



HANDLÄGGARE, AVDELNING/ENHET, TELEFON, E-POST

Catarina Molin
Rättsavdelningen
08-678 55 87

Remissammanställning – PTS förslag till föreskrifter om tillstånd att använda radiosändare i 3,6-3,8 GHz-bandet

PTS har den 14 februari 2007 skickat PTS förslag till föreskrifter om tillstånd att använda radiosändare i 3,6-3,8 GHz-bandet med tillhörande konsekvensutredning för yttrande till berörda företag, myndigheter och organisationer. Nedanstående remissinstanser har svarat.

- Filipstads kommun
- Årjängs kommun
- Forshaga kommun
- IT Norrbotten och IT Västerbotten
- Konkurrensverket
- Konsumentverket
- Krisberedskapsmyndigheten
- NUTEK
- Näringslivets Regelnämnd
- Riksrevisionen
- Sveriges kommuner och landsting
- SWEDAC
- 68N Capital AB

- Intel
- Telenor/Bredbandsbolaget/Glocalnet
- TeliaSonera
- SWEDTEL

PTS genomgång av yttrandena har föranlett följande kompletteringar och ändringar

PTS kommer att förtydliga den allmänna inbjudan samt föreskrifterna med följande:

- exempel på olika situationer som kan anses vara extraordinära händelser
- att utgångspunkten vid en extraordinär händelse är att auktionen skall återupptas där det aktuella avbrottet skedde med så liten störning eller fördröjning som möjligt.
- att det inte är möjligt att få gällande högsta bud på två tillstånd i varje kommun efter en flytt av ett bud.
- att det är möjligt att aktivt meddela PTS att man *inte* vill utnyttja sin möjlighet att passa.
- Bestämmelsen i 18 § ändras enligt följande: Lagt bud är bindande för budgivaren. Beträffande flytt av bud se 22 § i denna föreskrift.
- i 33 § ändras orden ”kommer det tilldelade tillståndet att återkallas” till ”får det tilldelade tillståndet återkallas”.
- komplettera ingressen med bemyndigandet i 18 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation.

Kommuner

Filipstads kommun

Filipstads kommun anser att det inte finns anledning att kommunen yttrar sig över inbjudan eller föreskrifter eftersom kommunen i dagsläget inte vet för vilket ändamål de nämnda frekvenserna skall användas. Däremot påpekas att det i kommunens norra del finns en s.k. lågstrålande zon vars karaktär bör bibehållas i framtiden.

PTS kommentar: Vid prövning av ansökan om tillstånd att använda radio-sändare har PTS inte mandat att ta frågan om s.k. lågstrålande zoner i beaktande.

Årjängs kommun

Bifaller PTS förslag.

Forshaga kommun

Har inget att erinra om PTS förslag.

Myndigheter och organisationer**Konkurrensverket**

Konkurrensverket har inget att invända mot PTS förslag till föreskrifter som såvitt verket kan bedöma är väl utformat och att det bl.a. finns regler om anonymitet, bindande bud, bestämda budnivåhöjningar och aktivitetskrav.

Riksrevisionen

Riksrevisionen avstår från att yttra sig.

Krisberedskapsmyndigheten

KBM har inga synpunkter eller kommentarer till de föreslagna föreskrifterna eller den tillhörande konsekvensutredningen.

Konsumentverket

KO har inga synpunkter på det givna förslaget.

NUTEK

Nutek anser att konsekvensanalysen tillsammans med övriga konsekvensutredning på ett mycket bra sätt belyser hur små företag påverkas av förslaget och har inga övriga synpunkter.

SWEDAC

De frågor och förslag som remissen behandlar faller utanför SWEDAC:s verksamhetsområden. SWEDAC har därför inga synpunkter på förslagen.

NNR – Näringslivets Regelnämnd

NNR har främst studerat konsekvensanalysen och lämnat åt sina medlemmar att kommentera föreskriftsförslaget i detalj. NNR kan konstatera att PTS fört väl utvecklade resonemang i sin konsekvensanalys. Dock saknas genomgående en uppskattning av förslagens kostnader. Detta är en brist och bör kompletteras, särskilt mot bakgrund av regeringens mål om att minska företagens administrativa kostnader till följd av regler med minst 25 procent till 2010.

PTS kommentar: PTS har gjort bedömningen att det kan antas att det tillgängliga frekvensutrymmet inte är tillräckligt för att ge tillstånd åt alla intressenter. I en

sådan situation har myndigheten att välja mellan att tilldela tillstånden genom en s.k. skönhetstävling, en auktion eller en kombination av dessa båda förfaranden. I det nu aktuella fallet har PTS för avsikt att tilldela tillstånden efter en auktion. Enligt PTS bedömning ger ett auktionsförfarande i normalfallet en både snabbare och billigare hantering för såväl PTS som de sökande. Ansökningsprocessen är betydligt enklare och därmed billigare vid ett auktionsförfarande än vid en skönhetstävling, eftersom skönhetstävlingar ofta kräver att de sökande skriver omfattande ansökningar som bl.a. beskriver hur tillståndet skall användas. För att ytterligare minska den fasta kostnaden för den som vill delta i auktionen tas handläggningsavgift endast ut av de som tilldelas tillstånd. Den deposition som den sökande skall betala till PTS för att delta i auktionen återbetalas i sin helhet till budgivare som inte vinner något tillstånd. Kostnaderna för att delta i auktionen kommer därigenom, för den som inte vinner något tillstånd, endast att bestå i lönekostnader för förberedelser och deltagande i auktionen samt ev. ränteutgifter för depositionen. Hur stora dessa kostnader blir är beroende av företagets egen ambitionsnivå, samt hur många och vilka tillstånd som söks.

Sveriges kommuner och landsting

Förbunden avstår från att lämna synpunkter.

