

1. HI3G Access AB, 556593-4899
2. Swefour GSM AB, 556646-2189
3. Tele2 Sverige AB, 556267-5164
4. Telenor Sverige AB, 556421-0309
5. TeliaSonera Mobile Networks AB, 556025-7932

Saken

Tillstånd att använda radiosändare enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation; fråga om förlängning, ändring av tillståndsvillkor bl.a. omfördelning och ytterligare tilldelning av frekvenser samt medgivande till partiell överlåtelse

Post- och telestyrelsens avgörande

Ansökan om tillstånd att använda radiosändare bifalles och tillståndsvillkor fastställs på sätt framgår av bilagorna 1-4.

Tele2 Sverige AB:s och Telenor Sverige AB:s partiella överlåtelse av tillstånd att använda radiosändare i 900 MHz-bandet till HI3G Access AB medges, se bilaga 5.

Post- och telestyrelsen erinrar om att beslutet gäller omedelbart enligt 8 kap. 22 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Bakgrund

Swefour GSM AB (Swefour), Tele2 Sverige AB (Tele2), Telenor Sverige AB (Telenor) och TeliaSonera Mobile Networks AB (TeliaSonera) har tillstånd att använda radiosändare för GSM (Global System for Mobile communication) i 900 MHz-bandet (880-915 MHz/925-960 MHz).

Bandbredden i 900 MHz-bandet uppgår till 2*35 MHz. Tele2, Telenor och TeliaSonera har tilldelats 2*7,2 MHz vardera och Swefour 2*6,8 MHz, sammanlagt cirka 30 MHz. Samtliga tillstånd, utom Swefours, gäller till och med den 31 december 2010. Swefours tillstånd går ut den 31 maj 2017, dock att

tillståndsvillkoren (inklusive frekvenstilldelningen) går ut tidigare, den 31 december 2010.¹

HI3G Access AB (HI3G), har tillstånd att använda radiosändare för UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) i 2,1 GHz-bandet. Även Svenska UMTS Licens AB (TeliaSonera och Tele2) och Telenor och har UMTS-tillstånd.

Frekvensbandet 900 MHz är harmoniserat för GSM genom beslut inom Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications (CEPT) och Europeiska unionen.²

Vid en internationell jämförelse framstår det tydligt att Sverige, med hänsyn till befolkningsmängden, har ett stort antal nationella operatörer på den mobila marknaden. I 900 MHz-bandet finns i dag fyra operatörer; ansökan innebär tillträde för en femte. Tyskland har fyra operatörer på en folkmängd om 82,5 miljoner; Frankrike har tre operatörer på en folkmängd om 61,6 miljoner; Italien har tre operatörer på en folkmängd om 58,1 miljoner.

Ansökan

Swefour, Tele2, Telenor, TeliaSonera och HI3G har den 20 november 2008 gemensamt ansökt om förlängd tillståndstid och ändrade villkor för tillstånden att använda radiosändare i 900 MHz-bandet samt om medgivande till överlåtelse av frekvenser i bandet.

Swefour, Tele2, Telenor och TeliaSonera har ansökt om att PTS:

- förlänger giltighetstiden för operatörernas tillstånd att använda radiosändare i 900 MHz-bandet till och med den 31 december 2025.
- fastställer en spektrumfördelning enligt följande

Tele2	925-927,5/880-882,5 MHz (2*2,5 MHz)
Telenor	927,5-930/882,5-885 MHz (2*2,5 MHz)
Swefour	930-935/885-890 MHz (2*5 MHz)

¹ Tillstånd och villkor meddelade den 31 mars 2004, dnr 04-5323 (TeliaSonera), 04-5325 (Tele2) och 04-5327 (Telenor) samt tillstånd för Swefour meddelat den 29 maj 2002, dnr 02-4776 och villkor den 15 juni 2006, dnr 06-8978

² ERC Decision (94)01 on the frequency bands to be designated for the coordinated introduction of the GSM digital pan-European communications system; ERC Decision (95)03 on the frequency bands to be designated for the introduction of DCS 1800; ERC Decision (97) 02 on the e*tened frequency bands to be used for the GSM Digital Pan-European Communication System; ECC Decision (06)13 on the designation of 900/1800 MHz bands for terrestrial IMT-2000/UMTS systems samt Europarådets direktiv (87/372/EEC) och rekommendation (87/371/EEC).

Tele2	935-942,5/890-897,5 MHz (2*7,5 MHz)
Telenor	942,5-950/897,5-905 MHz (2*7,5 MHz)
TeliaSonera	950-960/905-915 MHz (2*10 MHz)

att gälla från den senare av den dag som inträffar (i) 12 månader efter det att PTS meddelar besluten eller (ii) tre månader efter det att besluten vunnit laga kraft.

- ändrar kravet på viss teknik så att tillståndshavarna ges rätt att använda radiosändare inom Sveriges gränser i första hand för elektroniska kommunikationstjänster eller i andra hand för GSM900, UMTS900 och LTE från och med den tidpunkt när omfördelning av spektrum genomförs.

