



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap



TRAFIKVERKET

# **Delredovisning av uppdrag till MSB och TRV att planera och förbereda vidare utveckling och etablering av Rakel Generation 2**

Ju2021/03620, 2021/00632, 2021/00631

MSB diariernr: MSB 2021:12010

TRV diariernr: TRV 2021/123554

## Innehåll

<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>3</b>
<b>REDOVISNINGENS DISPOSITION .....</b>	<b>6</b>
<b>1 UPPDRAGET .....</b>	<b>7</b>
Bakgrund.....	7
<b>2 FÖRSLAG TILL ROLLER OCH ANSVARFÖRDELNING.....</b>	<b>8</b>
<b>3 STRUKTUR FÖR SAMVERKAN OCH PROJEKTLEDNING.....</b>	<b>10</b>
<b>4 IDENTIFIERADE BEHOV AV FÖRFATTNINGSÄNDRINGAR .....</b>	<b>11</b>
Inledning.....	11
Avgränsning och disposition.....	11
Uppgifter och mandat .....	12
MSB:s uppdrag att utveckla, förvalta och tillhandahålla Rakel G2.....	12
Trafikverkets uppdrag att tillhandahålla grundläggande transmission för Rakel G2..	15
Svenska kraftnäts tillhandahållande av infrastruktur till Rakel G2.....	18
Avgiftsstöd för tillhandahållandet av Rakel G2 .....	18
Användarkrets och användningsområde .....	20
Krav på anslutning för kommuner och regioner .....	20
Tillstånd till radioanvändning för tillhandahållandet av tjänster i Rakel G2.....	25
Prioritet i allmänna nät.....	30
Användare av Rakel G2 har behov av prioritetsfunktionalitet .....	30
Tillhandahållandet av prioritetsfunktioner i allmänna nät förutsätter krav i nationell lag .....	31
Förutsättningar för den fysiska utbyggnaden .....	32
Bygglov enligt plan- och bygglagen .....	33
Markåtkomst.....	33
Olika typer av områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ....	34

# Sammanfattning

MSB och Trafikverket har i dialog med Svenska kraftnät inlett nästa steg i arbetet med att utveckla och etablera ett modernt kommunikationssystem för särskilt utpekade användare i hela beredskapsskalan. Denna delredovisning syftar till att presentera resultat av arbetet avseende identifierade behov av författningsändringar som stödjer det kommande arbetet. Dessutom redovisas roller och ansvarsfördelning för uppdragets genomförande och i kommande faser av arbetet. I detta sammanhang redogör delredovisningen även för en etablerad projektstruktur för samverkan mellan de utpekade myndigheterna och andra relevanta aktörer.

**Myndigheterna** är överens om följande rollfördelning.

**MSB** ska:

- Etablera, tillhandahålla, förvalta och utveckla ett ersättande kommunikationssystem.
- Planera för och genomföra avveckling av nuvarande system.
- Ta ut avgifter från användare av tjänster i de båda systemen.

För att utföra dessa uppgifter behöver **MSB**:

- Bemyndigas att kunna anslagsspara och nyttja anslagskredit för att hantera variationer i utbyggnadstakten
- Medges undantag från kravet på full kostnadstäckning vad avser anskaffning, etablering och drift. Undantaget medger att avskrivningar på tillgångar och övriga kostnader finansierade med anslag inte ska ingå i underlaget för beräkning av avgifter.
- Ges förutsättningar att erhålla tillstånd för användning av frekvenser i 700 MHz-bandet.

**Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät** samverkar med MSB om fortsatt utveckling och förvaltning av kommunikationsinfrastrukturen.

Vidare ska **Trafikverket**:

- Ha det övergripande ansvaret för att tillhandahålla grundläggande transmission med utgångspunkt i egen infrastruktur, kompletterat med infrastruktur från Svenska kraftnät.
- Samordna och tillhandahålla transmission och viss annan infrastruktur från andra aktörer på marknaden.

För att utföra dessa uppgifter behöver **Trafikverket**:

- Bemyndigas att kunna anslagsspara och nyttja anslagskredit för att hantera variationer i utbyggnadstakten av infrastruktur för transmission.
- Medges undantag från kravet på full kostnadstäckning vad avser anskaffning, etablering och drift. Undantaget medger att avskrivningar på tillgångar och övriga kostnader finansierade med anslag inte ska ingå i underlaget för beräkning av avgifter om sådan ska tas ut.

Vidare ska **Svenska kraftnät**:

- Tillhandahålla infrastrukturresurser till Rakel G2.

**Strukturen för samverkan och projektledning regleras genom en samverkansöverenskommelse mellan MSB, Trafikverket och Svenska kraftnät** som utgör grund för en gemensam styrning och planering av projektets genomförande. Överenskommelsen underlättar resursdialog, kompetensinventering och sammanhållet och effektivt beslutsfattande. Överenskommelsen avser den inledande förberedelse- och planeringsfasen, som syftar till att skapa underlag för regeringens beslut om uppdrag inför följande faser av etablering och driftsättning. Även aktiviteter som fortsätter i nästa fas eller syftar till att förbereda effektivt genomförande kommer att initieras och pågå inom ramen för överenskommelsen.

**MSB föreslår att det införs ett uppdrag i myndighetens instruktion att utveckla, förvalta och tillhandahålla tjänster i ett nationellt kommunikationssystem för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa eller försvar (Rakel G2).**

**Trafikverket föreslår att det införs ett uppdrag i myndighetens instruktion att tillhandahålla grundläggande transmission till ett nationellt kommunikationssystem för aktörer inom allmän ordning, säkerhet hälsa eller försvar (Rakel G2).**

**MSB föreslår att det införs ett stöd i myndighetens instruktion för myndigheten att ta ut en avgift för Rakel G2 samt att regeringen bestämmer storleken på avgiften.**

**Myndigheterna föreslår att kommuner och regioner åläggs ett krav på sig att ha en god förmåga att använda sig av Rakel G2.**

- Kravet kan framgå av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- MSB föreslås vidare få ett bemyndigande att utfärda närmare föreskrifter om vilken verksamhet hos kommuner och regioner som ska omfattas av kravet.

**Det föreslås en ändring i förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation för att tydliggöra möjligheterna för regeringen, Regeringskansliet och bevakningsansvariga myndigheter att använda Rakel G2 för verksamhet i hela hotskalan.**

Det bedöms att användare av Rakel G2 har behov av **prioritetsfunktionalitet i allmänna nät för verksamhetskritisk kommunikation** och att en skyldighet att tillhandahålla sådan funktionalitet behöver framgå av lag.

# Redovisningens disposition

I avsnitt 1 redovisas uppdraget och dess genomförande.

Avsnitt 2 beskriver ett övergripande förslag till roller och ansvarsfördelning mellan myndigheterna med utgångspunkt i den ansvarsfördelning som anges i uppdraget och de olika faserna.

Avsnitt 3 redogör för en etablerad struktur för samverkan och projektledning med anledning av uppdraget.

Avsnitt 4 beskriver vilka författningsändringar som myndigheterna ser behöver komma till stånd för att Rakel G2 ska kunna planeras, utvecklas, etableras och drifas.

# 1 Uppdraget

## Bakgrund

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Trafikverket har fått i uppdrag av regeringen att planera och förbereda vidare utveckling och etablering av Rakel Generation 2 (Rakel G2) i syfte att kunna tillhandahålla nästa generations säkra, robusta och tillgängliga kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar samt för att kunna ersätta det befintliga Rakelsystemet. Uppdraget ska genomföras med stöd av Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät). Arbetet ska utgå från det förslag som MSB redovisade den 12 februari 2021 (Ju2021/00632), enligt vilket Rakel G2 ska nyttja det optofibernet som Trafikverket respektive Svenska kraftnät förfogar över samt ett stegvist etablerat radioaccessnät med dedikerat radiospektrum. Systemet ska kompletteras med radioaccess i kommersiella nät för ökad kapacitet och täckning genom en s.k. MOCN1 - lösning. Arbetet ska anpassas till den utveckling som sker inom ramen för MSB:s uppdrag att anskaffa och tillhandahålla tjänster för mobil datakommunikation (Ju2020/02484) så att infrastruktur och tjänster bildar ett sammanhållet system ur ett användarperspektiv.

MSB och Trafikverket ska senast den 1 mars 2022 inkomma med en gemensam delredovisning till regeringen (Justitiedepartementet och Infrastrukturdepartementet). Delredovisningen ska tas fram i dialog med Svenska kraftnät och innehålla förslag till roller och ansvarsfördelning mellan myndigheterna med utgångspunkt i den ansvarsfördelning som anges i uppdraget och i de olika faserna (planering, utveckling, etablering och drift av Rakel G2). Delredovisningen ska också redogöra för etablerad struktur för samverkan och projektledning med anledning av uppdraget. Om bedömning görs att det krävs ändringar i respektive myndighets instruktion eller i andra författningar för att kunna fullfölja den vidare utvecklingen och etableringen av Rakel G2 ska myndigheterna i delredovisningen även inkomma med författningsförslag med tillhörande konsekvensbeskrivning till sådana ändringar.

Det här avser myndigheternas delredovisning av regeringsuppdraget.

## 2 Förslag till roller och ansvarsfördelning

Med utgångspunkt i det förslag MSB lämnade i februari 2021, de ansvarsförhållanden som anges i regeringsuppdraget, myndigheternas grunduppdrag enligt instruktion och den struktur för projektledning och samverkan som etablerats ser myndigheterna i nuläget inget ytterligare behov av att förändra roller och ansvarsfördelning för genomförande av uppdraget i den nuvarande planerings- och utvecklingsfasen. Det finns heller inga identifierade behov av att ändra ansvars- eller rollfördelningen i samband med etablering och drift, utöver de författningsändringar som redovisas. I takt med att kommande leveranser i uppdraget tar form kan det uppstå behov av justeringar, och det finns därmed anledning att fortsatt bevaka denna fråga inom ramen för den löpande informationen till Regeringskansliet inför kommande leveranser.

