

PTS kommentarer på inkomna remissvar av "Remiss – Allmän inbjudan till ansökan att använda radiosändare i 1800 MHz-bandet och begränsningsbeslut"

Tidpunkt för auktion (*prel. den 10 november 2010*)

Tele2

"... Tele2 förutsätter dock att PTS endast planerar att hålla auktionen i 1800 MHz-bandet vid detta datum om Tele2:s överklagande av PTS beslut i ärende 09-6991 (ärendet avseende förlängning av Tele2:s befintliga 1800 MHz-tillstånd) har slutligt avgjorts av förvaltningsdomstolarna vid denna tidpunkt, dvs har vunnit laga kraft..."

Telenor

"För det fall förlängning av tillstånden i 1800-banden inte vunnit laga kraft vid tidpunkten för den planerade 1800-auktionen anser Telenor att auktionen bör skjutas upp."

PTS kommentar

PTS fortsätter med den påbörjade auktionsprocessen enligt tidplan. I samband med inbjudningsförfarandet och auktionsstart kommer PTS att se över det rättsliga läget och därefter fatta ett slutligt beslut om auktionstidpunkt.

Avsaknad av spektrumtak

Tele2

”... Tele2 har i tidigare yttrande i ärendet pekat på de mycket allvarliga konsekvenser som avsaknaden av ett spektrumtak kan komma att få och finner det uppseendeväckande att PTS inte tycks ta dessa risker på allvar...”

TDC

”... Med det förslag som nu presenteras finns en uppenbar risk att marknaden inte bara tom 2013 utan även inom överskådlig tid kommer att präglas mer av konsolidering och likriktning mellan de fåtal nuvarande nätägarna än av innovation, nyinvesteringsvilja och ökad konkurrens från nya aktörer. I sammanhanget kan påpekas att TDC saknar en redovisning av hur PTS har analyserat och bedömt hur förslaget påverkar konkurrensen och investeringsviljan framåt.”

PTS kommentar

PTS anser att spektrumtak inte är nödvändigt eftersom 1800 MHz-bandet inte utgör en knapp resurs på samma sätt som frekvensband under 1 GHz och mobiloperatörerna erbjuder ett brett utbud av prisvärda tjänster till konsumenterna. Genom

PTS strävar efter att det ska finnas flera tillståndshavare i band som är att betrakta som substitut för varandra, dvs. som har liknande egenskaper. I det här fallet har PTS utgått från att 1800 MHz-bandet samt 2,1 och 2,6 GHz-banden till stor del är substitut för varandra. Ingen operatör kommer i samband med denna tilldelning ha möjlighet att skaffa sig en dominerande andel av dessa band. Genom PTS förslag till partiell förlängning kommer det dessutom finnas flera konkurrerande operatörer i 1800 MHz-bandet.

Ett tillståndsfritt frekvensblock

Tele2

”... Sammanfattningsvis är det Tele2:s bestämda uppfattning att nackdelarna med att införa en tillståndsfri del i 1800 MHz-bandet vida överstiger de eventuella och i så fall mycket begränsade fördelar som kan uppnås med en sådan reglering.”

TeliaSonera

”TeliaSonera beklagar att ett block föreslås bli undantaget från tillståndsplikt och därmed inte ingår i auktionen.... Det är därför beklagligt att den enda motiveringen som ges är att det innebär en effektiv frekvensanvändning genom

att det ger möjlighet att erbjuda lokala tjänster... TeliaSonera föreslår att PTS redovisar hur dessa bedömningar gjorts.”

Telenor

”... Telenor ser ingen anledning varför ett block undantas från tillståndsplikten och anser att även detta block ska vara med i auktionen. Nu föreslaget förfarande skulle leda till ineffektiviteter... Telenor efterlyser förklaring och utredning från PTS sida hur det nuvarande förslaget om tillståndsfri användning kan vara effektivt...”

TDC

”... TDC välkomnar att ett block undantas från tillståndsplikten. ... Denna lösning ger möjlighet för teknisk och kommersiell innovation inom området samtidigt som det minskar de stora instegsproblem som idag finns för att etablera verksamhet inom mobilkommunikation. För att säkerställa att konkurrensen utvecklas och upprätthålls krävs att nya tekniker kan utvecklas och att nya aktörer kan träda in på marknaden.... Den planerade 1800-auktionen innebär i sig frigörande av resurser varför PTS förslag inte heller försämrar situationen för dessa jämfört med idag.”

PTS kommentar

Frekvensområdet 1875-1880 MHz undantas från tillståndsplikt för att tillgodose ett uttalat marknadsintresse. Att undanta en del av bandet från tillståndsplikt kommer att möjliggöra för nya tekniker och innovationer att utvecklas samt minska instegskostnaden för en aktör som vill etablera sig på den svenska marknaden. Ett undantag i just detta område bedöms som lämpligt bl.a. på grund av att begränsningar måste införas i detta område för att skydda DECT-användning.

