

Nätsäkerhetsavdelningen
Karin Lodin
08-678 56 04
karin.lodin@pts.se

Konsekvensutredning avseende upphävande av Post- och telestyrelsens allmänna råd (PTSFS 2007:2) om god funktion och teknisk säkerhet samt uthållighet och tillgänglighet vid extraordinära händelser i fredstid

Post- och telestyrelsen (PTS) avser att med stöd av 30 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation utfärda föreskrifter om krav på driftsäkerhet. I samband med ikraftträdandet av föreskrifterna har PTS för avsikt att upphäva PTS allmänna råd (PTSFS 2007:2) om god funktion och teknisk säkerhet samt uthållighet och tillgänglighet vid extraordinära händelser i fredstid.

PTS redovisar härmed sin utredning enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning avseende upphävandet av de allmänna råden.

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117A
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

1 Inledning

PTS är sektorsmyndighet för området elektronisk kommunikation i Sverige.

Enligt 5 kap. 6 b § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) ska den som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att verksamheten uppfyller rimliga krav på driftsäkerhet.

2007 utfärdade PTS allmänna råd (PTSFS 2007:2) om god funktion och teknisk säkerhet samt uthållighet och tillgänglighet vid extraordinära händelser i fredstid. De allmänna råden grundade sig på den dåvarande bestämmelsen om driftsäkerhet (tidigare 5 kap. 6 a § LEK).

Enligt 30 § förordning (2003:396) om elektronisk kommunikation får PTS utfärda föreskrifter om på vilket sätt skyldigheten enligt 5 kap. 6 b § LEK ska fullgöras. PTS ska nu utfärda föreskrifter om krav på driftsäkerhet i syfte att bl.a. förtydliga vilka tekniska och organisatoriska åtgärder som tillhandahållare ska vidta för att säkerställa en rimlig nivå av driftsäkerhet vid tillhandahållande av allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster. I samband med att dessa föreskrifter träder i kraft ska de befintliga allmänna råden upphävas.

Denna konsekvensutredning omfattar endast en beskrivning av de konsekvenser som upphävande av de allmänna råden innebär. Konsekvenserna avseende de nya föreskrifterna återfinns i PTS konsekvensutredning avseende föreskrifter om rimliga krav på driftsäkerhet (dnr 14-13006).

2 Beskrivning av vad PTS vill uppnå

Beskrivning av marknaden för elektronisk kommunikation

Den svenska marknaden för elektronisk kommunikation är avreglerad sedan drygt 20 år. Avregleringen har skapat en mångfacetterad marknad som karaktäriseras av en ökad konkurrens och snabb teknikutveckling, vilket i sin tur inneburit att Sverige idag har ett brett och diversifierat utbud av nät och tjänster. Sektorn består idag av cirka 500 tillhandahållare, alltifrån stora multinationella företag med utbredda nät och stort tjänsteutbud, till mindre aktörer som erbjuder mindre nät eller en begränsad mängd tjänster inom ett begränsat geografiskt område.

Bakgrund till nya föreskrifter om driftsäkerhet

Tillhandahållare av kommunikationsnät och -tjänster är skyldiga att säkerställa att verksamheten, t.ex. tillhandahållandet av en bredbands- eller telefonitjänst, uppfyller en grundläggande, rimlig nivå av driftsäkerhet. Driftsäkerhetskravet framgår av 5 kap. 6 b § LEK som lyder:

Den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att verksamheten uppfyller rimliga krav på driftsäkerhet. De åtgärder som vidtas ska vara ägnade att skapa en säkerhetsnivå som, med beaktande av tillgänglig teknik och kostnaderna för att genomföra åtgärderna, är anpassad till risken för störningar och avbrott. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om på vilket sätt skyldigheten ska fullgöras och om undantag från skyldigheten.

Begreppet ”driftsäkerhet” infördes i bestämmelsen år 2011. Dessförinnan användes begreppet ”god funktion och teknisk säkerhet”, vilket också var det begrepp som PTS använde när myndigheten utfärdade de allmänna råden 2007. Enligt de allmänna råden som nu ska upphävas bör den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster bedriva ett långsiktigt och framåtsyftande säkerhetsarbete. Vidare stadgar de allmänna råden att tillhandahållare regelbundet bör genomföra riskanalyser och bedöma på vilket sätt riskerna ska hanteras, samt skapa rutiner för riskhantering. Tillhandahållare bör även skapa rutiner för hantering av avbrott och störningar samt rutiner för uppföljning av inträffade incidenter etc.

De allmänna råden är alltså relevanta för det driftsäkerhetsarbete som bedrivs inom sektorn. Vissa benämningar och uttryck har dock av PTS bedömts vara i behov av justering, bl.a. mot bakgrund av de språkliga förändringarna i 5 kap. 6 b § LEK. Därtill har PTS bedömt att de åtgärder, t.ex. genomförande av

riskanalyser, som beskrivs i de allmänna råden är så fundamentala för ett fullgott driftsäkerhetsarbete att de nu ska omsättas till föreskrifter.