Den struktur för ledning, styrning och uppföljning som överenskommits mellan myndigheterna och etablerats för det gemensamma uppdraget är ändamålsenlig och föreslås kvarstå även under etableringsfasen av systemets infrastruktur och utveckling av tjänster. Inför etableringsfasen och driftsättning behöver denna bedömning uppdateras för att avspegla förändringar i omvärlden och i myndigheternas uppdrag, för att justera valet av former för samarbete mellan berörda myndigheter och användarorganisationer.

Det innebär att det förslag som MSB redovisade februari 2021 (Ju2021/00632) fortfarande är en utgångspunkt för roller och ansvar i det gemensamma arbetet.

MSB ska:

- Etablera, tillhandahålla, förvalta och utveckla ett ersättande kommunikationssystem.
- Planera för och genomföra avveckling av nuvarande system.
- Ta ut avgifter från användare av tjänster i de båda systemen.

För att utföra dessa uppgifter behöver MSB:

- Bemyndigas att kunna anslagsspara och nyttja anslagskredit för att hantera variationer i utbyggnadstakten
- Medges undantag från kravet på full kostnadstäckning vad avser anskaffning, etablering och drift. Undantaget medger att avskrivningar på tillgångar och övriga kostnader finansierade med anslag inte ska ingå i underlaget för beräkning av avgifter.
- Ges förutsättningar att erhålla tillstånd för användning av frekvenser i 700 MHz-bandet.

Trafikverket och Svenska kraftnätsamverkar med MSB om fortsatt utveckling och förvaltning av kommunikationsinfrastrukturen.



Vidare ska Trafikverket :

- Ha det övergripande ansvaret för att tillhandahålla grundläggande transmission med utgångspunkt i egen infrastruktur, kompletterat med infrastruktur från Svenska kraftnät.
- Samordna och tillhandahålla transmission och viss annan infrastruktur från andra aktörer på marknaden.

För att utföra dessa uppgifter behöver Trafikverket:

- Bemyndigas att kunna anslagsspara och nyttja anslagskredit för att hantera variationer i utbyggnadstakten av infrastruktur för transmission.
- Medges undantag från kravet på full kostnadstäckning vad avser anskaffning, etablering och drift. Undantaget medger att avskrivningar på tillgångar och övriga kostnader finansierade med anslag inte ska ingå i underlaget för beräkning av avgifter om sådan ska tas ut.

Vidare ska Svenska kraftnät:

- Tillhandahålla infrastrukturresurser till Rakel G2

## 3 Struktur för samverkan och projektledning

MSB, Trafikverket och Svenska kraftnät har etablerat en samverkansöverenskommelse som på övergripande nivå hanterar förutsättningar och styrformer för samarbetet. Överenskommelsen utgör grund för den gemensamma styrningen och planeringen av projektets genomförande. Inom respektive myndighet hanteras myndighetens åtagande i form av interna projektbeställningar och resursallokering som motsvarar tilldelade medel från regeringen.

Överenskommelsen underlättar resursdialog, kompetensinventering och sammanhållet och effektivt beslutsfattande vilket är en förutsättning för att leverera en kommunikationslösning som ger höjd förmåga till aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Ett gemensamt ansvarstagande ur ett helhetsperspektiv och inom ramen för respektive myndighets kompetens, uppdrag och förmåga är en kritisk framgångsfaktor för projektarbetet som kommer att pågå under ett antal år tills användarorganisationerna är redo att lämna Rakelsystemet.

Överenskommelsen avser den inledande förberedelse- och planeringsfasen, som syftar till att skapa underlag för regeringens beslut om uppdrag inför följande faser av etablering och driftsättning. Det innebär även att aktiviteter som fortsätter i nästa fas eller syftar till att förbereda effektivt genomförande kommer att initieras och pågå inom ramen för överenskommelsen.

## 4 Identifierade behov av författningsändringar

### Inledning

Om bedömning görs att det krävs ändringar i respektive myndighets instruktion eller i andra författningar för att kunna fullfölja den vidare utvecklingen och etableringen av Rakel G2 ska myndigheterna, inom ramen för denna delredovisning, inkomma med författningsförslag med tillhörande konsekvensbeskrivning till sådana ändringar. Detta avsnitt utgör myndigheternas redovisning i det avseendet.

Framställningen nedan utgör som utgångspunkt myndigheternas gemensamma bedömning kring behov av författningsändringar för den vidare utvecklingen och etableringen av Rakel G2. De delar som avser behov av ändring i myndigheternas respektive instruktioner utgår från myndigheternas egen behovsbild.

### Avgränsning och disposition

Som det aktuella uppdraget är utformat ska myndigheterna analysera behovet av författningsändringar för den vidare utvecklingen och etableringen av Rakel G2. Det får förstås som att delredovisningen ska omfatta behoven av författningsändringar för åtgärder i såväl utvecklingen och etableringen av kommunikationssystemet som de regulatoriska förutsättningarna för ett framtida tillhandahållande av tjänster i systemet.

Eftersom uppdraget avser behov av ändringar i författningar är den aktuella rapporten avgränsad till sådan reglering. Myndigheterna kommer inte inom ramen för den här redovisningen att redogöra för identifierat behov av ändringar i regleringsbrev eller andra styrande beslut från regeringen.

Redovisningen är i denna del disponerad på det sättet att myndigheterna redogör för identifierat behov av ändringar i författning för varje typ av reglering för sig och i samband med det även presenterar förslag på utformning av författning och en översiktlig konsekvensbeskrivning med anledning av författningsförslaget. I sammanhanget ska nämnas att de redovisade förslagen utgår från det underlag kring ansvarsfördelning, systemarkitektur och avsedd funktionalitet för Rakel G2 som fanns tillgängligt vid tidpunkten för delredovisning. Behovsinventeringen och författningsförslagen kan med det i beaktande behöva justeras utifrån det som framkommer i det vidare arbetet med det aktuella regeringsuppdraget.

Konsekvensbeskrivningarna i denna del syftar till att på en övergripande nivå belysa vilka som skulle kunna beröras av den föreslagna regleringen, vad den kan

ha för eventuella kostnadsmissiga eller andra konsekvenser samt vad effekterna skulle kunna bli om förslagen inte realiserar.

## Uppgifter och mandat

### **MSB:s uppdrag att utveckla, förvalta och tillhandahålla Rakel G2**

Som redogjorts för under avsnitt 2 om förslag till roller och ansvarsfördelning är utgångspunkten att MSB ska etablera, tillhandahålla, förvalta och utveckla ett kommunikationssystem som ska ersätta det nuvarande Rakelsystemet. Utifrån den föreslagna ansvarsfördelningen ser myndigheten följande behov av ändring i myndighetens instruktion.

#### **Ett tydligt uppdrag i myndighetens instruktion**

Uppdraget att förvalta det nuvarande Rakelsystemet liksom uppdraget att tillhandahålla kommunikationstjänsten SGSI<sup>1</sup> framgår idag av MSB:s instruktion.<sup>2</sup> MSB ser kommunikativa fördelar med att myndighetens långsiktiga uppdrag gällande säkra kommunikationer kommer till tydligt uttryck i författning, särskilt när det avser ett system som kan medföra behov av större investeringar för såväl tillhandahållare som användare. Med det i beaktande ser MSB att det vore lämpligt att även uppdraget att tillhandahålla nästa generations Rakelsystem framgår av myndighetens instruktion. Det kan bidra till att skapa en helhetsbild och transparens kring MSB:s roll vad gäller tillhandahållandet av säkra kommunikationstjänster.

Utöver de kommunikativa fördelarna ser MSB att det finns rättsliga aspekter som motiverar att myndighetens roll i tillhandahållandet av Rakel G2 framgår av den författning som styr MSB:s verksamhet. När MSB tillhandahåller tjänster inom ramen för Rakel G2 kommer myndigheten potentiellt att göra det på en konkurrensutsatt marknad.<sup>3</sup> Ett tydligt uppdrag kan ha betydelse för om tillhandahållandet aktualiserar konkurrenslagens (2008:579) bestämmelser. Om det är reglerat att MSB ska tillhandahålla tjänsterna till en på förhand bestämd och tydligt avgränsad användarkrets är det, enligt myndighetens bedömning, omständigheter som talar för att tillhandahållandet har karaktären av myndighetensutövning.<sup>4</sup> Sådan verksamhet ligger utanför konkurrenslagens tillämpningsområde.

---

<sup>1</sup> Swedish Government Secure Intranet.

<sup>2</sup> Se 16 och 16 a §§ i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

<sup>3</sup> Se vidare under konsekvensbeskrivningen för författningsförslaget.

<sup>4</sup> Bedömningen utgår från det konkurrensrättsliga företagsbegreppet, se 1 kap. 5 § konkurrenslagen.

För det fallet att konkurrenslagen ändå anses tillämplig på tillhandahållandet, i sin helhet eller för delar av det, ser MSB att verksamheten behöver förhålla sig till konkurrenslagens bestämmelser kring konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.<sup>5</sup> Bestämmelserna innebär att vissa förfaranden inom offentlig säljverksamhet kan förbjudas om de inte är försvarbara från allmän synpunkt. Rakel G2 är avsett att vara ett nationellt samverkansverktyg som ger förutsättningar till en robust och sammanhållen kommunikation mellan aktörer med ansvar inom allmän ordning, säkerhet, hälsa eller försvar. Även ur det perspektivet är det önskvärt att tydliggöra verksamhetens allmänna ändamål genom att uppdraget att tillhandahålla tjänster i systemet framgår av myndighetens instruktion.

