

Saken

Begränsning av antalet tillstånd i ett frekvensutrymme enligt 3 kap. 7 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) och utfärdande av allmän inbjudan till ansökan

Post- och telestyrelsens avgörande

Post- och telestyrelsen (PTS) begränsar antalet tillstånd i frekvensutrymmet 790–862 MHz (800 MHz-bandet) enligt följande:

Nationellt tillstånd för Frequency Division Duplex med tilldelning av 791–796 MHz och 832–837 MHz (FDD1), se allmän inbjudan till ansökan i [bilaga 1](#).

Nationellt tillstånd för Frequency Division Duplex med tilldelning av 796–801 MHz och 837–842 MHz (FDD2), se bilaga 1.

Nationellt tillstånd för Frequency Division Duplex med tilldelning av 801–806 MHz och 842–847 MHz (FDD3), se bilaga 1.

Nationellt tillstånd för Frequency Division Duplex med tilldelning av 806–811 MHz och 847–852 MHz (FDD4), se bilaga 1.

Nationellt tillstånd för Frequency Division Duplex med tilldelning av 811–816 MHz och 852–857 MHz (FDD5), se bilaga 1.

Nationellt tillstånd för Frequency Division Duplex med tilldelning av 816–821 MHz och 857–862 MHz (FDD6), se bilaga 1.

Tillstånden förenas med villkor i övrigt, bl.a. krav på täckning och utbyggnad för FDD6, enligt allmän inbjudan till ansökan, avsnitt 2 om Tillstånd och tillståndsvillkor, bilaga 1.

Kommunikationsmyndigheten PTS

Post- och telestyrelsen

PTS beslutar att tillstånden för FDD1–FDD5 ska tilldelas genom ett urvalsförfarande där det pris (bud) sökanden är villig att betala för tillståndet ska vara utslagsgivande (auktion).

PTS beslutar att utfärda allmän inbjudan till ansökan och därigenom om proceduren för förfarandet, såsom ansökan och andra krav för deltagande, spektrumtak och närståenderegler och regler om förfarandet, se bilaga 1.

Bakgrund

Riksdagen beslutade 1997 att digital marksänd tv skulle införas i Sverige.¹ Nedsläckning av de analoga markbundna tv-sändningarna i frekvensbanden 47–68 MHz, 174–230 MHz och 470–862 MHz genomfördes mellan åren 2005–2007. Efter nedsläckningen användes endast frekvensutrymmet 470–862 MHz för digitala markbundna tv-sändningar i fem driftsatta DVB-T-nät.²

Regeringen beslutade den 19 december 2007 om sändningsutrymme för digital marksänd tv.³ Beslutet innebär att digital marksänd tv är hänvisad till frekvensbanden 174–230 MHz och 470–790 MHz och att frekvensbandet 790–862 MHz (800 MHz-bandet) ska kunna upplåtas för andra ändamål enligt LEK. Regeringen gav också PTS i uppdrag att planera banden 174–230 MHz och 470–790 MHz så att frekvensutrymmet ska kunna utnyttjas enligt beslutet om sändningsutrymme.

Även internationellt och inom EU har utvecklingen gått mot att använda 800 MHz-bandet för andra elektroniska kommunikationstjänster än tv. Denna utveckling har bidragit till de svenska besluten.

På global nivå beslutades vid Internationella teleunionens (ITU) senaste världsradiokonferens år 2007 att i region 1, som Sverige tillhör, ska 800 MHz-bandet vara primärallokerat för mobil tjänst.

