



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Post- og teletilsynet
Postboks 93
4791 LILLESAND

Deres ref

Vår ref

Dato

14/424

28.03.2014

Om tildeling av ledige frekvenser i 1800 MHz-båndet

I desember 2013 gjennomførte Post- og teletilsynet (PT) en frekvensauksjon som omfattet frekvensressurser i 800, 900 og 1800 MHz-båndene. En ressursmengde på 2x15 MHz med spektrum i 1800 MHz-båndet ble ikke omsatt og tildelt.

Det foreligger flere søknader om å få tildelt gjenværende ledige ressurser i 1800 MHz-båndet. På denne bakgrunn har ekommyndighetene konstatert at det er reell overskuddsetterspørsmål etter disse frekvensressursene. Dette tilsier at en tildelingsprosess baseres på konkurranse mellom interessentene om å få tilgang til de ledige ressursene. Ekommyndighetenes foretrukne tildelingsmetode i slike tilfeller er auksjon.

Søknadene foranlediger at ekommyndighetene går i gang med en ny tildelingsrunde. Det vises i denne anledning til brev fra PT datert 4. februar 2014. Samferdselsdepartementet (SD) ber om at PT iverksetter nødvendige forberedelser og gjennomfører en frekvensauksjon som omfatter de ledige ressursene i 1800 MHz-båndet.

Nærmere redegjørelse og SDs vurderinger med tanke på rammer for en slik tildeling fremgår nedenfor.

Rammer for en tildeling

Innledningsvis vil SD peke på at prosessen for tildeling av gjenværende ledige ressurser i 1800 MHz-båndet igangsettes kort tid etter at de samme frekvensene ble tilbudt i en auksjon sammen med andre frekvenser i 800 og 900 MHz-båndene. Dette taler for at vilkårene for tildeling ikke bør være gunstigere enn vilkårene som ble fastsatt for tilsvarende frekvensspektrum i auksjonen i fjor. I motsatt fall vil det kunne være fordelaktig og lønnsomt for auksjonsdeltagere å velge en forsiktig strategi i en auksjon, i påvente av at deler av frekvensressursene vil kunne bli gjort tilgjengelige på gunstigere vilkår i etterkant av auksjonen. Det kan av denne grunn også argumenteres for at myndighetene ikke burde gjennomføre en ny

tildeling uten at det har gått noe tid siden forrige gang ressursene ble gjort tilgjengelige. Samtidig er det formelt søkt om tildeling av de ledige ressursene. Det følger av PTs frekvensforvaltningsstrategi at søknader om tildeling av ledige frekvensressurser skal behandles raskt, og det vil være i strid med en slik forvaltningsstrategi å utsette behandlingen av eksisterende søknader av hensyn til auksjonen som ble gjennomført i desember 2013. I dette konkrete tilfellet mener SD at det ikke foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner til at ekommyndighetene burde avvente en ny tildelingsprosess. PT bør følgelig kunne behandle søknadene i henhold til den fastlagte forvaltningsstrategien.

Alternativ anvendelse av de ledige ressursene

SD er gjort kjent med at det er mulig å se for seg alternativ anvendelse av deler av de ledige frekvensressursene i 1800 MHz-båndet, jf. at det i Sverige er avsatt 2x1,8 MHz til fribruk for etablering av laveffektssystemer som kan gi innendørsdekning for mobile tjenester og at Storbritannia foretok en avsetning av 2x3,3 MHz til et lignende formål for noen år siden. Det er mulig å se for seg visse positive effekter ved en slik anvendelse. Tilbud i ekommerket av f.eks. et grossistprodukt for innendørsdekning vil kunne forbedre tjenestekvaliteten innendørs for sluttbrukerne og potensielt kunne stimulere konkurransen i markedet. På den andre siden er det også faktorer som trekker i motsatt retning. Avgrensning til innendørsbruk innebærer en potensielt lite effektiv anvendelse av en verdifull frekvensressurs. Videre er det svært uklart i hvilken grad et eventuelt grossistprodukt vil oppfattes som attraktivt av de eksisterende mobiltilbyderne eller i hvilken grad disse tilbyderne kan se seg tjent med å bruke fribruksfrekvenser innendørs, da de selv disponerer egne frekvenser som også kan anvendes på lignende vis.