Tele2, Telenor och TeliaSonera har dessutom hemställt att PTS upphäver punkten 2.3 i gällande tillståndsvillkor att en allmänt tillgänglig mobil elektronisk kommunikationstjänst som introduceras av tillståndshavaren inom ramen för tillståndet ska vara tillgänglig för abonnenter i hela täckningsområdet inom två år efter kommersiell lansering, under förutsättning att tjänsten två år efter lanseringen fortfarande tillhandahålls kommersiellt.

Telenor, Tele2 och HI3G har vidare hemställt att PTS medger Telenors och Tele2:s överlåtelse av nedanstående frekvenser till HI3G, med verkan från och med tidpunkten för omfördelningen av frekvenser och att tillstånd till HI3G utfärdas.

- Tele2 925-927,5/880-882,5 MHz, samt

- Telenor 927,5-930/882,5-885 MHz

Yrkandena är villkorade av varandra på så sätt att om tillståndstiden endast kan fastställas att gälla till en tidigare tidpunkt än till och med den 31 december 2020 eller ansökan inte kan beviljas vad avser begärd frekvensfördelning eller om punkten 2.3 i gällande tillståndsvillkor kvarstår eller medgivande till överlåtelse av frekvenser till HI3G inte lämnas, ska ansökan avslås i sin helhet. För det fall PTS skulle finna att samtliga sökanden inte kan medges teknik- och tjänsteneutralitet vid en och samma tidpunkt, ska PTS dock avslå ansökan endast i den del den avser teknik- och tjänsteneutralitet.

Som skäl för ansökan anges huvudsakligen följande. GSM-näten i Sverige är utbyggda över i princip hela landet och har följaktligen en mycket omfattande yttäckning. Vid utgången av 2007 betjänade näten 7,8 miljoner abonnenter. Tillståndshavarna är helt beroende av tillstånd i 900 MHz-bandet för att kunna

driva verksamheten vidare. Migrationen av abonnenter till tillståndshavarnas UMTS-nät, i förekommande fall, kommer långt ifrån att vara genomförd vid utgången av 2010. PTS har i den så kallade LRIC-modellen för de mobila näten också kommit fram till att en betydande del av den totala trafiken kommer att bäras av GSM-näten långt efter 2010. En förlängning av tidigare tillstånd är därför oundgängligen nödvändig. – Av förarbetsuttalanden framgår att det finns en presumtion för förlängning av ett tillstånd. – Tillståndshavarna har gjort, och gör fortlöpande sådana omfattande infrastrukturinvesteringar i bolagens GSM-nät som inte medger skäligen avkastning inom den kvarvarande tillståndstiden. Bolagen skulle drabbas av mycket stora operativa och ekonomiska problem om tillstånden inte förlängs. Även konsumenternas möjlighet till mobil kommunikation skulle påverkas på ett högst påtagligt sätt eftersom utbyggnaden av ett eventuellt nytt GSM-nät tar flera år att genomföra. Även gästande utländska abonnenter skulle drabbas, liksom de machine-to-machine-tjänster som för närvarande är under utveckling inom ramen för GSM-tekniken. – En förlängning av tillstånd och villkor till utgången av 2025 är nödvändig för att genomföra UMTS900 och LTE. – Tillståndsvillkoret om att tjänster ska vara tillgängliga för abonnenter i hela täckningsområdet inom viss tid efter kommersiell lansering är artfrämmande och ska därför strykas. – Tillstånden bör även göras teknik- och tjänsteneutrala i linje med EU-kommissionens uttalanden i den pågående översynen av e-komdirektiven samt PTS spektrumpolicy. Tillståndshavarnas uppfattning är att det inte finns några internationella bestämmelser som hindrar teknik- och tjänsteneutrala tillstånd i 900 MHz-bandet. I vart fall UMTS och LTE bör kunna introduceras i bandet. – Tillståndshavarna och HI3G har enats om ett frekvensarrangemang som skulle medföra en mycket hög grad av spektrumeffektivitet samtidigt som konkurrensen skulle stärkas. Om HI3G får tillgång till frekvenser i 900 MHz-bandet elimineras risken för de konkurrensnackdelar som beskrivits i utredningen Effektivare signaler (SOU 2008:72). Den svenska mobiltelemarknaden skulle tillföras ytterligare en aktör som kan tillhandahålla GSM900, UMTS900 eller LTE900-tjänster. – För att tillståndshavarna ska kunna anpassa sina nuvarande 900 MHz-nät till de nya frekvensarrangemangen måste beslutens ikraftträdande i denna del och teknik- och tjänsteneutraliteten senareläggas.

HI3G har för egen del huvudsakligen anfört följande. HI3G och GSM-operatörerna har ingått en kommersiell överenskommelse om fördelningen av frekvenserna i 900 MHz-bandet. Parterna har hittat en godtagbar lösning som innebär att frekvenser överförs till HI3G. – Utan tillgång till 900 MHz-spektrum på samma villkor som övriga operatörer kommer bolaget inte att kunna tillhandahålla konkurrenskraftig utomhus- och inomhustäckning för UMTS. Detta skulle innebära en avgörande och väsentlig konkurrensnackdel och

undergräva värdet av den omfattande investering som HI3G redan gjort i 2,1 GHz-bandet.

