



HANDLÄGGARE, AVDELNING/ENHET, TELEFON, E-POST

Rättsavdelningen
08-678 5776

Hi3G Access i Sverige AB
Regulatoriska frågor
Box 1360
111 83 Stockholm

Vodafone Sverige AB
Regulatoriska frågor
371 80 Karlskrona

Svenska UMTS-Licens AB
c/o Svenska UMTS Nät AB
Att. Johan Hall
Årstaängsvägen 1 A
117 43 Stockholm

Tele2 Sverige AB
Regulatoriska frågor
Box 62
164 94 Kista

TeliaSonera Mobile Networks AB
Regulatoriska frågor
123 86 Farsta

Saken

Ansökan om ändring av tillståndsvillkor.

Bakgrund

Den 12 maj 2000 publicerade Post- och telestyrelsen (PTS) med stöd av 14 § telelagen en inbjudan till ansökan om tillstånd att tillhandahålla nätkapacitet för mobila teletjänster enligt UMTS/IMT-2000 standard samt GSM standard i Sverige (UMTS-tillstånd). I samband härmed publicerade PTS också en vägledning för de sökande i vilken angavs hur ansökan skulle utformas och hur bedömningen av ansökningarna skulle komma att gå till. PTS hade dessförinnan

beslutat att anta föreskrifter om nämnda tillstånd (Post- och telestyrelsens föreskrifter om tillstånd att tillhandahålla nätkapacitet för mobila teletjänster enligt UMTS/IMT 2000-standard respektive GSM-standard- PTSFS 2000:5). Av dessa framgick hur PTS tillståndsprövning skulle komma att göras och vilka urvalsgrunder som skulle tillämpas vid prövningen.

PTS beslutade den 16 december 2000 i ärendena PTS dnr 00-13055,00-12986,00-13042---00-13046,00-13048, 00-13051, 00-13053, att meddela UMTS-tillstånd till Tele2 AB (Tele2), Orange Sverige AB (Orange), Europolitan AB (numera Vodafone) och Hi3G Access AB (Hi3G) under de villkor, bl.a. avseende täckningskrav, som skulle komma att meddelas av PTS i särskild ordning. Telia AB (Telia), Telenordia Mobil AB och Reach Out Mobile AB överklagade beslutet till Länsrätten i Stockholm, som fastställde PTS beslut, i dom den 27 juni 2001 (mål nr 499-01), vilken sedan vunnit laga kraft. Tillstånden gäller från och med den 16 december 2000 till utgången av år 2015.

PTS har i beslut den 22 mars 2001 meddelat ovan nämnda operatörer, tillståndsvillkor för UMTS-tillståndet att gälla från och med den 1 april 2001 till och med den 31 mars 2006. I tillståndsvillkoren anges såvitt gäller krav på täckning att nätkapaciteten skall ha en täckning på minst 8.860.000 personer i Sverige (avsnitt 1.1.2. i tillståndsvillkoren) och att operatörerna senast den 1 mars 2004 skall styrka att täckningskraven är uppfyllda per den 31 december 2003 (avsnitt 1.3.1. i tillståndsvillkoren). Tillståndsvillkoren har inte överklagats av någon av tillståndshavarna.

Genom beslut den 9 juli 2001 (PTS dnr 01-10013) har PTS medgett Tele2:s ansökan om att få överföra UMTS-tillståndet till Svenska UMTS-licens AB (SULAB). Svenska UMTS-licens AB har genom beslutet övertagit de skyldigheter som följer av tillståndsvillkoren för UMTS-tillståndet som tidigare ålagts Tele2. Därefter har Tele2 överfört tillståndet till Svenska UMTS Nät AB som ägs av Tele2 och TeliaSonera med 50 procent vardera.

PTS har tidigare prövat ansökningar från Hi3G, Orange, Vodafone och Svenska UMTS-licens AB angående ändrade tillståndsvillkor med avseende på utbyggnadstakt och täckningskrav. Samtliga ansökningar har i beslut av PTS lämnats utan bifall.

Yrkanden och grunder

Hi3G, Vodafone, SULAB, Tele2 och TeliaSonera (nedan Operatörerna) har den 28 juni 2004, i en gemensam skrivelse, ansökt om ändrade tillståndsvillkor avseende UMTS-tillstånden på sätt att punkterna 1.2.1, 1.3.1 och 8 i tillståndsvillkoren erhåller följande lydelse.

1.2.1 Ett område skall anses vara täckt där fältstyrkan, mätt på pilotsignalen (primary common pilot channel (IMT-DS)/ broadcast channel (IMT-TC) från en basstation, utomhus på 1,7 meters höjd, är lika med eller överstiger 50 dB μ /m/5MHz med en ytsannolikhet på 90 procent.

1.3.1 Tillståndshavaren skall senast den 1 mars 2008 till Post- och telestyrelsen styrka att täckningskraven är uppfyllda per den 31 december 2007.