Det er betydelig etterspørsel etter frekvenser som kan anvendes til mobilt bredbånd på grunn av den sterke veksten i mobildatakommunikasjon som oppleves over hele verden og ikke minst i Norge. PT har fastslått at det er overskuddsetterspørsel etter de ledige ressursene med tanke på slike anvendelser.

PT legger vekt på at det fremstår som meget usikkert hvorvidt en avsetning av deler av de ledige ressursene til laveffektsanvendelser, fortrinnsvis gjennom fribruk, vil lede til en hensiktsmessig og effektiv frekvensanvendelse. SD slutter seg til denne vurderingen og legger til grunn at det er mest hensiktsmessig å tilby de ledige ressursene til auksjonsvinnere i form av individuelle tillatelser. I den grad etterspørsel og markedsforutsetninger skulle endre seg på kort sikt, har PT anledning til å legge frem alternative forslag til ressursdisponering.

Båndplan

De ledige ressursene som nå er etterspurt, var tilbudt i flerbåndsauksjonen i desember 2013. Alle ledige ressurser i båndet ble da gjort tilgjengelig i dupleksblokker på 2x5 MHz. Det er derfor naturlig at de gjenværende ressursene i båndet tilbys i tre dupleksblokker, hver på 2x5 MHz. Det er ingen grunn til å anta at det vil være noen vesentlig forskjell i verdien på de tre blokkene. Dette innebærer også at blokkene eventuelt kan tilbys som generiske/abstrakte blokker i auksjonen.

Frekvenstak

I auksjonen i desember 2013 ble det ut fra konkurransemessige vurderinger fastsatt frekvenstak for å motvirke at for store frekvensressurser kunne havne hos én eller to tilbydere.

Taket på 2x20 MHz for én enkelt tilbyder i 1800 MHz-båndet ble fastsatt i forbindelse med den konkrete auksjonen og har ikke automatisk effekt i forbindelse med en ny tildeling av ressurser i samme bånd.

Fastsettelse av frekvenstak er et inngripende regulatorisk virkemiddel, som bare bør anvendes av myndighetene når det foreligger særlig grunn for det. Med utgangspunkt i resultatet fra flerbåndsauksjonen der tre tilbydere ervervet omfattende frekvenspakker med ressurser fra 800, 900 og 1800 MHz-båndene, er det etter SDs vurdering vanskelig å se at det foreligger særlig grunn til å gjøre bruk av et frekvenstak ved tildeling av de resterende 2x15 MHz i 1800 MHz-båndet. SD mener derfor at ressursene bør auksjoneres uten takbegrensning, og alle aktører som ønsker det, bør ha anledning til å delta i auksjonen, hvilket også vil bidra til god konkurranse om de ledige resursene.

Tekniske vilkår

Departementet mener at de tekniske vilkårene for frekvensanvendelsen bør være de samme som de tekniske vilkårene nedfelt i tillatelsene for 1800 MHz-båndet utstedet som resultat av flerbåndsauksjonen i desember 2013.

Innplassering i båndet

De ledige frekvensene befinner seg nederst i 1800 MHz-båndet (dupleksdelbåndet 1710-1725/1805-1820 MHz). Dersom én eller flere av tilbyderne som har ressurser i 1800 MHz-båndet, skulle få tilgang til flere ressurser i ny tildelingsrunde, vil plassering av nyervervede ressurser kunne gjøres på flere måter, bl.a. avhengig av hvordan behov for sammenhengende spektrum vektlegges. Nye tillatelser kan plasseres der de ledige ressursene nå befinner seg uansett hvem som erverver spektrum, hvilket innebærer at en tilbyder kan ende opp med spektrum to forskjellige steder i båndet. I dette tilfelle kan selvsagt tilbyderne bli enige seg i mellom om innbyrdes forskyvning i båndet for å oppnå sammenhengende disponible blokker. Alternativt kan eventuelt tilleggspektrum som eksisterende innehaver i båndet måtte erverve, plasseres i tilslutning til innehaverens eksisterende disponible blokk. I dette tilfelle kan det bli påkrevet at noen innehavere forskyver sin nåværende plassering i båndet. En slik tilrettelegging vil samtidig kunne gjøre det ledige spektrumet mest mulig attraktivt.

SD mener spørsmålet om hvordan ervervede blokker plasseres i båndet bør være gjenstand for høring og at PT avgjør hvilken metode som foretrekkes etter å ha vurdert innspill. Reglene for innplasseringen skal være avklart før auksjonen gjennomføres.

