

Post- och telestyrelsen
900-2100-2600@pts.se

Datum
2022-03-28
Handläggare
Elin Ersson
elin.ersson@teliacompany.com
Tel: +46 70 297 4499

Sidnr
1 (5)

Referens

Ert datum
2022-02-24

Er referens
21-10605

Konsultation inför planerat auktionsförfarande för tilldelning av tillstånd i 900 MHz-, 2,1 GHz- och 2,6 GHz-banden

Telia Sverige AB (Telia) lämnar följande synpunkter på PTS konsultation.

Mål, tidplan och process

Telia uppskattar att det finns en tydlig tidplan för processen och har förståelse för att den är preliminär.

Telia har noterat att inriktningmålen utgår från att tillståndstiden förlängs till utgången av 2025 för befintliga tillstånd i 2600 MHz-bandet. PTS förslag beskriver sedan hur målen ska uppfyllas. Tidplanen innehåller emellertid inga upplysningar om förlängningen och nödvändigt lagstöd kan nu förväntas först den 1 augusti 2022 (prop. 2021/22:136). För att minimera risken för fördröjningar i auktionsprocessen vill Telia uppmana PTS att tydliggöra process och tidplan samt ta kontakt med befintliga tillståndshavare i syfte att undvika tvister rörande förlängningen.

Telia har vid flera tillfällen ifrågasatt nödvändigheten av bankgarantier. Reglerna om detta förutses nu vara en del av AI del 2 och alltså tas fram när nya sökande inte kan tillkomma. Telia uppmanar PTS att redan nu pröva behovet av bankgarantier eller i vart fall göra det senare när sökandena är kända och då även beakta vilka de faktiskt är.

Tillståndstid och geografisk omfattning

Telia tillstyrker de föreslagna tillståndstiderna och att tillstånden tilldelas som nationella.

Krav på täckning och kapacitet

Åtgärder inom auktionen kopplade till målsättningarna i regeringens bredbandsstrategi

Sverige har idag en mobilinfrastruktur i världsklass. För närvarande pågår en snabb utveckling med stora investeringar från marknadsaktörerna i utbyggnad av 5G, förbättrad kapacitet för 4G och utbyggnad av helt ny täckning. Parallellt pågår en

Organisationsuppgifter

Telia Company AB
Juristavdelningen, Regulatoriska frågor
169 94 SOLNA
Säte: Stockholm
Org.nr: 556103-4249

Besöks- och postadress

Stjärntorget 1
SOLNA

Kontaktinformation

Tel vx: 90 100
Fax: 08-568 386 64
www.teliacompany.com

utfasning av de gamla 2G- och 3G-näten. Investeringarna drivs av konkurrensen om slutkunderna och strävan att kunna leverera den bästa upplevelsen där nätens kapacitet och täckning är två centrala komponenter. Alla åtgärder från PTS för att förbättra nätens täckning eller kapacitet bör därför noga beakta vikten av att inte negativt påverka nätägares incitament att bygga ut nät på marknadsmässiga villkor.

Eventuella åtgärder för att förbättra täckning eller kapacitet i näten via spektrumauktionen bör vara utformade för att maximera samhällsnyttan. Detta inkluderar att nätbyggare måste kunna bygga så kostnadseffektivt som möjligt men även att nya etableringar måste kunna tillgodose en så stor total efterfrågan som möjligt.

Utifrån regeringens bredbandsstrategi ser Telia att det är två målsättningar som villkor i auktionen skulle kunna stödja:

- **mobilitetsmålet** som säger att alla senast 2023 bör ha tillgång till stabila mobila tjänster av god kvalitet där de normalt befinner sig,
- **bredbandsmålet** om att 99,9 procent av alla hushåll och företag bör ha tillgång till en infrastruktur i sin närhet som medger 100Mbit/s.

Mobilitetsmålet

PTS föreslår i remissen ett täckningsvillkor kopplat till 900 MHz-bandet avseende utbyggnad av nya basstationer längs i första hand vägar och järnvägar. Motiveringen är att PTS bedömer att mobilitetsmålet i regeringens bredbandsstrategi inte kommer att uppnås. Bra möjligheter till uppkoppling på både vägar och järnvägar är en viktig faktor för utvecklingen av ett digitalt Sverige och för den gröna omställningen. Uppkoppling på tåg är en utmaning eftersom radiovågor har svårt att nå in i många tågvagnar. Problematiken gör att nätägare idag har begränsade incitament att bygga täckning längs med järnvägar eftersom det ger begränsad effekt på slutkundernas upplevelse.