Inom EU har arbetet med den s.k. Digital Dividend (den ”digitala utdelningen”) pågått sedan 2003. Den Europeiska kommissionen har fokuserat på möjligheterna att på ett harmoniserat sätt inom EU göra 800 MHz-bandet tillgängligt för andra elektroniska kommunikationstjänster än marksänd tv. Kommissionen beslutade därför den 6 maj 2010 om harmoniserade tekniska

¹ Prop. 1996/97:67, bet. 1996/97:KU17, rskr. 1996/97:178

² Se riksdagsbeslut i maj 2003, prop. 2002/03:72, bet. 2002/03:KU33, rskr. 2002/03:196

³ Sändningsutrymme för tv-sändningar (Ku2007/455/ME m.fl.)

villkor för användning av 800 MHz-bandet, vilka gäller för markbundna system som kan tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster inom EU.⁴

800 MHz-bandet är idag tillgängligt för användning och PTS avser därför att tilldela tillstånd att använda radiosändare i detta frekvensutrymme.

Skäl

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 § LEK ska när antalet tillstånd har begränsats enligt 3 kap. 7 § LEK, tillståndsprövningen ske efter allmän inbjudan till ansökan om inte särskilda skäl föranleder annat. Prövningen ska ske efter ett jämförande urvalsförfarande, efter ett anbuds-förfarande där det pris sökanden vill betala för tillståndet ska vara utslagsgivande eller en kombination av dessa förfaranden.

PTS har i myndighetens föreskrifter (PTSFS 2008:1) om spektrumauktioner, ändrade genom PTSFS 2010:5, generiskt föreskrivit om urvalsförfarande och tillståndsgivning vid spektrumauktioner. Enligt föreskrifterna får PTS besluta om utfyllande regler för en specifik spektrumauktion genom ett beslut om att begränsa antalet tillstånd enligt 3 kap. 7 § LEK och utfärda allmän inbjudan till ansökan.

PTSFS 2008:1 reglerar enbart auktioner av radiospektrum. PTS föreskrifter (PTSFS 2010:7) om ett kombinerat urvalsförfarande för tillstånd att använda radiosändare i frekvensblocket 816–821/857–862 MHz (FDD6 i 800 MHz-bandet) reglerar därför det kombinerade urvalsförfarande som ska genomföras för att tilldela frekvensblocket FDD6. Enligt dessa föreskrifter får PTS besluta om utfyllande regler för det kombinerade urvalsförfarandet genom ett beslut om att begränsa antalet tillstånd enligt 3 kap. 7 § LEK och utfärda allmän inbjudan till ansökan.

PTS gör följande bedömning.

Begränsning av antalet tillstånd

800 MHz-bandet är en ytterst värdefull tillgång för den svenska marknaden för elektronisk kommunikation, eftersom frekvensbandet har mycket goda utbredningsegenskaper och mycket goda förutsättningar för tjänster med hög

⁴ Commission Decision of 6 May 2010 on harmonised technical conditions of use in the 790-862 MHz frequency band for terrestrial systems capable of providing electronic communications services in the European Union, 2010/267/ EU.

hastighet. Den tillgängliga mängden radiospektrum är 2×30 MHz. PTS genomförde i oktober 2009 en undersökning av intresset för tillstånd att använda radiosändare i frekvensbandet och resultatet visade på ett stort intresse; totalt efterfrågades 2×125 MHz.⁵ Efterfrågan på spektrum i 800 MHz-bandet överstiger således vida tillgången på spektrum i frekvensbandet. Eftersom det föreligger frekvensbrist får antalet tillstånd begränsas och tillståndsprövning ska därmed ske efter utfärdande av allmän inbjudan till ansökan och ett urvalsförfarande.

800 MHz-bandet begränsas till sex nationella tillstånd att använda radiosändare i ett visst frekvensutrymme, där vardera tillstånd omfattar ett block om 2x5 MHz. Frekvensblocken omfattar parade block för FDD (Frequency Division Duplex) med omvänd duplexriktning, dvs. upplänken läggs i bandets övre del till skillnad från vad som är vanligt vid planering av FDD-spektrum.

Ovan beskrivna frekvensarrangemang överensstämmer med den Europeiska kommissionens beslut av den 6 maj 2010.