Vidare finns det upphandlingsrättsliga aspekter som motiverar ett tydligt uppdrag i myndighetens instruktion. För att nästa generations Rakelsystem ska ha förutsättningar att bli ett ändamålsenligt och effektivt samverkansverktyg i krishantering och vid höjd beredskap behöver systemet ha en bred användning hos de aktörer som har ett utpekat ansvar vid sådana situationer. Detta skulle underlättas om de användare som är upphandlingspliktiga kan ansluta sig till tjänster i systemet utan att först behöva konkurrensutsätta dem. I sammanhanget blir det relevant att se till parternas handlingsfrihet i tillhandahållandet. Om tillhandahållandet av tjänster inom ramen för Rakel G2 sker till en på förhand bestämd och tydligt avgränsad användarkrets samt mot bakgrund av en skyldighet som ålagts MSB av regeringen, som också sätter de ekonomiska villkoren för tillhandahållandet,<sup>6</sup> utgör det omständigheter som talar för att en anslutning till tjänsterna inte skulle omfattas av den upphandlingsrättsliga regleringen. Tillhandahållandet kan då komma att betraktas som en tjänst som erbjuds av ett administrativt organ utanför ett upphandlingsrättsligt avtalsförhållande.<sup>7</sup> I sammanhanget ska nämnas att varje användarorganisation behöver göra en egen bedömning kring de rättsliga förutsättningarna att upphandla anslutning till tjänsterna utan föregående konkurrensutsättning.

MSB ser att uppdraget att utveckla, förvalta och tillhandahålla tjänster inom ramen för Rakel G2 bör komma till uttryck i myndighetens instruktion innan myndigheten påbörjar den faktiska etableringen av kommunikationssystemet. Det behöver vara tydligt för samverkande myndigheter och i ett upphandlingsförfarande att MSB har det aktuella uppdraget, särskilt då det sannolikt kommer innebära stora investeringar för potentiella leverantörer och användarorganisationer.

---

<sup>5</sup> Se 27 – 32 §§ i konkurrenslagen (2008:579).

<sup>6</sup> Se vidare nedan under avsnitt om avgiftsstöd för tillhandahållandet.

<sup>7</sup> Jfr skäl 34 i Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/24/EU.

av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

### **Författningsförslag**

Mot bakgrund av ovanstående föreslår MSB en ny bestämmelse i myndighetens instruktion av vilken det framgår att myndigheten ska utveckla, förvalta och tillhandahålla tjänster i Rakel G2<sup>8</sup>.

Förslag på ny 16 b § i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap:

*Myndigheten ska utveckla, förvalta och tillhandahålla tjänster i ett nationellt kommunikationssystem för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa eller försvar (Rakel G2).*

### **Konsekvensbeskrivning**

Vilka blir effekterna om ändringen inte kommer till stånd?

För den situationen att MSB:s roll avseende utvecklingen, förvaltningen och tillhandhållandet av tjänster i kommunikationssystemet Rakel G2 inte kommer till tydligt uttryck i myndighetens instruktion ser MSB att man går miste om ett tillfälle att skapa en sammanhållen reglering kring MSB:s roll vad gäller tillhandhållandet av säkra kommunikationer.

Ett uteblivet tydliggörande av uppdraget i författning medför också, enligt MSB:s bedömning, att det kvarstår vissa konkurrensrättsliga risker med MSB:s utförande av uppdraget och en osäkerhet kring de upphandlingsrättsliga förutsättningarna vid tillhandhållandet av tjänster inom ramen för Rakel G2.

Ett alternativ till att skriva ut vilket system som MSB ska utveckla, förvalta och tillhandahålla tjänster i är att enbart knyta uppdraget till tjänster med en viss funktion. Det skulle göra författningen mer neutral vilket är en fördel vid namnbyten på tjänst och i viss mån vid teknikskiften som föranleder behov av nya system. MSB ser dock att det är lämpligt att benämna vilket system som avses i uppdragsformuleringen sett till det ovan beskrivna behovet av inramning och tydlighet kring myndighetens roll vad gäller den här typen av verksamhet. Om namnbyte på tjänst eller teknikskiften medför ett behov av ändring i uppdragsformuleringen kan det åtgärdas genom en uppdatering av myndighetens instruktion.

Vilka berörs av regleringen?

Den aktuella regleringen berör primärt MSB eftersom det handlar om ett tydliggjort uppdrag i myndighetens instruktion. Som behandlats kan regleringen också ha betydelse för användarorganisationernas möjligheter att ansluta sig till tjänster inom ramen för Rakel G2 utan att behöva konkurransutsätta en sådan upphandling. Myndigheten ser vidare att en reglering som tydliggör MSB:s långsiktiga uppdrag vad gäller tillhandhållandet av Rakel G2 kan ha ett viktigt

<sup>8</sup> Inom ramen för författningsförslagen i denna delredovisning har myndigheterna valt att benämna systemet för Rakel G2 i enlighet med den nomenklatur som används i det bakomliggande regeringsuppdraget.

signalvärde som underlättar i planering och prioriteringar hos samverkande aktörer och för potentiella leverantörer i systemet.

Kostnadsmissiga och andra konsekvenser som regleringen medför  
Som nämnts har MSB identifierat att ett tillhandahållande av tjänster utifrån det aktuella uppdraget potentiellt kan komma att ske på en konkurrensutsatt marknad. Bedömningen av eventuell konkurrenspåverkan låter sig dock inte göras på ett ändamålsenligt sätt innan det finns en mer konkretiserad bild avseende systemets konstruktion och avsedda funktionalitet. Det ligger i det aktuella uppdraget att klargöra denna bild. Dessa delar ska redovisas i samband med slutredovisningen i februari 2023. MSB bedömer att det är först när de närmare egenskaperna kring systemet har klargjorts som det går att göra en bedömning kring relevant marknad och riskerna för konkurrenspåverkan.

På en övergripande nivå ser MSB att det allmännas behov av moderna, säkra och robusta kommunikationer vid hanteringen av samhällsstörningar samt vikten av att denna kommunikation kan genomföras i ett gemensamt system utgör omständigheter som talar för att den eventuella konkurrenspåverkan som ett tillhandahållande kan innebära får anses motiverad.

## **Trafikverkets uppdrag att tillhandahålla grundläggande transmission för Rakel G2**

Som redogjorts för under avsnitt 2 om förslag till roller och ansvarsfördelning är utgångspunkten att Trafikverket ska tillhandahålla grundläggande transmission i ett kommunikationssystem som ska ersätta det nuvarande Rakelsystemet. Utifrån den föreslagna ansvarsfördelningen ser verket följande behov av ändring i verkets instruktion.

### **Ett tydligt uppdrag i myndighetens instruktion**

Trafikverket ansvarar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket har mångårig erfarenhet av att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster samt får enligt verkets instruktion<sup>9</sup> bedriva uppdrags-, uthyrnings- och försäljningsverksamhet som är förenligt med verkets uppgifter i övrigt (bl.a. tillhandahålla drift av it-system samt bedriva andra elektroniska kommunikationstjänster).

Trafikverket har lång erfarenhet av att driva kommunikations- och IP-nät med höga krav på säkerhet och tillgänglighet. Trafikverkets kommunikationsinfrastruktur är en integrerad del i transportsystemet för främst väg och järnväg. Med ett tydligt uppdrag till Trafikverket säkerställs en långsiktighet för den kommunikationslösning som tas fram inom ramen för uppdraget på samma sätt som för väg och järnväg.

---

<sup>9</sup> 6 § 1 p. i Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Även Trafikverket ser kommunikativa fördelar med att verket ges långsiktiga uppdrag gällande säkra elektroniska kommunikationer som kommer till tydligt uttryck i författning, särskilt när det avser att tillhandahålla grundläggande transmission för kommunikationslösningen som kan medföra behov av större investeringar. Med det i beaktande ser Trafikverket att det vore lämpligt att det specifika uppdraget att tillhandahålla grundläggande transmission i nästa generations Rakelsystem framgår av verkets instruktion för att skapa en helhetsbild och transparens kring Trafikverkets roll i detta system. Inom ramen för aktuellt uppdrag har Trafikverket även identifierat ett eventuellt behov av ett mer generellt tillägg i instruktionens portalparagraf som beskriver verkets övergripande roll att inom ramen för verksamheten *tillhandahålla vissa elektroniska kommunikationstjänster för samhällsviktig verksamhet*. Uppdraget avseende Rakel G2 skulle medföra att TRV får ett utpekat ansvar för transmission i det nationella system som tas fram vilket skulle kunna ses som en, för verket, ny kärnverksamhet som ställer höga krav på säkerhet och tillgänglighet i leverans för operativ ledning och samverkan mellan användarorganisationer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Utanför detta uppdrag pågår utredningar rörande myndighetssamverkan och verksamhet som även de avser elektroniska och digitala kommunikationstjänster. Med anledning av detta ser Trafikverket att ett tillägg i 1 § i verkets instruktion skulle kunna bidra till att skapa en helhetsbild och transparens kring verkets övergripande roll vad gäller tillhandahållande av vissa elektroniska och digitala kommunikationstjänster för samhällsviktig verksamhet och kan även påverka grundläggande ställningstaganden om den verksamhet som Trafikverket kan eller bör bedriva. En sådan ändring av 1 § i verkets instruktion kräver dock en mer noggrann analys och konsekvensbeskrivning utifrån dels verkets historik, dels andra i nutid pågående uppdrag och myndighetssamverkan. Något förslag till ändring av 1 § i verkets instruktion lämnas således inte inom ramen för detta uppdrag.

Utöver de kommunikativa fördelarna ser även Trafikverket att det finns rättsliga aspekter som motiverar att verkets roll i tillhandahållandet av grundläggande transmission för Rakel G2 framgår av den författning som styr Trafikverkets verksamhet (i enlighet med ovan redovisat resonemang från MSB). Om det är reglerat att Trafikverket ska tillhandahålla grundläggande transmission i Rakel G2, är det enligt verkets bedömning, omständigheter som talar för att tillhandahållandet har karaktären av myndighetsutövning. Precis som framgår ovan ligger sådan verksamhet utanför konkurrenslagens tillämpningsområde. Anses dock konkurrenslagen tillämplig för det Trafikverket levererar inom ramen för Rakel G2 behöver verket förhålla sig till bestämmelserna i konkurrenslagen som rör offentlig säljverksamhet. Även i det avseendet skulle det vara önskvärt att tydliggöra verksamhetens allmänna ändamål genom att uppdraget att tillhandahålla grundläggande transmission i Rakelsystemet framgår av verkets instruktion.



