



KONSEKVENsutREDNING

Datum	Vår referens	Sida
2016-02-05	Dnr: 16-996	1(17)

Spektrumavdelningen

Konsekvensutredning avseende förslag till ändring av 9 § Post- och telestyrelsens föreskrifter (PTSFS 2008:1) om spektrumauktioner

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117A
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

Innehållsförteckning

Konsekvensutredning avseende förslag till ändring av 9 § Post- och telestyrelsens föreskrifter (PTSFS 2008:1) om spektrumauktioner.....	1
1 Inledning.....	4
2 Sammanfattning.....	5
3 Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå	5
3.1 Förslag ändring vad gäller lägsta bud, 9 §	7
4 Beskrivning av alternativa lösningar och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.....	7
4.1 Alternativ lösning: ingen ändring av föreskrifterna	7
4.2 Effekterna om någon reglering inte kommer till stånd.....	7
5 Kostnadmässiga och andra konsekvenser som regleringen medför inkl. jämförelse med övervägda regleringsalternativ	9
5.1 PTS bedömning av det mest lämpliga regleringsalternativet	11
6 Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på	12
7 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	12
8 Berörda av förslaget och konsekvenser för dessa.....	13
8.1 Vilka som berörs av förslaget	13
8.2 Antal företag som berörs och vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen	14
8.3 Tidsåtgång och administrativa kostnader för företag.....	14
8.4 Andra kostnader och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta.....	15
8.5 Påverkan på konkurrensförhållandena för företagen.....	15
8.6 Påverkan på företagen i andra avseenden	15

8.7	Särskilda hänsyn till små företag	15
8.8	Effekter för kommuner eller landsting.....	16
9	Särskilda hänsyn när det gäller tidpunkt för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser	16
10	Anmälan till EU-kommissionen.....	17
11	Kontaktperson	17

1 Inledning

Post- och telestyrelsen (PTS) avser att besluta om en ändring av myndighetens föreskrifter (PTSFS 2008:1, senast ändrade genom PTSFS 2010:5¹) om spektrumauktioner (auktionsföreskrifterna).

För att få använda radiosändare krävs tillstånd i enlighet med 3 kap. 1 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). Antalet tillstånd som beviljas i ett frekvensutrymme får begränsas om det är nödvändigt för att garantera en effektiv användning av radiofrekvenser i enlighet med 3 kap. 7 § LEK. När antalet tillstånd har begränsats kan tillståndsprövning ske efter allmän inbjudan till ansökan i enlighet med 3 kap. 8 § LEK. Begränsning av antalet tillstånd och utfärdande av allmän inbjudan görs i ett beslut, nedan kallat ”beslut att begränsa antalet tillstånd och utfärda allmän inbjudan”. Av samma paragraf följer att efter allmän inbjudan till ansökan sker prövning av ansökan efter jämförande urvalsförfarande (skönhetstävling), anbuds-förfarande (auktion) eller en kombination av skönhetstävling och auktion. I 3 kap. 8 § LEK återfinns också bestämmelser om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om innehållet i allmän inbjudan och om urvalsförfaranden. PTS har rätt att utfärda sådana föreskrifter i enlighet med 19 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation (FEK).

Auktionsföreskrifterna gäller för urvalsförfaranden där det pris sökanden är villig att betala för tillståndet ska vara utslagsgivande, det vill säga auktioner². Auktionsförfaranden består antingen av en eller flera budrundor. Nu gällande auktionsföreskrifter reglerar lägsta bud som beaktas till en (1) krona i auktioner med budgivning i en budrunda. Någon motsvarande regel finns inte för auktioner med budgivning i flera budrundor, utan där kan det lägsta bud som beaktas definieras för varje enskild auktion.

Flera tilldelningar av tillstånd via auktionsförfaranden planeras under de kommande åren och PTS bedömer att kravet på en (1) krona inte alltid kan anses befogat eller effektivt för auktioner med budgivning i en budrunda.

En reglering som möjliggör krav på lägsta bud som är högre än en (1) krona även i auktioner med budgivning i en budrunda, skulle skapa förutsättningar för att den auktionsformen skulle kunna tillämpas även i fall där lägsta bud behöver

¹ Föreskrifter (2010:5) om ändring i Post- och telestyrelsens föreskrifter (2008:1) om spektrumauktioner

² Regeringens proposition 2002/03:110, Lag om elektronisk kommunikation, m.m., s. 368

vara högre än en (1) krona. En sådan auktionsform är mer effektiv och mindre kostsam än auktioner med budgivning i flera budrundor. Kostnader för tilldelningen ska stå i proportion till värdet av det för tilldelningen aktuella radiospektrum.