En effektiv frekvensanvändning

Av kommissionsbeslutet följer att de frekvensblock som tilldelas ska vara 2x5 MHz eller multiplar därav, dvs. 2x10 MHz, 2x15 MHz osv. Enligt PTS bedömning ger frekvensblock om 2x5 MHz goda förutsättningar för att använda de trådlösa system och tekniker som idag är aktuella för användning i 800 MHz-bandet. Denna blockstorlek ger även flexibilitet i tilldelningsförfarandet eftersom budgivarna kan lägga ihop tillstånd till större enheter om 2x10 MHz (se nedan avsnittet om spektrumtak). Vissa elektroniska kommunikationstjänster kräver sannolikt mer frekvensutrymme än 2x5 MHz men med tillstånd med denna omfattning är det möjligt för budgivarna att välja hur mycket radiospektrum de vill förvärva. Det är dessutom troligt att frekvensblock om 2x5 MHz i framtiden kommer att kunna kombineras med andra frekvensband för att öka överföringskapaciteten. Sammantaget möjliggörs en effektiv frekvensanvändning av 800 MHz-bandet med frekvensblock om 2x5 MHz.

Att frekvensarrangemanget i 800 MHz-bandet överensstämmer med den europeiska harmoniseringen av 800 MHz-bandet möjliggör en effektiv frekvensanvändning. Dessutom underlättas bl.a. tillgången på utrustning för tillståndshavare, tillverkare och konsumenter inom EU.

⁵ Undersökning av intresse för tillstånd att använda radiosändare i frekvensbandet (790–862 MHz) 800 MHz-bandet, den 28 september 2009, dnr 09-9529.

Urvalsförfaranden

Enligt PTS spektrumpolicy⁶ ska, när ett urvalsförfarande aktualiseras, i första hand tillämpas ett anbuds förfarande där det pris (bud) sökanden är villig att betala för ett tillstånd är utslagsgivande (auktion). PTS har inte funnit skäl att frångå denna policy i den förestående auktionen avseende tillstånden för FDD1, FDD2, FDD3, FDD4 och FDD5. Auktionen ska genomföras på sätt som beskrivs i allmän inbjudan, bilaga 1.

Eftersom tillståndet för FDD6 förenas med ett krav på täckning och utbyggnad ska urvalsförfarandet utformas som en kombination av ett jämförande urvalsförfarande (skönhetstävling) och en auktion. Att tilldelning av tillståndet för FDD6 ska genomföras genom ett kombinerat urvalsförfarande föreskrivs i 6 § i PTSFS 2010:7. Det kombinerade urvalsförfarandet ska genomföras på sätt som beskrivs i allmän inbjudan, bilaga 1.

Utfärdande av allmän inbjudan till ansökan och om proceduren för auktionen och det kombinerade urvalsförfarandet

I den allmänna inbjudan till ansökan som PTS utfärdar beskrivs proceduren för auktionen avseende tillstånden för FDD1–FDD5 och det kombinerade urvalsförfarandet avseende tillståndet för FDD6.

För att delta i auktionen och det kombinerade urvalsförfarandet ska vissa krav vara uppfyllda. Ansökan innehåller bl.a. ett åtagande om att samarbeta och avhjälpa störningar på mottagning av marksänd tv i frekvensbandet 470–790 MHz. Vidare innebär proceduren för auktionen och det kombinerade urvalsförfarandet att det uppställs ett spektrumtak som begränsar hur mycket spektrum som kan förenas med tillstånd för en och samma budgivare i dessa urvalsförfaranden. I den allmänna inbjudan till ansökan beskrivs även de villkor som uppställs i tillstånden att använda radiosändare i 800 MHz-bandet, däribland ett krav på täckning och utbyggnad i tillståndet för FDD6.

Åtagande om att samarbeta och att avhjälpa störningar på marksänd tv

För att en ansökan om tillstånd att använda radiosändare ska kunna beviljas krävs enligt 3 kap. 6 § första stycket 4 LEK att det kan antas att radioanvändningen inte kommer hindra sådan radiokommunikation som är särskilt viktig med hänsyn till den fria åsiktsbildningen. Bestämmelsens syfte är att skydda sådan radioanvändning som har ett särskilt intresse vad avser yttrande- och informationsfrihet vid frekvenstilldelningar, främst rundradio-sändningar. Bestämmelsen aktualiseras vid tilldelningen av 800 MHz-bandet

⁶ PTS-VR-2006:2.

eftersom denna radioanvändning kan föranleda störningar på mottagningen av marksänd tv i frekvensbandet 470–790 MHz och medför ett förhöjt hänsynstagande.