Företag

68N Capital AB

Föreslår att all information angående auktionen även görs tillgänglig på engelska.

PTS kommentar: PTS är en svensk förvaltningsmyndighet och skall således i sin handläggning av ärenden använda det svenska språket. Eftersom auktionen även kan komma att intressera utländska aktörer kommer PTS att översätta information om att auktionen ska hållas till engelska. Små aktörer med intresse av auktionen förväntas vara svenskspråkiga och större aktörer förväntas ha resurser att skaffa svenskspråkig kompetens om de önskar delta.

Telenor/Bredbandsbolaget/Glocalnet

Valet av kommun som tillståndsområde

Telenor har viss förståelse för PTS resonemang och uttalade motiv till varför kommun föreslås som geografiskt tillståndsområde.

Dock känner Telenor stark tveksamhet inför att kommuners enskilda intresse för att erhålla eget tillstånd framhålls som ett särskilt skäl för förslaget. En bärande tanke bakom telesektorns avreglering från tidigt 1990-tal och framåt är att tillhandahållande av telekommunikationer inte primärt skall vara en angelägenhet för den offentliga sektorn. Idag, och inte minst på det nu aktuella området, finns det en stor mängd konkurrerande privata alternativ. Telenor anser därför rent allmänt att det är principiellt fel, och överflödigt, att kommuner bedriver verksamhet av nu aktuellt slag. Telenor är fullt införstått med att det inte ankommer på PTS att ange förutsättningar för näringsverksamhet i kommunal regi, men vänder sig starkt emot att PTS tar särskild hänsyn till enskilda

kommuners intresse av att bedriva sådan verksamhet vid utformningen av föreskrifter för tilldelning av nya tillstånd.

Telenor anser också att det vid sidan av kommun som geografiskt tillståndsområde, bör finnas ett par tillstånd av nationell eller i vart fall större regional omfattning.

PTS kommentar: Som framgår av s. 5-6 i konsekvensutredningen finns det flera skäl till att PTS har för avsikt att tilldela kommunala tillstånd. Det främsta skälet är emellertid att kommunala tillstånd efterfrågas av marknadsaktörerna.¹ Ett annat skäl har varit att kommunala tillstånd möjliggör för kommuner att söka tillstånd. Vid en ev. tilldelning av tillstånd till kommuner vill PTS dock betona vikten av att kommunerna upprätthåller vad som anges i 2 kap. 1 § kommunallagen, det vill säga att kommunerna endast bör ägna sig åt att tillhandahålla bredbandstjänster till kommunens invånare och företag när detta är av allmänt intresse.

PTS har i sitt arbete övervägt alternativet att tilldela ett eller flera nationella tillstånd i frekvensbandet 3,6-3,8 GHz. Därigenom skulle de s.k. aggregeringsproblemen minska för nationella aktörer. Dessutom skulle lokala aktörers möjligheter att tilldelas tillstånd öka. Att tilldela ett eller flera nationella tillstånd skulle emellertid komplicera auktionen. Eftersom nationella aktörer dessutom kan konkurrera om de kommunala tillstånden och aggregera dessa till nationella eller nästan nationella tillstånd är det inte heller säkert att några fördelar uppnås genom tilldelning av nationella tillstånd. För att underlätta för aktörer som är intresserade av ett nationellt eller regionalt tillstånd har PTS istället valt att införa en möjlighet att flytta bud.

Utbyggnadskrav

Telenor anser det rimligt i och för sig att tillstånd som fördelas genom auktion inte innefattar utbyggnadskrav, eftersom en sådan omständighet i så fall får antas återspeglas av budgivningen och det pris som tillståndshavarna betalar.

Dock finner Telenor det motsägelsefullt att PTS anger, som ett skäl för att inte ha utbyggnadskrav, att det finns anledning att vänta med en utbyggnad tills teknikutvecklingen har kommit längre och tillståndshavarna är beredda att investera i utbyggnaden, samtidigt som PTS uppenbarligen har för avsikt att fördela tillstånd för det ifrågasvarande spektrumet redan till sommaren. Telenor saknar en förklarande beskrivning av hur PTS har resonerat i det avseendet.

¹ Stelacon, Analys av konsekvenser för konkurrensen och för konsumenter vid kommande licensiering av frekvensutrymme för trådlöst bredband – PTS-ER2006:20

PTS kommentar: Eftersom marknadsaktörer uttryckt ett intresse för tillstånd bör en tilldelning ske så snart som möjligt. PTS har inte kännedom om alla affärsidéer. Även om teknikutvecklingen i 3,6-3,8 GHz-bandet fortfarande är tämligen omogen kan det finnas användningsområden redan nu. PTS har vidare den uppfattningen att teknikutvecklingen kan påskyndas genom att frekvenser blir tillgängliga.

Statligt ägande (19 §)

Telenor har starka betänkligheter när det gäller förslaget, i förslaget till föreskrift, att undanta statligt ägda aktörer från närståendereglerne. Telenor anser det vidare vara anmärkningsvärt att förslaget i den delen överhuvudtaget inte kommenteras av PTS i konsekvensutredningen.

PTS föreslår begränsningar för närstående att delta med bud i samma kommun, och föreslår samtidigt att statligt ägande inte skall medföra att två eller flera deltagare i auktionen skall anses som närstående. Telenor har inte någon invändning mot den allmänna närståendebegränsningen, men tycker att det är minst sagt häpnadsväckande att PTS föreslår att statligt ägande skall undantas. Förslaget om positiv särbehandling av statligt ägande strider mot legala krav på icke-diskriminering rent allmänt, och är också helt oförenligt med bärande grundtankar bakom avregleringen av telesektorn.

