

Vår referens: 21-16055, 21-16054 Aktbilaga:

Beslut om medgivande till överlåtelse av del av tillstånd att använda radiosändare

Sökande/Parter

1. Telenor Sverige AB, organisationsnummer 556421-0309
2. Net4Mobility HB, organisationsnummer 969739-0293

Saken

Fråga om överlåtelse av del av tillstånd att använda radiosändare enligt 3 kap. 23 § lag (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Post- och telestyrelsens avgörande

Post- och telestyrelsen bifaller ansökan och medger följande:

Telenor Sverige AB får överlåta del av tillstånd (582457) på nationell basis, giltigt t.o.m. 31 december 2025, till Net4Mobility HB. Överlåtelsen avser frekvensutrymme 1920,3-1930,3 MHz / 2110,3-2120,3 MHz.

Detta beslut ska delges genom kungörelsedelgivning i enlighet med 47 och 49 §§ delgivningslagen (2010:1932).

Bakgrund

2,1 GHz-bandet är inom EU harmoniserat genom två genomförandebeslut från kommissionen om harmonisering av frekvensbandet för markbundna system som kan tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster i Europeiska unionen: (EU) 2020/667.¹

Genom beslut (EU) 2020/667 uppdaterades beslut 2012/688/EU² vad gäller de tekniska villkor som är tillämpliga på frekvensbanden 1920–1980 MHz och 2110-2170 MHz.

¹ KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEBESLUT (EU) 2020/667 av den 6 maj 2020

² KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEBESLUT 2012/688/EU av den 5 november 2012

Frekvensområdet 1900–1920 MHz, som idag utgör en del av det tilldelade 2,1 GHz-bandet, omfattas inte av kommissionens beslut (EU) 2020/667.

Genomförandebeslut (EU) 2020/667 har en teknik- och tjänsteneutral grund och båda besluten möjliggör 5G-användning (NR) och AAS i 2,1 GHz-bandet.

Frekvensbandet 2,1 GHz är idag förknippat med 3G (UMTS). Tillståndshavarna har byggt ut i olika utsträckning i de aktuella banden.

Tillståndstiden för de befintliga tillstånden i 2,1 GHz-bandet (1900–1980 MHz och 2110–2170 MHz) går ut den 31 december 2025. Tillståndshavare är idag:

- Telenor Sverige AB (härefter Telenor) (2×19,8 MHz FDD + 5 MHz TDD)
- Hi3G Access AB (härefter Hi3G) (2×19,8 MHz FDD + 5 MHz TDD)
- Svenska UMTS Licens AB³ (härefter Sulab) (2×19,8 MHz FDD + 5 MHz TDD)

Telenor innehar ett tillstånd på nationell basis inom frekvensutrymmet 1920,3–1940,1, 2110,3–2130,1 samt 1915–1920 MHz som är giltigt fram t.o.m. den 31 december 2025. Genom beslut dnr 11-1339 den 30 mars 2011 uppdaterades tillståndets tekniska villkor.

Net4Mobility HB (härefter N4M) är ett nätbolag som ägs till 50 procent av Telenor och till 50 procent av Tele2 Sverige AB (härefter Tele2). Bolaget är ett joint venture vars uppdrag är att etablera ett radioaccessnät och allokera samt tillhandahålla nätkapacitet till ägarna för radioteknologierna 2G (GSM), 3G (UMTS), 4G (LTE) och 5G (NR). N4M är ägare till radioaccessnätet och tillhörande accesstransmissionsnät. N4M har enbart ägarna som kunder i radioaccessnätet.

N4M har idag inget tillstånd i 2,1 GHz-bandet.

Yrkanden

Telenor har den 22 december 2021 inkommit med ansökan om medgivande till överlåtelse av del av tillstånd, fram t.o.m. tillståndets slutdatum 31 december 2025. Ansökan avser frekvensutrymmet 1920,3–1930,3 MHz / 2110,3–2120,3 MHz på nationell basis.

Telenor har anfört att syftet med överlåtelsen är att N4M, på samma sätt som N4M gör med övriga tillstånd att använda radiosändare N4M förfogar över, ska använda det överlåtna tillståndet för att allokera och tillhandahålla nätkapacitet till N4M:s ägare Telenor och Tele2.

³ Sulab är ett av Tele2 Sverige AB och Telia Sverige AB gemensamt infrastrukturbolag.