Samråd med berörda parter och andra intressenter

PTS har inhämtat synpunkter på förslaget till detta beslut från berörda parter och andra som kan ha intresse i saken. Sammanfattningsvis har följande synpunkter kommit in.

Rättsliga aspekter

Presumtionen för förlängning för tillstånd med befintliga villkor gäller, men saknas för teknikneutrala tillstånd. Det finns ingen presumtion till förlängning. GSM-operatörerna har inget behov av ytterligare frekvensutrymme. Eftersom det finns ett stort intresse för teknikneutrala tillstånd i 900 MHz-bandet ska tilldelning ske genom urval. - Ledigt spektrum ska tilldelas ytterligare en aktör genom auktion eller skönhetstävling. Förslaget innebär ett kringgående av LEK:s bestämmelser eftersom operatörerna först tilldelas hela frekvensbandet och därefter får medgivande till partiell överlåtelse. Detta tillvägagångssätt visar också att det finns utrymme för åtminstone ytterligare ett tillstånd. Beslutet saknar rättsligt stöd och strider mot både nationell rätt och EG-rätten.

Konkurrensaspekter

Förslaget kommer att leda till att ett oligopol på marknaden för röst- och datatjänster skapas och cementeras under överskådlig tid. GSM-operatörerna har redan i dag avgörande konkurrensfördelar när det gäller fast och mobil telefoni samt bredband. - Tillgång till 900 MHz- 1800 MHz- och 2,1 GHz-frekvenser kommer att vara avgörande för den framtida konkurrensförmågan på marknaden. Förslaget innebär att allmänna tillgångar skänks bort till enskilda aktörer. - E-GSM900-bandet bör avsättas för intressenter som kan utveckla GSM-infrastruktur för lokala behov och få täckning baserad på nationell roaming. - PTS bör överväga om de konkurrensfrämjande effekterna uppväger de konkurrensbegränsande effekterna av operatörernas agerande och konsekvenserna av att ingångna avtal eventuellt är förbjudna och därmed ogiltiga. - Kontinuiteten i tillhandahållandet av tjänster inom mobilnät är viktig. Men det är också viktigt att PTS slår vakt om konkurrensen och att såväl nya aktörer som nya tekniker får tillträde till marknaden. - En viss del av bandet bör tilldelas på kortare tid alternativt reserveras för aktörer med nisch tillämpningar. - Förslaget till beslut bör bidra till att öka konkurrensen på marknaden för mobilt bredband och ge ökad bredbandstäckning.

Tekniska aspekter

Det är viktigt att frekvensbandet 960-1215 MHz som används av luftfarten och frekvensbandet för GSM-R skyddas mot risken för störning. En buffertzona bör skapas mellan GSM-R och UMTS. Beslutsförslaget kan medföra att Sverige inte

kan uppfylla EG-krav på driftkompatibilitet i det transeuropeiska järnvägssystemet. – I närheten av Kiruna behövs skydd för vetenskaplig forskning i frekvensområdet 925-935 MHz. - Det är angeläget för svensk ekonomi att frekvensutrymmet säkerställs för allmänt tillgängliga mobiltelekommunikationen och att konkurrensen upprätthålls på likvärdiga villkor inom frekvensutrymmet 880-915/925-960 MHz. PTS bör därför överväga att utvidga bandet nedåt för att lyfta värdet av frekvensutrymmet. – De föreslagna signalnivåerna inom och utom banden behöver modifieras. Skyddet av GSM-R medför alltför stora inskränkningar för operatörerna. Kravbilderna för repeaterutrustning i näten behöver tydliggöras.

Sökanden har yttrat följande. Det är PTS som har ansvaret för ett effektivt frekvensutnyttjande. En avvägning sker med utgångspunkt från de olika intressen PTS har att tillvarata enligt LEK. PTS ska inte bedöma giltigheten av bakomliggande avtal. Myndigheten har ingen skyldighet att fatta beslut i en viss riktning och inte heller någon rättslig möjlighet att avstå från att fatta beslut i detta fall.

Skäl för beslutet

Enligt 3 kap. 6 § första stycket lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation - LEK - skall tillstånd att använda radiosändare beviljas, om

1. det kan antas att radiosändaren kommer att användas på ett sådant sätt att risk för otillåten skadlig störning inte uppkommer,
2. radiosändaren, tillsammans med avsedd radiomottagare, är så beskaffad i tekniskt hänseende att den uppfyller rimliga krav på en effektiv frekvensanvändning och på möjligheten att verka i en miljö som den är avsedd för,
3. radioanvändningen utgör en effektiv användning av frekvensutrymmet,
4. det kan antas att radioanvändningen inte kommer att hindra sådan radiokommunikation som är särskilt viktig med hänsyn till den fria åsiktsbildningen,
5. radioanvändningen inte kommer att ta i anspråk frekvensutrymme som behövs för att upprätthålla en rimlig beredskap för utveckling av befintliga och nya radioanvändningar eller frekvensutrymme för vilket radioanvändningen har harmoniserats i enlighet med internationella avtal som Sverige har anslutit sig till eller bestämmelser antagna med stöd av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,
6. det kan antas att radioanvändningen inte kommer att inkräkta på det frekvensutrymme som behövs för verksamhet som avses i 3 §, och
7. det inte med hänsyn till att sökanden tidigare har fått tillstånd återkallat eller något annat liknande förhållande finns skäligen anledning att anta att radiosändaren kommer att användas i strid med tillståndsvillkoren.