PTS kommentar: Enligt 19 § tredje stycket i föreskrifterna skall statligt ägande inte medföra att två eller flera deltagare i auktionen skall anses som närstående. Därigenom kan två bolag, vars enda gemensamma nämnare är att staten äger andelar i dem, delta i auktionen (t.ex. TeliaSonera och Vattenfall). Däremot är två bolag inom samma koncern att betrakta som närstående, även om koncernen är statligt ägd. Anledningen till att PTS har valt att införa regler om spektrumtak och närstående är att myndigheten vill maximera spridningen av tillstånden och möjliggöra en lokal konkurrens. PTS anser emellertid inte att det faktum att staten äger andelar i två eller flera aktörer riskerar att minska konkurrensen.

Extraordinära händelser (27 §)

PTS föreslår att PTS ges möjlighet att vid extraordinära händelser tillfälligt eller helt avbryta auktionen eller en viss budrunda. Telenor delar bedömningen att det kan föreligga behov av en sådan möjlighet, men anser att begreppet ”extraordinära händelser” är ett alltför obestämt begrepp i sammanhanget som, om möjligheten skall införas, kräver en tydligare precisering eller beskrivning. Telenor är också tveksam till förslaget om att det helt skönmässigt skall överlåtas till auktionsförrättaren att i dylika fall avgöra om auktionen skall återupptas eller göras om. Utgångspunkten borde vara att, där så rimligen kan ske, återuppta och fortsatt genomföra auktionen med så liten störning eller fördröjning som möjligt.

PTS kommentar: Enligt 27 § i föreskrifterna får PTS vid extraordinära händelser tillfälligt eller helt avbryta auktionen eller en viss budrunda. Auktionsförrättaren har under sådana omständigheter rätt att när det är lämpligt

– återuppta auktionen eller budrundan där/i det skede budgivningen avbröts, eller

– förklara att auktionen, en eller flera budrundor är ogiltiga och starta om auktionen eller budrundan/budrundorna från början.

För att tydliggöra vad som avses med extraordinära händelser har PTS för avsikt att komplettera dokumentet Allmän inbjudan till ansökan om tillstånd i 3,6-3,8 GHz-bandet (Inbjudan) med exempel på olika situationer som kan anses vara extraordinära händelser (tekniska avbrott som drabbar PTS eller flera budgivare, terroristattack, Internetkrasch, extraordinär väderlek som påverkar PTS eller flera budgivare, budgivare som har lämnat uppenbart oriktiga uppgifter i ansökan). PTS anser emellertid att det är svårt att på förhand uttömmande reglera vad som skall anses vara extraordinära händelser.

Om en extraordinär händelse inträffar är utgångspunkten att auktionen skall återupptas där det aktuella avbrottet skedde, med så liten störning eller fördröjning som möjligt. Detta kommer att tydliggöras i Inbjudan.

Oriktiga uppgifter (33 §)

PTS föreslår att PTS efter avslutad auktion skall ha möjlighet att återkalla tilldelat tillstånd om det efter avslutad auktion kommer till PTS kännedom att den som lagt ett vinnande bud lämnat oriktiga uppgifter i ansökan eller i övrigt inte har följt regleringen i föreskriften. Telenor delar PTS bedömning att det måste finnas möjlighet att ingripa mot oegentligheter. Dock bör enligt Telenors inställning införas ett väsentlighetskrav, samt någon form av tidsgräns till undvikande av att betydande investeringar och utrullning av tjänster hinner ske som sedan måste avbrytas på grund av icke-väsentliga avvikelser från föreskriften.

PTS kommentar: Av 33 § föreskrifterna framgår följande. Om det efter avslutad auktion kommer till PTS kännedom att den som har lagt ett vinnande bud lämnat oriktiga uppgifter i ansökan eller i övrigt inte har följt regleringen i föreskriften kommer det tilldelade tillståndet att återkallas.

PTS har för avsikt att ändra paragrafens lydelse på så sätt att orden ”kommer det tilldelade tillståndet att återkallas” byts ut mot ”får det tilldelade tillståndet återkallas”. Därigenom kan PTS underlåta att återkalla ett tillstånd om förseelsen är av liten betydelse.

Det bör vidare noteras att föreskrifternas giltighetstid är begränsad. PTS kan inte tillämpa 33 § efter att föreskrifterna upphört att gälla. Då gäller i stället 7 kap. 6 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Enligt detta lagrum får ett tillstånd återkallas och tillståndsvillkor ändras omedelbart, om den som har sökt tillståndet har lämnat oriktiga uppgifter eller inte lämnat uppgifter av betydelse för tillståndet.

Auktionens resultat (34 §)

PTS föreslår att om det efter avslutad auktion kommer till PTS kännedom att auktionsdeltagare lämnat oriktiga uppgifter som påverkar rätten att delta i auktionen förändras inte auktionens resultat för övriga budgivare. Telenor anser att det är oklart vilken faktisk innebörd som den föreslagna bestämmelsen är tänkt att ha, och ser därför ett behov av att PTS tydliggör detta. Innebär bestämmelsen

att resultatet av auktionen står sig även om den vinnande budgivaren fuskat, eller innebär det att den budgivare som står närmast i tur i stället får tilldelningen (eller eventuellt något annat)?

PTS kommentar: Som framgår av 33 § i föreskrifterna får PTS återkalla det tilldelade tillståndet om det efter avslutad auktion kommer till PTS kännedom att den som lagt ett vinnande bud lämnat oriktiga uppgifter eller i övrigt inte följt reglerna. Vid en återkallelse har PTS förutsatt att tillståndet ska tilldelas vid ett nytt förfarande. PTS kommer att förtydliga föreskrifterna i denna del. Detta innebär alltså att ett återkallat tillstånd inte kommer att tilldelas till den budgivare som gav det näst högsta budet. Auktionsresultatet förändras således inte för denne även om den som vann budgivningen lämnat oriktiga uppgifter. Auktionsresultatet förändras inte heller för den budgivare som hade det högsta budet även om denne konkurrerade med en budgivare som lämnat oriktiga uppgifter och således inte borde ha fått vara med i auktionen.