2 Sammanfattning

PTS föreslår att 9 § i nu gällande auktionsföreskrifter ändras så att kravet om att lägsta bud som beaktas är en (1) krona tas bort i auktioner med budgivning i en budrunda. Istället kommer lägsta bud att framgå av beslut att begränsa antalet tillstånd och utfärda allmän inbjudan. Samma förutsättningar gäller redan idag för auktioner med flera budrundor och förslaget syftar till att skapa liknande regler avseende lägsta bud oavsett auktionsform.

Genom PTS förslag att ta bort kravet på att lägsta bud som beaktas är en (1) krona skapas det en möjlighet för PTS att sätta ett högre lägsta bud även i auktioner med budgivning i en budrunda. Därigenom säkerställs att PTS kan välja den auktionsform som är lämpligast med tanke på värderingen av spektrum i relation till kostnaden för tilldelningen.

Det är viktigt att radiospektrum säljs till ett värde som ger incitament till användning och därmed utveckling och innovation av mobila kommunikationstjänster. Ytterst kommer det slutanvändare till godo genom att de får ett så stort urval av elektroniska kommunikationstjänster som möjligt.

Föreslagen ändring föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

3 Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Auktionsföreskrifterna innehåller regler som i kombination med PTS beslut i varje enskilt fall om att begränsa antalet tillstånd inom ett visst frekvensutrymme samt allmän inbjudan till ansökan – ska styra urvalsprocessen vid auktioner.

I nu gällande auktionsföreskrifter finns krav på att lägsta bud som beaktas i auktioner med budgivning i en budrunda är en (1) krona. I auktioner med budgivning i flera budrundor anges inget krav på lägsta bud.

PTS planerar att under kommande år tilldela ett större antal tillstånd via auktioner för användning av radiosändare i olika frekvensband. Hur auktionerna kommer att utformas är inte klart i dagsläget, det vill säga det kan komma att bli fråga om både auktioner med en budrunda eller auktioner med

flera budrundor. Erfarenhetsmässigt kan det konstateras att auktionsförfaranden skräddarsys för de frekvenser som ska tilldelas i konkurrens. Utformningen av auktionsförfarandet avgörs bland annat av hur många som är intresserade av att erhålla tillstånd i det aktuella frekvensutrymmet. Något annat som har betydelse för utformning av urvalsförfarandet är om värdet av aktuellt radiospektrum är högt eller lågt, eftersom kostnaden för tilldelningsförfarandet bör vara rimlig i förhållande till värdet av det radiospektrum som är aktuellt för tilldelning. En auktion med budgivning i flera budrundor tar ofta längre tid och kräver också ofta ett auktionssystem varför en sådan auktion är både mer komplex och kostsam än auktioner med endast en budrunda. Frekvensband värderas olika beroende bland annat på hur frekvenserna kan komma att användas. Som exempel på frekvensband som har ett högt värde kan nämnas 800 MHz-bandet som idag används för utbyggnad av mobil- och bredbandstäckning, bland annat på landsbygden. År 2011 genomfördes en auktion med flera budrundor av sex stycken frekvensblock i 800 MHz-bandet. Samma år genomfördes ett urvalsförfarande med endast en budrunda i 3,5 GHz-bandet som inte alls rönt samma intresse från marknadsaktörerna (en marknadsaktör kan exempelvis vara mobilnätägare eller tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster).

Givet dagens utformning av auktionsföreskrifterna, där det finns olika regler för lägsta bud beroende av om auktioner har en eller flera budrundor kan detta ha betydelse för val av auktionsform. I de fall där auktioner med budgivning i en budrunda med högre lägsta bud än en (1) krona skulle vara det lämpligaste valet av auktionsförfarande skulle PTS i enlighet med nu gällande auktionsföreskrifter eventuellt istället tvingas välja den mer komplexa och kostsamma auktionsformen med budgivning i flera budrundor. Valet mellan auktionsformer bör i stället helt utgå från behovet av balans mellan komplexitet och enkelhet.