Trafikverket ser att uppdrag att tillhandahålla grundläggande transmission inom ramen för Rakel G2 bör komma till uttryck i myndighetens instruktion innan myndigheterna påbörjar den faktiska etableringen av kommunikationssystemet. Det behöver vara tydligt för samverkande myndigheter och i ett upphandlingsförfarande att Trafikverket har det aktuella uppdraget.

### **Författningsförslag**

Mot bakgrund av ovanstående föreslår Trafikverket inom ramen för aktuellt uppdrag ett tillägg i myndighetens instruktion av vilken det framgår att myndigheten ska tillhandahålla grundläggande transmission i kommunikationssystemet Rakel G2.

#### Förslag på tillägg i 2 § i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket:

*17. Trafikverket ska tillhandahålla grundläggande transmission i ett nationellt kommunikationssystem för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa eller försvar (Rakel G2).*

### **Konsekvensbeskrivning**

Vilka blir effekterna om ändringen inte kommer till stånd?

För den situationen att Trafikverkets roll avseende tillhandhållandet av grundläggande transmission i kommunikationssystemet Rakel G2 inte kommer till tydligt uttryck i myndighetens instruktion ser Trafikverket att man går miste om ett tillfälle att skapa en tydlig reglering kring Trafikverkets roll vad gäller tillhandhållandet av vissa elektroniska kommunikationstjänster för samhällsviktig verksamhet i detta fall. I nuvarande instruktion till myndigheten inryms inte ett långsiktigt ansvarstagande för kritiska leveranser i Rakel G2. Här ser Trafikverket, som framgå ovan, primärt ett behov av ett tillägg i 2 § avseende det aktuella uppdraget för Rakel G2 men att det även finns funderingar kring ett tillägg i portalparagrafen som dock kräver en övergripande genomgång av den verksamhet som verket ska bedriva framåt och omfattar således mer än Rakel G2.

Ett uteblivet tydliggörande av uppdraget i författning medför också, enligt myndigheternas bedömning, att det kvarstår en osäkerhet kring vissa konkurrensrättsliga risker vid tillhandhållandet av tjänster inom ramen för Rakel G2. Ett tydliggjort uppdrag i instruktionen medför inte att osäkerheterna kring de konkurrensrättsliga delarna undanröjs i sin helhet men en sådan reglering minskar sannolikheten att denna risk aktualiseras.

Vilka berörs av regleringen?

Den aktuella regleringen berör primärt Trafikverket eftersom det handlar om ett tydliggjort uppdrag i myndighetens instruktion. Myndigheten ser vidare att en specifik reglering som tydliggör Trafikverkets långsiktiga uppdrag vad gäller tillhandhållandet av grundläggande transmission för Rakel G2 kan ha ett viktigt signalvärde som underlättar i planering och prioriteringar hos samverkande aktörer och för potentiella leverantörer i systemet. Detsamma gäller ett eventuellt tillägg i

1 § som skulle lyfta det Trafikverket levererar inom ramen för elektroniska/digitala kommunikationslösningar till det civila försvaret, och är bärande för landet, till en del av verkets kärnverksamhet.

Kostnadsmissiga och andra konsekvenser som regleringen medför  
Som nämnts ovan har MSB identifierat att ett tillhandahållande av tjänster utifrån det aktuella uppdraget potentiellt kan komma att ske på en konkurrensutsatt marknad. Trafikverket har i dagsläget svårt att uttala sig närmare om hur verkets leveranser eventuellt påverkas utifrån det konkurrensrättsliga perspektivet. Det är först när de närmare egenskaperna kring Rakel G2 har klargjorts som det går att göra en bedömning kring relevant marknad och risker för konkurrenspåverkan utifrån det Trafikverket ska leverera.

På en övergripande nivå ser Trafikverket, i likhet med MSB, att det allmännas behov av moderna, säkra och robusta kommunikationer vid hanteringen av samhällsstörningar samt vikten av att denna kommunikation kan genomföras i ett gemensamt system utgör omständigheter som talar för att den eventuella konkurrenspåverkan som ett tillhandahållande av transmission inom det aktuella kommunikationssystemet kan innebära får anses motiverad.

## **Svenska kraftnäts tillhandahållande av infrastruktur till Rakel G2**

Myndigheterna gör, efter dialog med Svenska kraftnät, i det här skedet bedömningen att det inte behövs en förändring av verkets instruktion för att ge stöd till MSB och Trafikverket att utveckla och etablera Rakel G2. Av 3 § 9 p. förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät framgår att verket ska bygga ut, installera och förvalta ledningar för elektronisk kommunikation, främst på transmissionsnätet, samt upplåta nätkapacitet i dessa. Detta uppdrag bedöms inrymma de åtgärder som behöver vidtas inom ramen för verkets föreslagna roll i den vidare utvecklingen och etableringen av Rakel G2.

## **Avgiftsstöd för tillhandahållandet av Rakel G2**

Rakel G2 är enligt det förslag som MSB redovisade 12 februari 2021 (Ju2021/00632) avsett att till viss del vara ett avgiftsfinansierat kommunikationssystem. För att MSB ska ha möjlighet att ta ut avgifter för tillhandahållandet av tjänster i systemet, enligt ovan föreslagna roll, krävs det stöd i lag, förordning eller särskilt beslut från regeringen.<sup>10</sup>

Något stöd för att ta ut avgifter för tillhandahållandet av tjänster i Rakel G2 finns varken i myndighetens instruktion eller i annan reglering idag. MSB ser därför att myndigheten behöver få ett sådant stöd.

---

<sup>10</sup> Se 3 § i avgiftsförordningen (1992:191).

### **Avgiftsstödet bör framgå av MSB:s instruktion**

Som framgår ovan ser MSB kommunikativa fördelar med att uppdraget att tillhandahålla tjänster inom ramen för Rakel G2 kommer till tydligt uttryck i myndighetens instruktion. För att skapa en sammanhållen reglering avseende tillhandahållandet bedömer MSB det som lämpligt att även stödet för att ta ut avgifter för ett sådant tillhandahållande framgår av myndighetens instruktion.

### **Regeringen bör sätta avgifternas storlek**

I detta skede av arbetet kring förberedelser och planering för en realisering är det, som framförts ovan, inte möjligt att bedöma om tillhandahållandet kan komma att ha sådan karaktär som gör att konkurrenslagens bestämmelser aktualiseras för tillhandahållandet. Mot bakgrund av vad denna reglering potentiellt kan ha för betydelse för formerna för tillhandahållandet av tjänster inom ramen för Rakel G2, bedömer MSB att avgifternas storlek bör bestämmas av regeringen. En sådan central styrning av avgiftsnivåer utgör omständigheter som talar för att avgiftsuttaget för tjänsterna i sig är att betrakta som myndighetsutövning i ett konkurrensrättsligt perspektiv, vilket skulle innebära att konkurrenslagen inte är tillämplig i det avseendet.

Som behandlats skulle det underlätta för användarorganisationerna om de har möjlighet att ansluta sig till tjänster i Rakel G2 utan att det måste föregås av en konkurrensutsättning enligt upphandlingsregleringen. Även ur det perspektivet är det lämpligt att regeringen sätter avgifterna för tillhandahållandet, eftersom det är en omständighet som talar för att anslutning till tjänsterna kan upphandlas utan föregående konkurrensutsättning, se bedömning under avsnitt om ett tydliggjort uppdrag i myndighetens instruktion.

MSB bedömer att myndigheten behöver det aktuella avgiftsstödet senast i samband med att tjänsterna i systemet ska börja erbjudas till de möjliga användarna. Det sker lämpligen ett till två år innan driftsättning.

### **Författningsförslag**

För att möjliggöra avgiftsuttag för tillhandahållandet av tjänster inom ramen för Rakel G2 föreslår MSB att det införs ett avgiftsstöd i det avseendet i myndighetens instruktion.

Förslag på ny 26 b § i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap:

*Myndigheten ska ta ut avgifter för grundabonnemang och tilläggstjänster i det nationella kommunikationssystem som avses i 16 b §. Regeringen beslutar om avgifternas storlek.*

### **Konsekvensbeskrivning**

Vilka blir effekterna om ändringen inte kommer till stånd?

Utan ett stöd för att ta ut avgifter för tillhandahållandet av tjänster inom Rakel G2 behöver nödvändig finansiering för tillhandahållandet tillskjutas på annan väg.

Utan möjligheter att ta ut avgifter behöver även styrande incitament till användare för anslutning och optimalt nyttjande hanteras på annat sätt.

Om det inte regleras att regeringen sätter avgifterna för de aktuella tjänsterna kvarstår den osäkerhet som beskrivits ovan kring vissa konkurrensrättsliga risker och de upphandlingsrättsliga förutsättningarna för tillhandhållandet.

Vilka berörs av regleringen?

Det föreslagna stödet för MSB att ta ut avgifter för tjänster inom ramen för Rakel G2 är som beskrivits en förutsättning för att ett tillhandhållande ska kunna finansieras genom avgiftsuttag. Regleringen berör därför förutsättningarna för MSB att tillhandhålla de aktuella tjänsterna.

Kostnadsmissiga och andra konsekvenser som regleringen medför MSB har inte identifierat några kostnadsmissiga eller andra konsekvenser som regleringen medför.

## Användarkrets och användningsområde

### Krav på anslutning för kommuner och regioner

Kommunikationstjänster i nästa generations Rakelsystem behöver ha en bred användning hos aktörer med ansvar inför och vid kriser samt höjd beredskap för att vara ett ändamålsenligt system i sådana situationer. Det gör sig särskilt gällande vid händelser där det finns ett behov av samordning av insatser och lägesinformation.