TeliaSonera

Föreskriftsbemyndigandet

PTS avser att genom 3 § i den föreslagna föreskriften besluta om begränsning av antalet tillstånd enligt 3 kap. 7 § EkomL. Som framgår av lagen skall det ske genom beslut d.v.s. inte genom föreskrifter. PTS behörighet att meddela sådana beslut följer av 18 § EkomF medan myndighetens bemyndigande att meddela föreskrifter grundar sig på 19 och 20 §§ i förordningen. Beslut enligt 3 kap. 7 § skall också enligt 8 kap. 10 § EkomL föregås av samråd. Något sådant samråd har inte förekommit.

PTS kommentar: Ett beslut enligt 3 kap. 7 § EkomL att begränsa antalet tillstånd får överklagas endast i samband med att beslut i fråga om tillstånd att använda radiosändare överklagas, se 8 kap. 20 § EkomL. Ett begränsningsbeslut är således inte överklagbart. Inte heller PTS föreskrifter är enligt myndighetens uppfattning överklagbara eftersom de är s.k. normbeslut och inte beslut som PTS meddelat i särskilt fall (se 8 kap. 19 § EkomL samt prop. 2002/03:110 s. 408). PTS har därför sett att det är möjligt att införa begränsning av antalet tillstånd enligt 3 kap. 7 § EkomL i föreskrifter, som också är beslut fattade av myndigheten. PTS kommer att komplettera föreskrifternas ingress med bemyndigandet i 18 § EkomF. Samråd har skett eftersom föreskriftsförslaget har remitterats.

Valet mellan FDD och TDD

Förslaget innehåller såväl FDD- som TDD-tillstånd. Då det enligt TeliaSoneras uppfattning är troligt att det främst är TDD-utrustning som kommer att finnas på marknaden i detta band föreslår TeliaSonera därför att endast tillstånd avsedda för TDD delas ut vid detta tillfälle.

PTS kommentar: PTS är väl medveten om att en stor del av den utrustning som tillhör WIMAX-familjen om 2-5 år kommer att vara TDD-baserad. PTS vill dock på ett tekniskt neutralt sätt möjliggöra användning av olika tekniker, såväl standardiserade som icke-standardiserade. FDD-tillstånden ger med de föreslagna reglerna en lägre risk för interferens mellan tillståndshavare, något som kan vara

speciellt användbart om man vill bygga fasta yttäckande nät med maximal räckvidd. Det är även framförallt inom detta område som det redan finns FDD-baserad utrustning tillgänglig. Vidare finns ett antal proprietära FDD-baserade teknologier för både fast och mobil användning som mycket väl kan användas inom de angivna reglerna. Om hänsyn tas till den långa tillståndstiden, 15 år, så förväntas dessutom ett antal nya system tas fram för 3,6-3,8 GHz-bandet. Detta band är bland annat utpekad som kandidatband för IMT-advanced, dvs. nästa generation mobilsystem. Inbjudan till att ansöka om FDD-tillstånden sommaren 2006 påvisade även ett mycket stort intresse för dessa FDD-tillstånd, något som bör tas i beaktande.

För att ge möjligheten till tillståndshavare att använda den teknologi som bäst passar den användning som planeras, anser därför PTS att det finns goda skäl att i denna tilldelning erbjuda både TDD- och FDD-baserade tillstånd. PTS noterar också att om alla eller en stor majoritet av tillståndshavare vill ändra användning från FDD till TDD är en sådan ändring relativt lätt att genomföra. Om däremot många tillståndshavare vill använda FDD visar detta en konkret efterfrågan på FDD-tillstånd i bandet.

Flytt av bud

Om möjligheten att byta ett gällande högsta bud mot ett bud på annat tillstånd i samma kommun utnyttjas kan, som systemet utformats, samma budgivare komma att få gällande högsta bud på två tillstånd i samma kommun. Detta inträffar om 23 § tillämpas enligt det andra alternativet i utkast till inbjudan och den budgivare som därigenom får gällande högsta bud även har gällande högsta bud på ett tillstånd som inte berördes av flytten. Denna effekt är knappast avsedd och olämplig om man i övrigt vill hindra att någon får två tillstånd i samma kommun som resultat av processen. Det är också oklart hur fortsatt budgivning från den med två gällande högsta bud skall hanteras.

PTS kommentar: Det är inte möjligt att få gällande högsta bud på två tillstånd i samma kommun. Enligt huvudregeln i 14 § i föreskrifterna får en budgivare i varje budrunda som mest bjuda på ett tillstånd i varje kommun. I 22 § i föreskrifterna sägs att en budgivare kan flytta ett lagt bud till att avse ett annat tillstånd inom samma kommun om budet sätt högre än det gällande högsta budet för det tillstånd budet flyttas till. En flytt av ett lagt bud till ett annat tillstånd medför till följd av detta att auktionsprogramvaran automatiskt kommer att dra tillbaka budgivarens tidigare lagda bud på det tillståndet. Bestämmelsen i 18 § om att lagda bud är bindande har för tydlighetens skull kompletterats med en hänvisning till 22 § i föreskrifterna om att det är möjligt att flytta bud. Samma budgivare kan alltså inte få högsta bud på två tillstånd i samma kommun om 23 § tillämpas.