Nyligen presenterade den största tågoperatören, SJ, sina planer på att införa nya fönster i tåg runt om i Sverige. Detta är ett viktigt steg som kommer öka incitamenten för mobiloperatörer att investera i mer täckning och kapacitet längs med järnvägar. Det är därför viktigt att eventuellt täckningskrav för att förbättra täckningen längs med vägar och järnvägar inte stör utvecklingen samt ger flexibilitet för en kostnadseffektiv utbyggnad som även kan tillgodose annan lokal efterfrågan på mobila tjänster.

Bredbandsmålet

PTS bedömer att delmålet om 100 Mbit/s till 99,9% av hushåll och företag inte kommer att nås. Delmålet förutsätter enligt PTS i praktiken att trådlösa tekniker som kan ge 100 Mbit/s byggs ut så att de kompletterar trådbunden infrastruktur för de mest glesbebyggda delarna av Sverige (98%-99,9%). Det finns dock, enligt PTS, inte mycket som i dagsläget tyder på att bredbandsinfrastrukturen kommer att byggas ut på det sättet. Telia delar den bilden och anser att PTS via auktionen bör säkerställa snabbt bredband till fler hushåll och företag. En modell med rabatt på spektrum i utbyte mot en utbyggnad av högkapacitetsbredband via befintlig infrastruktur skulle effektivt säkerställa snabbt bredband till tiotusentals hushåll och företag.

Auktionsformat

PTS förslag om en samtidig auktion motiveras, som Telia uppfattar det, med att budgivarna antas se beroenden mellan värdena på olika band och har behov av att anpassa sin betalningsvilja beroende på utfallet i andra band.

Beträffande 2100 MHz- och 2600 MHz-banden har substituerbarheten varit en utgångspunkt för hela upplägget och Telia uppfattar inte någon oenighet i den delen. Att dessa band säljs samtidigt bör därför vara en självklarhet. Ett gemensamt spektrumtak och en möjlighet att fördela budrätt mellan banden är därför naturligt och eftersträvansvärt.

Beträffande 900 MHz-bandet anser Telia att det inte finns någon beaktansvärd koppling till eller substituerbarhet med de andra banden. 900 MHz-bandet skulle därför kunna säljas separat. Om överblick över den totala exponeringen bedöms som viktig finns alternativet att de båda delarna säljs i simultana auktioner som avslutas så snart respektive del är avgjord. Budrätt bör inte kunna föras till eller från 900 MHz-bandet. Detta upplägg gör det möjligt att lita på ett resultat i den ena delen om man är budgetbegränsad. Simultana, men oberoende, auktioner är vanliga när det gäller placering.

PTS föreslagna format är inte fullständigt beskrivet, men regeln för när auktionen avslutas visar tydligt att det är en kombinatorisk auktion som avses i meningen att alla deltagare måste få igenom alla delar av sina senaste bud för att auktionen ska avslutas. I alternativet CMRA är istället regeln att alla budgivare ska få igenom alla delar av något av sina lämnade (kombinerade) bud och att ingen annan möjlig kombination av bud (max ett per budgivare) ger ett högre värde.

Telia menar att CMRA är ett avsevärt bättre alternativ när det som här finns ett stort antal fall där en budgivare kan ha ett fast marginalvärde mellan alternativ. Ett standardutförande av CMRA ger då möjlighet att (inom vissa ramar) lämna alternativa bud som budgivaren är villig att acceptera. Det kan generellt gälla ett större eller mindre antal block i ett givet band. I 900 MHz-bandet gäller det också täckningsblocket jämfört med två andra block och i de högre banden gäller det valet/fördelningen mellan 2100 MHz-bandet och 2600 MHz-bandet.

I det föreslagna upplägget föreslås utträdesbud för att minska risken för osålt spektrum. Några detaljerade regler för dessa har inte presenterats, men det kan antas att reglerna för när de kan göras, för vad och på vilka budnivåer, kommer att vara mycket begränsande. Det finns därför stor risk att de inte förhindrar att spektrum blir osålt eller driver budgivare att bjuda annorlunda för att få möjlighet att lägga ett önskat utträdesbud. Ett fullt realistiskt scenario är t.ex. att en budgivare bjuder på ett visst antal objekt i en viss kategori och när priset stiger önskar reducera efterfrågan till noll och istället bjuda på en annan kategori. Om budgivaren samtidigt reducerar totala efterfrågan kommer utträdesbud inte vara möjliga/lämpliga.

I fallet med CMRA uteblir behovet av utträdesbud och ambitionen att minimera osålt spektrum uppfylls per automatik varför detta format även med avseende på detta är att föredra.