Tillatelsers varighet

De ledige ressursene i flerbåndsauksjonen i desember 2013 ble tilbudt med 20 års varighet. Derfor er det naturlig at gjenværende ressurser i en ny tildelingsrunde tilbys med tilsvarende varighet for frekvenstillatelsene. Tildeling av gjenværende ressurser vil kunne bli gjennomført forholdsvis kort tid etter flerbåndsauksjonen. Dette taler for at det er naturlig å gi samme utløpsdato for nye tillatelser utstedt som følge av ny tildelingsrunde som tillatelsene knyttet til ledige 1800 MHz-ressurser gitt i desember 2013. Departementet mener følgelig at nye tillatelser bør gis med varighet til og med 31. desember 2033.

Auksjonsformat

Utgangspunktet for auksjonen bør være at den gjennomføres slik at den kan gi en effektiv fordeling av ressursene samtidig som staten kan oppnå et auksjonsproveny som reflekterer frekvensressursenes markedsverdi. Auksjonsformatet kan ikke vurderes isolert, men bør ses i

sammenheng med øvrige auksjonsregler, herunder frekvenstaksregler, minstepriser mv. En ny auksjon forholdsvis kort tid etter en auksjon der frekvenser i samme bånd ble fordelt, bør som tidligere påpekt, ikke foretas på gunstigere vilkår enn ved forrige tildeling. Et lukket auksjonsformat er derfor aktuelt. Det er imidlertid konstatert overskuddsetterspørsel, og det legges ikke opp til å anvende frekvenstak ved ny tildelingsrunde. Dette kan skjerpe konkurransen om ressursene samtidig som forutsetningene for tildelingen blir noe annerledes enn hva de var under fjorårets auksjon. PT kan derfor vurdere nærmere om det bør benyttes et åpent auksjonsformat for disse ressursene.

PT har foreslått at spørsmålet om auksjonsformat bør gjøres til gjenstand for høring. Dette begrunnes også ut fra at bransjen var sterkt kritisk til at auksjonsformatet ikke var gjenstand for høring, da øvrige auksjonsregler ble hørt i fjor høst i forkant av flerbåndsauksjonen. SD er enig med PT i at det er hensiktsmessig å vurdere synspunkter fra markedet før auksjonsformatet fastlegges. PT fastsetter endelig auksjonsformat etter en helhetsvurdering der hensynet til effektiv resursfordeling og et proveny som reflekterer ressursenes markedsverdi ivaretas.

Om minstepris

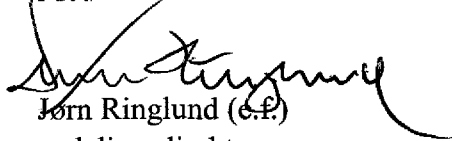
Ved gjennomføring av en auksjon forholdsvis kort tid etter at det er auksjonert ut tilsvarende ressurser i samme frekvensbånd, er det naturlig å anvende en minstepris som er identisk med minsteprisen fastsatt for tilsvarende ressurser i fjorårets flerbåndsauksjon, dersom samme auksjonsformat anvendes. Følgelig legger SD til grunn at det benyttes en minstepris på NOK 5 millioner per dupleksblokk på 2x5 MHz dersom det gjennomføres en lukket auksjon.

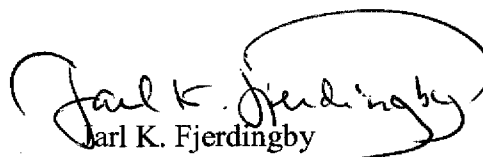
Dersom det blir valgt et åpent auksjonsformat, jf. behandling av dette spørsmålet ovenfor, vil det være naturlig å vurdere minstepris på nytt. SD legger til grunn at PT foretar en slik vurdering og fastsetter eventuelt ny minstepris dersom det anses hensiktsmessig å benytte et åpent auksjonsformat. Minsteprisen skal imidlertid ikke fastsettes lavere enn NOK 5 millioner per dupleksblokk på 2x5 MHz.

Som for øvrige ressurser i 1800 MHz-båndet, legges det til grunn at frekvensressursene som tildeles ilegges frekvensavgift.

SD ønsker å bli holdt orientert om fremdriften i arbeidet og ber om at PT gjør SD særskilt oppmerksom på nye og vesentlige problemstillinger som måtte oppstå underveis i prosessen.

Med hilsen


Jørn Ringlund (e.f.)
avdelingsdirektør


Jarl K. Fjerdingsby
fagdirektør