

Post- och telestyrelsen
3500MHzbandet@pts.se

Samråd av regler och villkor inför auktion av 3,5 GHz- och 2,3 GHz-banden

Post- och telestyrelsens dnr 18-8496

Tillgång till spektrumutrymme är en förutsättning för att mobiloperatörer ska kunna hävda sig på marknaden. Teoretiskt sett kan en operatör som inte själv äger något tillstånd till spektrum hyra spektrum av någon annan mobiloperatör. Såvitt Konkurrensverket erfar förekommer inte sådan uthyrning på nationell nivå i Sverige. Under nuvarande förhållanden är tilldelningen av spektrum därför viktig för effektiv konkurrens på marknaden under kommande år.

Utan att spekulera i vad 5G-tjänster kommer att innebära för mobiltelefoni-marknaden är utbudet av tjänster som baseras på 5G-teknik (New Radio) viktigt för mobiloperatörernas möjligheter att konkurrera under kommande år.

Tillsammans med 700 MHz-bandet möjliggör de nu aktuella spektrumbanden tjänster som baseras på 5G-teknik. Såsom Konkurrensverket uppfattar saken kommer 5G-tjänster med tiden kunna erbjudas i övriga spektrumband, men på kort sikt är tillstånd att använda frekvenser i de aktuella spektrumbanden, i synnerhet 3,5 GHz-bandet, nödvändiga för att kunna erbjuda 5G-tjänster.

Under senare år har antalet mobiloperatörer minskat från 4 till 3 i ett antal olika EU-medlemsstater. Preliminära uppgifter gör gällande att utvecklingen har lett till högre slutkundspriser¹. I ljuset av utvecklingen inom EU verkar konkurrenssituationen i Sverige vara förhållandevis gynnsam för konsumenterna. Såvida Post- och telestyrelsen (PTS) inte förutspår att nya mobiloperatörer kommer att etablera sig i samband med de föreliggande auktionerna är det angeläget att villkoren för de föreliggande auktionerna inte medför en försämring av konkurrensen på den svenska marknaden. Samtidigt som villkoren för

¹ Genakos, Christos; Valletti, Tommaso och Verboven, Frank "Evaluating market consolidation in mobile communications" i *Economic Policy* vol. 33, nr. 93, januari 2018, s. 45-100. Frågan om vad den ökade marknadskoncentrationen i olika stater har inneburit för investeringar har enligt artikeln inget entydigt svar.



auktionerna ska utformas neutralt bör PTS beakta ovanstående vid utformningen av auktionerna.

Auktionens utformning

Med tanke på att förhållandena på marknaden är relativt kända är det troligt att utformningen av auktionen blir styrande för utfallet, även om andra utfall inte helt kan uteslutas. De olika alternativ som PTS har att välja mellan har olika fördelar och nackdelar. PTS uppgift är således att välja det alternativ med bäst utfall vid en sammantagen bedömning, utan att utesluta ett oväntat utfall.

Mot bakgrund av vad som nämnts ovan bedömer Konkurrensverket att förslaget om ett spektrumgolv i 3,5 GHz-bandet är lämpligt vid denna auktion, inte minst eftersom det minskar incitamenten att försöka avskärma operatörer vid budgivningen om övriga frekvensblock.

Med tanke på förhållandena på marknaden bör övervägas om inte nätägarna ska anses vara de egentliga subjekten i auktionen. Nätägaren behöver inte vara samma juridiska person som tillståndsinnehavaren, men det förefaller lämpligt att PTS bestämmer reglerna för golvet utifrån mängden spektrum som nätägaren använder i nätets trafik. Detta eftersom en tillståndsinnehavare rimligtvis behöver anlita en nätägare för att tillgodogöra sig det ekonomiska värdet av tillstånden.

En nackdel med denna variant är att mobiloperatörer som gemensamt äger nätföretag under nuvarande förhållanden garanteras en mindre mängd spektrum än mobiloperatörer som äger sina egna nät. Möjligtvis kan ett lägre frekvensgolv, exempelvis 60 MHz, minska konsekvenserna av denna nackdel eftersom ett lägre golv innebär att en större mängd spektrum allokeras i konkurrens. Ett lägre golv kan kompletteras med mindre storlek på frekvensblocken i auktionen i syfte att minska risken för att någon operatör avskärmas i auktionen. Konkurrensverket har emellertid inte analyserat de tekniska förutsättningarna för ett lägre golv eller möjligheterna till att dela upp de föreslagna frekvensblocken.

Auktionen för tillstånd i 2,3 GHz-bandet

Allmänt sett är det till nytta för företagen om villkoren för kommande frekvenstilldelning är kända i förväg. De föreliggande auktionerna handlar emellertid om en speciell situation med nästa generations digitala tjänster, vilket innebär särskilda förutsättningar.

Med tanke på att auktionerna enligt förslaget ska genomföras sekventiellt kan PTS överväga att utforma reglerna för auktionen i 2,3 GHz-bandet efter auktionen i 3,5 GHz-bandet. På så vis kan PTS ta hänsyn till utfallet i 3,5 GHz-bandet innan auktionen i 2,3 GHz-bandet. Med tanke på tillståndsperiodens längd kan det vara till nytta för konsumenterna att PTS tillgodogör sig sådan information innan auktionen genomförs. Fördelarna med att avvakta med auktionen i 2,3 GHz-

bandet ska emellertid vägas mot fördelarna med en snabbare allokering av tillstånden.

Provauktioner

Formerna för provauktioner utvecklas inte närmare i förslaget. Konkurrensverket vill i sammanhanget framhålla att det finns en risk för oönskad prissignalering och koordination mellan de deltagande operatörerna vid sådana provauktioner. Även om PTS vidtar åtgärder för att motarbeta riskerna för sådan koordinering vore det mer lämpligt om provauktionerna genomfördes med hjälp av mjukvara eller personal från PTS istället för att operatörerna genomför provauktionerna mot varandra.

Krav på användning

För att minska risken för att företag avskärmas från marknaden har Konkurrensverket i tidigare samråd framhållit att tillstånd som inte används inom en viss tid bör återlämnas till PTS för att utlysas igen². Även om risken för att de aktuella frekvenserna inte skulle användas är liten kan ett sådant villkor ändå vara motiverat.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunnige Björn Axelsson.

Rikard Jermsten

Björn Axelsson

² Konkurrensverkets dnr 78/2016, 322/2018, 199/2019.