorierna avgiftsskyldiga.

- Den som är tillståndshavare enligt telelagen skall betala en årlig avgift som uppgår till högst 1,9 promille av årsomsättningen i den verksamhet som omfattas av tillståndet, dock lägst 50 000 kr.
- Den som utan att vara tillståndshavare bedriver verksamhet som är anmäld enligt 5 § telelagen skall betala en årlig avgift som beräknas på årsomsättningen för den verksamhet som omfattas av anmälan.

PTS har i föreskrifter om avgifter enligt telelagen (PTSFS 2001:7) bestämt vissa belopp som skall utgå. Bl.a. kostar en ansökan om tillstånd att bedriva televerksamhet 100 000 kr per tillståndsområde. Motsvarande avgift för en ansökan om förhandsbesked uppgår till 5 000 kr.

Årsavgift för den som är anmälningspliktig enligt 5 § telelagen och för vilken tillståndsplikt enligt 7 § samma lag inte föreligger utgår för helt år

- med 1 000 kr om årsomsättningen i den verksamhet som anmälan avser understiger 5 000 000 kr,
- med 35 000 kr om årsomsättningen i den verksamhet som anmälan avser är lika med eller överstiger 5 000 000 kr.

Det föreskrivs att årsomsättningen skall avse omsättningen under närmast föregående räkenskapsår i den verksamhet som omfattas av anmälan. Om avgiften fastställs under anmälares första verksamhetsår eller om uppgifter om årsomsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får årsomsättningen uppskattas.

Årsavgift för den som är tillståndshavare utgår för helt år med 1,57 promille av årsomsättningen i den verksamhet som omfattas av tillståndet, dock lägst med 50 000 kr per tillståndsområde. Årsomsättningen bestäms på samma sätt som för anmälningspliktig enligt 5 § telelagen. Har tillståndshavaren redan erlagt avgift i egenkap av anmälningspliktig verksamhetsutövare, skall årsavgiften för tillståndshavaren jämkas med belopp motsvarande redan erlagd avgift.

Enligt telelagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer också föreskriva att den som bedriver verksamhet som är anmäld enligt 5 § skall betala avgift för finansiering av beredskapsåtgärder på telekommunikationsområdet. Regeringen fastställer senast den 31 december varje år storleken på det samlade avgiftsuttaget för denna finansiering. För närvarande ligger den årliga avgiftsnivån på 100 miljoner kronor. Åtgärder för att minska sårbarheten inom funktionerna telekommunikationer men även postbefordran under höjd beredskap finansieras genom anslag över statsbudgeten. För telekommunikationer är anslaget under innevarande år 205,9 miljoner kronor.

10.10.2 EG-rättslig reglering

I artikel 12 i auktorisationsdirektivet föreskrivs, enkelt uttryckt, att företag som tillhandahåller ett nät eller en tjänst i enlighet med allmän auktorisation eller som har beviljats nyttjanderätt får åläggas att betala en administrativ avgift. Denna avgift skall täcka myndighetens faktiska administrativa kostnader för förvaltning, kontroll och genomförande av systemet med den allmänna auktorisationen, samt för nyttjanderätter och för de särskilda skyldigheterna om samtrafik och andra former av tillträde samt förval m.m. som avses i artikel 6.2. Myndighetens verksamhet får alltså inte gå med vinst.

Sådana administrativa avgifter får även omfatta myndighetens kostnader för internationellt samarbete, harmonisering och standardisering, marknadsanalys, övervakning av efterlevnaden och annan kontroll av marknaden samt lagstiftningsarbete som inbegriper utarbetande och genomförande av sekundärrätt och förvaltningsbeslut, t.ex. beslut om samtrafik och andra former av tillträde.

De administrativa avgifterna skall åläggas de enskilda företagen på ett objektiva, öppet redovisat och proportionellt sätt så att de administrativa tilläggskostnaderna och de därmed sammanhängande avgifterna minimeras. Det bör enligt skälen till auktorisationsdirektivet finnas insyn i de nationella regleringsmyndigheternas intäkter och kostnader genom årliga rapporter om summan av de uttagna avgifterna och de administrativa kostnaderna. Företagen kan då kontrollera att de administrativa kostnaderna och avgifterna är i balans.

Det är viktigt att ett system för administrativa avgifter inte leder till snedvridning av konkurrensen eller hinder för inträde på mark-

naden. Med ett system för allmän auktorisation blir det inte längre möjligt att hänföra administrativa kostnader och därmed avgifter till enskilda företag, utom för beviljande av nyttjanderätter till nummer, radiofrekvenser och rätt att installera faciliteter. Ett exempel på ett rättvist, enkelt och öppet alternativ för avgiftsfördelning kan då enligt direktiven vara en omsättningsrelaterad fördelningsnyckel. Om de administrativa avgifterna är mycket låga kan det också vara lämpligt med schablonavgifter eller schablonmässigt beräknade avgifter med ett omsättningsrelaterat inslag.