Kommuner och regioner har författningsreglerade uppgifter inom såväl den vardagliga hanteringen av olyckor som vid kriser och höjd beredskap.<sup>11</sup> Det är mot bakgrund av det ansvaret som de omfattas av den möjliga användarkretsen för nuvarande Rakelsystem.<sup>12</sup> En anslutning till Rakel för dessa aktörer bygger idag på frivillighet och användningen av kommunikationstjänsten har bedömts eftersatt i vissa kommuner.<sup>13</sup> Skogsbranden i Västmanland 2014 liksom skogsbränderna 2018 har visat på behovet av att säkerställa kommunikationen mellan involverade aktörer i hanteringen av en händelse. Utredningar efter dessa händelser har uppmärksammat brister i samverkan under insatsen och en bristande förmåga att använda sig av Rakelsystemet.<sup>14</sup> Med det i beaktande och mot bakgrund av behovet av en bred användning av nästa generations Rakelsystem föreslår

---

<sup>11</sup> Se t.ex. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) samt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

<sup>12</sup> Jfr prop. 2005/05:133 s. 141 f.

<sup>13</sup> Se utredningen Kommunikation för vår gemensamma säkerhet, Ds 2017:7 s. 248.

<sup>14</sup> Se Olycksutredning Skogsbrand Västmanland, Nerikes Brandkår, Dnr: 2014/336 – MBR – 196, s. 42f. samt Skogsbränderna sommaren 2018, SOU 2019:7, s. 257.

myndigheterna ett krav på kommuner och regioners användning av tjänster i systemet.

### **Kravet behöver framgå av lag**

Ett åliggande för kommuner och regioner att använda tjänster i Rakel G2 innebär sannolikt en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.<sup>15</sup> En sådan inskränkning behöver meddelas genom lag.<sup>16</sup>

Lagstiftning som kan ha betydelse för den kommunala självstyrelsen ska föregås av en proportionalitetsbedömning. Bedömningen inbegriper en prövning av om skälen för den tänkta regleringen motiverar det eventuella intrånget samt om det eftersträvade målet går att uppnå på ett annat sätt.<sup>17</sup> Myndigheterna bedömer att det intrång i kommunernas och regionernas självbestämmande som ett krav på anslutning till Rakel G2 kan innebära är proportionerligt sett till behovet av effektiv samverkan vid krissituationer och höjd beredskap. Myndigheternas proportionalitetsbedömning utvecklas vidare under konsekvensbeskrivningen avseende författningsförslagen i det här avseendet.

Samtliga organisationer som har för avsikt att ansluta sig till Rakel G2, vilket skulle inbegripa kommuner och regioner om de åläggs ett krav på anslutning, kommer att behöva planera för sin användning av kommunikationssystemet i god tid eftersom det sannolikt innebär ett tekniskifte för dessa aktörer. För att ge kommunerna och regionerna förutsättningar att genomföra sådana förberedelser ser myndigheterna att regleringen bör vara införd i god tid inför driftsättning.

### **Författningsförslag**

För att åstadkomma en tydlig styrning av kommunernas och regionernas användning av Rakel G2 i verksamhet som avser krisberedskap och civilt försvar föreslås att det ställs upp ett krav på dessa aktörer att ha förmåga att använda sig av kommunikationstjänst i systemet. Som beskrivits ovan gör myndigheterna bedömningen att ett sådant krav behöver framgå av lag. Myndigheterna ser det som lämpligt att kravet kommer till uttryck i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, nedan LEH, eftersom kravet syftar till att höja den samlade förmågan inom krisberedskap samt civilt försvar. Det är i LEH som det huvudsakligen regleras att kommuner och regioner ska ha en sådan förmåga.<sup>18</sup>

Myndigheterna ser vidare att kravet på anslutning kan framgå under en egen rubrik i 2 kap. LEH. Detta kapitel avser visserligen specifikt verksamhet inför och vid

---

<sup>15</sup> Se 1 kap. 1 § andra stycket i regeringsformen (1974:152) och 14 kap. 2 § samma lag.

<sup>16</sup> Se 8 kap. 2 § p. 3 i regeringsformen.

<sup>17</sup> Se 14 kap. 3 § regeringsformen samt prop 2009/10:80 s. 212.

<sup>18</sup> I sammanhanget kan nämnas att det i slutbetänkandet från Utredningen om civilt försvar, Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) föreslås en ny lag om kommuner och regioners beredskap som ska ersätta LEH. Eftersom det vid tidpunkten för denna redovisning är oklart i vilken utsträckning förslagen i betänkandet kommer realiseras utgår författningsförslagen från befintlig reglering.

extraordinära händelser i fredstid. Myndigheternas bedömning är att ett krav på anslutning inom ramen för kommunernas och regionernas ansvar i fredstid är en tillräcklig reglering i sammanhanget eftersom aktörernas förmåga att hantera krissituationer i fred ska utgöra grunden till deras förmåga till civilt försvar.<sup>19</sup> Ett system som används i hanteringen av extraordinära händelser kommer sannolikt även att användas i händelse av höjd beredskap. Oavsett inramningen i LEH avseende uppgifter vid kriser och höjd beredskap ser myndigheterna att ett system behöver användas i den vardagliga hanteringen för att vara effektivt i sådana situationer. Att det finns krav på förmåga till användning för att hantera uppgifter enligt LEH påverkar enligt myndigheterna inte möjligheten för kommuner och regioner att använda systemet även i annan verksamhet, under förutsättningen att användningen ryms inom det möjliga användningsområdet enligt beviljade tillstånd för frekvensanvändning.<sup>20</sup>

För att det föreslagna kravet ska få önskad effekt vad gäller förutsättningarna för samverkan vid kris eller höjd beredskap anser myndigheterna att det bör ställas krav på en viss nivå på förmågan att använda sig av den aktuella kommunikationstjänsten. Enbart ett krav på anslutning bedöms inte garantera att tjänsterna implementeras i verksamheten i den omfattning som krävs för att uppnå de effekter som eftersträvas med en bredare anslutning.

Bedömningen är vidare att det är en viss verksamhet hos regioner och kommuner som, utifrån den ovan beskrivna behovsbilden, behöver ansluta sig till Rakel G2. För att ett krav på anslutning ska bli ändamålsenligt, tillämpligt och inte onödigt betungande ser myndigheterna att det behöver konkretiseras vilken verksamhet hos dessa aktörer som omfattas av kravet. Det görs lämpligen av regeringen i förordning eller, efter bemyndigande, av en myndighet med inblick i behovet av samverkan mellan olika verksamheter vid krissituationer eller höjd beredskap.

Förslag på ny rubrik samt ny 10 § i 2 kap. lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

### ***Användning av nationell kommunikationstjänst***

*Kommuner och regioner ska ha en god förmåga att använda sig av kommunikationstjänst som avses i 16 b § i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilken verksamhet hos kommunerna och regionerna som omfattas av kravet på förmåga.*

---

<sup>19</sup> Se 1 kap. 1 § LEH.

<sup>20</sup> Jfr 20 a § i förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation.

Mot bakgrund av det ovan beskriva behovet av konkretisering kring vilken verksamhet hos kommuner och regioner som ska omfattas av kravet på förmåga till användning, och med beaktande av MSB:s övergripande uppdrag kring samordning och samverkan inom krisberedskap och civilt försvar,<sup>21</sup> föreslås att MSB ges ett bemyndigande att utfärda föreskrifter i det avseendet. Bemyndigandet kan framgå av förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

#### Förslag på ny 13 § i förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela närmare föreskrifter om vilken verksamhet hos kommuner och regioner som omfattas av det krav på förmåga att använda sig av kommunikationstjänst som framgår av 2 kap. 10 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.*

I samband med framtagandet att föreskrifter avseende vilken verksamhet som ska omfattas av kravet kan MSB också ta fram allmänna råd kring vad som bör betraktas som en god förmåga att använda sig av den aktuella kommunikationstjänsten.

#### **Konsekvensbeskrivning**

Vilka blir effekterna om ändringen inte kommer till stånd?

Den tydligaste risken av ett uteblivet krav för kommuner och regioner att använda sig av Rakel G2 är att systemet inte blir den gemensamma kommunikationslösning för hantering av uppgifter inom krisberedskap och civilt försvar som det är avsett att vara. Det skulle i sin tur påverka den samlade förmågan att hantera kriser och höjd beredskap.

Avsaknaden av ett krav på anslutning för dessa aktörer kan vidare påverka deras möjligheter att upphandla en anslutning utan föregående konkurrensutsättning. Ett krav på användning av kommunikationstjänster inom ramen för Rakel G2 innebär sannolikt att kommuner och regioner saknar den handlingsfrihet som är en förutsättning för att upphandlingsregleringens krav på konkurrensutsättning ska aktualiseras för en sådan anslutning.<sup>22</sup> En osäkerhet kring de upphandlingsrättsliga förutsättningarna att ansluta sig till tjänsterna kan också ha effekter på bredden av användare i systemet, särskilt eftersom olika kommunala aktörer kan komma att göra olika bedömningar kring det upphandlingsrättsliga utrymmet att upphandla en anslutning från MSB utan föregående konkurrensutsättning.

Ett alternativ till ett krav som framgår av LEH är en ny särskild lag som avser kommuner och regioners förmåga att använda sig av en gemensam nationell kommunikationstjänst för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa eller försvar. En sådan lag kan även omfatta en specifik reglering kring finansiering för anslutning till Rakel G2. För att åstadkomma en sammanhållen reglering vad gäller

<sup>21</sup> Se bl.a. 1 § andra stycket p. 3 i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

<sup>22</sup> Jfr bedömning som gjorts under avsnitt om ändring i MSB:s instruktion.

dessa aktörers förmåga vid kriser och höjd beredskap ser dock myndigheterna att LEH är lämplig placering av det aktuella kravet.

Vad gäller det föreslagna föreskriftsbemyndigandet kan ett alternativ till det vara att det närmare utpekandet av vilken verksamhet hos kommuner och regioner som ska omfattas av kravet på anslutning framgår redan av lag eller i förordning. En sådan reglering riskerar emellertid att bli mindre flexibel och mer tidskrävande att anpassa för den situationen att behovsbilden vad gäller förmågan att använda sig av Rakel G2 förändras.