Utöver en sådan revision av de befintliga allmänna råden har PTS, mot bakgrund av den ökade användningen och det ökande beroendet av elektronisk kommunikation, identifierat ett behov av att ställa flera krav och ytterligare tydliggöra för slutanvändare och tillhandahållare vilka åtgärder som måste vidtas för att uppnå en rimlig nivå av driftsäkerhet i nät och tjänster. Detta genom att ställa föreskriftskrav på tillhandahållare att dessa ska vidta skyddsåtgärder inom vissa angivna områden, vilka PTS, genom t.ex. tillsyn, inrapporterade incidenter, risk- och sårbarhetsanalys för sektorn, samråd eller annan utredning, har funnit är särskilt viktiga för att säkerställa driftsäkerheten.

Vad PTS vill uppnå med att upphäva de allmänna råden

Syftet med upphävandet av de allmänna råden är att säkerställa att det inte finns flera samtidigt gällande regleringar utfärdade av PTS med bestämmelser om vilka åtgärder som tillhandahållare ska vidta för att säkerställa att verksamheten uppfyller rimliga krav på driftsäkerhet.

3 Alternativa lösningar och vilka effekterna blir om ett upphävande inte kommer till stånd

Alternativ till att upphäva föreskrifterna i sin helhet

Ett alternativ till att helt upphäva de allmänna råden är att endast upphäva bestämmelserna som uttryckligen omfattas i de nya föreskrifterna, och i övrigt behålla det fåtal bestämmelser och formuleringar som inte ingår i föreskrifterna.

Enligt PTS bedömning är emellertid de reglerade områdena till största delen överlappande. De få bestämmelser och formuleringar som inte återfinns i PTS kommande föreskrifter men väl i de allmänna råden har bedömts vara överflödiga eller av andra skäl inte lämpliga att behålla i föreskrifterna. Av detta skäl är det heller inte lämpligt att låta vissa bestämmelser i de allmänna råden fortsätta gälla jämte föreskrifterna.

Oförändrade allmänna råd

Ett alternativ till att upphäva de allmänna råden är att i sin helhet låta dessa fortsatt gälla parallellt med de nya föreskrifterna om driftsäkerhet. PTS bedömer inte att detta är lämpligt eftersom merparten av bestämmelserna i de allmänna råden återfinns i de nya föreskrifterna. I de fall där det föreligger diskrepanser mellan de båda regelverken förligger, enligt PTS bedömning, bl.a. en uppenbar risk för att det blir missförstånd på marknaden avseende vilka regler som ska tillämpas när regelverken överlappar.

Mot denna bakgrund gör PTS bedömningen att det bästa regleringsalternativet är att helt upphäva PTS allmänna råd.

4 Uppgifter om vilka som berörs av upphävandet

Marknaden för elektronisk kommunikation tillgodoser i stort sett samtliga företag, hushåll och enskilda individer i Sverige med olika typer av kommunikationstjänster. Drygt 500 företag har anmält till PTS att de tillhandahåller verksamhet som är anmälningspliktig enligt 2 kap. 1 § LEK.

Av 5 kap. 6 b § LEK framgår att *den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster* ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att verksamheten uppfyller rimliga krav på driftsäkerhet. De som omfattas av skyldigheterna i de allmänna råden och de kommande föreskrifterna utgörs således av samtliga tillhandahållare.

Det finns även ett antal aktörer som berörs indirekt av de allmänna råden och de kommande föreskrifterna, t.ex. slutanvändare, samhällsviktiga aktörer, leverantörer och myndigheter.

5 Vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser upphävandet medför

Skillnader mellan de allmänna råden och de kommande föreskrifterna

Skillnaderna mellan de allmänna råden och de nya föreskrifterna är stora, vilket främst beror på att föreskrifterna är mycket mer omfattande och detaljerade. Kraven som återfinns i de allmänna råden omfattas dock i stort av krav i föreskrifterna, vilket i sin tur innebär att konsekvenserna av upphävande av de allmänna råden är mycket begränsade.

Följande skillnader uppvisar de båda regleringarna.