Det kan inte uteslutas att en situation kan uppstå då exempelvis konjunktur eller påverkan av andra pågående spektrumauktioner inverkar på intressenternas vilja att införskaffa frekvenser som är aktuella för auktion. För att undvika risken att en auktion av radiospektrum resulterar i ett markant undervärde kan det finnas grund för att ställa krav på lägsta bud som anger vilket pris som PTS bedömer i vart fall inte ska underskridas även i auktioner med budgivning i en budrunda.

Med ändringen i föreskrifterna, som innebär att kravet på en (1) krona tas bort och istället anges i beslut att begränsa antalet tillstånd och utfärda allmän inbjudan, vill PTS uppnå följande:

- möjliggörande av auktioner med en budrunda med högre lägsta bud än en (1) krona där det till följd av tidigare krav på lägsta bud inte varit möjligt,
- möjliggöra för ett transparent val av auktionsmodell, dvs ta bort den begränsning som ett lägsta bud på en (1) krona innebär för auktioner med en budrunda,
- förhindra att radiospektrum säljs till ett markant undervärde,
- bidra till goda förutsättningar för konkurrensen mellan operatörerna på marknaden och därmed förbättra slutkundernas valmöjligheter i fråga om utbud och pris,
- effektivare frekvensförvaltning.

3.1 Förslag ändring vad gäller lägsta bud, 9 §

9 § Vid auktion med budgivning i en budrunda ska budgivaren ge in ett skriftligt bud till Post- och telestyrelsen i ett förseglat omslag inom den tid och på det sätt som anges i beslut att begränsa antalet tillstånd och utfärda allmän inbjudan.

Bud ska anges i svenska kronor (SEK) och budgivaren ska ange vilket tillstånd som budet avser. Det lägsta bud som beaktas anges i beslut om att begränsa antalet tillstånd och utfärda allmän inbjudan.

Bud som inte uppfyller de ovan angivna kraven eller krav enligt beslut att begränsa antalet tillstånd och utfärda allmän inbjudan beaktas inte.

4 Beskrivning av alternativa lösningar och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

4.1 Alternativ lösning: ingen ändring av föreskrifterna

I nu gällande auktionsföreskrifter finns ett krav på att lägsta bud som beaktas i auktioner med en budrunda är en (1) krona. Ett alternativ till att ändra föreskrifterna är att bibehålla kravet på en (1) krona.

4.2 Effekterna om någon reglering inte kommer till stånd

Om kravet på en (1) krona kvarstår för auktioner med budgivning i en budrunda kan det innebära att PTS istället behöver välja auktionsförfarande med budgivning i flera budrundor som är mer kostsamt och tar längre tid.

Att ett högre lägsta bud än en krona kan komma att tillämpas kan vara av stort värde i vissa fall där det annars finns risk för att radiospektrum blir undervärderat. Följande exempel belyser detta:

Exempel 1

I ett frekvensband kan det finnas tillstånd med olika tillståndstider. Om ett tillstånd X kommer att upphöra vid en betydligt tidigare tidpunkt än övriga tillstånd Y, Z och Å kan det uppstå en situation där en marknadsaktör A har betydligt större intresse av att erhålla tillstånd X än övriga marknadsaktörer B, C och D.

Exempel 2

Ett tillstånd X auktioneras ut vid en tidpunkt där ett större sammanhängande frekvensområde Y, i ett helt annat frekvensband som värderas högre av marknadsaktörerna, också kommer att auktioneras ut. Att de båda auktionerna sammanfaller riskerar då att innebära att en marknadsaktör A värderar tillstånd X betydligt högre än övriga marknadsaktörer B, C och D.