Möjlighet att passa en budrunda

Möjligheten att passa tre budrundor (24 §) bör uttryckligen gälla varje kommun räknad för sig. Föreskriften är otydlig på denna punkt och utkastet till inbjudan inte heller entydigt. Bland annat står: ”Om budgivaren inte lägger ett bud på ett visst tillstånd och inte har kvar någon rätt att passa så kommer budgivaren att förlora budrätten för detta tillstånd.” (våra kursiveringar) vilket antyder att rätten

att passa kan användas selektivt på en del av tillstånden man har budrätt på. Å andra sidan uttrycks klart att pass meddelas genom att inget bud lämnas. Det enda undantaget är om man har gällande högsta bud i samtliga kommuner där man har budrätt. Det förefaller som om den som vill fortsätta budgivningen i den/de kommun(er) där den har gällande högsta bud, men ge upp i övriga får detta räknas som ett pass. Om alla pass-möjligheter redan uttömts förloras t.o.m. budrätten i samtliga kommuner.

PTS kommentar: I 24 § i föreskrifterna framkommer tydligt att det är tillåtet att passa en budrunda vid högst tre tillfällen under auktionen. I utkastet till allmän inbjudan framgår bl.a. att de tre passmöjligheterna gäller sammanlagt under hela auktionen, inte per tillstånd, samt att auktionsprogramvaran automatiskt passar åt budgivaren om PTS inte mottar något aktivt bud från en budgivare under en budrunda. Syftet med rätten att passa är att skydda budgivarna mot oförutsedda händelser, ej att möjliggöra taktisk budgivning. Därför är rätten begränsad till tre budrundor totalt. PTS kommer att komplettera inbjudan med en möjlighet att under auktionen aktivt meddela PTS att denne inte vill passa en särskild budrunda utan i stället önskar ge upp sin budrätt utan att förlora någon av passmöjligheterna. PTS kommer att ändra utkastet till allmän inbjudan så att detta blir möjligt.

Betalning

Tillstånd bör ges först när betalning skett (29 och 30 §§). Den föreslagna modellen att först dela ut tillståndet och sedan återkalla det vid bristande betalning när betalningsfristen löpt ut är onödig och krånglig.

PTS kommentar: Syftet är att skydda auktionen mot oseriös budgivning, då PTS enligt 7 kap. 9 § EkomL kan förverka depositionen om tillstånd återkallas.

Intel

Intel understryker i sitt remissvar vikten av att tillstånd är så teknik- och tjänsteneutrala som möjligt samt möjligheten till andrahandshandel för effektivt resursutnyttjande.

PTS kommentar: PTS har i utformandet av tillstånden försökt göra dem så teknik- och tjänsteneutrala som möjligt. Andrahandshandel med tillstånd är uttryckligen tillåtet i EkomL.

SWEDTEL

Val av tilldelningsförfarande/nyttjande av tillstånden

Auktionsförfarande utan krav på att radiobanden de facto utnyttjas kan leda till konflikt med lagen om elektronisk kommunikation, där effektiv radioanvändning är en uttalad målsättning och ett krav. Förfarandet kan även leda till målkonflikt med marknads- och konkurrenslagstiftningen i de fall dominerande aktörer på marknaden lägger under sig ett stort antal licenser i syfte att hindra eller försvåra för konkurrerande operatörer.

Auktionsförfarandet kan mycket väl leda till ett mycket bra frekvensutnyttjande och ekonomiskt utbyte av en begränsad naturresurs, men det föreligger ingen som helst garanti för detta. Det finns många dåliga erfarenheter i Europa där ingen telekomverksamhet bedrivits på det utauktionerade spektrat.

Swedtel anser därför att föreskriften måste med tydlighet reglera.

- 1) dominerande marknadsaktörs förehavande med frekvenser som köpts i auktion, med hänsyn till marknads- och konkurrenslagstiftning
- 2) alla marknadsaktörers förehavanden med frekvenser med hänsyn till lagen om elektronisk kommunikation och effektivt frekvensutnyttjande.

PTS kommentar i fråga om valet av tilldelningsförfarande: PTS har i myndighetens spektrumpolicy fastställt att auktion ska tillämpas i första hand när ett urvalsförfarande blir aktuellt. Enligt PTS uppfattning innebär auktionsformen att transparensen och effektiviteten ökar när tillstånd tilldelas till dem som värderar dem högst. Genom att tillståndsvillkoren blir offentliga före tilldelning blir processen mer förutsebar för marknaden och de potentiella anbudsgivarna. Utrymmet för myndighetens bedömningar minskar. I normalfallet ger ett auktionsförfarande dessutom en snabbare tillståndshantering eftersom efterarbetet efter det att ansökningarna kommit in inte är lika omfattande som vid en skönhetstävling.

Vid tilldelning av de nu aktuella tillstånden i 3,6-3,8 GHz-bandet bör det vid val av tilldelningsform även beaktas att det är fråga om 1 160 tillstånd. Att genomföra en skönhetstävling avseende så många tillstånd skulle bli oerhört tids- och resurskrävande, framförallt för PTS men även för de sökande som har för avsikt att ansöka om flera tillstånd. Genomförande av en auktion kommer att medföra en betydligt snabbare och smidigare tilldelningsprocess. Tilldelning genom auktion gör det även lättare för små företag, som inte tidigare deltagit i skönhetstävlingar, att ansöka om tillstånd eftersom ansökningsprocessen är enklare för de sökande. Sammantaget anser PTS därför att tilldelningen av de nu aktuella tillstånden ska ske efter ett auktionsförfarande.

PTS kommentar i fråga om nyttjande av tillstånden: PTS har valt att föreslå att tillstånden inte skall förenas med utbyggnadskrav. Skälen till detta är följande. Ett problem med utbyggnadskrav är att om de sätts för lågt uppnås sannolikt endast en utbyggnad som nätt och jämnt uppfyller kraven och sätts de för högt minskar efterfrågan på tillstånden, som då kan bli ointressanta även till ett pris nära noll. En tilldelning via auktion bedöms även göra frekvenshamstring mindre attraktiv eftersom den som vill hamstra tillstånd då måste överträffa betalningsviljan hos de konkurrenter som faktiskt vill använda tillstånden.