Skäl

Tillämpliga bestämmelser

Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK)

Enligt 3 kap. 23 § LEK får tillstånd eller del av tillstånd att använda radiosändare eller nummer överlåtas efter medgivande från den myndighet som meddelat tillståndet. Ett 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 Europeiska unionens funktionssätt,
4. förvärvaren av ett tillstånd att använda radiosändare inte tidigare har fått ett sådant tillstånd återkallat enligt 7 kap. 6 § första stycket 4,
5. det kan antas att förvärvarens radioanvändning inte kommer att orsaka skada för Sveriges säkerhet, och tillstånd har beviljats före den 1 januari 2020, och
6. det inte finns något annat särskilt skäl mot det.

Enligt tredje stycket samma bestämmelse övertar förvärvaren överlåtarens rättigheter och skyldigheter enligt LEK för tiden efter medgivandet. Vid överlåtelse av del av tillstånd ska den överlåtna delen anses som ett nytt tillstånd.

Enligt fjärde stycket samma bestämmelse får myndigheten vid medgivandet meddela de nya eller ändrade villkor som behövs på grund av överlåtelsen.

Enligt 3 kap. 23 § 5 st. LEK är en överlåtelse i strid med bestämmelsen utan verkan.

Förordning (2003:396) om elektronisk kommunikation (FEK)

Enligt 15 § FEK ska Post- och telestyrelsen offentliggöra överlåtelser av tillstånd att använda radiosändare enligt 3 kap. 23 LEK.

PTS bedömning

Krav på förvärvaren enligt 3 kap. 6 § LEK

I ärendet har inte framkommit annat än att N4M uppfyller de krav som ställdes på överlåtande och upplåtande bolagen i samband med att tillstånden meddelades enligt 3 kap. 6 § LEK. Det finns således inte anledning att avslå ansökan på den grunden.

Inverkan på konkurrensen

PTS har att pröva om den aktuella överlåtelsen av del av tillstånd från Telenor till N4M, den sammanlagda mängden spektrum 2x10 MHz fram till och med 31 december 2025, kan inverka menligt på konkurrensen.

Kammarrätten i Stockholm har vid tidigare prövning av beslut⁴ om överlåtelse av tillstånd att använda radiosändare uttalat sig om vilken tidsperiod PTS då hade att beakta. Enligt kammarrätten var tidsperioden fram till de aktuella tillståndens slutpunkt den relevanta perioden att beakta för PTS. I samma dom utgick kammarrättens prövning från följande faktorer: ägarbolagens marknadsandelar, effekterna av den ökade spektrumkoncentrationen, andelen av respektive ägarbolags totala kostnadsmassa och risken för minskad konkurrens mellan dem, konsumentfördelar samt tillståndstiden. PTS kommer därför att utgå från dessa faktorer i bedömningen av huruvida överlåtelsen kan inverka menligt på konkurrensen. I målet innebar överlåtelsen en fördubbling av N4M:s dåvarande spektrum innehav och därmed ett fördjupat samarbete mellan ägarbolagen Telenor och Tele2.

Till skillnad från det ovan angivna målet avser den aktuella ansökan om överlåtelse en begränsad mängd spektrum från ett av ägarbolagen till det etablerade nätbolaget. PTS har inte sett någon anledning att göra en särskild bedömning av ägarbolagens totala kostnadsmassa och risken för minskad konkurrens mellan dem, eller en bedömning av konsumentfördelar.

Vidare kommer PTS, i bedömningen av huruvida överlåtelsen kan inverka menligt på konkurrensen, hämta stöd i den konkurrensbedömning som görs inom konkurrensrätten. Genom att fastställa vilka produkter och geografiska områden som har ett konkurrensmässigt samband kan man avgöra inom vilket område en aktör skulle kunna orsaka konkurrensmässiga problem utan att hindras av sina konkurrenter. I konkurrensrättslig praxis anses en marknad utgöras av alla tjänster respektive produkter som i tillfredsställande mån på grund av sina egenskaper, sitt pris och sin tilltänkta användning, kan betraktas som utbytbara. Utöver produktmarknaden finns också en geografisk aspekt. Vanligtvis utgår man från en så snäv marknad som möjligt, varefter man adderar nya produkter och geografiska områden för att se var gränserna för utbytbarheten går.

⁴ Se Kammarrätten i Stockholms dom av den 29 april 2015 i mål 6372-13

A. *Marknadsandelar*

För att avgöra ett bolags marknadsandelar måste den relevanta marknaden avgränsas.