Analys av exempel 1 och 2

Om marknadsaktör A räknar med att marknadsaktörer B, C och D inte kommer att delta i auktionen gällande tillstånd X eller att de deltar i auktionen med mycket låga bud, kan marknadsaktör A förväntas lägga ett betydligt lägre bud än marknadsaktör A annars skulle ha gjort om denne hade haft konkurrens från marknadsaktörer B, C och D. Det leder med andra ord till att radiospektrum säljs till ett lägre värde än det kanske egentligen har från ett större samhällsekonomiskt perspektiv. Såsom framgår av utredningen ”Effektivare signaler, SOU 2008:72” kan ett felaktigt lågt värde på radiospektrum medföra vissa negativa konsekvenser som beskrivs och förklaras enligt följande: *Ett felaktigt lågt pris på användning av radiospektrum kan leda till att effektiv radioutrustning inte utvecklas och används i den utsträckning den annars skulle gjorts. En jämförelse kan göras med om andra produktionsresurser, tex. arbetskraft, skulle ha ett felaktigt pris. Om priset skulle vara lägre än det som i dagsläget bestäms på arbetsmarknaden skulle arbetskraften inte utnyttjas effektivt. Med ett för lågt pris – på radiospektrum eller andra produktionsresurser – finns inget incitament till att skapa den mest effektiva mixen av produktionsfaktorer. Med ett pris som speglar utbud och efterfrågan på radiospektrum kommer detta att användas för de tjänster där betalningsviljan bland slutkunder är som högst, dvs. där mest nytta skapas och inom näringslivet där möjligheten för företag att ge så stor avkastning som möjligt till sina aktieägare föreligger. Operatörer får med ledning av kunder i en sådan modell t.ex. avgöra om radiofrekvenser ska användas för mobiltelefoni eller kommersiell TV.*

Om en auktion resulterar i ett för lågt pris, vilket kan leda till mindre incitament att nyttja radiospektrum effektivt, riskerar det också att skapa en snedvridning i

konkurrensen på marknaden för elektroniska kommunikationstjänster. Ett hypotetiskt exempel är om marknadsaktör A införskaffar en större mängd radiospektrum vid tidpunkt 1 som denne innehar utan att nyttja kan det innebära att marknadsaktör B och C vid en senare tidpunkt 2 får sämre möjlighet att konkurrera med marknadsaktör A, eftersom eftertraktat radiospektrum innehas av marknadsaktör A. Mindre konkurrens från marknadsaktör B och C kan också leda till att radiospektrum inte nyttjas så effektivt som möjligt vilket leder till sämre urval av elektroniska kommunikationstjänster för slutkunder och även till högre priser på elektroniska kommunikationstjänster.

Om regeln inte ändras medför det att deltagare i auktioner får planera sin strategi utifrån att varje bud över en (1) krona beaktas.

5 Kostnadmässiga och andra konsekvenser som regleringen medför inkl. jämförelse med övervägda regleringsalternativ

Genom att lägsta bud inte längre anges till ett fast belopp (en krona) uppstår viss osäkerhet för deltagare i framtida auktionsförfaranden huruvida lägsta bud kan vara avsevärt högre än en (1) krona. Innan ett lägsta bud fastställs har dock beräkningar och utredningar om värdet av frekvensområdet gjorts inom ramen för arbetet med tilldelning av tillstånd. Deltagarna i framtida auktionsförfaranden kommer att ha möjlighet att under de samråd som alltid genomförs inom ramen för arbetet med tilldelning via urvalsförfarande, kunna uttrycka synpunkter på föreslaget lägsta bud. PTS bedömer det som att den osäkerhet som eventuellt kan uppstå för marknaden av att beloppet en (1) krona inte längre anges direkt i föreskrifterna därmed är mycket liten. Särskilt som denna regel endast finns för auktioner med en budrunda och inte för auktioner med flera budrundor. Osäkerheten kan inte översättas till en direkt eller indirekt kostnad i kronor eftersom det troligen inte påverkar en framtida deltagare på ett sådant sätt att den administrativa bördan i form av utredningar eller liknande hos framtida deltagare i auktioner ökar eller minskar.

Det övervägda regleringsalternativet består i att inte genomföra ändringen i föreskrifterna. Om det lägsta budet behöver vara högre än en (1) krona skulle det (såsom nämnts ovan) kunna komma att resultera i att PTS behöver välja tilldelning via auktion med budgivning i flera budrundor vilket är ett mer

komplex och kostsamt tilldelningsförfarande. Auktioner med budgivning i flera budrundor kräver ofta ett auktionssystem som är kostsamt att ta fram. Kostnaden för auktionssystemet täcks genom den handläggningsavgift³ som åläggs deltagarna i auktionen. Handläggningsavgiften har varierat i tidigare auktioner. För auktionen i 1800 MHz-bandet år 2011 uppgick handläggningsavgiften till 2 100 000 kronor fördelat efter tilldelad mängd spektrum för de båda vinnande budgivarna i auktionen.⁴ För auktionen i 800 MHz-bandet år 2011 uppgick handläggningsavgiften istället till 1 200 000 kronor vilken fördelades efter tilldelad mängd spektrum för de vinnande budgivarna.⁵