Vidare är teknikutvecklingen i 3,6-3,8 GHz bandet fortfarande tämligen omogen. Det kan därför finnas skäl till att vänta med en utbyggnad tills teknikstandarder utkristalliserats och utrustningskostnaderna sjunkit. Det ligger även i konsumenternas intresse att utbyggnaden sker kostnadseffektivt, så att tjänsterna ska kunna erbjudas till attraktiva priser.

PTS bedömer således att utbyggnadskrav inte direkt motverkar riskerna för hamstring eller att tillstånden inte kommer att användas. PTS anser i stället att en auktion i sig är tillräcklig för att undvika risken för hamstring. Det kan dessutom finnas skäl för att vänta med en utbyggnad tills teknikutvecklingen har kommit längre och tillståndshavarna är beredda att investera i utbyggnaden. Tillsynen kommer också att bli komplicerad om utbyggnadsvillkor för samtliga 1 160 tillstånd skall följas upp tills villkoren har uppfyllts av tillståndshavarna.

Frågan om tillgänglighet och användning av tillstånd löses bättre via en fungerande andrahandshandel med tillstånden än genom utbyggnadskrav. Tillstånden kommer efter medgivande från PTS att kunna överlåtas. Ett medel för att uppnå en omsättning av tillstånd är införandet av en ny avgiftsmodell i detta frekvensband. Från och med 2008 planerar PTS att avgiftsbelägga innehavet av resursen (frekvenstillståndet) i stället för användandet (antal basstationer) i detta frekvensband. Målet med denna modell är att innehavet av ett tillstånd ska medföra samma kostnad oavsett om utbyggnaden och användningen är stor eller ingen utbyggnad alls sker. För dessa tillstånd blir det alltså inte längre gratis att inneha ett oanvänt tillstånd. Årsavgiften kommer att variera med befolkningsunderlaget i den kommun som tillståndet gäller.

Ytterligare ett medel för att minska risken för hamstring är införandet av ett s.k. spektrumtak. För att maximera spridningen av tillstånden och möjliggöra en större lokal konkurrens har PTS föreslagit införandet av ett spektrumtak som innebär en begränsning om maximalt ett tillstånd per aktör och geografiskt område.

Slutligen bör påpekas att man inte heller vid s.k. skönhetstävlingar kan garantera en effektiv användning av tillstånden. Om det inte anses vara lönsamt att bygga ut i enlighet med de utbyggnadskrav som efter en skönhetstävling fastställts i tillståndsvillkoren kommer tillstånden sannolikt att återlämnas. Så har varit fallet med de nationella tillstånd för fast ytäckande radioaccess (Fixed Wireless Access, FWA) som PTS tilldelade 2001 i 26 och 28 GHz-banden.

3 och 5 §§ i föreskriftsförslaget samt bilaga 1 till inbjudan

Det är av största vikt att inte binda kanalerna till FDD- eller TDD-multiplex-teknik. Teknikneutralitet fordras för banden, men i praktiken kommer till stor del IEEE 802.16- standardteknik att användas i FDD- och TDD-banden. Historiskt har 802.16d stött både FDD- och TDD-multiplexering och 802.16e endast TDD.

Swedtel menar att en FDD-licenser med fördel ska användas för FDD-multiplex, men också tillåta TDD-multiplex (TDD är implicit den enda multiplexprincip som fungerar i ett TDD-band). Den operatör som väljer att använda TDD i en FDD-multiplex måste således korrigera sin spektrumast enligt de metoder som finns tillgängliga (effektnivå, filer, frekvensval etc) för att klara kraven enligt aktuell inbjudan. Samma problem som uppstår mellan TDD- och FDD-operatörer i PTS förslag.

PTS bör undvika att låsa FDD-spektrum till FDD-multiplexerande system då 802.16d- systemleverantörer nu i allt större utsträckning väljer TDD för att underlätta övergången till 802.16e. Det råder idag en stor uppslutning för TDD i IEEE 802.16e. så många regioner i världen inte erbjuder möjlighet till FDD överhuvud-

taget (USA, Ryska federationen etc) beroende på tidigare radioanvändare (LMDS typiskt). Multibanddevice på 2,3- 2,5-, 3,5- och 3,7 GHz-banden måste således tas fram med TDD-multiplexprincipen för samtliga band. Man kan svårligen ”blanda” TDD och FDD i samma device, t ex en USB-adapter. Man måste nu ”snegla” utanför CEPT när det gäller radiopraxis för den nya generationen trådlösa system.

Swedtel anser således att föreskriften inte bör låsa radioanvändningen till TDD eller FDD. En frihet att använda TDD eller FDD bör vara en implicit del av teknikneutralitetsbegreppet och ”störningssituationen” mellan TDD- och FDD-användare i olika situationer bör lyftas fram tydligare.

Swedtel föreslår vidare att man tar tillvara på ”reserven” på 2x20MHz och använder den för så kallade ”guardbands”, alternativt utökar varje licensinnehavares band för att klara den kritiska interferencesituationen mellan två TDD-operatörer, alternativt mellan en FDD- och en TDD-operatör i samma geografiska område (och eventuellt i samma mast, men kanske med krav på antennseparation på några meter). BEM-metoden bör här vara vägledande. BEM-metoden baseras dock på en symmetri i kanalbandbredden mellan operatörerna, så den är inte helt enkelt att applicera i verkligheten, t ex då en operatör väljer 10MHz TDD-kanal och en annan operatör väljer en 3,5MHz-kanal FDD. Kanske det mest lämpliga är att definiera guardband som klarar TDD vs TDD och TDD vs FDD i ”worst case” och att operatörerna får nyttja guarden om de överenskommer om detta. Det är viktigt att säkerställa ”robusthet” och flexibilitet i denna licensgivningsrunda.