Tillståndshavaren skall dessutom tillse att nätkapaciteten har en täckning på minst 7.000.000 personer per den 31 december 2004, 8.000.000 personer per den 31 december 2005 samt 8.500.000 personer per den 31 december 2006.

Tillståndshavaren skall senast den 1 mars påföljande år styrka att föreskriven täckning föreligger.

8. Tillståndsvillkoren gäller till och med den 31 december 2008. Villkoren för tillståndet som helhet kan omprövas efter sistnämnda tidpunkt.

Operatörerna har därutöver, beträffande pilotsignalen, i andra hand yrkat att PTS baserar pilotsignalskravet på en tätortsdefinition utan att en onödig buffertzona införs.

Operatörerna har som grund för sin ansökan uppgett i huvudsak följande.

Pilotsignal

Täckningen i mobila radionät definieras av den svagaste länken, upplänk (signal från mobil till basstation). I ett WCDMA-nät är täckningen i de allra flesta fall begränsad av upplänkens signalnivå. Nedlänkens täckning är mer beroende av last, trafikfördelning och radiomiljö (interferens) än av signalstyrka. Detta gör att man i nedlänken i ett fall kan få 384 kbps vid 36 dB μ V/m men bara 64 kbps vid 58 dB μ V/m i ett annat fall. I områden med låg trafik är interferensen från andra celler låg vilket innebär att det är upplänken som begränsar täckningen.

I områden med låg trafik kommer nedlänkens överföringshastighet fortfarande vara hög när samtalen bryts på grund av upplänkens täckning, men det finns ingen anledning att kräva en pilotnivå som är högre än den som motsvarar täckningen för PS64&CS64 på upplänken då detta bara leder till obalans mellan pilot och tjänster.

Tele2 och TeliaSonera har utfört tester i syfte att verifiera vilka signaler som krävs för upplänkstäckning. Även Hi3G som drivit sitt 3G nät kommersiellt under mer än ett år, har genomfört liknande tester som i allt väsentligt bekräftar de resultat Tele2 och TeliaSonera funnit. Slutsatsen av dessa tester är att det går utmärkt att erhålla 64 kbps i upplänken vid mottagen pilotstyrka på 36 dB μ V/m (3 dB marginal för ökad last inkluderat). Tester utfördes även på nedlänken vid samma tillfälle. Hög överföringshastighet erhöles vid dessa låga signalstyrkor. Enligt bifogade mätningar var snitthastigheten 227 kbps för nedlänken och 64 kbps på upplänken.

Vid tidpunkten för licensansökan var det svårt att sätta optimala krav på mottagen pilotnivå eftersom alla beräkningar då byggdes på teoretiska antaganden och simuleringar. Nu med kommersiella 3G nät i drift och med möjlighet att genomföra relevanta mätningar, kan konstateras att 58 dB μ V/m var ett för högt krav och att denna nivå kan sänkas betydligt, utan att riskera att den tjänstenivå som krävs för en god upplevelse av 3G mobiltelefoni, exempelvis videotjänster blir eftersatt. Det skall således noteras att en sänkt miniminivå avseende pilotsignalen i enlighet med hemställan inte kommer att påverka den enskilde användarens upplevelser av 3G tjänster, oavsett om denne befinner sig i landsbygd eller tätort.

Mot denna bakgrund och med stöd av utförda tester anser de således att i vart fall 50 dB μ V/m är en tillräcklig miniminivå för att uppnå en fullgod 3G täckning med attraktiv tjänstenivå inom Sverige, utomhus såväl som inomhus.

En sänkning av fältstyrkenivån till 50 dB μ V/m får dessutom till följd att antalet master/siter kan minskas väsentligt i ännu inte utbyggda områden till nytta för bl.a. miljö och kulturlandskap.

Ytsannolikhet

Vid planering av radionät med 95 procents ytsannolikhet för en viss fältstyrka inom täckningsområdet, (te. x. 58 dB μ V/m/5MHz) ger utfallet i verkligheten en fältstyrka som överstiger denna. Detta förhållande gäller främst områden med låg trafik. Bakgrunden till detta är att lämpliga mastplatser i dessa områden inte ligger i omedelbar närhet till bebyggelse och därför måste en säkerhetsmarginal för ytsannolikhet adderas vid radioplanering för att säkerställa att den uppmätta täckningen är tillräckligt bra (verklig täckning baseras på befolkningsrutor enligt SCB och inte på respektive basstations verkliga täckningsområde). Praktisk erfarenhet visar att 90 procents ytsannolikhet ger en fullgod säkerhet för att vald fältstyrka skall uppnås och vara tillräckligt bra för att möjliggöra användning av attraktiva 3G tjänster och samtidigt minimera påverkan på miljö och kulturlandskap.