Den största mängden spektrum kommer licensieras genom auktion, mindre än sju procent av utrymmet undantas från tillståndsplikt.

Auktionsformat

Tele2

”Tele2 delar PTS bedömning att en klockauktion med två steg bör vara det auktionsformat som tillämpas vid en eventuell auktion i 1800 MHz-bandet. När det gäller steg två i auktionen är dock Tele2:s uppfattning alltjämnt att detta steg inte bör utformas som en ny auktion där betalningsviljan styr operatörernas inbördes placeringar i bandet. Istället bör jämkningsdiskussioner leddas av PTS, inledas mellan de operatörer som förvärvat spektrum i steg ett i auktionen...”

TeliaSonera

”Det bör förtydligas att alla budgivare i fas 1 har rätt att delta i en eventuell kompletterande budgivning. Principerna för begränsning av budens storlek behöver regleras. Även fallet att mer än ett block är osålt måste vara beskrivet...”

”... Den föreslagna passningsrätten motiveras som ett skydd mot att tekniska problem får alltför stora konsekvenser. Om detta problem alls skall lösas genom passningsrätt bör denna tydligare utformas så att den inte kommer till användning i annat syfte. Under alla omständigheter bör budgivarna uppmanas att avge ett nollbud om de inte önskar bjuda mer...”

”... Placeringsfasen har nu fått en lämplig utformning...”

Telenor

Telenor stödjer användande av slutet bud samt ”second-price rule” i steg 2. Telenor anser egentligen att den modell som föreslogs av oss i yttrande av den 6 maj 2010 är den mest lämpade. Vi tror emellertid att nu föreslagen auktionsdesign skulle kunna användas om den justeras något... Vi anser att värderingen av position beror på två huvudfaktorer:

a) Absolut spektral position; och

b) Identiteten av närliggande spektrum innehavare pga förväntade olikheter i intensiteten av frekvensanvändning (antal siter), teknologival, möjligheter till nätsamarbete etc.

PTS information efter klockauktionen, steg 1, inkluderar a) och kan indirekt ge fragmenterad information om b). Vilken information om identitet som kan erhållas, eller inte, beror på antalet licensinnehavare och storleken på respektive licensinnehavares spektrum...”

PTS kommentar

PTS har utvärderat den kompletterande budgivningen i steg ett. PTS bedömning är att ”exit prices” är ett lämpligare val i auktionsutformningen. Om en budgivare under en budrunda minskar sin efterfrågan får budgivaren möjlighet att registrera vilket pris denne är villig att betala för de resterande frekvensblocken. Budgivarens svar är ett slutbud (s.k. ”exit price”), dvs. det pris som budgivaren är villig att betala för de frekvensblock som denne slutade bjuda på. Slutbud får inte understiga föregående budrundas pris. Om efterfrågan understiger utbudet när klockauktionen avslutas får den budgivare som har angett högst slutbud erbjudande om att köpa de frekvensblock denne har lagt slutbud på. Erbjudandet om att köpa överblivna frekvensblock går därefter till näst högsta slutbud osv.

PTS har tittat på olika modeller där identiteten av närliggande spektrum innehavare är känd för budgivaren. PTS har gjort bedömningen att det är svårt att få en tillförlitlig modell där denna information tillkännages, eftersom en enskild budgivare medvetet då kan påverka även andra budgivares placeringar.

PTS har utvärderat behovet av skydd mot oförutsedda händelser, vilket kan tillgodas av bland annat passningsrätter eller tidsförlängning. PTS ändrar från passningsrätter till tidsförlängning eftersom PTS bedömer att tidsförlängning av budrundan dels är hårdare styrd till tekniska problem, dels är svårare att använda som manipulativt instrument. Tidsförlängning av en budrunda innebär att varje budgivare inledningsvis har tre förlängningsrätter. Om en budgivare med budrätt inte lägger ett bud innan budrundans slut, förlängs automatiskt budrundan med en förutbestämd tidsperiod. En förlängningsrätt dras då från den budgivaren som inte la något bud.

Närståenderegel

Tele2

”... Tele2 kan dock inte läsa PTS förslag till allmän inbjudan till ansökan på annat sätt än att sådant samtidigt deltagande är otillåtet. Detta kan dock knappast ha varit PTS avsikt med förslaget och Tele2 föreslår därför att närståendekravet endast skall gälla steg 1 av auktionen. Dessutom måste steg 2 i auktionen utformas på sådant att två närstående bolag tillåts lägga ett gemensamt bud som avser båda bolagens placering i bandet.”

TeliaSonera

”TeliaSonera välkomnar att närståenderegler införts... Instruktionen på ansökningsblanketten är däremot inte helt tydlig vad gäller närstående som inte hör till samma koncern som sökanden. Den relevanta texten föreslås ändrad till: ’Uppgift om vilka juridiska personer som är närstående till sökanden enligt den definition som ges i den allmänna inbjudan.’”