1. De allmänna råden utgörs av bör-krav medan föreskrifterna utgörs av ska-krav. När det gäller allmänna råd finns det därför en möjlighet för tillhandahållare att vidta andra åtgärder än de som angivits för att nå det önskade resultatet.
2. Föreskrifterna innehåller ett stort antal uttryckliga krav som inte återfinns i de allmänna råden, t.ex. krav på dokumentation av tillgångar och förbindelser, krav på redundans och krav på åtgärder avseende åtkomst och behörighet.
3. Föreskrifterna innehåller ett flertal krav som även återfinns i de allmänna råden, men vilka ofta är mer detaljerade i föreskrifterna och därför också tydligare för tillhandahållarna. I något fall är de allmänna råden mer beskrivande än de kommande föreskrifterna, såsom exempelvis kravet att tillhandahållaren ska beakta avbrotts och störningars orsaker vid planering och utbyggnad av infrastruktur. Detta omfattas dock, enligt PTS bedömning, ändå av kraven i föreskrifterna, om än inte uttryckligen.
4. Skillnader i terminologi och definitioner, t.ex. så har vissa definitioner i de allmänna råden inte bedömts vara nödvändiga i föreskrifterna, t.ex. definitionerna ”hot” och ”risk”.
5. Smärre skillnader i sak vid krav som överlappar t.ex. att dokument som tillhandahållaren tar fram enligt de allmänna råden ska vara beslutade på ledningsnivå, vilket inte utgör ett krav i föreskrifterna.

Kostnader och andra konsekvenser som följer av förslaget

Ett upphävande av de allmänna råden medför enligt PTS bedömning mycket begränsade, om ens några, konsekvenser, i och med att regleringen ersätts av en än mer omfattande reglering inom samma område. Enligt PTS bedömning kan upphävandet möjligen innebära en liten minskning av den administrativa kostnaden för tillhandahållare i och med att dokument som behöver upprättas enligt föreskrifterna inte längre kommer att behöva vara beslutade på ledningsnivå efter de allmänna rådets upphävande. Eftersom den

grundläggande skyldigheten *att* upprätta dokumentation ändå kvarstår enligt de kommande föreskrifterna, gör PTS emellertid bedömningen att besparingen är ytterst marginell.

PTS gör således bedömningen att de kostnadsmissiga och andra konsekvenserna som upphävandet medför, är väsentligen oförändrade av förslaget.

6 Bedömning av om regleringen överensstämmer med skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU

PTS har för avsikt att utfärda nya föreskrifter om driftsäkerhet och samtidigt upphäva de allmänna råd som hittills har gällt för detta. De kommande föreskrifterna syftar till att ytterligare förtydliga vilka lämpliga åtgärder som tillhandahållare har att vidta enligt 5 kap. 6 b § LEK. Denna bestämmelse genomför i sin tur artikel 13a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, senast ändrat genom direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009.

I och med att PTS nu, samtidigt som man upphäver den befintliga regleringen om vilka åtgärder som tillhandahållare har att vidta enligt 5 kap. 6 b § LEK, utfärdar nya föreskrifter som ytterligare förtydligar vilka åtgärder som ska vidtas, gör PTS bedömningen att förslaget att upphäva de befintliga allmänna råden överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

7 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkt för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

PTS gör bedömningen att upphävandet endast medför mycket ringa konsekvenser och att någon särskild hänsyn inte behöver tas när det gäller tidpunkt för ikraftträdande, annat än att de allmänna råden bör upphävas i samband med att de nya föreskrifterna träder ikraft.

PTS har för avsikt att informera om upphävandet av de allmänna råden på sin webbplats. Denna konsekvensutredning, och konsekvensutredningen för utfärdandet av nya föreskrifter, kommer också att tillsändas intressenter, dvs. t.ex. de myndigheter, organisationer och företag som kostnadsmissigt, eller på något annat betydande sätt berörs, för remissyttrande.

Eftersom upphävandet endast bedöms medföra ringa konsekvenser, gör PTS bedömningen att några ytterligare informationsinsatser inte är nödvändiga.

8 Betydelse för företag

Som beskrivits ovan gör PTS bedömningen att upphävande av PTS allmänna råd (PTSFS 2007:2) om god funktion och teknisk säkerhet samt uthållighet och tillgänglighet vid extraordinära händelser i fredstid endast medför ringa konsekvenser. Regleringen bedöms inte heller få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför inte någon närmare beskrivning av sådana effekter.

9 Bedömning om förändringar för kommuner etc.

Om den föreslagna regleringen bedöms innebära förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller landstingens organisation eller verksamhetsformer, ska – enligt 8 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning – en beräkning göras av de kostnader och intäkter som följer av förändringarna. Det nu föreslagna upphävandet bedöms inte få sådana konsekvenser, varför myndigheten inte har några kostnader eller intäkter att redogöra för i detta hänseende.

10 Underrättelse för anmälan till Europeiska kommissionen

Det föreskrivs i 6 § förordningen (1994:2029) om tekniska regler att en myndighet som avser fatta beslut om en teknisk regel i god tid ska underrätta Kommerskollegium om det förslag som den har utarbetat. Bestämmelserna i förordningen ansluter till Sveriges internationella förpliktelser enligt bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG, om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

Enligt PTS bedömning är nu föreslagna upphävande inte att se som sådana tekniska regler som ska underrättas enligt nämnda förordning.

11 Kontaktpersoner

Sakfrågor:

Karin Lodin

karin.lodin@pts.se

08-678 56 04

Rättsliga frågor:

Sofie Sandell

sofie.sandell@pts.se

08-678 56 19