Omständigheter som inte var kända för operatörerna vid ansökningstillfället och som ligger utanför operatörernas kontroll

På grund av den allmänna debatten om basstationernas påverkan på miljö, kultur och naturvärden och oron för EMF, har handläggningen och beslut i bygglovsärendena tagit betydligt längre tid och medfört fler avslag än beräknat. Det har också lett till svårigheter för Operatörerna att ingå arrende- och hyresavtal på rimliga villkor med markägare. Dessa omständigheter har inte kunnat förutses. Konsekvensen av detta är att Operatörerna inte kunnat bygga ut som beslutat utan 3 G näten fortlöpande får planeras om beroende på i vilka områden bygglov respektive markavtal erhållits.

Operatörerna har i samband med denna ansökan träffat en till ansökan kopplad överenskommelse avseende delning av master i Norrland. Samarbetet är baserat på befintliga Ramavtal för inplaceringar mellan Operatörerna. Vid en ändring av tillståndsvillkoren i enlighet med ansökan kommer detta utökade samarbete omfatta såväl befintliga som nya master samt leda till att dubbleringar av master undviks inom området. Detta medför i sin tur en snabbare utbyggnadstakt, lägre kostnader för Operatörerna samt minskad administration hos handläggande myndigheter. Vidare kommer miljö och kulturlandskap att skonas som en följd av samarbetet.

Yttranden över konsultrapporten, Coverage Requirements for UMTS

Vodafone och Hi3G har därvid anfört i huvudsak följande. De anser oaktat resultatet i rapporten att sänkt pilotsignal och sänkt krav på sannolikhet är en lämplig anpassning av de tekniska kraven med en bibehållen tjänstekvalité och en effektivisering av den resterande utbyggnaden av UMTS-näten. Enligt deras

uppfattning grundar sig rapportens antaganden generellt på onödigt stora marginaler samt på standarder. Deras antaganden bygger på den praktiska tillämpningen samt på den erfarenhet som finns i branschen efter att ha kommersiellt lanserat och tillhandahållit 3G. En differentiering av täckningsvillkoret kommer vidare att medföra komplicerade tolkningsfrågor och icke bestående gränsdragningar. Eftersom dessutom marknaden av nödvändighet själv kommer tillse att en högre fältstyrka finns tillgänglig i tätorter, saknas det såväl skäl som grund att regleringsmässigt föreskriva om ett högre krav i tätort. Rapportens beräkningar skiljer sig från deras på bl.a. följande sätt. Enligt deras beräkningar dämpar olika hustyper signalen något mindre än vad som antas i rapporten. Vidare har i rapporten avseende beräkningar för upplänk och nedlänk använts uppgifter från tillståndsvillkoren. Dessa värden måste rimligen avse endast nedlänken eftersom angivna datahastigheter inte är normala för upplänken. De anser att antagandet att det krävs 128 kbps för videotjänster inte är lämpligt eftersom de videotjänster som nu lanserats använder 64 kbps i både upp och nedlänk, med bevisligen god kvalitet. Det senare värdet bör därför användas i beräkningarna. Vid användning av Internet är datamängden i nedlänk helt dominerande. Vodafone och Hi3G använder TMA (tower mounted amplifier) i hela 3G-nätet även tätort varför täckningen i tätort underskattas.

Tele2, TeliaSonera och SULAB har i yttrande över rapporten anfört i huvudsak följande. Rapporten bekräftar möjligheten att sänka kravet på pilotsignal i landsbygd vilket är ett stöd för operatörernas gemensamma ansökan. De instämmer i att olika nivåer på pilotsignalen tekniskt sett kan vara befogat i olika miljöer. Beträffande högre nivåer i städer konstaterar de att dessa områden till största delen redan är utbyggda. Ett höjt krav där skulle därför innebära ett ytterligare argument för en förlängd utbyggnadstid. Den väggdämpning som använts i rapporten är högre än vad deras erfarenhet visar. Resonemangen kring datahastigheter och uteffekter på terminalerna är ologiska. Beräkningarna borde antingen göras för en i dag existerande terminal eller för en framtida terminal, inte för en terminal med en kombination av datahastigheter och uteffekt som kanske aldrig kommer att existera. Inget soft-handover gain har medräknats eftersom detta enligt rapporten redan finns med i mätmetoden. Det är inte helt sant. Mätmetoden kommer alltid att mäta på bästa cell och lägga ihop signalnivåer från celler på samma basstation. Signaler från celler på andra basstationer ger dock inget bidrag. Ett bivillkor som nämns är att TMA måste användas. Valet att använda denna typ av utrustning bör inte vara en regleringsfråga utan styras av operatörerna utifrån tekniska överväganden. Deras uppfattning är att de marginaler som finns i nivån $50 \text{ dB}\mu\text{V}/\text{m}/5\text{MHz}$ mer än väl räcker för att uppnå en fullgod tjänstetäckning utan ytterligare bivillkor.