PTS kommentar: Generellt stödjer PTS teknikneutralitet där det är möjligt. Det kan noteras att de regler som tagits fram inom CEPT för bandet 3,4-3,8 GHz är framtagna för att tillåta fri blandning av TDD- och FDD-användning i intilliggande frekvensblock/tillstånd med en måttlig försämring av interferensmiljön. De av PTS föreslagna reglerna överensstämmer i frekvensplanet med reglerna framtagna av CEPT, vilket skulle möjliggöra fri blandning av TDD och FDD-tillstånd i frekvensplanet med endast viss förhöjd störningsrisk. Att reglerna medger att TDD- och FDD-tillstånd läggs intill varandra möjliggör även att PTS i framtiden fritt kan tilldela de 2*20 MHz som ej tilldelas i denna tilldelning för antingen TDD- eller FDD-användning.

Vidare bör noteras att de regler som PTS föreslår gällande nya tillstånd i frekvensplanet även kan överskridas efter överenskommelse med samtliga berörda tillståndshavare. Utrustning med lägre spektralkrav kommer alltså att kunna användas förutsatt att en tillståndshavare kommit överens med övriga tillståndshavare som kan beröras av en sådan ändring. I praktiken kan tillståndshavarna genom att koordinera sin utbyggnad med frekvensgrannarna använda utrustning med lägre tekniska krav.

Det huvudsakliga skälet till att förespråka separata TDD- och FDD-tillstånd är de problem som uppstår vid geografisk gräns när man skall blanda TDD- och FDD-system. Detta blir särskilt problematiskt vid små geografiska tillståndsområden som kommuner. I detta fall kommer en stor del av den tilldelade geografiska arean att vara inom det område där svåra problem kan upplevas med inombandsinterferens mellan systemen. Genom att allokera specifika frekvensblock för FDD-

användning minimeras problemen med inombandsinterferens mellan system i intilliggande geografiska områden. Även för TDD-frekvensblocken kan problemet med inombandsinterferens minimeras om systemen på bägge sidor om den geografiska gränsen tidssynkroniseras och använder samma delning mellan uppströms och nedströms sändning. Om de system som används för TDD-användning är olika, i praktiken tillhör olika teknikfamiljer, kan dessa troligen inte tidssynkroniseras. Man kommer då att få leva med en ökad risk för inombandsinterferens i de områden som ligger nära den geografiska gränsen. Genom att göra denna uppdelning i FDD- och TDD-tillstånd försöker PTS alltså minimera risken för inombandsinterferens mellan tillståndshavare i intilliggande geografiska områden. Ett ytterligare mål med denna åtgärd är att minimera det planerings- och koordineringsarbete som en tillståndshavare måste utföra. Då ett av målen med dessa tillstånd är att möjliggöra för små lokala operatörer att bedriva verksamhet är det viktigt att försöka underlätta för dessa genom att minska på den administrations-/planerings-/ samordningsbörda som läggs på en enskild tillståndshavare.

Detta kan jämföras med situationen i 3,4-3,6 GHz bandet där PTS tillåter fritt val av duplexmetod, i detta band är dock den minsta geografiska tillståndstorleken ett län vilket gör att en mindre del av den geografiska tillståndsarean faller inom det område där inombandsinterferens är ett problem. Med endast 21 länstillstånd är dessutom antalet geografiska grannar en tillståndshavare skall förhandla med begränsat.

PTS kommentarer med anledning av SWEDTEL:s förslag i bilaga 1:

Reglerna som är angivna av CEPT för detta frekvensband antar att man använder en del av sitt tilldelade frekvensblock som internt guardband. Med hjälp av en bättre teknisk implementering kan det tilldelade frekvensutrymmet då användas mer. För mobila terminaler specificeras dock ett explicit krav på ½ kanalbandbredds guardband. Detta då landsspecifika krav utöver de som anges i standarder inte anses kunna påföras terminaler som är massmarknadsprodukter.

Reglerna är alltså framtagna i CEPT för att man ej skall använda externt guardband eftersom detta anses som icke frekvens effektivt och slöseri med spektrumresursen. PTS stödjer detta och noterar att Swedtel's förslag i bilaga 1 dels inte uppfyller de av CEPT föreslagna reglerna, samt att förslaget allokering 20% av det tillgängliga frekvensutrymmet till guardband vilket inte kan anses vara frekvens effektivt.

Punkt 9 bilaga 1

Swedtel menar att effekttätheten -122dBW/MHz/m^2 generellt är för låg då system har en betydligt högre brustålighet, vilket visas i exempelvis punkt 7 innan som avser störning från grannkanal i samma geografiska område. Störningar från system på andra geografiska områden och samma kanal är i princip inte mer störande än en grannkanal (den -89dBW/MHz/m^2 -nivå som anges i föreskriften är ju tillåten störnivå i hela grannkanalen, inte bara i ”edgen”).

Swedtel föreslår att operatörer ska ha möjlighet att i första hand komma överens om lämpliga nivåer, i andra hand vid -89dBW/MHz/m^2 vid den geografiska gränsen, och skulle problem kvarstå bör PTS i tredje hand kunna ålägga nivån -

122dBW/MHz/m² om någon av operatörerna kan påvisa att -89dBW/MHz/m² i störnivå vid gränsen i praktiken påverkar systemprestanda.

-122dBW/MHz/m² är väldigt svår, för att inte säga omöjlig, att upprätthålla där kommungränsen ligger i tätortsmiljö. Man måste hitta en mer praktisk lösning här.