Den Europeiska kommissionens beslut av den 6 maj 2010 innehåller harmoniserade tekniska villkor. Beslutet synes dock förutsätta att en medlemsstat som gör 800 MHz-bandet tillgängligt för andra radioanvändningar än rundradio ska vidta nationella åtgärder och se till att angränsande frekvensband åtnjuter ett ”lämpligt skydd” mot störningar. Detta kan tolkas som att det föreligger en skyldighet att skydda frekvensbandet 470–790 MHz men att det är upp till medlemsstaten att avgöra vilket skydd som behövs.

Av 1 kap. 7 § LEK framgår att skadlig störning utgör en kraftig påverkan på befintliga och planerade tjänster (allvarligt försämrar, hindrar eller upprepat avbryter) i ett frekvensutrymme. Sådana störningar är enligt 3 kap. 13 § LEK inte tillåtna. Med hänsyn till rundradiosändningarnas prioriterade ställning, och för att säkerställa ett effektivt frekvensutnyttjande enligt 3 kap. 11 § 9 LEK, ska tillstånd i 800 MHz-bandet förenas med krav på att inte orsaka störningar på tv-mottagningen i frekvensbandet 470–790 MHz samt en definition fastställas av vad som ska anses utgöra en störning av tv-mottagare (tv-störning).

För att avgöra om ett fast hushåll är utsatt för en tv-störning mäts signalstyrkor med en referensantenn tio meter över mark vid det påverkade hushållet. Mätningen sker i den riktning där den önskade tv-signalen är som starkast.

Enbart tekniska villkor löser inte problemet med risk för tv-störningar. Mycket stränga tekniska villkor innebär generellt en överdimensionering av störningsskyddet, vilket kan leda till en ineffektiv radioanvändning, och kan även medföra onödiga restriktioner på infrastrukturen eftersom kravet måste vara uppfyllt även där skyddsbehovet är litet eller inte finns.

Radiokommunikation som är särskilt viktig för den fria åsiktsbildningen får inte hindras. En hög skyddsnivå skulle innebära mycket strikta tekniska villkor i tillstånden för 800 MHz-bandet. För att kunna erbjuda tillståndshavarna en rimlig flexibilitet, dvs. tekniska villkor som möjliggör ett spektrumeffektivt nyttjande, utan att ge avkall på det berättigade skyddet för mottagarna av marksänd tv har i auktionen och det kombinerade urvalsförfarandet införlivats ett obligatoriskt åtagande. Det innebär att de som ansöker om tillstånd i 800 MHz-bandet åtar sig att samarbeta och att avhjälpa tv-störningar. Av 3 kap. 11 § 8 LEK följer att åtaganden som gjorts i samband med beviljande av tillstånd enligt 3 kap. 8 § LEK är bindande. Tillstånden i 800 MHz-bandet förenas därför med ett tillståndsvillkor som motsvarar åtagandet.

Åtagandet innebär ett krav på att tillståndshavarna i 800 MHz-bandet ska etablera och vidmakthålla ett samarbete för att avhjälpa tv-störningar som kan uppstå vid användning av 800 MHz-bandet (för en mer fullständig beskrivning hänvisas till bilaga 1). PTS bedömning är att en gemensam organisation som etableras av tillståndshavarna är det lämpligaste tillvägagångssättet för att hantera uppkomna tv-störningar snabbt och effektivt. Eftersom det kommer att finnas flera tillståndshavare i bandet kan det som första åtgärd bli aktuellt att identifiera storkällan, dvs. plats och sändande operatör. Det är också tillståndshavarna som har bäst kännedom om var och hur utbyggnad i bandet sker och som därför har bäst möjligheter att inte bara förebygga, utan också åtgärda tv-störningar. Genom att samarbeta för att avhjälpa tv-störningar kan tillståndshavarna borgen för ett bra och adekvat skydd för tv-mottagarna.