Enligt 3 kap. 7 § LEK får antalet tillstånd som beviljas inom ett frekvensutrymme begränsas, om det är nödvändigt för att garantera en effektiv användning av radiofrekvenser.

Enligt 3 kap. 8 § första stycket LEK ska, när det uppkommer fråga om att meddela tillstånd att använda radiosändare för nya eller väsentligt ändrade radioanvändningar och det kan antas att det frekvensutrymme som kan avsättas för verksamheten inte är tillräckligt för att ge tillstånd åt alla som vill och skulle kunna bedriva sådan verksamhet, prövning ske efter allmän inbjudan till ansökan, om inte särskilda skäl föranleder annat. Detsamma gäller när det frekvensutrymme som avsatts för en viss radioanvändning utökas eller på annat sätt medger att ytterligare tillstånd meddelas. [...] Prövning enligt första stycket ska ske efter ett jämförande urvalsförfarande, efter ett anbudsförfarandet där det pris sökanden är villig att betala för tillståndet ska vara utslagsgivande eller efter en kombination av dessa förfaranden.

Enligt 3 kap. 11 § får tillstånd att använda radiosändare förenas med villkor om

1. det frekvensutrymme som tillståndet avser,
2. vilken eller vilka elektroniska kommunikationstjänster eller slag av elektroniska kommunikationsnät eller tekniker som tillståndet avser,
3. täckning och utbyggnad inom landet,
4. antennens och i övrigt radiosändarens beskaffenhet,
5. det geografiska område inom vilket en mobil radiosändare får användas,
6. var antennen till en fast radiosändare ska vara belägen,
7. kompetenskrav för den som ska handha radioanläggningen,
8. skyldighet för sökanden att dela frekvensutrymme med annan,
9. sådant som i enlighet med beslut om harmoniserad användning av radiofrekvenser ska uppställas som villkor när den som ska tilldelas radiofrekvens har utsetts i enlighet med internationella avtal eller bestämmelser antagna med stöd av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,
10. skyldigheter som följer av tillämpliga internationella avtal i fråga om användning av frekvenser,
11. åtaganden som har gjorts i samband med beviljande av tillstånd enligt 8 §, samt
12. annat som krävs för att säkerställa ett faktiskt och effektivt frekvensutnyttjande.

Enligt 3 kap. 12 § LEK ska tillstånd beviljas för en bestämd tid. Giltighetstiden för tillståndsvillkor får vara kortare än tillståndstiden. – När giltighetstiden för tillstånd och tillståndsvillkor bestäms ska särskilt beaktas framtida förändringar i radioanvändningen, den tid som sändaren är avsedd att användas, den tekniska utveckling som kan väntas, den tid som krävs för att uppnå ett rimligt ekonomiskt utbyte av utrustningen, och sådant tillstånd som enligt 6 § andra stycket utgör förutsättning för tillstånd att använda radiosändare.

Enligt 3 kap. 23 § första stycket LEK får tillstånd eller del av tillstånd att använda radiosändare överlåtas efter medgivande från den myndighet som meddelat tillståndet. Sådant medgivande ska lämnas, om

1. förvärvaren uppfyller de krav som ställts på sökanden i samband med att tillståndet meddelades,
2. det inte finns skäl att anta att överlåtelsen inverkar menligt på konkurrensen,
3. överlåtelsen inte leder till ändrad användning av radiofrekvenserna, om denna är harmoniserad enligt bestämmelser antagna med stöd av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, och

4. det inte finns något annat särskilt skäl mot det.

PTS gör följande bedömning.

Allmänt om bedömningsgrunderna

Bestämmelserna i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation – LEK - syftar till att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte av prisvärda tjänster. Grundläggande för svensk spektrumförvaltning är effektiviteten.

Teknikutveckling, god konkurrens och internationell harmonisering är alla ledord för bedömningen av vad som ska anses utgöra en sådan effektiv resursanvändning. Med dessa utgångspunkter är chanserna goda att slutanvändarna/konsumenterna gynnas.