Yttranden över beslutsutkast såvitt avser sänkt pilotsignal

Operatörerna har i gemensamt yttrande anfört i huvudsak följande. De vill framhålla vikten av att samtliga yrkanden behandlas och att beslut tas i ett sammanhang. I fråga om differentierade täckningsvillkor kommer operatörerna att tvingas av marknaden att tillse att en högre d.v.s. en tillräckligt hög, fältstyrka finns tillgänglig i de tätorter eller delar av tätorter där behov föreligger. Den kommersiella drivkraften att tillhandahålla bra tjänster till många människor gör att tätbefolkade delar måste täckas med mer än $50 \text{ dB}\mu\text{V}/\text{m}$. Fältstyrkan anpassas naturligt till efterfrågad kapacitet samt bebyggelse och byggnadstyper. Det saknas

därför anledning att föreskriva om en högre täckningsdefinition i tätorter för att undvika formella krav som är större än de faktiska behoven. Den föreslagna buffertzonen är onödig och den ger dessutom försämrad täckning för tjänster i tätorten. Den föreslagna buffertzonen kommer att bestå av enbart landsbygd. Landsbygd kräver enligt konsultrapporten inte högre signalnivå än 50 dB μ V/m. Trafik i tätort kan visserligen generera en viss interferens, men det är inte rimligt att kräva marginal om 8 dB för att kompensera för detta. Den här typen av kompensation motsvarar inte det verkliga behovet av signalstyrka eller hur nät planeras för att erbjuda tjänster i alla miljöer. En ring av onödiga master kommer att byggas runt tätorter. En direkt följd blir att flera basstationer erfordras för att uppfylla tillståndsvillkoret. Dessa basstationer behövs inte för att tillhandahålla relevanta tjänster och innebär därmed en onödig miljöpåverkan. De onödiga basstationerna ger dessutom en ökad interferensnivå i tätorten vilket i sin tur försämrar täckningen för tjänster. Den föreslagna buffertzonen ger sålunda en försämrad täckning för tjänster i tätorten. Operatörerna vill dessutom att PTS kommenterar vad de tidigare anfört angående datahastigheter och uteffekter samt en beräkning med beaktande av soft-handover gain.

I ett kompletterande yttrande har dessutom Hi3G och Vodafone, utöver vad som tidigare anförts, anfört i huvudsak följande. Vid sidan av att buffertzonen är onödig, anser de även att en ny definition av tätort är olycklig. För det fall PTS förespråkar en differentiering av täckningsvillkoret så bör det högre kravet kopplas till befolkningsrutor enligt den modell som gäller i dag. En lämplig definition av tätort är befolkningsrutor med befolkning med mer än 200 invånare. Såvitt avser beräkning av nivåer av nödvändig signalstyrka för olika tjänster så innehåller dessa flera parametrar som inte har exakta eller allmänt fastställda värden. Därför kan inte en variant av beräkningar utgöra facit för ett så omfattande beslut som omfattande licensvillkor. Beräkning av signalnivåer för verifieringsmätning skall inte inkludera marginaler för snabb fädning om fädningens inverkan på mätinstrumentet och mätmetoden är likvärdig med fädningens inverkan på terminalen. En positiv fädningsmarginal skall användas i de fall som mätinstrumentet och mätmetoden skattar ett värde som överstiger terminalernas effektiva mottagna signalnivå. Om däremot mätinstrumentet och mätmetoden skattar ett värde som understiger terminalernas effektiva mottagna signalnivå så skall i stället en negativ fädningsmarginal användas, d.v.s. kravet på signalstyrka skall sänkas. I konsultrapporten inkluderas 4 dB för ”fast fading”. Detta sker utan närmare motivering. Konsultrapporten använder vidare värden för inomhusdämpning som kommer från en specifik tillämpning i formler i COST 231. De använda värdena avser endast nedre våningsplanet. För att uppskatta medeldämpningen i ett flervåningshus så bör lämpligen användas ett värde för ett våningsplan mitt i huset. Installationer av antenner inuti byggnader beaktas inte i PTS bedömning. För byggnader med hög dämpning och/eller stora kundkoncentrationer installeras ofta antensystem inomhus och därmed är en verifiering genom att mäta utomhus med mätbil i dessa fall inte relevant för att uppskatta vilka tjänster som kunden kan erbjudas i dessa byggnader. Mätmetoden inkluderar inte soft handover gain. Mätmetoden efterliknar bara delvis hur UMTS använder flera signalvägar för att uppnå soft handover gain. Vidare adderar mätmetoden endast signaler från samma basstation, d.v.s. ej signaler som kommer från två olika basstationer. Vodafone och Hi3G anser att soft handover gain skall ingå i PTS beräkning. Beträffande trafiklast kommer endast ett fåtal av cellerna ha

full last och huvuddelen kommer att vara betydligt lägre lastade. I fråga om TMA är 4 dB lägre pilotsignal rimligt för samma täckning jämfört med om TMA inte används. De anser vidare att 33 dBm (2W) för pilotsignalens uteffekt bör ingå som referens vid beräkning av krav på signalnivå vid verifiering. I fråga om signalnivå för tjänster som förväntas de närmaste åren vill de göra gällande att i och med att näten och terminalerna förbättras och kan förväntas fortsätta göra så de kommande åren kommer bättre tjänster (högre datahastigheter) kunna erbjudas vid dagens signalnivå på pilotsignalen. Utan att beakta den tekniska utvecklingen även på system och terminalsidan kan inte PTS reservera marginaler i dagens nivå för framtida tjänster.