Spektruminnehav i det frekvensband som omfattas av ansökan utgör, tillsammans med spektruminnehav i andra frekvensband, en insatsvara som används för att i kombination med tillämpning av mobilstandarder, mjukvaror, utrustning och nätinfrastuktur producera nätkapacitet i radioaccessnät i grossistledet. Den tillhandahållna nätkapaciteten gör det möjligt att bl.a. tillhandahålla mobila samtals- och datatjänster i slutkundsledet. N4M agerar på grossistmarknaden till följd av att de levererar nätkapacitet till ägarbolagen Tele2 och Telenor.

Det finns för närvarande ingen fristående grossistmarknad för nätkapacitet i Sverige utan mobiloperatörerna är mer eller mindre vertikalt integrerade, även om det för närvarande finns tre nätdelningsbolag där mobiloperatörerna samarbetar i olika konstellationer. Nätdelningsbolagen tillhandahåller endast nätkapacitet till sina respektive ägare. Samtliga aktörer på grossistmarknaden har nationella nät och använder olika frekvenser i sina nät för att framställa en nationellt sammanhängande tjänst i form av nätkapacitet.

I prövningen beaktar PTS därför den nationella grossistmarknaden för nätkapacitet.

De aktuella frekvenserna och den nätkapacitet som produceras med hjälp av dessa används idag framför allt till att tillhandahålla abonnemang för mobila tal- och datatjänster i slutkundsledet. Fasta tal- och datatjänster kan i allmänhet inte anses vara substitut till mobila tal- och datatjänster eftersom mobilitet är en egenskap som efterfrågas av konsumenter som väljer att teckna mobilabonnemang. Däremot skulle mobilt bredband kunna utgöra ett substitut till fast bredband i vissa fall då användningen är avsedd för fast uppkoppling i bostäder och verksamhetsställen.

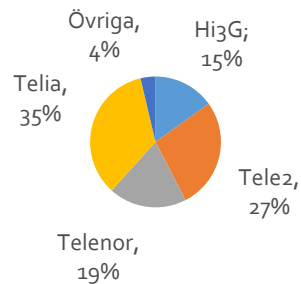
Mobiloperatörerna tillhandahåller abonnemang för mobilt bredband, i vilka mobilt tal och SMS ingår, till konsumenter och företag. Tjänsten tillhandahålls och priser sätts på nationell nivå.

Även om abonnemang för mobila tal- och datatjänster kan variera i pris och mängden data som ingår har PTS i tidigare konkurrensanalyser på spektrumområdet bedömt att alla abonnemang tillhör samma produktmarknad.

I prövningen beaktar PTS därför den nationella slutkundsmarknaden för mobila tal- och datatjänster.

Den svenska slutkundsmarknaden för mobila tal- och datatjänster har under de senaste 20 åren präglats av att fyra stora operatörer konkurrerat om de svenska mobilkunderna. Dessa är Telia Sverige AB, Tele2 Sverige AB, Telenor och Hi3G. Det finns även ett antal virtuella operatörer, så kallade MVNOs, som dock har en begränsad andel av abonnemangen. Marknadsandelarna på slutkundsmarknaden framgår av figuren nedan.

Figur 1 Andel av totala antalet abonnemang för mobila tal- och datatjänster 2020



Källa: Svensk telekommarknad

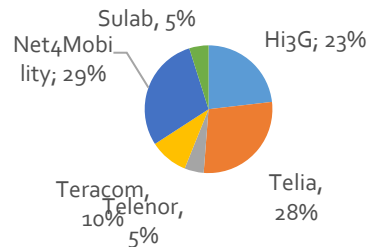
Nuvarande marknadsstruktur med tre stora infrastrukturer i grossistledet som tillhandahåller nätkapacitet och med fyra stora operatörer i slutkundsledet som med hjälp av nätkapaciteten tillhandahåller abonnemang för mobila tal- och datatjänster har lett till konkurrens på slutkundsmarknaden.

B. Effekterna av den ökade spektrumkoncentrationen

Relevant för bedömningen av om överlåtelsen inverkar menligt på konkurrensen är effekterna av den ökade spektrumkoncentrationen. I konkurrensanalyser brukar PTS skilja mellan spektrum över och under 1 GHz pga. deras egenskaper och därmed utbytbarhet. Den nu aktuella överlåtelsen avser spektrum över 1 GHz och därför görs en jämförelse av spektrum innehav över denna nivå.⁵

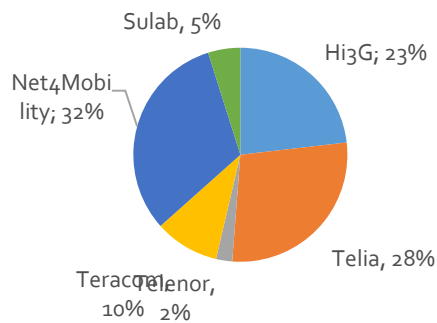
Det är sex företag som har tilldelat spektrum över 1 GHz avsett för mobil kommunikation. Telenor har för närvarande 2x20 MHz över 1 GHz, och äger 50 procent av N4M som har 29 procent av tillgängligt spektrum över 1 GHz. Nedanstående figur visar att det är en relativt jämn fördelning av spektrum över 1 GHz.