PTS kommentar

PTS kommer att förtydliga texten på ansökningsblanketten enligt ovanstående förslag.

PTS bedömer att närståenderegeln kan ändras till att omfatta endast steg ett. Marknadssituationen har förändrats och det finns i dagsläget redan två närstående bolag i bandet. PTS bedömning är att dessa närstående bolag bör kunna påverka sin placering var för sig. PTS ändrar däremot inte reglerna angående budlägningsförfarandet. Två olika budgivare ska lägga två separata bud. Flera budgivare kommer således inte ges möjlighet att lägga ett gemensamt bud.

Dynamisk spektrumaccess (DSA)

Tele2

”... dynamisk spektrumaccess måste beskrivas väsentligt mer tydligt och detaljerat innan auktionen genomförs. Frågan är av mycket stor vikt vid värderingen av 1800 MHz-bandet.”

TeliaSonera

”... Osäkerhet om detta försvårar värderingen av det spektrum som auktionen gäller. Beskrivningen av innebörden av förbehållet är alltför knapphändig för att konsekvenserna fullt ut skall kunna bedömas. Även om avsikten är att inga ’påvisbara’ störningar skall uppstå krävs med säkerhet en process för att säkerställa att så inte sker...”

PTS kommentar

Under förutsättning att de primära användarna av ett frekvensutrymme garanteras nödvändigt skydd förutser PTS att det i framtiden kommer att finnas möjlighet att tillåta sekundär användning av ett frekvensutrymme. För att på sikt möjliggöra denna utveckling har PTS som huvudregel förse blocktillstånd med en DSA-klausul.

Tillståndshavaren kommer ha prioriterad tillgång till de tilldelade frekvenserna. Annan användning av radioutrustning med DSA kan emellertid förekomma.

I dagsläget finns det frekvensband som trots låg nyttjandegrad tar upp stora delar spektrum. När processer för DSA finns framtagna kan detta spektrum nyttjas till andra tjänster. PTS vet inte hur en teknik som möjliggör en sekundäranvändning av frekvenserna kan komma att se ut, men bevakar den forskning som pågår inom området.

Tillståndens giltighetstid

TeliaSonera

”... Det bör därför göras klart i inbjudan hur och när det bestäms vilken del av det block tillståndshavaren får (som ett resultat av fas 2) som har den ena eller andra tillståndstiden.”

PTS kommentar

PTS ser ingen anledning till att styra vilken del av ett tillstånd som ska ha respektive giltighetstid. Tillståndshavaren kommer själv få bestämma vilken del av ett block som har den ena eller den andra tillståndstiden. Vid situationen att tillståndshavaren har två olika tillståndstider på tillstånden, måste tillstånd med lika långa tillståndstider vara sammanhängande. Exempelvis måste en tillståndshavare med två block à 15 års tillståndstid och två block à 25 års tillståndstid placera blocken enligt 15-15-25-25 eller 25-25-15-15.

Tillståndshavaren kommer att få en förfrågan om placering av giltighetstid efter auktionens avslut men innan tillstånden skickas ut.

Ansökan

TeliaSonera

”Det bör förtydligas att ansökan gäller alla som vill delta i minst en av auktionens faser d.v.s. även om någon endast har för avsikt att delta i fas 2.”

PTS kommentar

PTS anser att förtydliga ansökan och allmän inbjudan enligt ovanstående förslag.

Betalning och tilldelning av tillstånd

Telenor

”... Att betala licensen två år innan användning kan ske är helt onödig kapitalförstöring. Istället bör handlägningsavgiften erläggas i enlighet med PTS förslag men själva auktionslikviden bör erläggas senast 31 december 2012. Garanti för auktionslikviden i form av moderbolagsgaranti eller bankgaranti ställs av licensinnehavaren...”

PTS kommentar

PTS ser ingen anledning att ändra reglerna för betalning och tilldelning av tillstånd. Betalning av auktionslikvid och handlägningsavgift ska således betalas inom 30 dagar från fakturadatum. Budgivares värdering av ett tillstånd bör påverkas av att betalning ska erläggas innan ett tillstånd kan nyttjas, vilket sannolikt leder till lägre priser. Vad avser förslaget på moderbolagsgaranti anser PTS att en sådan garanti inte utgör en acceptabel säkerhet. Inte heller en bankgaranti på hela auktionslikviden är en lämplig lösning då det enligt PTS skulle innebära allt för stora kostnader för budgivaren.

Koordinering

TeliaSonera

”... PTS bör behålla rätten att avgöra vilket skyddsbehov som finns och därmed avgöra frågan om tillståndsinnehavaren och FRA inte kommer överens....”

PTS kommentar

I de fall där tillståndshavaren och FRA inte kommer överens kommer PTS att verka för att hitta en lösning i frågan som är acceptabel för alla parter.