Skäl

Genom 15 § första stycket punkt 4. telelagen ges PTS möjligheter att föreskriva om villkor för tillståndshavaren att bedriva verksamheten varaktigt och med god kapacitet, tillgänglighet och kvalitet, så att ett effektivt frekvensutnyttjande främjas.

De ursprungliga UMTS-tillstånden meddelades med stöd av telelagen (teleL). Denna har den 25 juli 2003 ersatts med lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, EkomL. I enlighet med övergångsbestämmelserna 7 § punkt 2. lagen (2003:390) om införande av lagen om elektronisk kommunikation skall i fråga om mobila teletjänster eller nätkapacitet för sådana tjänster, tillstånd och tillståndsvillkor meddelade med stöd av teleL anses meddelade med stöd av EkomL. Operatörernas tillstånd samt tillståndsvillkor får således anses meddelade med stöd av 3 kap. 11 § EkomL.

I 9 § förordning (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen anges att PTS skall, i enlighet med sitt sektorsansvar, främja att telemarknaden fungerar effektivt ur såväl ett konsument- som regionalpolitiskt perspektiv samt att telemarknaden fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv.

I Post- och telestyrelsens föreskrifter om tillstånd att tillhandahålla nätkapacitet för mobila teletjänster enligt UMTS/IMT-2000-standard respektive GSM-standard, PTSFS 2000:5 anges i 9 § att den inledande prövningen kommer att grunda sig på den sökandes förutsättningar för att tillhandahålla nätkapacitet avseende:

1. finansiell kapacitet: Sökanden skall kunna visa att denne eller dennes ägare, är villig att ställa tillräckligt kapital till förfogande för att kunna tillhandahålla nätkapacitet för mobila teletjänster.
2. teknisk genomförbarhet: Sökandens tekniska planer skall utvisa tillförlitlighet, tillgänglighet, talkvalitet eller andra kvalitetsmått som använts vid utformningen av det föreslagna systemet.
3. affärsmässig genomförbarhet: Ansökans affärsmässiga genomförbarhet skall dokumenteras i en affärs- och marknadsplan med investeringsplaner och finansiella prognoser.

4. lämplig sakkunskap och erfarenhet: Sökanden skall visa att denne inom sin organisation har tillgång till personal med lämplig sakkunskap och erfarenhet av mobilkommunikationer eller annan liknande erfarenhet.

Ansökningar som *inte* uppfyller ovan angivna kriterier kommer att avslås efter den inledande prövningen.

Om antalet sökande vilka uppfyller ovan angivna kriterier överstiger antalet tillgängliga tillstånd kommer en fördjupad prövning enligt 10 § att ske.

Av PTS föreskrift (PTSFS 2000:5) 10 § anges vidare att en fördjupad prövning skall grunda sig på den sökandes

1. utfästelse om geografisk täckning med accessnät enligt UMTS/IMT-2000-standard. Prövningen skall beakta täckningens omfattning i förhållande till landets yta och befolkning samt spridningen över landet.
2. utfästelse om utbyggnadstakten för nät enligt punkt 1, samt från vilken tidpunkt UMTS/IMT-2000-tjänster och GSM-tjänster, kommer att tillhandahållas inom ett allmänt tillgängligt telenät.

Genom beslut i tillståndsfrågan har tillståndshavarna fått en rättighet. Beslutet utgör därmed ett gynnande förvaltningsbeslut. Sådana beslut får enligt svensk rätt återkallas eller ändras bara i vissa, speciella situationer. I EkomL finns särskilt föreskrivet vissa sådana fall då tillståndsmyndigheten får återkalla ett tillstånd eller ändra tillståndsvillkoren mot tillståndshavarens vilja. I det här fallet är det dock fråga om att tillståndshavarna begärt en ändring av tillståndsvillkoren. I EkomL finns inga regler som ger tillståndshavare rätt att få villkoren ändrade. I förarbetena till EkomL (prop.2002/03:110 s.405) anges att detta följer redan av förvaltningsrättsliga principer. Av Art. 14.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektivet) framgår att medlemsstaterna skall garantera att bl.a. villkor endast ändras i sakligt motiverade fall och på ett proportionellt sätt. Avsikten att göra ändringar skall anmälas och berörda parter skall ges tillräcklig tid för att kunna lämna synpunkter på ändringarna.

Kommissionen har i ett meddelande den 11 juni 2002 till rådet, Europaparlamentet, ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén- På väg mot en fullständig utbyggnad av tredje generationen, för mobil kommunikation (KOM/2002/0301), avsnitt 3.1 angivit bl.a. följande.