Skulle ett mer komplext auktionsförfarande behövas för att möjliggöra ett högre lägsta bud än en (1) krona innebär det också att det tar längre tid. Auktionsförfarande med budgivning i en budrunda innebär att bud sänds till PTS som sedan öppnar buden vid en tidpunkt en viss dag. Auktionsförfaranden med budgivning i flera budrundor pågår erfarenhetsmässigt i 2–10 arbetsdagar. Det kan dock inte uteslutas att sådana auktionsförfaranden tar längre tid. Som jämförelse kan nämnas 800 MHz-auktionen år 2011 som pågick i fem dagar medan 2,6 GHz-auktionen år 2008 pågick i 16 dagar. Medan auktionsförfarandena pågår har budgivarna ”auktionsteam” med personal som arbetar med auktionen. Ett auktionsteam består uppskattningsvis av 2–4 anställda och därutöver kan kortare arbetsinsatser för personal i ledningsställning och dylikt tillkomma. Om 2 anställda arbetar heltid i 10 dagar innebär det att de lägger ned 160 timmar för bevakningen av auktionen. Om timkostnaden är 330 kronor innebär det en totalkostnad om 52 800 kronor för att delta i ett auktionsförfarande med budgivning i flera budrundor. Dessutom behöver också ofta auktionskonsulter anlitas av de deltagande i auktioner med budgivning i flera budrundor för att bistå auktionsteamet etc. Om en auktionskonsult arbetar heltid i 5 dagar innebär det att denne lägger ned 40 timmar för stöd till auktionsteamet. Om timkostnaden är 1000 kronor innebär det en totalkostnad om 40 000 kronor.

Såsom beskrivet ovan kan kravet på endast en (1) krona som lägsta bud medföra att radiospektrum värderas till ett underpris om det exempelvis uppstår en situation där faktorer utanför auktionsförfarandet påverkar värderingen och i sin tur konkurrensen om de för tilldelningen aktuella frekvenserna. Hög konkurrens mellan tjänsteleverantörerna ger slutkunderna bättre förutsättningar med avseende på bl.a. utbud och pris. För att säkerställa

³ PTS föreskrifter (PTSFS 2015:5) om avgifter

⁴ <http://www.pts.se/upload/Beslut/Radio/2011/10-6250-beslut-om-tillstand-1800-bandet-20111017.pdf>

⁵ <http://www.pts.se/upload/Beslut/Radio/2011/10-10534-beslut-tilldelning-800mhz.pdf>

fortsatt konkurrens när det gäller spektrumtilldelningar i auktioner med budgivning i en budrunda kan PTS emellanåt behöva anpassa tilldelningen av radiospektrum till rådande förhållanden och därför föreslås en större flexibilitet i fråga om nivån för lägsta bud i spektrumauktioner.

Undervärdering av radiospektrum kan leda till att radiospektrum inte används fullt ut vilket i sin tur kan leda till ett sämre urval av elektroniska kommunikationstjänster och/eller högre priser för slutanvändare. En eventuell kvantifiering av eventuella kostnader/uteblivna intäkter som ett sämre urval av mobila kommunikationstjänster skulle innebära är mycket svår att göra. Det beror bland annat på vilket frekvensutrymme det handlar om, det vill säga vad det kan användas till, men också hur utvecklingen kommer att bli på marknaden för elektroniska kommunikationstjänster. Som exempel kan nämnas två auktioner år 2011 med helt skilda resultat. Marknadens värdering av tillstånden i 800 MHz-bandet år 2011 uppgick till 2 054 000 000 kronor medan marknadens värdering av två av de tre tillstånden i 10,5 GHz-bandet år 2011 uppgick till 4 100 000 kronor (ett tillstånd förblev osålt).

Det framgår av rapporten ”Svensk telemarknad” att intäkterna på marknaden för mobila samtals och datatjänster första halvåret 2015 uppgick till 15,2 miljarder kronor.⁶ Uppgiften i Svensk telemarknad omfattar dock samtliga frekvensband som är möjliga att nyttja för elektroniska kommunikationstjänster. Statistikuppgiften kan dock ge en indikation på att möjligheten att kunna erbjuda mobila samtals- och datatjänster innebär en avsevärd inkomst oavsett storleken på marknadsandel för operatören och oavsett vilket frekvensband det handlar om i urvalsförfarandet. Det leder också till slutsatsen att det är väsentligt att radiospektrum nyttjas till sin fulla potential så att slutanvändare kan erhålla ett så stort urval som möjligt av elektroniska kommunikationstjänster.