Frekvensbandet 900 MHz är sedan ett antal år tillbaka ett av de bäst utnyttjade frekvensbanden i Sverige. Användningen ger enskilda och myndigheter tillgång till säker och effektiv radiokommunikation och ett bra utbud av kvalitativa radiotjänster. Vid tillämpningen av bestämmelserna i LEK bör därför beaktas GSM-nätens övergripande samhällsnytta och hur väl ansökan:

- möjliggör fortsatt drift av och investeringstrygghet för befintliga GSM-nät,
- möjliggör en efterfrågestyrd övergång från GSM till UMTS eller LTE,
- säkerställer kontinuiteten i utbudet av kvalitativa telefoni- och bredbandstjänster och
- förhindrar risken för snedvridning av konkurrensen på den aktuella mobilradiomarknaden

Den inledande prövningen gäller dels om GSM-operatörerna har en rätt till *förlängda tillstånd*, dvs. en företrädesrätt till fortsatt användning i bandet, dels om *ledigt frekvensutrymme* i bandet lagligen får fördelas på befintliga tillståndshavare. En sådan företrädesrätt får nämligen till följd att bestämmelserna om en tilldelning genom urval enligt bestämmelserna i 3 kap. 7-8 §§ LEK inte aktualiseras.

Förlängning av tillstånd

I LEK anges inte uttryckligen vad som ska gälla när giltighetstiden för ett tillstånd att använda radiosändare upphör. Det finns alltså ingen lagreglerad rätt

till förlängning, eller rätt till automatisk förlängning, av ett radiotillstånd vid tillståndstidens utgång. I lagmotiven³ återfinns emellertid uttalanden om att presumtionen bör vara att ett nytt tillstånd meddelas i samband med att tillståndstiden löper ut - eventuellt på andra villkor om det är nödvändigt med hänsyn till intresset av en effektiv frekvensanvändning. I en förlängningssituation bör den hittillsvarande tillståndshavarens intresse beaktas i den utsträckning effektivitetsaspekter inte kan anses hindrande. I förarbetena uttryckt på så sätt att innehavaren torde kunna påräkna företräde till fortsatt tillstånd framför andra sökande.

De allmänt tillgängliga GSM-näten har mycket stor betydelse för hela samhällslivet. Frågan om förlängning av tillstånden i 900 MHz-bandet omfattar därför aspekter såsom övergripande samhällsnytta, påverkan på konkurrensen och förutsättningar i övrigt för en effektiv radioanvändning. Enligt fastlagd praxis inom myndigheten görs en avvägning mellan olika intressen där presumtionen innebär att det måste finnas en tydlig övervikt *mot* en förlängning för att den ska brytas. Nätens betydelse för samhällslivet, till exempel vikten av kontinuitet i utbudet av kvalitativa telefoni- och bredbandstjänster, talar enligt PTS därför tveklöst för en förlängning av samtliga tillstånd. Därmed blir det också möjligt att förena samtliga tillstånd i 900 MHz-bandet med en gemensam sluttidpunkt. Såvitt gäller frågan om förlängning finner PTS således inget som hindrar att nya (förlängda) tillstånd meddelas.

Extra frekvenstilldelning

Den nu aktuella ansökan omfattar en tilldelning av hela 900 MHz-bandet, dvs. även outnyttjat utrymme på cirka 5 MHz; TeliaSonera, Tele2 och Telenor ansöker om utökning med 2,8 MHz vardera (från 7,2 MHz till 10 MHz).

Presumtionen om förlängning innebär inte att tillståndshavaren har en självklar rätt att behålla varken placering i bandet, samma mängd spektrum eller att tilldelas ytterligare frekvenser.⁴ Enligt 3 kap. 6 § första stycket 5 LEK finns dock en möjlighet att hålla beredskapsutrymme för utveckling av befintliga och nya radioanvändningar. I lagmotiven⁵ anges att sådana beredskapsutrymmen kan röra verksamhet av utpräglat samhällsnyttig karaktär, till exempel polisverksamhet, eller stora radionät, till exempel "mobiltelenäten", som behöver extra kapacitet för framtida utveckling.

Frekvensbandet 900 MHz är sedan 1987 harmoniserat för GSM-verksamhet och är, med dess goda vågutbredningsegenskaper, av odiskutabel betydelse för

³ Prop. 1992/93:200, s. 219 ff. jämfört prop. 2002/03:110, s. 151 f.

⁴ Jfr Länsrätten i Stockholms läns dom den 17 mars 2004 (mål nr 14740-03)

⁵ Prop. 1992/93:200, s. 202, jämfört prop. 2002/03:110, s. 134 ff.

utvecklingen av nationellt mobilt bredband. Bandet kommer sannolikt att harmoniseras för ny teknik inom ramen för kommande internationella beslut. Framför allt kommer ändringen av "GSM-direktivet"⁶, genom vilket tydliggörs att 900 MHz-bandet ska stå tillgängligt för annan teknik än GSM, att förbättra förutsättningarna i Europa för utveckling av befintliga radionät. De nya system som för närvarande övervägs är UMTS 900 och framöver även LTE (Long Term Evolution). Flera europeiska länder har redan vidtagit åtgärder för att befintliga tillståndshavare ska få använda UMTS i bandet.