Telia instämmer i att auktionsobjekten generellt sett ska vara generiska och noterar samtidigt att PTS öppnar för att "särskilda regler angående täckningskravsblockets placering (inom 900 MHz-bandet) kan tillkomma". Telia menar att begränsningarna i nedersta delen av bandet inte bör kombineras med täckningsåtagandet. Reglerna för placeringsauktionen i 900 MHz bör därför förhindra att den som köpt täckningskravsblocket placeras längst ner i bandet. Detta kan och bör åstadkommas utan att blocket ges en fast placering.

Konkurrensfrämjande åtgärder – spektrumtak – närståenderegler

Spektrumtak

Telia är av uppfattningen att spektrumtak i möjligaste mån ska undvikas. Det är att föredra om marknaden själv kan reglera utfallet så att en så effektiv fördelning som möjligt kan erhållas. Om spektrumtak anses nödvändiga stödjer Telia myndighetens förslag att ha ett tak för 900 MHz-bandet och ett gemensamt tak för övriga band.

Närståenderegler

Närståenderegler behandlas inte explicit, men det framgår av beskrivningen av ansökningsförfarandet att två ägare av ett gemensamt bolag kan delta i auktionen antingen var för sig eller i egenskap av det gemensamma bolaget.

PTS analys innehåller bl.a. följande (s.34ff):

Nuvarande marknadsstruktur med tre infrastrukturer i grossistledet som tillhandahåller nätkapacitet och med fyra stora operatörer i slutkundsledet som tillhandahåller abonnemang för mobila tal- och datatjänster med hjälp av nätkapaciteten - har lett till att konsumenter, företag och offentlig sektor får tillgång till mobila tal- och datatjänster med ett bra utbud vad gäller pris och kvalitet. Marknaden präglas av konkurrens.

/.../

Ett utfall i den kommande tilldelningen där de etablerade aktörerna på marknaden för mobila tal- och datatjänster inte kan nyttja spektrum i samtliga nu aktuella frekvensband kommer enligt PTS inte påverka konkurrensen menligt. Däremot är det enligt PTS bedömning viktigt för en befintlig aktör, för att denne ska kunna fortsätta konkurrera på marknaden, att få tillgång till spektrum i något av de mellanhöga banden.

/.../

Ett spektrumtak på 120 MHz (oavsett FDD eller TDD) i 2,1 GHz- och 2,6 GHz-bandet säkerställer att minst tre budgivare kan nyttja spektrum i 2,1 GHz- och 2,6 GHz-bandet för att kunna tillhandahålla nätkapacitet. Det ger förutsättningar för konkurrens i auktionen och möjliggör därmed för de budgivare som värderar spektrum högst att kunna köpa en betydande mängd spektrum.

Ingen aktör kan garanteras spektrum i auktionen eftersom den är öppen för nytillkommande. Om inga sådana deltar eller har för liten betalningsvilja styr spektrumtaket det minsta antal befintliga aktörer som vinner spektrum om allt säljs. Från ovanstående bedömning av nödvändigheten av mellanhöga band för fortsatt

konkurrenskraft och minimum tre vinnare följer att en infrastruktur kan bli utan spektrum om en annan representeras av två budgivare i auktionen och dessa vinner tillräckligt mycket.

Utan ett tydligt hinder för ett sådant utfall uppfyller inte förslaget det krav som analysen kommer fram till. Den närståenderegeln som tillämpats i tidigare auktioner är inte tillräcklig utan måste kompletteras för att uppnå de syften PTS anger.

Enligt promemorian avser PTS vidare att för företag som ingår i ett nätsamarbete med andra företag göra det möjligt att ge in en ansökan enligt AI del 1 som innehåller alternativen att delta var för sig eller med det gemensamägda bolaget i auktionen. En sådan ansökan ska innehålla underlag för samråd med samrådsmyndigheterna som avser såväl det gemensamägda bolaget som sökandena separat.

PTS ger ingen förklaring till varför sådana företag skulle ges fördelen av att kunna avvakta med att fatta de affärsbeslut som krävs för att efterleva en närståenderegeln som tillämpats i tidigare auktioner. Telia anser att en sådan fördel inte är förenlig med de grundläggande principer som tillståndsprocessen ska vila på, bl.a. kravet på icke-diskriminering.

För PTS och samrådsmyndigheterna innebär upplägget ett onödigt arbete eftersom en eller flera ansökningar som ska säkerhetsprövas med säkerhet inte kommer att delta i auktionen. Det framstår från effektivitetssynpunkt som högst anmärkningsvärt att myndigheter ska ägna sig åt sådan verksamhet. Det finns också en risk att det onödiga merarbetet leder till förseningar i processen.

Telia ser inte att det finns något rimligt skäl med stöd i LEK som motiverar en sådan fördel för de aktuella företagen.

Med vänlig hälsning

Elin Ersson