Vilka berörs av regleringen?

Den föreslagna regleringen berör primärt kommuner och regioner eftersom den ålägger dessa aktörer en skyldighet att ansluta sig till Rakel G2 samt att ha en viss förmåga att använda tjänst i systemet. Som nämnts ovan gör myndigheterna bedömningen att ett sådant krav är proportionerligt. Bedömningen utgår från en identifierad brist i användningen av gemensamma samverkansverktyg hos dessa aktörer i verksamhet som är av betydelse i en hantering av kriser och vid höjd beredskap. För att systemet ska ha önskad effekt behöver det ha en bred användning hos samtliga aktörer i ansvarskedjan.

Det föreslagna bemyndigandet för MSB vad gäller närmare föreskrifter kring vilken verksamhet som omfattas av kravet kommer medföra att myndigheten behöver genomföra ett författningsarbete i det avseendet.

Kostnadmässiga och andra konsekvenser som regleringen medför  
 Tjänsterna inom ramen för Rakel G2 är enligt ovan beskrivna utgångspunkter avsedda att vara avgiftsfinansierade. Det föreslagna kravet på anslutning för kommuner och regioner kommer då att medföra en kostnad för dessa aktörer. Förutom kostnader för avgifterna för anslutning till tjänsterna uppkommer sannolikt indirekta kostnader som en konsekvens av att det utgör ett tekniskifte för dessa aktörer. Exempelvis kostnader för teknisk anpassning och utbildning i det nya systemet. När staten ålägger kommuner och regioner nya eller utökade uppgifter innebär den kommunala finansieringsprincipen att de ska ges adekvat finansiering för detta. Finansieringen för de kostnader som blir en effekt av det nya kravet är sannolikt en aspekt som behöver beaktas inom ramen för den proportionalitetsbedömning som ska föregå en reglering som innebär en inskränkning i det kommunala självstyret. Kravet på anslutning föreslås utgå från regleringen av uppgifter inför och under extraordinära händelser i fredstid i 2 kap. LEH. Enligt 5 kap. 1 § i samma lag ska kommuner och regioner ersättas för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 kap. i lagen.

Utöver att ett krav på anslutning till Rakel G2 för kommuner och regioner skulle höja den samlade krisberedskapsförmågan och förmågan hos det civila försvaret ser myndigheterna att det kan skapa kostnadseffektivitet hos dessa aktörer som då inte behöver ha kompletterande abonnemang eller system för att lösa sina krisberedskaps- och samordningsuppgifter. Detta kan följaktligen ha effekter på en marknad för sådana kompletterande tjänster. Oavsett ser myndigheterna att behovet av en bred användning i nästa generations Rakelsystem samt möjligheten



till kostnadseffektivitet hos kommuner och regioner är omständigheter som talar för att en sådan eventuell påverkan får anses motiverad.

Som utvecklas nedan är avsikten att kommunikationstjänster inom ramen för Rakel G2 ska tillhandahållas enligt tillstånd för radioanvändning som meddelats under undantaget från tillståndsprövning med föregående allmänt inbjudningsförfarande i 20 a § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation, nedan FEK. Det innebär att den möjliga användarkretsen och användningsområdet för tjänsten är avgränsat till omfattningen av det undantaget. Ett krav på anslutning för kommuner och regioner som utgår från LEH kan därför inte gå utöver det möjliga användningsområdet enligt undantaget i FEK. Undantaget i 20 a § FEK omfattar kommuners och regioners användning enligt LEH för verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa.<sup>23</sup> Eftersom det föreslagna kravet på anslutning är avsett att utgå från LEH, som avser åtgärder inför och vid kriser och höjd beredskap, ser inte myndigheterna att ett sådant lagkrav, eller föreskrifter som meddelats med stöd i bemyndigande enligt lagen, skulle riskera att vara oförenligt med den avgränsning som följer av undantaget i FEK.

## **Tillstånd till radioanvändning för tillhandahållandet av tjänster i Rakel G2**

### **Ett tydligt undantag från ett allmänt inbjudningsförfarande**

Såväl utvecklingen av infrastrukturen som tillhandahållandet av tjänsterna inom ramen för Rakel G2 kommer förutsätta tillgång till dedikerade frekvenser i ett radiospektrum. Enligt tidigare förslag ska tillhandahållandet av tjänster inom ramen för Rakel G2 ske i det s.k. 700 Mhz-bandet.<sup>24</sup> Av 3 kap. i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) följer att användning av ett visst frekvensutrymme förutsätter tillstånd enligt samma lag.<sup>25</sup> Det medför att MSB, för att kunna genomföra det uppdrag som beskrivits ovan, behöver förutsättningar att kunna meddela sådana tillstånd.

Om antalet tillstånd i ett frekvensutrymme har begränsats ska en tilldelning av tillstånd till radioanvändning som utgångspunkt ske efter ett så kallat allmänt inbjudningsförfarande.<sup>26</sup> Det allmänna inbjudningsförfarandet innebär att tillstånd tilldelas efter ett urvals- eller anbuds-förfarande, alternativt en kombination av de två förfarandena. Det finns möjlighet att göra undantag från ett sådant

---

<sup>23</sup> Se 20 a § andra stycket p. 2 i förordningen om elektronisk kommunikation.

<sup>24</sup> Se Redovisning av uppdrag till MSB att analysera och lämna förslag på hur det samlade behovet av ett utvecklat och säkert kommunikationssystem för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar bäst kan tillgodoses, MSB 2020-10138.

<sup>25</sup> Se 3 kap. 1 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

<sup>26</sup> Gällande begränsningsbeslut från Post- och telestyrelsen för 700 Mhz-bandet, från den 4 juli 2018 (dnr 17-9908), omfattar inte de frekvensutrymmen inom 700 Mhz-bandet som bedömts relevanta för Rakel G2. I dagsläget finns det inget beslut kring dessa frekvensutrymmen. Regeringen har beslutat att dessa frekvensblock är fortsatt tillgängliga för tillståndspliktiga tv-sändningar fram till 31 december 2023, se beslut från 3 november 2021 (Ku2021/02239).

inbjudningsförfarande, bl.a. för sådan radioanvändning som behövs för verksamhet som bedrivs i syfte att tillgodose allmän ordning, säkerhet eller hälsa.<sup>27</sup>

I samband med etableringen av det nuvarande Rakelsystemet infördes ett undantag från kravet på allmänt inbjudningsförfarande för att tillgodose behovet av frekvenser för verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet och hälsa. Det bedömdes att en tillståndsgivning för användningen av ett visst frekvensutrymme som föregicks av ett allmänt inbjudningsförfarande inte kunde garantera att tillhandahållaren av Rakelsystemet tilldelades tillstånden för de nödvändiga frekvenserna.<sup>28</sup> Undantaget, som finns i 20 a § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation (FEK), gäller för radioanvändning som behövs för att tillgodose viss författningsreglerad verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa och som bedrivs av de i bestämmelsen uppräknade aktörerna.

Liksom för nuvarande Rakel behöver den radioanvändning som en utveckling och ett tillhandhållande av Rakel G2 innebär vara undantagen kravet på allmänt inbjudningsförfarande i 3 kap. LEK, om antalet tillstånd i frekvensutrymmet har begränsats, för att MSB ska vara garanterade nödvändiga tillstånd för denna radioanvändning.

### **Befintligt undantags tillämplighet på Rakel G2**

Som nämnts ovan finns det ett undantag från kravet på allmänt inbjudningsförfarande för frekvenstillstånd för radioanvändning som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa i 20 a § förordningen om elektronisk kommunikation. Undantaget är teknikneutralt utformat och är inte uttryckligen avgränsat till användning för det nuvarande Rakelsystemet. I den mån användarkretsen och användningsområdet är densamma som för det nuvarande Rakelsystemet gör därför myndigheterna bedömningen att det aktuella undantaget även är tillämpligt på radioanvändning som bedrivs inom ramen för tillhandahållandet av andra kommunikationstjänster, exempelvis inom ramen för Rakel G2.

I sammanhanget ska nämnas att förarbeten till den bestämmelse i LEK som möjliggör ett undantag för radioanvändning för allmän ordning, säkerhet eller hälsa utgår från behovet av undantag för det Tetrabaserade Rakelsystemet som då var under utveckling. Det medför inte, enligt myndigheternas bedömning, att det aktuella undantaget i förordningen kan anses avgränsat till detta system. För att undvika eventuell osäkerhet kring undantagets tillämpningsområde ser dock myndigheterna att det kan finnas fördelar med att regeringen förtydligar att bestämmelsen är teknikneutral, exempelvis i samband med nedan föreslagna ändringar i förordningen.

---

<sup>27</sup> Se 3 kap. 8 § lagen om elektronisk kommunikation.

<sup>28</sup> Jfr prop. 2005/06:133 s. 145.

## Ett förtydligt undantag för användning i hela hotskalan

Rakel G2 är ett system som har sitt användningsområde i såväl den vardagliga hantering av händelser som vid krishantering och i åtgärder inför samt vid höjd beredskap.

Ett tillstånd till radioanvändning, för t.ex. kommunikationstjänsten Rakel G2, som meddelas med stöd av det befintliga undantaget i 20 a § FEK kommer att vara avgränsat till omfattningen av undantaget vad gäller vilka aktörer som kan använda tjänsten och i vilken verksamhet hos dessa aktörer som den kan användas.

Som undantaget i 20 a § FEK är utformat är det otydligt om det inrymmer användning för åtgärder inför och vid höjd beredskap för vissa aktörer. Här avses den verksamhet hos regeringen med regeringskansliet samt bevakningsansvariga myndigheter som medges under undantaget. Enligt bestämmelsens andra stycke omfattar undantaget för dessa aktörer radioanvändning för verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa *när det gäller fredstida krishantering*. Skrivningen om fredstida krishantering kan förstås som en avgränsning mot användning i verksamhet som avser åtgärder inför och vid höjd beredskap. Här kan jämföras med den del av undantaget som avser radioanvändning hos kommuner och regioner som inte innehåller en sådan skrivning.<sup>29</sup> I sammanhanget ska också nämnas att såväl regeringen som bevakningsansvariga myndigheter har författningsreglerade skyldigheter inför och vid höjd beredskap,<sup>30</sup> för vilka myndigheterna bedömer att det finns ett behov av användning av Rakel G2 utifrån avsedd funktionalitet som ett nationellt och gemensamt samverkansverktyg.