Tekniken UMTS 900 kräver en bandbredd på 2*5 MHz. Tekniken LTE har specificerats för flera olika bandbredder, band annat 2*5 MHz. PTS bedömning är att den mest ändamålsenliga uppdelningen av 900 MHz-bandet - för att möjliggöra nya tekniker - är i frekvensblock om 2*5 MHz vardera. Den uppdelning som presenteras i ansökan består av block som alla är 2*2,5 MHz eller multipler av 2*2,5 MHz. Uppdelningen innebär därmed att samtliga kända relevanta tekniker kan implementeras. För att skapa 5 MHz-kanaler krävs dock att aktörerna i bandet samarbetar i viss utsträckning. Sådana samarbeten förekommer redan idag och ansökan synes förutsätta att dessa samarbeten vidmakthålls. En ytterligare uppsplittring av bandet framstår därutöver som ineffektiv i tekniskt hänseende. Allmänt gäller att ju mer ett frekvensband delas upp, desto lägre blir den totala kapaciteten i bandet med hänsyn till exempel trunkerings effekterna. En operatör som har dubbelt så mycket frekvensutrymme som en annan operatör kan ha inte bara dubbel kapacitet, utan *mer* än dubbelt så mycket kapacitet i nätet. En uppdelning av 900 MHz-bandets frekvensutrymme på 2*35 MHz på ett flertal operatörer är därför inte optimalt rent tekniskt. Det bör vidare inte komma i fråga i ett frekvensband med de unika förutsättningar för nationell täckning som 900 MHz-bandet ger, att tilldela på annat än nationell basis. Lokala dellösningar bör i stället tillgodose inom ramen för nationella tillstånd, eller lösningar baserade på dynamisk spektrumaccess. Den frekvensuppdelning som anges i ansökan får således anses tillgodose kraven på en frekvenseffektiv användning.

Med hänsyn till förväntad teknikutveckling i bandet har innehavarna av de aktuella radionäten ett behov av och ett befogat anspråk på tilldelning av ledigt frekvensutrymme och därmed en företrädesrätt mot andra intressenter *i och för sig*. Med en ambition att hela bandbredden 2*35 i 900 MHz-bandet är avsett att tilldelas och användas framstår, i tekniskt hänseende, den av sökanden presenterade lösningen som effektiv.

⁶ Europarådets direktiv (87/372/EEC) och rekommendation (87/371/EEC)

I tillgängliga internationella dokument är skyddet för GSM grundläggande.⁷ Förmågan att samexistera med GSM förefaller nödvändigt för att nya tekniker ska få införas i 900 MHz-bandet. Möjliga tekniker i detta avseende är UMTS och senare LTE. En viktig aspekt att ta hänsyn till i samband med att 900 MHz-bandet läggs om för ny teknik, utgör därför de konkurrens fördelar detta för med sig för befintliga operatörer i bandet gentemot framför allt UMTS-operatörer som inte har tillgång till 900 MHz-frekvenser. Utbyggnaden av mobila kommunikationstjänster i 900 MHz-bandet är avsevärt billigare än i 2,1 GHz-bandet. Den partiella överlåtelsen av visst frekvensutrymme är därmed en förutsättning för att komma till rätta med risken för snedvridning av konkurrensen mellan UMTS-operatörerna. Beslutet får sammanfattningsvis anses ligga i linje med det effektivitetsbegrepp som omfattar allmänna mål om konkurrens, investeringstrygghet, utbud, pris och kvalitet m.m. och som generellt sett genomsyrar europeisk spektrumförvaltning enligt bindande internationell reglering.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang kommer bestämmelserna i 3 kap. 7 och 8 § LEK, om begränsning av antalet nyttjanderätter och fördelning av tillstånd genom urval när ett frekvensutrymme medger att ytterligare tillstånd meddelas, inte att aktualiseras.⁸

Tillståndsvillkor

PTS finner inte, mot bakgrund av vad som ovan anförts, skäl att frånga den av operatörerna överenskomna fördelningen av 900 MHz-spektrum med teknikneutrala villkor. PTS ser heller inget behov av att nuvarande krav på att nya tjänster ska vara tillgängliga på visst sätt behöver upprätthållas. Det är tvärtom rimligt att tillståndshavarna ges flexibilitet i tid och rum för att tillmötesgå efterfrågan på uppgraderade mobila tjänster. För att säkerställa fortsatt tillgänglighet av i vart fall telefonitjänster måste ett avsteg från ansökan om fullständig tjänsteneutralitet göras så till vida att tillståndshavarna får acceptera ett krav på att tillhandahållandet av elektroniska kommunikationstjänster måste omfatta åtminstone tjänster med talfunktionalitet.

