PTS bemötande efter samråd av förslag på beslut att begränsa antalet tillstånd i 3,5 GHz- och 2,3 GHz-banden och allmän inbjudan till ansökan

1 Inledning

Yttranden har inkommit på Post- och telestyrelsens (PTS) förslag den 7 februari på beslut att begränsa antalet tillstånd i 3,5 GHz- och 2,3 GHz-banden och allmän inbjudan till ansökan, se PTS webbplats[1].

I detta dokument redovisar PTS myndighetens ställningstaganden till inkomna synpunkter och förslag.

2 Auktionsregler

Det har inkommit synpunkter om att det föreslagna upplägget med en helbandsauktion i 2,3 GHz-bandet anses diskriminerade mot en eventuell budgivare som endast har intresse av hela eller delar av 2,3 GHz-bandet. För att kvalificera sig tvingas en sådan budgivare att lämna bud i 3,5 GHz-auktionen utan önskan eller avsikt att köpa. Vidare anser man att en helbandsauktion i 2,3 GHz-bandet ger ytterligare incitament för två ägare till ett gemensamt nätbolag att delta var för sig.

PTS anser att tilldelningen av 3,5 GHz-bandet på kort och medellång sikt påverkar en aktörs möjligheter att tillhandahålla tjänster som baseras på 5G-tekniken. Dessa tjänster kan vara kapacitetskrävande med korta responstider vilket kan leda till ett behov av större frekvensmängder. I ett kortare perspektiv

[1] https://www.pts.se/sv/dokument/remisser/radio/2020/andra-samrad-av-forslag-till-beslut-att-begransa-antalet-tillstand-i-35-ghz--och-23-ghz-banden-och-allman-inbjudan-till-ansokan-dnr-18-8496/

finns det inga frekvenserbjudanden för samma kvantiteter och kvaliteter samt marknadsförutsättningar till kundutrustning som 3,5 GHz-bandet. På längre sikt kan dock exempelvis 2,3 GHz-bandet vara jämförbart med 3,5 GHz-bandet. Mot bakgrund av ovanstående och vikten av att upprätthålla långsiktigt effektiv konkurrens vidhåller PTS den konkurrensfrämjande åtgärd som utformats för att möjliggöra för fler än tre aktörer att tillhandahålla kapacitetskrävande tjänster. Möjligheten till helbandsbud i 2,3 GHz-bandet införs för att möjliggöra för fyra aktörer att förvärva minst 80 MHz i 3,5 GHz- eller 2,3 GHz-banden. PTS bedömer att respektive frekvensband kan komma att möjliggöra tillhandahållande av tjänster som baseras på 5G-tekniken med olika tidshorisonter, och kommer därför inte ingå i samma klockauktion.

Synpunkter har också inkommit om att lägsta bud (i det fallet det blir aktuellt med en helbandsauktion) för 80 MHz i 2,3 GHz-bandet bör justeras så att det motsvarar priset per MHz i sista klockrundan, alternativt (om det finns) högsta säkerställda utträdesbud i 3,5 GHz-auktionen.

PTS anser att budnivån för 80 MHz i 2,3 GHz-bandet inte ska överstiga priset för motsvarande frekvensmängd i auktionen för 3,5 GHz-bandet, i vilken ett säkerställt utträdesbud kan komma att vara nära ett sammantaget lägsta bud på 400 miljoner. Det huvudsakliga skälet är att 2,3 GHz-bandet, jämfört med 3,5 GHz-bandet, möjliggör ett senare tillhandhållande av tjänster som baseras på 5G-tekniken.

Vidare ges förslag på att kvalifikationsregler för helbandsbud i 2,3 GHz bör ändras från att *budgivare ska ha lagt ett klockbud* för minst 80 MHz till ett *potentiellt säkerställt bud*. Ett klockbud, som endast är bindande för den budrunda där budet läggs, kan alltså läggas av en budgivare som bara vill vara med och trissa upp priset i auktionen för 3,5 GHz-bandet, för att sedan ”vinna” hela 2,3 GHz-bandet.

PTS anser att ett klockbud för minst 80 MHz i 3,5 GHz-bandet visar tillräcklig vilja att vinna ett tillstånd för ett sådant frekvensutrymme, utan annat än liten påverkan på prisnivån. PTS bedömer att en signifikant prispåverkan i auktionen genom specifikt klockbud endast kan ske om flera sådana bud läggs på ett systematiskt sätt. Det innebär att en aktör genom sitt agerande måste vara beredd på att vinna ett tillstånd i auktionen eftersom klockbuden är bindande i respektive budrunda. Vid minst fyra budgivare i auktionen för 3,5 GHz-bandet har samtliga aktörer samma möjlighet att uppfylla villkoren för att få lägga ett helbandsbud i 2,3 GHz-bandet.