Mot bakgrund av behovsbilden hos de potentiella användarna av Rakel G2 ser myndigheterna att den skrivning i undantaget som kan uppfattas som en avgränsning till användning för fredstida krishantering bör tas bort. En sådan ändring skulle förtydliga att tillstånd som meddelas med stöd av undantaget kan omfatta användning i hela hotskalan för samtliga aktörer som har ett författningsreglerat ansvar för uppgifter inom allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Ändringen skulle vidare vara i linje med ansvarsprincipen, inbegripet utgångspunkten att ett system behöver användas i det dagliga arbetet i en organisation för att vara effektivt vid en krishantering.<sup>31</sup> Myndigheternas bedömning är att en avsaknad av avgränsning i det här avseendet skulle medföra en marginell utökning av användningen hos den aktuella användarkretsen sett till det möjliga användningsområdet idag och den verksamhet inom allmän ordning, säkerhet eller hälsa som bedrivs hos dessa aktörer. Bedömningen är vidare att dessa aktörer har ett reellt behov av en sammanhållen nationell kommunikationstjänst för sådan verksamhet.

---

<sup>29</sup> Jfr 20 a § andra stycket p. 2 och 3 i FEK.

<sup>30</sup> Se t.ex. 16 och 18 §§ i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

<sup>31</sup> Jfr prop 2005/06:133 s. 148 f.

I förarbetena till den bestämmelse i LEK som medger undantag för verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet och hälsa framgår att verksamhet som avser beredskapsplanering och åtgärder vid höjd beredskap ryms inom begreppet allmän säkerhet,<sup>32</sup> varför en sådan ändring i undantagets lydelse får anses förenlig med LEK.

Eftersom avsikten är att tjänsterna i Rakel G2 ska tillhandahållas under det aktuella undantaget bedömer myndigheterna att den föreslagna ändringen bör vara genomförd inför att MSB söker och beviljas tillstånd till frekvensanvändning för tillhandahållandet. Annars finns det en risk att beviljade tillstånd inte anses omfatta den användning som myndigheterna ser behov av. Tillstånd till frekvensanvändning behöver enligt myndigheternas bedömning vara beviljade senast vid driftsättning av systemet.

### Författningsförslag

Mot bakgrund av ovanstående föreslår myndigheterna att 20 a § i förordningen om elektronisk kommunikation ändras på det sättet att avgränsningen till fredstida krishantering tas bort i bestämmelsens andra stycke 1 p.

Förslag på ändring i andra stycket i 20 a § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation

#### Nuvarande lydelse

Undantag gäller även för radioanvändning om den behövs för att tillgodose sådan verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa som bedrivs av

1. regeringen med Regeringskansliet samt de myndigheter som anges i bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap *när det gäller fredstida krishantering,*

#### Föreslagen lydelse

Undantag gäller även för radioanvändning om den behövs för att tillgodose sådan verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa som bedrivs av

1. regeringen med Regeringskansliet samt de myndigheter som anges i bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap,

### Konsekvensbeskrivning

Vilka blir effekterna om ändringen inte kommer till stånd?

Om den föreslagna ändringen i 20 a § FEK inte genomförs kommer den osäkerhet som finns kring undantagets tillämplighet att kvarstå. Det medför i sin tur att de tillstånd som kan meddelas för radioanvändning inom ramen för etablering och tillhandahållande av Rakel G2 kan komma att bli avgränsade mot

---

<sup>32</sup> Se prop. 2005/06:133 s. 147.

verksamhet som avser åtgärder inför och vid höjd beredskap, beroende på hur tillståndsmyndigheten, eller en domstol vid en eventuell överprövning, bedömer undantagets tillämpningsområde.

Om undantaget inte möjliggör tillstånd till radioanvändning för verksamhet inom hela hotskalan kommer inte Rakel G2 att kunna användas i enlighet med avsett användningsområde. Det riskerar att påverka användarorganisationernas vilja att ansluta sig till tjänsten och i förlängningen möjligheterna till effektiv samverkan mellan samhällsviktiga aktörer.

Ett alternativ till den föreslagna ändringen i andra stycket p. 2 i 20 a § FEK, där avgränsningen till fredstida krishantering tas bort utan att det ersätts med annan avgränsning, kan vara att ersätta skrivningen med ett förtydligande om att undantaget omfattar åtgärder *inför* fredstida krishantering samt ett tillägg om att det också avser åtgärder *inför och vid höjd beredskap*. Myndigheterna ser dock att det är ett sämre alternativ eftersom det riskerar att skapa praktiska svårigheter i att bedöma när en kommunikationstjänst som tillhandhålls under undantaget faktiskt kan användas. Utifrån ansvarsprincipen, som är en grundläggande princip för det svenska krishanteringssystemet, ska en aktör fortsätta med de uppgifter som ligger inom dess ansvar vid fredstid även vid kris och krig. Den alternativa konstruktionen kan göra det svårt för såväl tillhandahållaren av tjänsten som användarorganisationerna att dra gränsen för när verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa är av sådan karaktär att den kan betraktas som förberedande för en krissituation eller höjd beredskap. Sådana gränsdragnings-svårigheter borde inte uppkomma för det fall att det är tydligt att undantaget omfattar samtlig verksamhet hos dessa aktörer som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Mot den bakgrunden, och med beaktande av att det är av vikt att ett system används även i den ordinarie verksamheten i en organisation för att det ska vara effektivt vid en händelse, förordar myndigheterna det ovan framförda förslaget på ändring i 20 a § FEK.

Vilka berörs av regleringen?

Den föreslagna ändringen i FEK avser verksamhet inom allmän ordning, säkerhet eller hälsa hos de aktörer som redan omfattas av det befintliga undantaget idag. Det sker alltså ingen utvidgning av för vilka aktörers verksamhet som tillstånd till radioanvändning kan meddelas med stöd av undantaget. Ändringen tydliggör att användningsområdet för dessa aktörer avser verksamhet i hela hotskalan. Den föreslagna ändringen påverkar MSB:s förutsättningar att tillhandahålla en ändamålsenlig kommunikationstjänst till dessa aktörer.

Kostnadsmissiga och andra konsekvenser som regleringen medför  
När tillstånd till den radioanvändning som behövs för Rakel G2 inte behöver föregås av ett allmänt inbjudningsförfarande medför det att de frekvenser som myndigheten söker tillstånd för kommer kunna tilldelas MSB direkt efter en behovsprövning. Frekvenserna kommer alltså inte göras tillgängliga för andra aktörer inom ramen för ett urvals- och/eller anbuds-förfarande som annars är utgångspunkten för tillståndsgivning enligt LEK när antalet tillstånd i ett

frekvensutrymme har begränsats. Detta är alltså en konsekvens av undantaget som det är utformat idag varför en avvägning mellan intresset av att tillgängliggöra frekvenser brett och behovet av frekvenser inom ramen för verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa redan får anses ha gjorts i det avseendet. Den föreslagna ändringen i undantaget medför enbart att det möjliga användningsområdet, utifrån tillstånd som meddelas med stöd av undantaget, kommer att tydliggöras till att även avse verksamhet inför och under höjd beredskap. Utöver att det ger förutsättningar till ett ändamålsenligt samverkansverktyg för aktörer med ansvar inom allmän ordning, säkerhet eller hälsa bedömer inte myndigheterna att ett sådant förtydligande påverkar någon aktör på ett nämnvärt sätt.

I sammanhanget kan nämnas att det befintliga Rakelsystemet inte betraktas som ett sådant allmänt kommunikationsnät eller en sådan allmänt tillgängligt kommunikationstjänst som medför att tillhandahållandet är anmälningspliktigt enligt 2 kap. 1 § LEK. Bedömningen har gjorts mot bakgrund av att den möjliga användarkretsen för Rakelsystemet är avgränsad i den aktuella bestämmelsen i FEK, varför tjänsten inte är allmänt tillgänglig. Eftersom den nu föreslagna ändringen inte har någon inverkan på den krets av aktörer som omfattas av undantaget är myndigheternas bedömning att ändringen inte medför någon förändring i det avseendet. Såväl tillhandahållandet inom ramen för det befintliga Rakelsystemet som tillhandahållandet av en framtida kommunikationstjänst utifrån frekvenstillstånd som meddelats med stöd av undantaget i 20 a § FEK kommer fortsatt vara begränsat till de i bestämmelsen uppräknade aktörerna.

## Prioritet i allmänna nät

### Användare av Rakel G2 har behov av prioritetstjänst

Rakel G2 ska enligt MSB:s tidigare redovisade förslag<sup>33</sup> vara en hybridlösning där staten har nära samverkan med kommersiella operatörer. Den statligt förvaltade infrastrukturen ska kombineras med nyttjandet av kommersiella nät vilket innebär att datatrafiken i Rakel G2 i vissa lägen sannolikt kommer att gå i allmänna nät.

Vid svårare påfrestningar såsom större evenemang, större olyckshändelser eller terrorattentat kan allmänna mobilnät bli överbelastade på grund av att många enskilda har behov av att kommunicera samtidigt. I dessa situationer kan vissa aktörer ha ett behov av prioritet över allmänheten för att hantera konsekvenser och upprätthålla samhällsfunktioner. Om dessa aktörers kommunikation inte skulle fungera i sådana lägen kan det leda till skada på liv, hälsa samt egendom och i förlängningen att förtroendet för samhället påverkas.