När ansvariga nationella regleringsmyndigheter tar ut administrativa avgifter skall de årligen offentliggöra en översikt över sina administrativa kostnader och den sammanlagda summan av uppburna avgifter. Mot bakgrund av skillnaden mellan summan av avgifterna och de administrativa kostnaderna skall lämpliga justeringar göras.

10.10.3 Ersättning

Av artikel 13 i auktorisationsdirektivet följer att medlemsstaterna får införa avgifter för nyttjanderätter till radiofrekvenser eller nummer eller för rättigheter att installera faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom.

Sådana avgifter skall beakta behovet av en optimal användning av nämnda resurser. Medlemsstaterna skall säkerställa att avgifterna är sakligt motiverade, öppet redovisade, icke-diskriminerande och proportionella till det avsedda syftet, och att de tar hänsyn till de mål som avses i artikel 8 i ramdirektivet.

Det är alltså fråga om en ersättning som kan tas ut utöver de administrativa avgifterna för tillsynsverksamheten. Ersättningen för nyttjanderätterna (tillstånd) kan tas ut för att säkerställa att användningen av radiofrekvenser och adresser används på ett optimalt sätt. Sådana avgifter bör inte hindra utvecklingen av innovativa tjänster och konkurrens på marknaden.

I skälen till auktorisationsdirektivet förtydligas att direktivet inte påverkar det ändamål för vilket avgifter för nyttjanderätter används. Sådana avgifter får exempelvis användas för att finansiera verksamhet vid de nationella regleringsmyndigheterna som inte kan täckas av administrativa avgifter. Vid urvalsförfaranden som bygger på konkurrens eller jämförelse, och när avgifter för nyttjanderätter av radiofrekvenser helt eller delvis består av ett engångsbelopp, bör

betalningsmöjligheter erbjudas som säkerställer att sådana avgifter inte i praktiken leder till att urvalet motverkar målet att säkerställa optimal användning av radiofrekvenser. Kommissionen kan regelbundet offentliggöra jämförande undersökningar med avseende på bästa praxis i fråga om tilldelning av radiofrekvenser, tilldelning av nummer eller beviljande av ledningsrätt.

10.10.4 Övervägande och förslag

Den ordning som idag gäller enligt telelagen är förenlig med vad som föreskrivs i auktorisationsdirektivet. Det finns som vi ser det inte något skäl att avvika från denna ordning. Regeringen skall därför bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om de belopp och det sätt på vilket debiteringar och betalningar skall ske. Regeringen skall ha rätt att bemyndiga en myndighet att meddela sådana föreskrifter. Genom erläggandet av avgifterna får de avgiftsskyldiga en motprestation. Det får därför anses möjligt att delegera till regeringen att närmare föreskriva om hur avgifterna skall bestämmas (8 kap. 3 och 9 §§ RF).

Till följd av att tillståndsplikten avskaffats såvitt gäller företag som bedriver televerksamhet måste vissa smärre förändringar ske vad gäller den krets som kan åläggas avgiftsskyldighet.

De avgiftsskyldiga bör avgränsas till den som

1. bedriver verksamhet som är anmäld,
2. anmäler sådan verksamhet,
3. ansöker om tillstånd till att få använda radiosändare eller till att använda en adress ur en nationell adressplan eller innehar sådant tillstånd samt
4. ansöker om medgivande till överlåtelse av tillstånd.

De som bedriver anmäld verksamhet torde öka i antal genom införandet av lagen om elektronisk kommunikation. I gengäld kommer det inte att finnas någon tillståndsplikt för televerksamhet av idag. Det innebär att spännvidden mellan de företag som är anmälda kommer att bli mycket stor både vad gäller omsättning och den del de tar i anspråk av tillsynsverksamheten. Den närmare fördelningen av kostnaderna för tillsynsverksamheten bör därför göras i första hand utifrån omsättning men också andra fördelningsgrunder kan komma i fråga, såsom utifrån den tillsynsinsats respektive verksamhet erfarenhetsmässigt kräver.

Vidare finns det alltså skäl att finansiera beredskapsåtgärder rörande elektronisk kommunikation genom ett avgiftssystem. Sådan avgift skall erläggas av anmälda operatörer enligt den närmare fördelning och till det belopp som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver.