För att förhindra risken för skadlig störning ska tillståndet förenas med generella tekniska villkor angående högsta utstrålad effekt inom och utom tilldelat frekvensblock. När hela 900 MHz-bandet nu tilldelas bör beaktas att inskränkningarna för operatörerna i bandet framstår som rimliga. Lokala aktörer kan inte räkna med samma hänsynstaganden som tidigare. Enligt tillgängliga samexistensstudier av UMTS i 900 MHz/1800 MHz-bandet och

⁷ Se bland annat COM(2008)762 final

⁸ Jfr Länsrättens i Stockholms län dom den 16 juni 2008, mål nr 1784-08

användningen i intilliggande frekvensband⁹ finns emellertid en risk för att utbyggnad med UMTS i 900 MHz-bandet under vissa förutsättningar kan störa användningen i GSM-R-banden 876-880/921-925 MHz, dvs. mobiltelefoni för järnvägstrafik. GSM-R-banden ligger i direkt anslutning till GSM-banden. Med hänsyn till det skydd som behövs för GSM-R och risken för skadlig störning måste signalstyrkan för sändning i 900 MHz-bandet därför begränsas i närheten av järnväg. Frekvensbandet 960-1215 MHz ovanför GSM, vilket används för luftfarten, är inte utpekad för digitala system för talkommunikation. De tekniska villkoren är anpassade därefter.

På grund av användningen i frekvensbandet under GSM-R, dvs. frekvensbandet 871-875/916-921 MHz, måste tillståndshavarna tåla en viss risk för skadlig störning.

Frekvensfördelningen i exakta 5 MHz-block, och multipler därav, medför i sig en viss störningsrisk. UMTS-standarden medför nämligen att utrustningen kommer att utnyttja ett frekvensutrymme som är förskjutet 100 kHz in i ovanliggande frekvensblock. Det är därför angeläget att tillståndshavarna vidmakthåller avtal som reglerar förutsättningarna för att samexistera i samband med användningen av UMTS i bandet.

Mot bakgrund av GSM-nätens betydelse för det svenska samhället ska tillstånden även fortsättningsvis förenas med villkor om täckning. Gällande villkor är, för Tele2:s, Telenors och TeliaSoneras vidkommande, utformat som ett krav att tillhandahålla täckning längs europavägar samt tätorter av viss storlek. Den faktiska täckningen är betydligt större och i dess nuvarande omfattning av vital betydelse för svenska konsumenterna. Ett nytt täckningsvillkor ska därför utformas med krav på att samtliga tillståndshavare ska bibehålla den yttäckning som upprätthålls i dag. För att främja en samordnad användning av infrastruktur och med hänsyn till främst att olika nät, som ursprungligen byggts för specifika tjänster med specifik teknik, ”smälter” samman ska det vara möjligt att uppfylla täckningskravet genom att använda infrastruktur som utnyttjar såväl 900 MHz- som 1800 MHz- och 2,1 GHz-banden. Tillståndshavaren ges därmed möjlighet att utnyttja de frekvenser som ger bäst täckning samtidigt som intresset av interoperabilitet tillgodoses.

Samhällsutveckling, demografisk utveckling och kostnadsutveckling för att upprätthålla yttäckning är svår att överblicka på längre sikt. PTS bedömer därför att det är lämpligt att giltighetstiden för täckningskravet begränsas till utgången av 2015 med förbehåll för eventuell förlängning.

⁹ ECC Report 96; Compatibility between UMTS900/1800 and systems operating in adjacent bands

Förbehåll

Med hänsyn *dels* till framtida ändringar i radiotekniken eller ändringar i radioanvändningen på grund av internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till eller bestämmelser antagna med stöd av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen *dels* till skyddsbehovet för GSM-R, mobiltelefoni för järnvägstrafik, i frekvensbandet 876-880/921-925 MHz måste PTS förbehållas rätten till ändringar i dessa delar.

PTS förbehålls även rätten att förlänga kravet på täckning efter år 2015 med hänsyn till intresset av att säkerställa att den goda täckning av telefoni och bredband som de nationella mobilnäten erbjuder i dag bibehålls. PTS bedömer att – liksom i nuläget – konsumenternas möjligheter att kunna ringa till en rimlig kostnad i alla delar av landet även fortsättningsvis kommer att vara en viktig fråga för bedömningen.

Medgivande till överlåtelse

Tillgången på spektrum är avgörande för en operatörs möjligheter att verka och konkurrera på marknaden för mobila elektroniska kommunikationstjänster. God spektrumförvaltning ska därför bidra till sänkta inträdesbarriärer och till att förebygga risken för snedvridning av konkurrensen samt teknik- och marknadsutveckling. Regleringstvånget bör balanseras mot flexibilitet när det gäller möjligheterna för marknads aktörer att på affärsmässiga grunder själva agera i denna riktning, till exempel genom överlåtelse av tillstånd eller delar av tillstånd. På en liberaliserad spektrummarknad som möjliggör handel med rättigheter till frekvensspektrum, och framdeles eventuellt andra samarbetsmöjligheter, har operatörerna möjlighet att skapa kanaler om till exempel 2*5 MHz för valfri teknik.