⁵ Spektrum innehav i frekvensutrymme 1 GHz – 3,72 GHz

Figur 2 Andel av totalt MHz över 1 GHz - nuläge⁶

För att visa hur fördelningen av andelarna av spektrum innehav över 1 GHz skulle påverkas av ett medgivande visar nedanstående figur hur fördelningen skulle bli efter överlåtelse enligt ansökan.

Figur 3 Andel av totalt MHz över 1 GHz - efter överlåtelse



En effekt blir att Telenors andel halveras från 4,9 procent till 2,4 procent samtidigt som N4M:s andel ökar från 29,3 procent till 31,7 procent. Det får med andra ord en begränsad påverkan på den övergripande fördelningen i grossistledet och det leder därmed inte till en skadlig spektrumkoncentration.

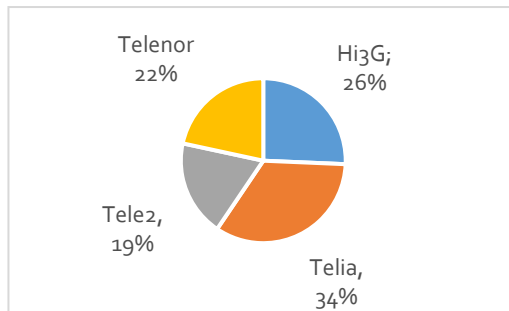
I och med att konkurrensen för mobila tal- och datatjänster i första hand sker på slutkundsmarknaden är det motiverat att justera beräkningen och fördela spektrum som nätbolagen har till respektive ägarbolag. Nedanstående figur visar hur fördelningen av spektrum är för de bolag som tillhandahåller mobila tal- och datatjänster. Eftersom TeraCom AB upphörde med nyförsäljning av bredbandsabonnemang den 1 december 2021 och i

⁶ Spektrum innehav fördelat per tillståndshavare förutom 1900–1920 MHz TDD, understa 5 MHz och översta 5 MHz i 2600 MHz TDD samt 3400–3420 MHz TDD. Frekvensbanden som undantas har begränsad användning och/eller ytterligare tekniska restriktioner

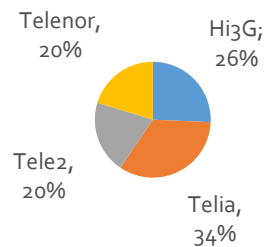
mitten av 2021 endast hade 25 802 abonnemang inkluderats företaget inte i bedömningen av slutkundsmarknaden för mobila tal- och datatjänster.

Beräkningen baseras på totalt 740 MHz. Spektrum som innehas av nätbolagen Sulab respektive N4 fördelas enligt ägarandel. Sulab är hälftenägt av Telia och Tele2; N4M är hälftenägt av Tele2 och Telenor.

Figur 4 Justerad andel spektrum över 1 GHz i slutkundsled



Figur 5 Justerad andel spektrum över 1 GHz i slutkundsledet efter överlåtelse



Med överlåtelsen minskar Telenors andel från 21,6 procent till 20,3 procent och Tele2s andel ökar från 18,9 procent till 20,3 procent. I övrigt sker inga förändringar. Beräkningarna visar att överlåtelsen har en ytterst begränsad effekt på fördelningen av spektrum och därmed ur den aspekten ingen påverkan för konkurrensen på marknaden för mobila tal- och datatjänster.

PTS ser därför ingen anledning att göra en särskild bedömning av ägarbolagens totala kostnads massa och risken för minskad konkurrens mellan dem.

C. Tillståndstiden

Enligt PTS mening, och i linje med den praxis som finns tillgänglig, är det inverkan på konkurrensen på marknaden under den aktuella tidsperioden som ska bedömas i ärenden om överlåtelse av tillstånd att använda radiosändare. Den tidshorisont PTS har att beakta är

därför tiden från beslut fram till det aktuella tillståndets slutpunkt. Del av tillstånd att använda radiosändare blir ett nytt tillstånd och det tillståndet kommer att löpa lika länge som ursprungstillståndet, alltså fram till och med 31 december 2025. Analysen av om överlåtelsen kan inverka menligt på konkurrensen görs således i detta ärende för den återstående tillståndsperioden dvs. fram till och med 31 december 2025.