PTS kommentar: För det första gäller effekttätheten $\text{pfd}_{\text{MAX}} = -122 \text{ dBW/MHz/m}^2$ endast vid landsgräns, denna nivå härstammar från internationella överenskommelser som har till uppgift att minimera den interferens som uppkommer över annat lands territorium. Det värde som anges för kommungräns under punkten 9 är $\text{pfd}_{\text{max}} = -112 \text{ dBW/MHz/m}^2$. Vidare hävdar Swedtel att en störnivå av -89dBW/MHz/m² tillåts i hela frekvensblocket tillhörande granne. Även detta är ett missförstånd då kravet i punkten 7 gäller från basstationen maximal utsänd spektraleffekt, det vill säga ut från basstationens antennport, angivet som dBW/MHz. Med -89 dBW/MHz utsänd effekt, ett antagande om 17dBi effektiv antennförstärkning i sändarriktningen samt fri sikt så uppnås effekttätheten -122 dBW/MHz/m² redan på ett avstånd av ca 90m.

Om man i stället jämför med det föreslagna kravet vid kommungränsen $\text{pfd}_{\text{max}} = -112 \text{ dBW/MHz/m}^2$ så motsvarar det ett avstånd av ca 30m med ovan angivna förutsättningar. Interferensen från basstationer i intilliggande frekvensblock kommer därför att vara begränsande endast inom en mycket liten andel av tillståndshavarens geografiska område. I de 7 MHz närmast frekvensgränsen mellan frekvensblocken gäller dock en ökad risk för interferens i enlighet med den under punkten 7 angivna spektralmasken.

När det gäller den angivna nivån av $\text{pfd}_{\text{max}} = -112 \text{ dBW/MHz/m}^2$ är även detta ett lågt värde, i praktiken tillåter detta endast användning av fasta terminaler med riktantenner i området närmast kommungränsen. Värdet är dock medvetet satt lågt för att kunna ge en tillståndshavare en väldefinierad rätt inom det geografiska tillståndsområde som tilldelats. Detta uppnås genom att minimera den interferens som en tillståndshavare upplever från tillståndshavare som har tilldelats samma frekvensblock på andra sidan om kommungränsen. PTS förväntar sig att operatörer som vill erbjuda mobila tjänster eller opererar inom områden där kommungränsen skär genom tätbebyggt område, i samförstånd med sin geografiska granne som har tillståndet gällande samma frekvensblock, koordinerar användningen på bägge sidor kommungränsen. Värdet är alltså satt restriktivt för att erbjuda ett rimligt skydd för all potentiell användning, men med ett antagande om att detta värde i många fall kommer att överskridas efter överenskommelse mellan berörda tillståndshavare.

Övriga

IT Norrbotten och IT Västerbotten

Under sommaren 2006 ansökte ett flertal kommuner i både Norrbotten och Västerbotten hos PTS om kommunbaserade tillstånd i 3,6-3,8 GHz bandet. När ansökningstiden gick ut i augusti 2006 var antalet ansökningar fler än antalet tillgängliga tillstånd i samtliga kommuner. Därför kunde inte tillstånd delas ut

direkt. PTS kommer i stället att genomföra ett auktionsförfarande under augusti månad 2007. Fyra tillstånd per kommun kommer att delas ut.

Ovanstående förfarande ställer till flera problem för både Norrbotten och Västerbotten. Möjligheten för kommunerna att få en högre penetration av bredbands-access minskar radikalt.

En trolig effekt är att privata företag erhåller licenserna ifråga dvs de som har mycket pengar. Dessa företag kommer sedan att bygga trådlösa nät där det är som mest lönsamt dvs i stadskärnorna. Kommunerna i glesbygd som behöver nyttja den trådlösa lösningen för att nå de återstående sju procenten kommer ej att kunna göra detta då de ej har någon licens.

Vårt förslag är följande: Att en licens utav de fyra licenserna som ska auktioneras ut avsätts till glesbygdskommuner. För att på så sätt säkra möjligheten för en fortsatt utbyggnad i extrem glesbygd.

Att denna licens avsätts omgående, så att definierade projekt med statligt bredbandsbidrag kan starta och slutföras under 2007, se exempel Gällivare.

PTS kommentar: När det frekvensutrymme som skall avsättas inte är tillräckligt för att ge tillstånd åt alla intressenter måste PTS enligt lagen om elektronisk kommunikation (3 kap. 8 §) tilldela tillstånden efter en allmän inbjudan till ansökan. Tildelning kan ske genom en s.k. skönhetstävling eller efter auktion. PTS har då inte möjlighet att tilldela tillstånd till en särskild aktör.

PTS har försökt tillgodose små aktörers och kommuners intresse av tillstånd på följande sätt:

1. Kommunala tillstånd: PTS har fått tydliga indikationer på att kommunala tillstånd efterfrågas, bland annat av enskilda kommuner. Eftersom kommuner enligt kommunallagen (1991:900) är skyldiga att begränsa sin verksamhet till den egna kommunen kan således regionala tillstånd som omfattar flera kommuner allvarligt försvåra en kommuns möjligheter att söka tillstånd. Detta är ett av skälen till att PTS nu har för avsikt att tilldela kommunala tillstånd i stället för regionala eller nationella.

2. Fyra tillstånd per kommun kombinerat med spektrumtak: PTS har för avsikt att tilldela fyra tillstånd per kommun. Detta, i kombination med att en tillståndshavare kan tilldelas högst ett tillstånd, maximerar spridningen av tillstånden och medför fyra aktörer per kommun.

Vidare bör noteras att det enligt lagen om elektronisk kommunikation är tillåtet att överlåta tillstånd eller del av tillstånd efter PTS medgivande. Den som inte har tilldelats tillstånd av PTS kan därför vända sig till tillståndshavarna och erbjuda sig att köpa ett tillstånd eller en del av ett tillstånd. Detta kan vara särskilt intressant i områden som kommersiella aktörer inte har för avsikt att bygga nät i.