”... om man väger fördelarna och nackdelarna med att strikt tillämpa de fastställda villkoren för de beviljade 3G-licenserna, anser kommissionen att rent principiellt bör licensvillkoren inte ändras eftersom sektorn gynnas bäst av en förutsägbar miljö. En sådan miljö gör att man kan upprätta affärsplaner på ett tillförlitligt sätt och att de kan försvaras på ett trovärdigt sätt vid tillgången till investeringskapital. Ändringar av licensvillkoren bör endast komma i fråga om förutsättningarna har ändrats på ett sätt som inte kunnat förutses och i sådana fall skall ändringen vara proportionerlig, tydligt redovisad och icke diskriminerande.

En ändring av ett tillstånd kan få relativt stora konsekvenser för dels tillståndshavaren dels andra berörda parter. Inte bara tillståndshavaren, utan även andra berörda skall därför kunna förlita sig på att villkoren inte ändras under pågående tillståndstid. Utgångspunkten bör därför vara att villkor inte skall ändras under pågående tillståndstid. En myndighet har dock enligt förvaltningsrättsliga principer en rätt och i vissa fall en skyldighet att ompröva ett beslut. Myndighetens möjligheter att göra detta såvitt avser tillståndsvillkor torde dock inskränkas till sakligt motiverade fall och proportionerliga ändringar i enlighet med vad som sägs i auktorisationsdirektivet.

Då det är fråga om väsentliga ändringar såsom är fallet beträffande ändrade villkor om täckning och utbyggnad, är det fråga om faktorer som kan ha haft betydelse för PTS beslut att meddela det begärda tillståndet, varför det krävs att förutsättningarna ändrats på ett sätt som inte kunnat förutses vid ansökningstillfället.

Post- och telestyrelsens bedömning

Ändrade täckningsvillkor samt villkorens giltighetstid

PTS har bl.a. att ta ställning till Operatörernas gemensamma ansökan om att ändra täckningsvillkoren, utbyggnadstakten samt tid för villkoren. PTS har i tidigare beslut prövat ansökningar från respektive tillståndshavare angående ändrade tillståndsvillkor såvitt avser täckningsvillkor och utbyggnadstakt. PTS har inte medgett några ändringar av tillståndsvillkoren. PTS har därvid konstaterat att myndigheten har lagligt stöd att ändra meddelade tillståndsvillkor och att det då skall föreligga omständigheter som gör att ett behov av ändring är påtagligt.

Vid en bedömning av om skäl föreligger för ändring måste följande beaktas. Operatörerna erhöll sina tillstånd efter en skönhetstävlan d.v.s. en allmän inbjudan till ansökan i enlighet med 14 § teleL. Inför ansökningsförfarandet har PTS, i föreskrifter om tillstånd att tillhandahålla nätkapacitet för mobila teletjänster enligt UMTS/IMT-2000-standard respektive GSM-standard (PTSFS 2000:5) och i anslutning därtill utfärdad vägledning angett på vilka grunder PTS utvärderings- och urvalsprocess skulle komma att ske. Enligt 9 § i angivna föreskrifter har PTS haft att pröva de olika sökandenas utfästelser med avseende på genomförbarhet i tekniskt och affärsmässigt hänseende samt också om sökandena har sakkunskap, erfarenhet och finansiell kapacitet att genomföra sina utfästelser. För det fall antalet sökande vilka uppfyllde ovan angivna kriterier översteg antalet tillgängliga tillstånd skulle en fördjupad prövning ske. Den fördjupade prövningen skulle vara grundad på respektive sökandes utfästelse om geografisk täckning i förhållande till landets yta och befolkning samt spridning över landet och utfästelse om utbyggnadstakt för den utfästa täckningen.

Det har gjorts en fördjupad prövning i enlighet med ovan. De operatörer som gett in sin ansökan till PTS, har haft att utgå från de krav som ställts i föreskriften. PTS har grundat sina beslut på de sökandes egna utfästelser, bl.a. täckningsgrad och utbyggnadstakt. Operatörerna har meddelats villkor angående täckningsgrad och utbyggnadstakt i enlighet med de utfästelser de lämnat. Det är således fråga om villkor som varit direkt avgörande för PTS vid beslutsfattandet. Mot denna bakgrund krävs särskilt starka skäl att medge ändring.

Enligt PTS uppfattning kan ett sådant skäl vara att ändrad lagstiftning gör det omöjligt att uppfylla tillståndsvillkoren. Det förhållandet att en tillståndshavare kunnat visa att denne inte förmår att uppfylla tillståndsvillkoren behöver däremot inte utgöra skäl att medge ändring. Den sökande kan ju själv ha försatt sig i en sådan situation. Om situationen däremot uppkommit trots att tillståndshavaren gjort vad som ankommer på denne kan erforderliga skäl för att medge ändring föreligga.