Den återstående tiden, som är den tidshorisont som PTS har att beakta, är en sammanlagd tid på cirka 3 år och 10 månader som N4M kan nyttja frekvensutrymmet. Den korta tidsperiod som ansökan avser talar för att inverkan på konkurrensen bör vara begränsad.

Slutsats i bedömning av överlåtelsens inverkan på konkurrensen

Sammanfattningsvis kan PTS konstatera att den begränsade mängden spektrum som Telenor ansökt om att överlåta till N4M under resterande tillståndsperiod inte innebär en menlig inverkan på konkurrensen.

PTS sammanvägda bedömning är att det inte finns några skäl som talar för att den aktuella överlåtelsen skulle inverka menligt på konkurrensen, vare sig på slutkunds- eller grossistmarknaden. Fördelningen mellan tillståndshavarna av spektrum i frekvensband över 1 GHz är relativt jämn, och påverkas inte på något avgörande sätt av den sökta överlåtelsen av 2x10 MHz.

Yttranden från berörda aktörer

Den 13 januari 2022 beredde PTS tillfälle för berörda aktörer att yttra sig över frågan om överlåtelsen av del av Telenors tillstånd till N4M kan inverka menligt på konkurrensen, eller om det finns något särskilt skäl mot ett medgivande. Sista dag att inkomma med yttranden var den 14 februari 2022. PTS har i detta sammanhang inte mottagit något yttrande från berörda aktörer som haft något att erinra mot ett medgivande.

Ändrad radioanvändning

I ärendet har inte framkommit annat än att förvärvaren avser att använda frekvenserna i enlighet med föreskrivna tillståndsvillkor och harmoniserade ändamål.

Samrådsberedning med Säkerhetspolisen och Försvarmakten

Ansökan om medgivande till överlåtelse får enligt 3 kap. 23 § första stycket 5 LEK medges om det kan antas att förvärvarens radioanvändning inte kommer att orsaka skada för Sveriges säkerhet. PTS ska därför enligt 12 a § FEK samråda med Säkerhetspolisen och Försvarmakten i ärenden om överlåtelse.

I det aktuella ärendet har samrådsmyndigheterna inte haft något att erinra mot ett medgivande.

Särskilda skäl

I ärendet har inte framkommit några omständigheter som skulle kunna utgöra annat särskilt skäl för att i enlighet med 3 kap. 23 § första stycket 6 LEK avslå ansökan.

Slutsats

Mot bakgrund av det ovan anförda finner PTS inte skäl att avslå ansökan om medgivande till överlåtelse av del av tillstånd att använda radiosändare från Telenor till N4M. Vid överlåtelse av del av tillstånd ska, enligt 3 kap. 23 § tredje stycket LEK, den överlåtna delen anses som ett nytt tillstånd.

Ansökan ska således bifallas.

Underrättelse om överklagande

Detta beslut får överklagas dels av den som är part i ärendet, om beslutet har gått parten emot, dels av annan vars rättigheter påverkas negativt av beslutet (se 8 kap. 19 a § LEK).

Om ni vill överklaga detta beslut ska ni skriva till Förvaltningsrätten i Stockholm. Brevet ska dock sändas till Post- och telestyrelsen, Box 6101, 102 32 Stockholm, alternativt till pts@pts.se.

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

Brevet med överklagandet ska innehålla: ert person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till er arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där ni kan nås för delgivning. Om ni anlitar ett ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

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

Ni anses ha fått del av detta beslut när två veckor har förflutit från dagen för beslutet om kungörelsedelgivning den 22 februari 2022 till följd av att detta beslut delges genom så kallad kungörelsedelgivning enligt 49 och 51 §§ delgivningslagen (2010:1932).

Ert överklagande ska således ha inkommit till myndigheten senast den 29 mars.

PTS håller under överklagandetiden beslutet tillgängligt på adressen Hälsingegatan 38 i Stockholm och på webbplatsen pts.se. Meddelande om beslutet införs av PTS i Post- och Inrikes Tidningar.

PTS sänder överklagandet vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning.

Om något är oklart kan ni vända er till PTS.

Beslutet har fattats av enhetschefen Anna Beckius. I ärendets slutliga handläggning har även Rebecca Idestrom och Maria Aust deltagit.