Regleringsalternativet där kravet på en (1) krona kvarstår som lägsta pris kan resultera i uteblivna inkomstintäkter för tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster och ett mindre urval för slutanvändare av elektroniska kommunikationstjänster.

5.1 PTS bedömning av det mest lämpliga regleringsalternativet

Det följer av resonemang i förarbetena⁷ till LEK att kostnaderna för förfarandet måste beaktas vid val av tilldelningsform. Kostnader för

⁶ Svensk Telemarknad första halvåret 2015, PTS-ER-2015:28, av den 23 november 2015.

⁷ Regeringens proposition 2002/03:110, Lag om elektronisk kommunikation, m.m.

tilldelningen ska stå i proportion till värdet av det för tilldelningen aktuella radiospektrum. En så smidig och kostnadseffektiv tilldelning som möjligt är att föredra för alla parter.

Genom att ändra på föreskrifterna så att kravet på en (1) krona tas bort överensstämmer bestämmelserna för auktioner med budgivning i en budrunda bättre med de bestämmelser som gäller för auktioner med budgivning i flera budrundor. Att reglerna för de olika auktionsförfarandena överensstämmer med varandra ger upphov till en högre grad av igenkänning och därmed en högre grad av transparens och rättssäkerhet.

PTS anser att det är önskvärt och lämpligt att det finns möjlighet för en värdering av lägsta bud inför varje tilldelning och att det vid behov kan sättas ett lägsta bud som säkerställer att spektrum inte säljs till undervärde.

PTS bedömer därför att auktionsföreskrifterna behöver ändras så att kravet på lägsta bud kan vara något annat än en (1) krona.

6 Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

PTS avser att med stöd av 19 § FEK utfärda ändrade auktionsföreskrifter. Bemyndigandet ger PTS rätt att utfärda föreskrifter om vilket förfarande som ska användas i enlighet med 3 kap. 8 § 1 st. LEK och om innehållet i en allmän inbjudan.

7 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Den föreslagna ändringen av auktionsföreskrifterna anger att lägsta bud som beaktas kommer att anges i beslut att begränsa antalet tillstånd och utfärda allmän inbjudan. I ljuset av att ifrågavarande ändring av 9 § är en del av auktionsföreskrifterna kan frågan om huruvida regleringen följer EU-bestämmelser inte isoleras till enbart ändringen utan behöver omfatta hela auktionsföreskrifterna.

PTS kan konstatera att när det gäller begränsning av antalet nyttjanderätter till ett frekvensutrymme, så följer av artikel 7 p 3 auktorisationsdirektivet⁸ att tillstånden ska beviljas på objektiva, öppet redovisade, icke-diskriminerande och proportionella urvalskriterier. I linje med auktorisationsdirektivets krav bör därför auktionsföreskrifterna reglera auktionsförfaranden på ett objektiva, icke-diskriminerande, transparent och proportionellt sätt. Kravet på att auktionsförfaranden ska ske på ett objektiva, proportionerligt och icke-diskriminerande sätt tillgodoses genom att föreskrifterna inte gör någon åtskillnad mellan deltagarna i framtida auktioner och att bestämmelserna är så utformade att de kan appliceras på olika auktionsförfaranden. Kravet på transparens uppfylls genom att samråd sker inom ramen för föreskriftsprocessen samt också genom det samråd som sker om beslut att begränsa antalet tillstånd och utfärda allmän inbjudan.

PTS bedömer sammanfattningsvis att ändringen i auktionsföreskrifterna överensstämmer med kraven i auktorisationsdirektivet.

8 Berörda av förslaget och konsekvenser för dessa

8.1 Vilka som berörs av förslaget

De som berörs av förslaget på ändring av lägsta bud i auktionsföreskrifterna är framtida deltagare i auktioner för tilldelning av radiospektrum, exempelvis mobiltelefonoperatörer.

Slutanvändare av elektroniska kommunikationstjänster kan komma att beröras indirekt eftersom borttagandet av kravet på att lägsta bud är en (1) krona kan medföra ett större urval av elektroniska kommunikationstjänster genom att förutsättningar för god konkurrens möjliggörs.