Verksamhetskritisk kommunikation i Rakel G2 som går i allmänna nät måste kunna prioriteras vid behov för att tjänstens användare ska ha möjlighet att

---

<sup>33</sup> Redovisning från den 12 februari 2021, (Ju2021/00632).

genomföra sina uppdrag inom ramen för allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Efter dialogmöten med Post- och telestyrelsen och kommersiella operatörer bedömer MSB att det är tekniskt möjligt att prioritera viss datatrafik i allmänna nät.

## **Tillhandahållandet av prioritetsfunktioner i allmänna nät förutsätter krav i nationell lag**

Enligt den s.k. TSM-förordningen,<sup>34</sup> som är en EU-rättslig reglering avseende nätneutralitet, ska all internettrafik i medlemsstaterna behandlas likvärdigt.<sup>35</sup> Det medför bl.a. att styrning av trafik, vilket en prioritering av viss datatrafik innebär, som utgångspunkt inte är tillåten inom ramen för en internetanslutningstjänst.

Som beskrivits ovan kan datatrafik inom ramen för användningen av Raket G2 i vissa lägen gå genom internetanslutningstjänster i allmänna nät. Vidare finns det ett behov av att kunna prioritera denna trafik vid särskilda händelser. En sådan prioritering riskeras då, med utgångspunkt i EU-regleringen kring nätneutralitet, att inte vara tillåten.

Det finns undantag från förbudet mot trafikstyrning i TSM-förordningen. Trafikstyrning är bl.a. tillåtet om trafikstyrningsåtgärderna är nödvändiga för att följa nationell lagstiftning som är förenlig med EU-rätten.<sup>36</sup>

Frågan om prioritet av internettrafik för samhällsviktiga aktörer och de rättsliga förutsättningarna för tillhandahållandet av en sådan funktionalitet har, för svensk del, behandlats inom ramen för Utredningen om radiospektrumanvändning i framtiden.<sup>37</sup> Utredningen gör bedömningen att ett tillhandahållande av en sådan prioritering i allmänna nät förutsätter att ett sådant tillhandahållande följer av nationell lagstiftning som är förenlig med EU-rätten, vilket de anser att nationell lagstiftning som rör allmän säkerhet är. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att det införs ett krav i lag på att den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät ska kunna tillhandahålla funktioner för prioritering av kommunikation till vissa aktörer och att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om prioritetsfunktioner samt vilka myndigheter och andra aktörer som får upphandla sådana funktioner.

Liksom Utredningen gör myndigheterna bedömningen att möjligheten till prioritering av datatrafik förutsätter en lagstadgad skyldighet för operatörer att kunna tillhandahålla sådana funktioner i sina nät. Myndigheterna kan inte se att det finns något annat tillämpligt undantag i TSM-förordningen som medger den trafikstyrning som en sådan prioritering av datatrafik medför. Som TSM-förordningen är utformad förutsätter den aktuella möjligheten till undantag från förbudet mot trafikstyrning att trafikstyrningen är nödvändig för att följa nationell

<sup>34</sup> Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2015/2120 av den 25 november 2015 om åtgärder rörande en öppen internetanslutning och om ändring av direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster och förordning (EU) nr 531/2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen (TSM-förordningen).

<sup>35</sup> Se artikel 3.3 i TSM-förordningen.

<sup>36</sup> Se tredje stycket p.1 i artikel 3.3. TSM-förordningen

<sup>37</sup> Frekvenser i samhällets tjänst, betänkande av Utredningen om radiospektrumanvändning i framtiden, SOU 2018:92.

lag. Det kan läsas som att förbudet mot trafikstyrning skulle kvarstå om regleringen enbart skulle ställa upp en möjlighet för tillhandahållare av allmänna kommunikationstjänster att tillhandahålla prioriteringsfunktioner. För att säkerställa att prioriteringen är tillåten utifrån EU-regleringen kring nätneutralitet bör därför en sådan nationell reglering utformas som *ett krav* på att kunna tillhandahålla prioriteringsfunktioner. Med det i beaktande anser myndigheterna att de författningsförslag kring prioriteringsfunktioner som läggs fram i Utredningens betänkande är väl avvägda och fyller det behov som myndigheterna ser finns för Rakel G2.<sup>38</sup>

### **Författningsförslag**

I denna del hänvisar myndigheterna till de förslag som läggs fram av Utredningen om radiospektrumanvändning i framtiden i deras betänkande Frekvenser i samhällets tjänst avseende funktioner för prioritering av kommunikation.

### **Konsekvensbeskrivning**

Myndigheterna instämmer vidare i den konsekvensbeskrivning som gjorts av ovan refererade utredning och vill lägga till följande.

Vilka blir effekterna om ändringen inte kommer till stånd?  
För det fall att det inte tillkommer nationell reglering som ställer krav på tillhandahållare av allmänna kommunikationstjänster att kunna erbjuda prioriteringsfunktionalitet finns det enligt myndigheternas bedömning inte rättsligt utrymme för dessa aktörer att styra trafik i sina nät, mot bakgrund av den övergripande EU-regleringen. Det medför i sin tur att sådana funktioner inte kan tillhandahållas till användare av Rakel G2.

Inom ramen för den behovskartläggning för nästa generations Rakel som MSB har gjort i arbetet med tidigare regeringsuppdrag på området är det tydligt att den tänkta användarkretsen ser ett tydligt behov av att få deras datatrafik prioriterad i samband med vissa händelser och under särskilda omständigheter. Avsaknaden av sådana funktioner inom ramen för användningen av Rakel G2 medför därför sannolikt att viljan att ansluta sig till tjänsten kommer att vara lägre. Det påverkar i sin tur tjänstens förutsättningar att möjliggöra en effektiv samverkan mellan samhällsviktiga aktörer

### **Förutsättningar för den fysiska utbyggnaden**

I detta skede av arbetet av det aktuella regeringsuppdraget har det inte identifierats något behov av ändringar i författning för utbyggnaden av systemet. Bedömningen avser i den här delen förutsättningar som har att göra med utbyggnaden av den rent fysiska infrastrukturen såsom master, teknikhus och kabelförläggning. Nedan beskrivs översiktligt aktuell reglering för utbyggnaden av den här typen av

---

<sup>38</sup> Utredningen föreslår en ny 5 kap. 7 e § i LEK och en ny 30 d § i FEK vad gäller prioriteringsfunktioner i allmänna nät.



infrastruktur och hur den, utifrån det underlag som finns vid tidpunkten för delredovisningen, bedöms kunna påverka etableringen av Rakel G2.

## **Bygglov enligt plan- och bygglagen**

Vid byggnation av master och torn krävs som regel bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900), nedan PBL. Krav på bygglov för radio- och telemaster framgår av plan- och byggförordningen (2011:338), se 6 kap. 1 § p. 5. Denna lovplikt gäller både utom och inom detaljplanelagt område. Med radio- eller telemast avses en konstruktion som bär upp en eller flera antennenordningar.

Vid uppförande av byggnad krävs bygglov enligt 9 kap. 2 § PBL. Denna lovplikt gäller både utom och inom detaljplanelagt område.

Ett generellt undantag från lovplikten finns när det gäller byggnader och andra anläggningar som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur. Detta regleras i 9 kap. 15 § PBL. Rakel G2 är förvisso en viktig del av totalförsvaret men avser även fylla ett viktigt syfte utanför totalförsvaret. Det kan därför ifrågasättas om detta undantag är tillämpligt. Det bör i övrigt endast tillämpas där så är särskilt motiverat, i många fall torde det vara lämpligt att använda sedvanlig bygglovsprövning.

Enligt Trafikverkets bedömning utgör de bestämmelser som reglerar master, torn och teknikbodar inte något hinder för det aktuella projektet. Erfarenheter från tidigare uppbyggnader av andra typer av trådlösa kommunikationsnät har visat att lagstiftningen i sig inte utgör ett hinder även om överklagandeprocesser kan medföra en viss tidsutdräkt.

## **Markåtkomst**

För ledningar och även teknikbodar och master kan åtkomst till mark genom tvång ske genom ledningsrätt. Det är en för ledningsändamål särskilt form av rättighet som bildas av Lantmäteriet efter ansökan av ledningshavaren. I vissa fall sker markåtkomst på frivillig väg genom exempelvis servitutsavtal (detta är särskilt vanligt bland koncessionshavare inom elnät på grund av en mindre administrativ och ekonomisk kostnad). Ledningsrätt är dock i många fall att föredra eftersom det ger en mycket stark rättighet som inte är begränsad i tid. Ledningsrätten förs även in i fastighetsregistret efter prövningen.

Ett krav för att ledningsrätt ska kunna bildas är att det är fråga om ledningar (och master motsv.) som ingår i ett elektroniskt kommunikationsnät för allmänt ändamål, se 2 § ledningsrättslagen (1973:1144). Detta krav uppfylls av nu planerade system. En ledningsrätt tar viss tid att skapa eftersom det sker genom en prövning hos Lantmäteriet. Denna prövning går avsevärt snabbare för de fall när ledningsägaren och markägaren innan har överenskommit om villkoren genom ett avtal.

Ledningsrätt är sannolikt det mest fördelaktiga sättet att trygga markåtkomsten för kommande system. Det är förvisso ett i viss mån omständligt förfarande men

någon lättnad i detta framstår inte som motiverat, särskilt eftersom det är fråga om att tvångsvis upplåta rätt i annans fastighet.

### **Olika typer av områdesskydd enligt miljöbalken m.m.**

Delar av Sverige omfattas av olika typer av områdesskydd enligt miljöbalken (1998:808). Vanliga exempel är naturreservat och Natura 2000-områden. I vissa delar har även landskapsbilden ett särskilt skydd mot förvanskning. I och i närheten av sådana områden kan skyddsbestämmelserna innebära ett hinder mot etablering av kommunikationsnät och dess ingående delar. I vilken omfattning detta kommer innebära ett hinder mot en etablering av Rakel G2 är svårt att bedöma i detta skede, att mastetableringar exempelvis i fjällvärlden kan vara problematiskt borde dock stå klart.



**Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap**