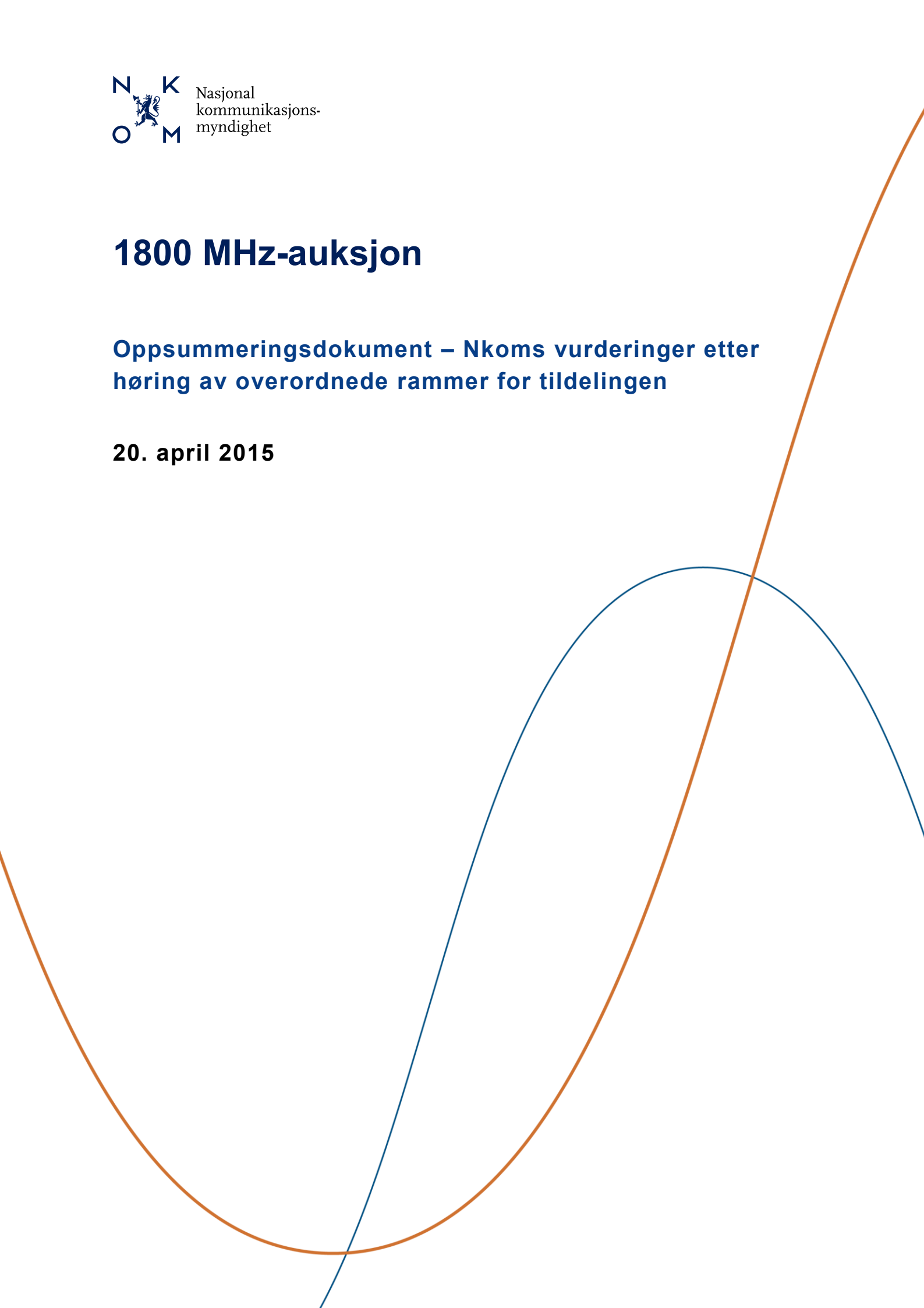


1800 MHz-auksjon

**Oppsummeringsdokument – Nkoms vurderinger etter
høring av overordnede rammer for tildelingen**

20. april 2015



Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	3
2	Frekvenstak.....	3
3	Auksjonsformat	4
4	Plassering i frekvensbåndet.....	5
5	Minstepris.....	5
6	Øvrige innspill	6
6.1	Ekstern revisjon	6
6.2	Alternativ anvendelse av de ledige ressursene.....	6

1 Innledning

Samferdselsdepartementet (SD) har besluttet at frekvensene 1710-1725 MHz / 1805-1820 (2 x 15 MHz) skal tildeles gjennom en åpen konkurranse i form av auksjon. SD har delegert oppdraget med gjennomføring av auksjonen til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom), jf. brev fra SD datert 28. mars 2014.