PTS har även mottagit synpunkter om att begränsa Tele2:s och Telenors möjlighet att delta var för sig i auktionen och att endast låta dem delta som det gemensamägda bolaget Net4Mobility. Man redogör för att dessa bolag alltid kommer att ha ett informationsövertag jämfört med andra budgivare, som ger fördelar i budgivningen.

PTS anmärker att det finns fler nätsamarbeten på den svenska marknaden för mobila tjänster än det som Tele2 och Telenor har genom sitt nätbolag Net4Mobility. Vidare finns det inte några hinder (i den lagstiftning som PTS har att tillämpa) mot att befintliga eller nya aktörer ingår nya sådana samarbeten. Det skulle därför inte vara proportionellt att föreskriva särskilda regler enbart för Tele2 och Telenor. PTS anser att en regel i auktionen av innebörden att företag som har befintliga nätsamarbeten enbart får delta i auktionen inom ramen för nätsamarbetet skulle vara mycket ingripande för marknadens utveckling. Det är enligt PTS bedömning inte heller proportionellt att införa en sådan regel.

Av 15 § PTS föreskrifter (PTSFS 2008:1) om spektrumauktioner följer att budgivare inte får samordna budgivning eller på annat sätt samarbeta under ett auktionsförfarande. Samarbete som ingås före auktionsförfarandet omfattas av förbudet och diskussion om auktionerna mellan budgivare kan tolkas som samarbete. PTS får utestänga budgivare från auktionen om det kommer till PTS kännedom att två eller flera budgivare samarbetar.

För att utjämna det informationsövertag som upplevs finnas inför auktionen har PTS för avsikt att offentliggöra namnet på de sökande som är godkända inför auktion.

Det har även inkommit önskemål om att PTS under auktionen bör meddela prisökningar och budgivningsplan i förväg, senast en dag före nästa auktionsdag, och att alla budgivare (efter varje budrunda) ska informeras om antalet budgivare som bjuder på klockpris. PTS kommer inför auktionen att delge de sökanden som blivit godkända att delta i auktionerna en plan för hur PTS avser kommunicera om resultaten i auktionerna.

PTS hänvisar i övrigt, exempelvis gällande synpunkter om auktionsformat, till tidigare bemötanden.

3 Förhandsprövning och villkor kopplat till Sveriges säkerhet

PTS har mottagit många synpunkter gällande förhandsprövningen kopplat till Sveriges säkerhet. PTS har i den slutliga versionen av den allmänna inbjudan med bilagor förtydligat delar av samrådsprocessen med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten. Ändringarna framgår av kapitel 3 och 4 och gäller förtydliganden bl.a. i de delar som beskriver PTS initiala prövning av ansökan, en sökandes möjlighet till komplettering och om ett avslag på ansökan är ett överklagbart beslut. Datum för auktion och provauktion har också ändrats genom ett senareläggande, för att möjliggöra för ytterligare tid för bedömning i förhandsprövningen.

Som ett ytterligare förtydligande har Säkerhetspolisen och Försvarsmakten uppdaterat det underlag som dessa myndigheter beaktar vid bedömningen av

svaren på frågorna i bilaga F. Den nya versionen av principerna finns tillgänglig på PTS webbplats. PTS, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten kommer snarast att bjuda in till bilaterala informationsmöten med intressenter, för att presentera de uppdaterade principerna. Mötena kommer att hållas under maj månad och under dessa möten kan intressenter ställa frågor. Vidare information – om bl.a. anmälan till ett sådant möte – kommer att göras tillgänglig på PTS webbplats så snart som möjligt. Intressenter kan även inför dessa möten ställa frågor. Frågorna kommer, om de berör förhandsprövning och beaktande av Sveriges säkerhet, så långt möjligt att besvaras under mötet.

4 Tekniska villkor

Gällande de tekniska villkoren framförs en synpunkt om att det är oklart vad som avses med halvsynkroniserade basstationer (villkor nr 9 bilaga A och B).

PTS förtydligar genom ett tillägg av fotnot i bilagorna att synkroniserad, osynkroniserad och halvsynkroniserad (semi-synchronised) drift definieras i ECC-rapport 281, "Analysis of the suitability of the regulatory technical conditions for 5G MFCN operation in the 3400-3800 MHz band", July 2018, section 6.1.4.

Det framförs också att PTS behöver förtydliga området för gränsvärdet i tillståndsvillkor 14 i bilaga A och att det är oklart vad som avses med det område för vilket tillståndshavaren ska lämna information före utbyggnad i tillståndsvillkor 15 och 16 bilaga B.