Genom regleringen i artikel 13 i auktorisationsdirektivet öppnas det upp en möjlighet för staten att ta ut ersättning för tillstånd genom allmän inbjudan vid fördelning av tillstånd att använda radiosändare och adresser av betydande ekonomiskt värde. Detta innebär att staten kan auktionera ut en resurs och få ett marknadsmässigt vederlag för den tillgång som en frekvens eller en adress utgör.

En möjlighet att bjuda ut frekvenser och adresser av betydande värde till försäljning på auktion bör enligt vår mening införas även i lagen om elektronisk kommunikation. Den ersättning som inflyter vid en sådan auktion utgör ett rent vederlag för den sålda tillgången. Det är alltså inte fråga om någon avgift eller skatt. Något hinder att i detta sammanhang bemyndiga regeringen att utfärda närmare föreskrifter om förfarande m.m. torde därför inte föreligga. Vi finner det lämpligt att, på samma sätt som vid administrativa avgifter, bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i frågan. Regeringen skall även ha rätt att bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter på det aktuella området.

10.11 Övergångsförfarandet

Det i april antagna EG-regelverket består av fyra direktiv och ett beslut. Utredningen har vidare utgått från att det s.k. kommunikationsdataskyddsdirektivet kommer att antas och ingå i det regelpaket som skall införlivas med svensk lagstiftning. I de olika rättsakterna finns regler som anger hur de skall genomföras och, i de flesta fall, till vilken tidpunkt.

Tillämpningsdag

Av ramdirektivet och de tre övriga direktiv som trädde i kraft den 24 april 2002 framgår att medlemsstaterna skall anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa dessa direktiv senast den 24 juli 2003 samt att de skall tillämpa

direktivens bestämmelser från och med den 25 juli 2003. Eftersom det är ett harmoniseringsdirektiv får lagen inte tillämpas dessförinnan. Det är av denna anledning nödvändigt att den nya lagen om elektronisk kommunikation skall träda i kraft den dagen. Vad som föreskrivs i radiospektrumbeslutet medför ingen annan bedömning. Beträffande kommunikationsdataskyddsdirektivet ser det i skrivande stund ut som om direktivet skall vara genomfört inom femton månader från att det trädes i kraft.

Befintliga tillstånd

Av artikel 17 i auktorisationsdirektivet följer att medlemsstaterna skall anpassa de auktorisationer som gäller när direktivet träder i kraft till bestämmelserna i direktivet senast den 25 juli 2003. Detta avser för svenska förhållanden dels anmälningar om bedriven televerksamhet, dels tillstånd att använda radiosändare, dels tillstånd till televerksamhet.

Kravet om anpassning av befintliga auktorisationer innebär i princip att den eller de ansvariga myndigheterna skall påbörja anpassningen av de anmälningar och tillstånd som gäller enligt telelagen och lagen om radiokommunikation så snart det kan ske.

Auktorisationsdirektivet ger möjligheter att förlänga giltighetstiden för gällande skyldigheter och villkor. Så är fallet om anpassningen av befintliga tillstånd innebär en inskränkning av de rättigheter eller en utvidgning av de skyldigheter som följer av redan befintliga anmälningar och tillstånd. Giltighetstiden för dessa rättigheter och skyldigheter får enligt artikel 17.2 i auktorisationsdirektivet förlängas till längst nio månader efter tillämpningsdagen. En förutsättning för det är dock att andra företags rättigheter enligt gemenskapslagstiftningen inte påverkas av förlängningen.

En andra möjlighet till förlängning finns enligt artikel 17.3 i samma direktiv under förutsättning att det kan visas att avskaffandet av ett villkor för befintliga anmälningar och tillstånd avseende tillträde till elektroniska kommunikationsnät ger upphov till alltför stora problem för företag som har kunnat åtnjuta föreskrivet tillträde till ett annat nät. Det kan vara omöjligt för dessa företag att förhandla fram nya avtal på rimliga kommersiella villkor före tillämpningsdagen. En tillfällig förlängning av de aktuella villkoren kan under dessa förutsättningar beviljas. En sådan begäran skall lämnas in senast tillämpningsdagen den 25 juli 2003.

De två förlängningsmöjligheterna är enligt utredningens mening inga framkomliga vägar för att åstadkomma en nödvändig anpassning av befintliga tillstånd.

Ett förfarande för anpassning av befintliga auktorisationer utan något som helst nationellt författningsstöd är enligt utredningen inte möjligt. Den nya lagen kan emellertid inte tillämpas förrän den dag den trätt i kraft. Inget hindrar emellertid en myndighet från att redan dessförinnan påbörjar en översyn av gällande anmälningar och tillstånd. Ett särskilt problem är dock att förslag till sådana ändringsbeslut enligt direktiven skall underställas samrådsförfarandet enligt den nya lagen. Ett sätt att åstadkomma det är att regeringen meddelar särskilda föreskrifter om ett sådant samrådsförfarande att gälla intill dess att lagen träder i kraft.