Spektrumtak och kretsen av närstående

Ett brett utbud av prisvärda tjänster till konsumenter förutsätter långsiktig och hållbar konkurrens. Detta innebär att ingen aktör ska kunna förvärva en alltför stor andel av vare sig låga eller höga frekvensband som används för att leverera mobiltelefoni och mobilt bredband till konsumenter.

Ett spektrumtak är den största mängd spektrum som kan förenas med tillstånd för en och samme budgivare i auktionen och det kombinerade urvalsförfarandet. Ett spektrumtak gör det således möjligt för PTS att säkerställa att ett frekvensutrymme tilldelas flera olika aktörer. Enligt 8 § PTSFS 2008:1 får ett spektrumtak fastställas om det anses nödvändigt för att främja en sund konkurrens på marknaden eller för att främja en effektiv användning av spektrum och enligt 5 § PTSFS 2010:7 ska ett spektrumtak fastställas.

Ett spektrumtak om 2×10 MHz uppställs i auktionen och det kombinerade urvalsförfarandet. Som angivits ovan utgörs 800 MHz-bandet av 2x30 MHz. Genom det valda spektrumtaket säkerställer PTS att frekvensbandet tilldelas minst tre olika tillståndshavare som inte är närstående med varandra och ingen enskild aktör kommer att kunna få en dominerande andel av 800 MHz-bandet.

PTS har även tagit hänsyn till det spektruminnehav som tillståndshavare i 900 MHz-bandet kan få sammantaget i 800 MHz- och 900 MHz-bandet vid utformningen av nu aktuellt spektrumtak. Med ett spektrumtak om 2x10 MHz i 800 MHz-bandet kan ingen tillståndshavare i 900 MHz-bandet bli dominerande med avseende på det sammanlagda spektruminnehavet i båda banden.

För att säkerställa att spektrumtaket får önskad effekt måste även de juridiska personer som anses vara närstående med varandra bestämmas. I en krets av närstående får endast ett av företagen delta i auktionen och det kombinerade

urvalsförfarandet. Närståenderegeln förhindrar således kringgående av det uppställda spektrumtaket eftersom två eller flera företag som kontrolleras av samma intresse inte får delta som budgivare.

Koncernföretag får anses vara närstående varandra. Av detta skäl är företag som ingår i samma koncern enligt 1 kap. 4 § årsredovisningslagen (1995:1554) närstående. Vidare bör ett företag, eller en koncern, som innehar hälften av rösterna för samtliga andelar i ett annat företag anses vara närstående med det ägda företaget och dess eventuella dotterföretag. Närståenderegeln bör utvidgas utöver koncernbegreppet till att även omfatta innehav av hälften av rösterna i ett företag. Kontroll föreligger typiskt sett även i dessa situationer och PTS anser att den konkurrenssituation som spektrumtaket främjar skulle omkullkastats om t.ex. hälftenägda nätföretag såsom SUNAB (ägt av TeliaSonera och Tele2), 3GIS (ägt av Telenor och Hi3G) och Net4Mobility (ägt av Tele2 och Telenor) tillåts delta i auktionen och det kombinerade urvalsförfarandet samtidigt som sina ägare. Närståenderegeln omfattar således båda dessa delar.

Krav på täckning och utbyggnad

Bredbandstäckningen i Sverige är idag god men det finns hushåll och verksamheter som saknar tillgång till bredband eftersom de är belägna i områden där utbyggnad inte uppnåtts på kommersiella grunder. Sett över tid kommer den andel som inte har tillgång till bredband att förändras men det är inte troligt att alla hushåll och verksamheter kommer ha tillgång till bredband inom några år via kommersiella initiativ.