Indirekt kan också tillverkarna av mobiltelefoner och annan utrustning för användning av mobila kommunikationstjänster komma att se en ökad efterfrågan på sina produkter och tjänster, om tilldelningen av aktuellt radiospektrum kommer att innebära ett ökat urval av mobila kommunikationstjänster.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009 om ändring av direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/19/EG om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter och direktiv 2002/20/EG om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster

8.2 Antal företag som berörs och vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Radiospektrum är en viktig insatsvara för verksamhet inom området för elektroniska kommunikationer. Den föreslagna regleringen berör därför de aktörer på den svenska och internationella marknaden för elektroniska kommunikationer som har intresse av åtkomst till frekvensutrymme i Sverige. Tillgången till telefoni och bredband är viktig både för privatpersoner och för företag. Privatpersoner, företag och andra organisationer är i ökande grad beroende av tillgång till Internet för att på ett fullgott och effektivt sätt kunna delta i samhället.

De aktörer som berörs direkt av förslaget är presumtiva sökanden av tillstånd att använda radiosändare inom de frekvensområden som ska tilldelas genom auktionsförfarande under föreskrifternas giltighetstid – främst mobiltelefonioperatörer och företag som tillhandahåller trådlös datakommunikation.

Storleken på företagen som berörs av förslaget är mycket varierande. Allt från små till mycket stora företag kan komma att ha behov av att erhålla tillstånd för användning av radiosändare i ett frekvensutrymme som tilldelas via kommande auktionsförfaranden. Av Svensk Telemarknad 2014⁹ framgår följande: *De fyra största aktörerna hade tillsammans 94,8 procent av abonnemangen på marknaden i slutet av 2014. Hi3G (Tre) ökade sin marknadsandel från 11,4 till 12,5 procent mellan sista december 2013 och 2014 medan TeliaSonera, Tele2 och Telenor minskade sina andelar under perioden. De övriga aktörernas samlade marknadsandel ökade från 4,8 till 5,2 procent. Av dessa var Lycamobile den största operatören med 2,2 procent av abonnemangen på marknaden.* Även i den här gruppen av operatörer skiljer sig dessa åt avsevärt på många olika vis – vad gäller antal kunder, omsättning, personal, etc. Nettoomsättning 2014 för TeliaSonera uppgick till 101 060 miljoner kronor medan nettoomsättning för Hi3G 2014 uppgick till 6 664 miljoner kronor.

8.3 Tidsåtgång och administrativa kostnader för företag

Den föreslagna ändringen om att ta bort kravet på en (1) krona beräknas inte medföra någon ytterligare tidsåtgång eller administrativa kostnader för företag utöver vad som förorsakas av de formkrav som auktionsföreskrifterna innehåller. Dessa formkrav leder till vissa administrativa åtgärder som kräver tid och avgifter, t.ex. utdrag ur bolagsregistret och kostnader för att ställa bankgaranti.

⁹ Marknadsandelar -abonnemang på mobila samtals- och datatjänster, Svensk Telemarknad 2014, PTS-ER 2015:19

Det är svårt att uppskatta hur mycket personal hos företagen som kan komma att behöva arbeta med de administrativa krav som ställs i auktionsföreskrifterna (d.v.s. inte enbart med PTS föreslagna ändring). Om berörd personal hos deltagande företag i urvalsförfarandet lägger ned sammanlagt 20 timmar för arbetet med att ta fram uppgifter för ansökan och exempelvis begära bankgaranti eller lägga deposition för urvalsförfarandet och om timlönen är 330 kronor innebär det en total kostnad för ett deltagande företag i ett urvalsförfarande om 20 timmar x 330 kronor, det vill säga 6 600 kronor.

8.4 Andra kostnader och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta

PTS bedömning är att förslaget inte kommer att behöva leda till några förändringar i verksamheten hos berörda parter. PTS uppskattar att några andra kostnader inte uppkommer till följd av ändringsförslaget av auktionsföreskrifterna.

8.5 Påverkan på konkurrensförhållandena för företagen

Konkurrens mellan flera operatörer är en förutsättning för att uppnå PTS målsättning om ett brett utbud av prisvärda tjänster till slutanvändare.

Genom att ta bort kravet på att lägsta bud som beaktas är en (1) krona möjliggör det för PTS att sätta ett högre lägsta bud. Det behövs i de fall det finns risk att radiospektrum riskerar att undervärderas i auktionen, vilket kan leda till att radiospektrum inte används i den utsträckning som behövs för att tillförsäkra ett så brett urval av elektroniska kommunikationstjänster som möjligt till slutanvändare. Förslaget att ta bort kravet på en (1) krona bidrar därmed till en fortsatt god konkurrens på marknaden för elektronisk kommunikation.