PTS har således att vid denna bedömning att beakta om de av Operatörerna åberopade omständigheterna såvitt avser täckningsvillkoren samt utbyggnadstakt innebär att förutsättningarna ändrats på ett sätt som inte kunnat förutses vid ansökningstillfället och, om så är fallet, om särskilt starka skäl föreligger för att ändra de fastställda villkoren.

Operatörerna har anfört att de inte kunnat bygga ut 3G-näten i den takt de utfäst sig av följande skäl. På grund av den allmänna debatten om basstationernas påverkan på miljö, kultur- och naturvärden samt oron för EMF (elektromagnetisk strålning) har handläggning och beslut i bygglovsärenden tagit betydligt längre tid och medfört fler avslag än beräknat. Detta har också lett till svårigheter för Operatörerna att ingå arrende- och hyresavtal på rimliga villkor med markägare. Operatörerna har vidare anfört att de inte kunnat eller haft rimlig anledning att förutse dessa omständigheter.

PTS finner att de omständigheter som åberopats av operatörerna inte till fullo kunnat förutses vid tidpunkten för beslutet om täckningskrav och utbyggnadstakt. Vad som anförts är dock inte sådana omständigheter som innebär att särskilt starka skäl kan anses föreligga¹.

PTS finner vid en samlad bedömning av de av Operatörerna åberopade omständigheterna, att särskilt starka skäl att bifalla ansökan om ändrade tillståndsvillkor beträffande täckningskrav och utbyggnadstakt inte föreligger. Mot denna bakgrund föreligger inte heller skäl att medge förlängning av villkorens giltighetstid. Ansökan skall därför lämnas utan bifall i denna del.

Sänkt pilotsignal samt sänkt ytsannolikhet

För att säkerställa att de nät som operatörerna utfäste sig att bygga kunde användas för avancerade tjänster med god kvalitet föreskrev PTS att pilotsignalen skulle uppgå till 58 dB μ V/m/5MHz. Värdet motsvarar ungefär 144–384 kbps inomhus vilket medger en tjänste-/bithastighetsnivå som förväntas av tredje generationens mobiltelefoni, exempelvis vid videotjänster. Nivån säkerställer inte bara de initiala tjänster som erbjuds i dag utan även de tjänster som förväntas

¹ I tillståndsvillkoren, vilka är likalydande för operatörerna, (p.1.3.1) såvitt avser redovisning av täckning framgår att tillståndshavaren senast den 1 mars 2004 till Post- och telestyrelsen skall styrka att täckningskraven är uppfyllda per den 31 december 2003. Operatörerna har inte efterkommit tillståndsvillkoren i denna del.

PTS har i underrättelser, den 17 maj 2004, underrättat operatörerna att de inte uppfyller kraven på täckning enligt tillståndsvillkoren samt att de senast den 1 december 2004 bereds möjlighet att vidta rättelse med anledning härav.

erbjudas under de kommande åren. Den definierade nivån grundas på värden som tagits fram efter samråd med teknisk expertis. Nivån för ytsannolikhet — 95 procent— valdes för att säkerställa god kvalitet i näten.

Den i villkoren angivna nivån på pilotsignal respektive ytsannolikhet ingick i de förutsättningar som PTS gav vid ansökningsförfarandet, med avseende på teknisk genomförbarhet. Det är däremot inte — till skillnad mot befolkningstäckning och utbyggnadstakt — fråga om ändring av tillståndsvillkor grundade på en utfästelse som var direkt avgörande för att PTS skulle bevilja operatören det sökta tillståndet. Särskilt starka skäl krävs därför inte för att medge ansökan i denna del.

Av utredningen i ärendet framgår att samma avancerade tjänster med bibehållande av samma goda kvalitet kan tillhandahållas med en lägre pilotsignal inom områden utan tät bebyggelse. Vid sådana förhållanden saknas skäl att för dessa områden hålla fast vid den i tillståndsvillkoren angivna nivån på pilotsignalen.

Fråga är då till vilken nivå pilotsignalen kan sänkas och vilka områden som skall anses vara utan tät bebyggelse.

Utredningen i ärendet — såvitt avser beräknade uteffekter för handterminaler — bygger på dagens situation men ger också utrymme för den utveckling mot högre datahastigheter som kan förutses under de närmaste åren med beaktande av kommande tjänsteutbud och uppgraderingar av befintliga standarder. Såvitt avser det förhållande att signaler från olika basstationer kan utnyttjas för att sammantaget öka nivån på signalen har detta beaktats vid beräkningen.²

När det gäller val av område där en lägre pilotsignal kan medges gör PTS följande bedömning. Basstationer i mindre tätorter eller i utkanten av större tätorter täcker i regel även områden några kilometer utanför själva tätorten och tar således upp trafik inom denna s.k. buffertzona. Trafiken till dessa basstationer är utsatta för en högre interferens på grund av den högre trafiken i tätortsmiljön vilket medför att en högre pilotsignalnivå krävs som kompensation. Därtill kommer att de aktuella basstationerna på grund av högre kapacitetsutnyttjande blir nedlänksbegränsade, vilket gör att TMA:er är till begränsad nytta och följaktligen inte heller alltid installeras i dessa basstationer. Sammantaget krävs således en högre signalnivå i buffertzonen för att kompensera för den förhöjda interferensnivån och frånvaron av TMA:er. De värden som använts vid beräkning av byggnadsdämpningen stämmer överens med vad som framgår av vedertagna principer (jmf. rapporten COST 231.) och säkerställer att alla användare får tillgång till erforderliga kvalitet.