Den i ansökan föreslagna omfördelningen av frekvenser utgör en helhetslösning som möjliggör tillträde för ytterligare en aktör i 900 MHz-bandet med ett frekvensblock om 2*5 MHz. Frekvensbandet 900 MHz-bandet är redan uppdelad på fyra olika operatörer. Ytterligare uppsplittring av bandet skulle kunna innebära en ovälkommen fragmentisering av frekvensutrymmet. Som anføres ovan i avsnittet om extra frekvenstilldelning är det också viktigt att slå vakt om konkurrensneutrala villkor för de nationella mobiloperatörerna. Med hänsyn till förväntad teknikutveckling är det särskilt viktigt i fråga om GSM- och UMTS-kollektivet. Överlåtelsen medför att H13G får möjlighet att integrera 900 MHz-frekvenser i redan existerande radionät som komplement till innehavet i 2,1 GHz-bandet, vilket medför ett effektivt frekvensutnyttjande. Ansökan om medgivande till överlåtelsen ska därför bifallas med tillträde till frekvenserna från och med det senare datum som anges i ansökan.

Tillståndstid och ikraftträdande

Teknisk utveckling i 900 MHz-bandet innebär omfattande nyinvesteringar i infrastruktur. Tillståndshavarna har med en tillbakablick investerat mycket stora belopp och gör fortlöpande omfattande investeringar i näten. För att ge investeringstrygghet för samtliga tillståndshavare, så att de kan få ett rimligt ekonomiskt utbyte och skälig avkastning på investerat kapital, utgör den begärda tillståndstiden, dvs. till utgången av 2025, en skälig och lämplig tillståndstid.

Giltighetstiden för tillståndsvillkor får vara kortare än tillståndstiden, vilket således medger en begränsad giltighetstid på fem år för kravet på yttäckning och senareläggning av tillträdet till den nya frekvensfördelningen samt teknikneutral användning.

Ett beslut gäller enligt 8 kap. 22 § LEK omedelbart om inte annat har bestämts. Tillstånd och medgivande till överlåtelse ska enligt huvudregeln därför gälla från och med datum för detta beslut. Sökandena har emellertid begärt att överenskommen frekvenstilldelning och teknik- och tjänsteneutrala villkor ska gälla från ett senare datum. PTS finner inga skäl att frångå sökandenas begäran i denna del.

Sammantagen bedömning

Ansökan uppfyller prövningsgrunderna i 3 kap. 6 § respektive 23 § LEK och ska därför bifallas respektive medges i sin helhet.

Tillståndshavarnas rättmätiga krav på förlängning av tillstånden och företrädesrätt till ledigt utrymme i 900 MHz-bandet i kombination med de tekniska nackdelar som en ytterligare uppsplittring av bandet skulle innebära samt den konkurrensbefrämjande effekten av en partiell överlåtelse av tillstånd, medför att 3 kap. 7- 8 §§ LEK inte aktualiseras i det aktuella ärendet.

Tillstånden förenas med de villkor enligt 3 kap. 11 § LEK som krävs för att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande och för att bibehålla den nationella täckningen av främst elektroniska kommunikationstjänster med talfunktionalitet som i detta fall är av utmärkande samhällsvikt.

PTS bedömning är att detta beslut, förutom att ge de nödvändiga förutsättningarna för teknikutveckling i närtid och en effektiv frekvensanvändning i tekniskt hänseende, också ger det investeringskydd och de konkurrensförutsättningar som behövs för att främja utbudet av kvalitativa och prisvärda mobila kommunikationstjänster.

Information

Tillståndstiden för Banverkets tillstånd för GSM-R i frekvensbandet 876-880/921-925 MHz löper ut den 31 december 2010. Som en konsekvens av att frekvensutrymmet i den nedre delen av 900 MHz-bandet nu tilldelas, riskerar GSM-R-nätet – bland annat med hänsyn till nätets nuvarande planering - att bli utsatt för störningar. GSM-operatörerna och Transportstyrelsen har, tillsammans med PTS, påbörjat en diskussion för att finna en samförståndslösning kring skyddskraven. Lösningen kan antas medföra en justering av nuvarande tekniska villkor.

Underrättelse om överklagande

Beslutet kan överklagas hos Länsrätten i Stockholms län, se [bilaga 6](#).

Beslut i detta ärende har fattats av PTS styrelse.

På styrelsens vägnar

Marianne Treschow
Generaldirektör

Adresslista:

HI3G Access AB, Box 1360, 111 83 Stockholm

Swefour GSM AB, Box 45064, 104 30 Stockholm

Tele2 Sverige AB, Box 62, 164 94 Kista

Telenor Sverige AB, 371 80 Karlskrona

TeliaSonera Mobile Networks AB, 131 83 Nacka Strand

Underrättelse om överklagande

Om ni vill överklaga detta beslut ska ni skriva till Länsrätten i Stockholms län. Brevet ska dock sändas till Post- och telestyrelsen, Box 5398, 102 49 Stockholm.

Tala om i brevet vilket beslut ni överklagar genom att ange beslutets nummer. Tala också om vilken ändring av beslutet ni vill ha. Brevet ska skrivas under.

PTS måste ha fått ert överklagande inom tre veckor från den dag ni fått del av beslutet. Annars kan överklagandet inte prövas.

PTS sänder överklagandet vidare till länsrätten för prövning om PTS inte själv ändrar beslutet på det sätt ni begärt.

Om något är oklart kan ni vända er till PTS.