Föreslagen ändring medför ingen direkt påverkan på konkurrensförhållandena för företagen.

8.6 Påverkan på företagen i andra avseenden

PTS bedömer inte att det finns någon påverkan i andra avseenden.

8.7 Särskilda hänsyn till små företag

Tilldelning via auktionsförfaranden ska genomföras i enlighet med PTS spektrumstrategi¹⁰ där det bland annat framgår att samhällsnyttan av radiospektrum i Sverige är maximerad över tid vilket innebär att PTS bland

¹⁰ PTS spektrumstrategi, PTS-ER-2014:16

annat ska öka tillgängligheten av användbart radiospektrum. Genom en samhällsekonomisk analys, som görs inom ramen för en förstudie innan tilldelning av tillstånd, framkommer bland annat hur tillgängligheten av användbart radiospektrum kan öka i aktuellt frekvensområde. Den samhällsekonomiska analysen omfattar hela samhället, det vill säga även små företag. Föreslagna föreskrifter om auktionsförfaranden har utformats i enlighet med spektrumstrategins principer.

Det företag som värderar frekvensutrymmet högst ska tilldelas tillstånd. Med denna utgångspunkt utestängs inte små företag vare sig från att delta eller lägga vinnande bud i ett urvalsförfarande. Beroende på utformningen av reglerna i ett urvalsförfarande kan det givetvis finnas mer eller mindre goda förutsättningar för små företag att faktiskt delta och tilldelas tillstånd. Det kan dock tilläggas att PTS regelmässigt, i samband med genomförda auktionsförfaranden, utformat reglerna med särskilt beaktande av små företags förutsättningar att tilldelas tillstånd som till exempel de auktioner som har genomförts avseende kommunala tillstånd i 3,4-3,8 GHz banden. Föreslagen ändring innebär inga förändringar i myndighetens inriktning i denna del.

8.8 Effekter för kommuner eller landsting

PTS finner inte att det finns någon påverkan i andra avseenden som är av relevans för kommuner eller landsting utöver vad som framgår generellt för deltagare i auktionsförfaranden i denna konsekvensutredning.

9 Särskilda hänsyn när det gäller tidpunkt för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Inför en kommande auktion av radiospektrum behöver marknadsaktörer som är intresserade av att delta i auktionen förbereda sitt deltagande i auktionen. Deltagare i tidigare större tilldelningar har framfört önskemål om en period på 4-6 månader för dessa förberedelser. Det är väsentligt att parterna, både deltagare i auktionsförfaranden och PTS, vet att legal grund finns för kommande auktionsförfaranden i god tid före datum för auktion. De här föreslagna föreskrifterna anger saklig grund för auktionsförfaranden. Beslut att begränsa antalet tillstånd och utfärda allmän inbjudan tydliggör bestämmelserna och ger också ytterligare detaljer för varje auktionsförfarande. Föreskrifterna måste därför ha trätt i kraft innan beslut att begränsa antalet tillstånd och utfärda av allmän inbjudan tas och publiceras.

Såsom nämnts ovan avser PTS att genomföra ett flertal auktionsförfaranden inom de närmaste åren. Med hänsyn till att myndigheten redan under andra halvåret 2016 planerar att genomföra två tilldelningar via auktionsförfaranden, föreslås tidpunkten för ikraftträdande av föreslagen ändring av auktionsföreskrifterna till den 1 juli 2016.

Föreskrifterna föranleder inga särskilda informationsinsatser, utan presenteras tillsammans med begränsningsbeslut och allmän inbjudan för respektive tilldelning.

10 Anmälan till EU-kommissionen

Enligt 6 § förordningen (1994:2029) om tekniska regler föreskrivs att en myndighet som avser fatta beslut om en teknisk regel i god tid ska underrätta Kommerskollegium om det förslag som den har utarbetat. Bestämmelserna i förordningen ansluter till Sveriges internationella förpliktelser enligt bland annat Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG, om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Enligt PTS bedömning är inte den föreslagna ändringen i auktionsföreskrifterna en sådan teknisk regel och förpliktar därför inte underrättelse enligt nämnda förordning. Någon underrättelse till Kommerskollegium behöver därför inte göras.

11 Kontaktperson

Pia Högset, +46-[86 78 58 04](tel:86785804), pia.hogset@pts.se