Ett av de mål som uppställts av regeringen i ”Bredbandsstrategin för Sverige”⁷ är att ”alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband”. Med samhällstjänster och service avses bl.a. myndighetsinformation och myndighetskontakter, att ansöka om arbete och studieplats, att utträta bankärenden m.m. Dessa tjänster tillhandahålls idag i stor utsträckning via Internet och privatpersoner och företag behöver därför tillgång till bredband. Som ett led i att uppnå målen i bredbandsstrategin har regeringen uppdragit åt PTS att ge förslag på hur tillgången till bredband kan säkerställas i alla delar av landet med hjälp av frekvenstilldelning.

⁷ Näringsdepartementets rapport N2009/8317/ITP.

PTS har redovisat uppdraget i rapporten ”Ökad tillgång till bredband genom frekvenstilldelning”⁸ och föreslår där att 800 MHz-bandet används för att, på relativt kort sikt, skapa tillgång till bredband för dem som saknar det. 800 MHz-bandet är på grund av goda utbredningsegenskaper lämpligt för att täcka stora ytor och är också ett attraktivt band för utbyggnad av mobilt bredband av hög kvalitet. I rapporten föreslås att tilldelningen i 800 MHz-bandet förenas med ett krav på täckning och utbyggnad (täckningskrav).

Enligt 3 kap. 11 § 3 LEK får tillstånd att använda radiosändare förenas med ett villkor om täckning och utbyggnad inom landet. I syfte att bidra till regeringens mål i bredbandsstrategin samt att minimera antalet hushåll och företag som saknar tillgång till bredband förenas tillståndet för FDD6 med ett täckningskrav.

Täckningskravet innebär i korthet följande (för en mer fullständig beskrivning hänvisas till bilaga 1). Tillståndshavaren ska täcka de stadigvarande bostäder och fasta verksamhetsställen som saknar bredband och som PTS identifierar. PTS kommer endast identifiera hushåll och verksamheter som uppger att de vill ha täckning. Med täckning avses dels tillgång till datakommunikationstjänster med en bithastighet om 1 Mbit/s, eller högre gällande nivå för funktionellt tillträde till Internet, dels att tillståndshavarens kostnader för utbyggnad är ändamåls- enliga och kostnadseffektiva. Kravet på att täcka är i princip begränsat till en kostnad för utbyggnad motsvarande tillståndshavarens bud i täckning i det kombinerade urvalsförfarandet. Det lägsta bud i täckning som kan läggas är 150 miljoner kr. Det högsta bud som en budgivare kan erbjuda i täckning är 300 miljoner kr (takbelopp). Tillståndshavaren kommer således att använda minst 150 miljoner kr och högst 300 miljoner kr, jämte inflationsjustering, för att genom utbyggnad tillhandahålla täckning, beroende på budets storlek. Den utlovade täckningen ska tillhandahållas genom utbyggnad inom vissa tidsramar, varför hushåll och verksamheter relativt snabbt kommer få tillgång till datakommunikationstjänster med ovan nämnda bithastighet. Täckningskravet gäller under hela tillståndstiden.

Genom att utforma täckningskravet på detta sätt uppnår PTS ett villkor som är föränderligt över tid. Att PTS årligen identifierar den grupp av bostäder och verksamhetsställen som saknar datakommunikationstjänster med en viss bithastighet medför att tillståndsvillkoret följer det faktiska behovet av bredband i glesbygd. Dessutom får de stadigvarande bostäderna och fasta verksamhetsställena tillgång till datakommunikationstjänster där bithastigheten

⁸ PTS-ER-2010:14

följer den datahastighet som regeringen bestämmer för s.k. funktionellt tillträde till Internet.

Underrättelse om överklagande

Detta beslut får överklagas endast i samband med att ett beslut om tillstånd att använda radiosändare överklagas.

Beslutet har fattats av chefen för enheten för spektrumtillstånd Jonas Wessel. I ärendets slutliga handläggning har även projektledaren Sally Ibrahim och juristen Josefine Jonsson deltagit.