Särskilda skyldigheter enligt tidigare direktiv

I och med att ramdirektivet och tre av särdirektiven trädde i kraft upphörde direktivet om förhyrda förbindelser,³⁵ taltelfonidirektivet³⁶ samt samtrafikdirektivet³⁷ att gälla. Dessa direktiv reglerade ett antal av de skyldigheter som nu återfinns i det nya EG-regelverket.

För att säkerställa kontinuiteten i befintliga avtal och undvika ett rättsligt tomrum anges det i ingressen till tillträdesdirektivet att det är nödvändigt att det i inledningsskedet säkerställs att det nya regelverket omfattar dels vissa angivna skyldigheter som avser samtrafik och andra former av tillträde i direktiv 97/33/EG, dels de skyldigheter som avser särskilt tillträde i direktiv 98/10/EG, dels de skyldigheter som avser tillhandahållandet av överföringskapacitet för hyrda förbindelser i direktiv 92/44/EEG. Det klargörs dock att dessa bestämmelser utan dröjsmål måste ses över mot bakgrund av de rådande förhållandena på marknaden. Det anförs även att en sådan översyn bör inbegripa de organisationer som omfattas av LLUB-förordningen.

De skyldigheter som skall bibehållas enligt tillträdesdirektivet är skyldigheter om

³⁵ EGT L 165, 19.6.1992, s. 27. Direktivet senast ändrat genom kommissionens beslut 98/80/EG (EGT L 14, 20.1.1998, s. 27).

³⁶ EGT L 101, 1.4.1998, s. 24.

³⁷ EGT L 199, 26.7.1997, s. 32. Direktivet ändrat genom direktiv 98/61/EG EGT L 268, 3.10.1998, s. 37).

- a) samtrafik (artikel 4 i samtrafikdirektivet),
- b) icke-diskriminering och öppenhet vid samtrafik (artikel 6 i samtrafikdirektivet),
- c) principer för samtrafiksavgifter och kostnadsredovisningssystem (artikel 7 i samtrafikdirektivet),
- d) särredovisning och ekonomisk rapportering (artikel 8 i samtrafikdirektivet),
- e) samlokalisering och delning av utrustning (artikel 11 i samtrafikdirektivet),
- f) nummerfrågor (artikel 12 i samtrafikdirektivet),
- g) offentliggörande av och tillgång till information (artikel 14 i samtrafikdirektivet),
- h) särskild nätanslutning (artikel 16 i taltelefoni),
- i) tillhandahållande av ett minimiutbud av förhyrda förbindelser (artikel 7 i direktivet om förhyrda förbindelser) samt
- j) icke-diskriminering vid hyrda förbindelser (artikel 8 i direktivet om förhyrda förbindelser).

De skyldigheter som skall bibehållas enligt USO-direktivet är skyldigheter rörande

- a) taxor för slutkunder för tillhandahållande av tillträde till och användning av det allmänna telefonnätet (artikel 17 i taltelefoni-direktivet),
- b) val eller förval av nätoperatör (artikel 12 i samtrafikdirektivet),
- c) tillgängligheten till information om förhyrda förbindelser (artikel 3 i direktivet om förhyrda förbindelser),
- d) information om leveransvillkor vid förhyrda förbindelser (artikel 4 i direktivet om förhyrda förbindelser),
- e) accessvillkor, användningsvillkor och väsentliga krav för förhyrda förbindelser (artikel 6 i direktivet om förhyrda förbindelser),
- f) tillhandahållande av ett minimiutbud av förhyrda förbindelser (artikel 7 i direktivet om förhyrda förbindelser),
- g) icke-diskriminering vid förhyrda förbindelser (artikel 8 i direktivet om förhyrda förbindelser) samt
- h) taxep principer och kostnadsredovisning för förhyrda förbindelser (artikel 10 i direktivet om förhyrda förbindelser).

De angivna skyldigheterna skall bibehållas fram till dess att en myndighet beslutar om dessa skyldigheter i enlighet med förfarandet för marknadsanalys enligt artikel 16 i ramdirektivet. Det inne-

bär att en marknadsanalys för avgörande av konkurrenssituationen måste göras. Beroende på utgången av denna prövning skall skyldigheterna bibehållas, ändras eller upphävas. Såsom det nya EG-regelverket måste förstås skall de skyldigheter som bibehålls därefter anses vara meddelade enligt det nya EG-regelverket. De åtgärder som vidtas skall underkastas det i ramdirektivet föreskrivna samrådsförfarandet.