² Vanliga handterminaler har idag en uteffekt på cirka 21 dBm vilket även kan förväntas vara fallet för en stor del av framtida terminaler. Det kan även antas att terminaler kommer att klara högre datahastigheter än 64 kbps som snarare är en datahastighet för 2,5G (EDGE) än för WCDMA. Det kan även förväntas att terminaler skall klara högre hastigheter än 64 kbps när nya standarder såsom HSDPA introduceras som väsentligt höjer datahastigheten i nedlänksriktningen.

I dagens 3G-nät adderas signaler från samma basstation (s.k. soft handover gain) för vilket hänsyn även tas i mätmetoden vid uppföljning. Addition av signaler från olika basstationer sker bara för mobilen (nedlänk), men inte i upplänken. Då upplänken anses begränsande tas effekten därför heller inte med i mätmetoden. Val av den starkaste basstation görs i näten och även i mätmetoden. Det tas dock inte hänsyn till bitfelshalten vid val av basstation men den tillkommande vinsten från ett sådant val har bedömts vara liten i detta sammanhang.

PTS finner med beaktande av vad Operatörerna anfört att Operatörernas yrkande skall bifallas på sätt att pilotsignalen skall sänkas till 50 dB μ V/m/5MHz i områden som ligger längre än 3 kilometer utanför tätortsgränser för orter med mer än 1000 invånare om TMA används. Om TMA inte används skall pilotsignalen i dessa områden uppgå till 54 dB μ V/m/5MHz.

I områden som inte definieras som glesbygd enligt ovan skall däremot pilotsignalen uppgå till 58 dB μ V/m/5MHz i enlighet med det ursprungliga beslutet gällande tillståndsvillkor. I dessa områden kan en lägre pilotsignal inte anses tillräcklig för att säkerställa en god tjänstekvalitet oavsett om TMA används eller inte.

Såvitt avser ytsannolikhet medför en sänkning, i enlighet med operatörernas yrkande en ytterligare sänkning av pilotsignalen om två till tre decibel. För att få en ytsannolikhet för inomhustäckning om 90 procent måste ytsannolikheten för utomhustäckning uppgå till ungefär 93 procent. Mot denna bakgrund kan den förväntade kvalitén inte kan erhållas om Operatörernas ansökan medges i denna del. Vad Operatörerna anfört medför ingen annan bedömning. Ansökan skall därför inte bifallas i denna del.

Post- och telestyrelsens avgörande

Operatörernas ansökan beviljas på följande sätt.

I områden som ligger längre än tre kilometer utanför tätortsgränser för orter med mer än 1000 invånare (enligt SCB statistik per den 31 dec. 2000) medges en sänkning, avseende kravet på signalnivå hos pilotsignalen, till 50 dB μ V/m/5 MHz förutsatt att TMA (tower mounted amplifier) används. Om TMA *inte* används medges i dessa områden en sänkning till 54 dB μ V/m/5MHz.

PTS avslår ansökan i övrigt.

Övriga upplysningar.

Enär Operatörerna nu medges ändrade tillståndsvillkor har PTS – om skäl föreligger att misstänka att meddelade tillståndsvillkor inte efterlevs – i enlighet med 7 kap 4 § EkomL. att underrätta Operatörerna om detta förhållande och ge dem möjlighet att yttra sig. I underrättelsen har PTS att ange att myndigheten kan komma att meddela föreläggande eller förbud om inte rättelse sker inom skälig tid.

Underrättelse om överklagande

Beslutet kan överklagas hos Länsrätten i Stockholms län, se bilaga 1.

Marianne Treschow

Tf. generaldirektör

UNDERRÄTTELSE OM ÖVERKLAGANDE

Om Ni vill överklaga detta beslut skall Ni skriva till Länsrätten i Stockholms län. Brevet skall dock sändas till Post- och telestyrelsen, Box 5398, 102 49 Stockholm.

Tala om i brevet vilket beslut Ni överklagar genom att ange beslutets nummer. Tala också om vilken ändring av beslutet Ni vill ha. Brevet skall skrivas under.

Post- och telestyrelsen måste ha fått Ert överklagande inom tre veckor från den dag Ni fått del av beslutet. Annars kan överklagandet inte prövas.

Post- och telestyrelsen sänder överklagandet vidare till länsrätten för prövning om Post- och telestyrelsen inte själv ändrar beslutet på det sätt Ni begärt.

Om något är oklart kan Ni vända Er till Post- och telestyrelsen.