Angående villkor 14 bilaga A anser PTS att om villkoret är uppfyllt på konturen av halvön och på gränslinjen så är det också uppfyllt på Onsalahalvön inom det område som definieras av konturen och gränslinjen. Angående de två andra villkoren ska tillståndshavaren informera PTS om hur denne planerar att uppfylla dessa villkor i de fall då utbyggnaden kan komma att innebära att den spektrala effektflödestätheten enligt villkoren överskrids. Det går inte att på förhand exakt definiera det område inom vilket villkoren skulle kunna komma att överskridas. Området beror på hur tillståndshavaren väljer att bygga sitt nät, sett till mastplacering, antennhöjd, antennriktning och uteffekt i närheten av dessa anläggningar.

En synpunkt framförs också om den gemensamma tidsreferensen för synkronisering. Det föreslås att tidsreferensen UTC(SP) byts till GPS-tid. Man anser att UTC-tidsskalan inte har fullt stöd hos infrastrukturleverantörerna och framför att GPS används av Ficora i Finland.

PTS menar att tillståndsvillkoret inte utesluter att GPS används som tidsreferens för synkronisering så länge denna kontinuerligt förhåller sig till UTC(SP) med en avvikelse på maximalt ±1,5 mikrosekunder. GPS-tiden förhåller sig till UTC med en känd tidsskillnad. Tidsskillnaden beror på att

GPS-tiden inte korrigeras för att matcha jordens rotation. GPS-tiden innehåller inte skottsekunder eller andra korrigeringar som periodiskt läggs till UTC.

En intressent menar att med hänsyn till situationen med Ryssland och att mobila tjänster är sekundärt allokerade i 3,5 GHz-bandet behöver det förtydligas om den primärallokerade tjänsten kan komma att medföra restriktioner för de kommande tillståndshavarna.

Som komplement till det tidigare bemötandet kan tilläggas att PTS för en tid sedan har tagit en första kontakt med Ryssland vad gäller koordinering. Med tanke på de stora avstånden mellan Stockholm och St. Petersburg respektive Kaliningrad förväntar sig PTS att skydd av mottagande jordstationer i Ryssland i praktiken inte ska vara begränsande för utbyggnad av mobila kommunikationsnät i Sverige i de aktuella frekvensbanden. PTS avser att tillhandahålla relevant information om situationen vad gäller koordinering innan sista anmälningsdag till auktionen.

I bilaga A har upplysningen om befintliga koordineringsavtal uppdaterats och i bilaga B inkluderas information om påbörjade studier för introduktion av 5G och AAS i 2,3 GHz-bandet.

PTS hänvisar i övrigt, exempelvis gällande synpunkter om gräns för högsta tillåtna effekt inom eget frekvensblock, gränsöverskridande frekvenskoordinering för 5G och delad användning, till tidigare bemötanden.

5 Övrigt

En synpunkt har inkommit om begränsningar på grund av befintliga tillstånd. Samtliga placeringar i 3,5 GHz-bandet är i olika grad föremål för begränsningar på grund av befintliga tillstånd. Det framförs att det inte är rimligt att vinnande budgivare ska behöva betala full auktionslikvid utan att ha tekniska möjligheter att fullt ut nyttja det tillstånd som erhålls i 3,5 GHz-auktionen. Det föreslås att krav på betalning av full auktionslikvid ska ställas först då begränsningar till följd av befintliga tillstånd har upphört att gälla.

PTS avser inte att göra några förändringar med hänsyn till de inkomna synpunkterna. En spektrumauktion innebär att det pris som den sökande är villig att betala är utslagsgivande. De tillstånd att använda radiosändare i 3,5 GHz-bandet säljs således till det pris som sökanden är villig att betala med beaktande av de begränsningar som följer av tillståndsvillkoren, t.ex. begränsad åtkomst till frekvensutrymmet under viss tid.

Det har även inkommit en synpunkt om att tillstånd som förvärvas i de båda auktionerna inte bör få överlåtas under en viss tid exempelvis fem år (för att säkerställa icke-diskriminerande villkor som helbandsauktionen medför).

PTS kan enligt lag inte begränsa en tillståndshavares möjlighet att ansöka om medgivande till överlåtelse eller uthyrning av tillstånd att använda radiosändare.

Prövningen av en sådan ansökan sker med stöd av bestämmelserna i 3 kap. 23–24 § lagen om elektronisk kommunikation. Enligt 3 kap. 23 § första stycket ska medgivande lämnas bl.a. om det inte finns skäl att anta att överlåtelsen inverkar menligt på konkurrensen. Vid prövningen av en eventuell framtida ansökan om överlåtelse av tillstånd i de nu aktuella frekvensbanden kommer PTS därför att behöva göra en konkurrensbedömning av effekterna av den önskade överlåtelsen.