Enligt tillträdes- och USO-direktivet skall en marknadsanalys genomföras så snart som möjligt efter ikraftträdandet av direktiven och därefter regelbundet. En marknadsanalys kan beräknas ta upp till sex månader att färdigställa. Det innebär att den myndighet som skall ansvara för sådana marknadsanalyser i princip måste påbörja dessa redan innan den nya lagen om elektronisk kommunikation träder i kraft för att inte alltför lång tidsutdräkt skall uppkomma. Dessutom är det enligt ramdirektivet ett krav att marknadsanalyser skall underställas dels berörda parter, dels Europeiska gemenskapernas kommissionen och övriga medlemsstaters behöriga myndigheter för samråd. Ett sådant samrådsförfarande måste ske minst en månad före det att beslutet skall börja tillämpas enligt de frister som gäller för samrådsförfarandet.

Det finns inget som hindrar att analyserna förbereds så långt det är möjligt utan att lagen behöver ha vunnit laga kraft. Samrådsförfarandet innebär dock att slutliga beslut inte kan meddelas förrän en ny lag har utfärdats, som ger myndigheten möjlighet att tillämpa ett sådant förfarande. Det är i direktiven inte fastställt en bestämd tidpunkt för när skyldigheterna skall ha setts över. Utredningen finner därför att en bestämmelse som reglerar skyldigheternas fortbestånd till dess den föreskrivna marknadsanalysen gjorts bör införas i övergångsbestämmelserna till lagen.

Anmälda operatörer

I ramdirektivet föreskrivs att operatörer av fasta allmänna telefonnät som har utsetts som företag med ett betydande inflytande på marknaden när det gäller att tillhandahålla fasta allmänna telefontjänster enligt direktiv 97/33/EG eller direktiv 98/10/EG även i fortsättningen skall betraktas som "anmälda operatörer" i enlighet med förordning (EG) nr 2887/2000 till dess att det ovan beskrivna förfarandet för analys av marknaden har avslutats. Därefter skall de

inte längre betraktas som "anmälda operatörer" i enlighet med förordningen.

Vilken myndighet skall genomföra marknadsanalyserna och anpassningen av auktorisationerna?

Utredningen har i detta betänkande att lägga fram ett lagförslag för genomförande av det nya EG-regelverket, dvs. ramdirektivet och särdirektiven samt radiospektrumbeslutet. I det kommande slutbetänkandet skall en översyn av myndighetsstrukturen på området för elektronisk kommunikation göras. Utredningen kommer först i det sammanhanget att föreslå vilken eller vilka myndigheter som skall utföra de uppgifter som åläggs en myndighet i lagen.

Som beskrivits ovan står den eller de ansvariga myndigheterna inför en arbetskrävande uppgift. Denna uppgift underlättas inte av den tidsram som skall beaktas enligt det nya EG-regelverket. Det finns därför ett behov av att redan i detta skede av utredningen peka ut vilken eller vilka myndigheter som bör ansvara för dels marknadsanalyserna, dels anpassningen av de befintliga anmälningarna och tillstånden.

I fråga om uppgiften att anpassa gällande tillstånd till det nya regelverket bör det lämpligen läggas på den nuvarande tillståndsmyndigheten, dvs. PTS.

När det gäller marknadsanalyser skall dessa enligt det nya EG-regelverket utföras utifrån konkurrensrättsliga principer och med hjälp av konkurrensrättslig metodologi. Detta är, enligt de av kommissionen framtagna riktlinjerna för marknadsanalys och bedömning av om ett företag har ett betydande inflytande på marknaden, en skillnad från vad som tidigare gällt för marknadsanalyser. De tidigare marknadsanalyserna baserades snarare på vissa speciella förhållanden som avsåg att säkerställa slutanvändarnas möjligheter att nå varandra (s.k. end-to-end connectivity) än på efterfråge- och utbudskriterier som används vid analyser inom det konkurrensrättsliga området.

Nu angivna förhållande kan visserligen sägas tala för att låta Konkurrensverket utföra marknadsanalyserna. Också PTS har emellertid i dag att genomföra marknadsanalyser och bedömningar av företags inflytande på marknaderna. Med hänsyn till detta anser utredningen att det finns övervägande skäl för att låta PTS genomföra de marknadsanalyser som skall ligga till grund för över-

gången till det nya EG-regelverket och den nya lagen. PTS bör dock utföra uppdraget i nära samarbete med Konkurrensverket och andra myndigheter som kan beröras, såsom Radio- och TV-verket.