I perioden fra 3. april til 2. mai 2014 gjennomførte Nkom en høring av de overordnede rammene for auksjonen.

I dette dokumentet oppsummeres høringsinnspillene som kom inn og Nkoms vurderinger av disse. På bakgrunn av innspillene har Nkom utarbeidet utkast til auksjonsregler mv. som nå er på høring. Høringsperioden er fra 20. april til 1. juni 2015.

2 Frekvenstak

Nkom har mottatt innspill om fastsettelse av frekvenstak i 1800 MHz-båndet. Dette var i utgangspunktet ikke en del av høringen fordi den overordnede føringen gitt av SD er at de ledige ressursene skal auksjoneres ut uten frekvenstak. På bakgrunn av innspillene har Nkom likevel valgt å knytte noen kommentarer til dette punktet.

I innspillene gis det uttrykk for ulike synspunkter. Det har på den ene siden blitt fremmet innspill hvor det anføres at det ikke bør være takbegrensning i auksjonen og at alle aktører må få like muligheter til å konkurrere om ressursene. På den annen side har det kommet innspill hvor det er anført at frekvenstaket fra auksjonen i desember 2013 skal opprettholdes (2 x 20 MHz) og innspill på at frekvenstaket bør fastsettes til 2 x 25 MHz (inkludert eksisterende tillatelser i båndet). Innføringen av frekvenstak begrunnes i høringsinnspillene med hensynet til å legge til rette for en bærekraftig konkurranse, fjerning av frekvensasymmetri og hensynet til at en fjerde aktør får mulighet til å by på frekvensene.

I 800 MHz-, 900 MHz- og 1800 MHz-auksjonen i desember 2013 (heretter omtalt som multibåndauksjonen) ble det fastsatt frekvenstak av hensyn til å legge til rette for en bærekraftig konkurranse i markedet på lang sikt. Takreguleringen i den auksjonen var ment å sikre at ressursene ble fordelt på minst tre tilbydere. Taket på 2 x 20 MHz for én enkelt tilbyder i 1800 MHz-båndet ble fastsatt i forbindelse med denne konkrete auksjonen og har ikke automatisk effekt i forbindelse med en ny tildeling av ressurser i samme bånd, jf. brev fra SD datert 28. mars 2014. Dersom frekvenstaket på 2 x 20 MHz opprettholdes, ville dette medføre at aktørene som vant ressurser ved multibåndauksjonen utestenges fra å by i den kommende 1800 MHz-auksjonen.

I tillegg var det andre hensyn som gjorde seg særlig gjeldende ved multibåndauksjonen, spesielt auksjonens størrelse og betydning og mengden ressurser som inngikk i tildelingen. Ved den tildelingen var det derfor særlig viktig for myndighetene å sikre at ikke for store frekvensressurser kunne havne hos én eller to tilbydere.

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 multibåndauksjonen der tre tilbydere ervervet omfattende frekvenspakker med ressurser i 800 MHz-, 900 MHz- og 1800 MHz-båndene, er det etter myndighetenes vurdering vanskelig å se at det foreligger særlig grunn til å gjøre bruk av et frekvenstak ved tildeling av de resterende 2 x 15 MHz i 1800 MHz-båndet. Myndighetene mener derfor at ressursene bør auksjoneres uten takbegrensning, og at alle aktører som ønsker det bør ha anledning til å delta i auksjonen.

Det er følgelig ikke fastsatt et frekvenstak i auksjonen.

3 Auksjonsformat

I høringen ba Nkom om bransjens vurdering av hvilket auksjonsformat som best mulig legger til rette for en tildeling av de ledige blokkene i 1800 MHz-båndet som ivaretar hensynet til en effektiv ressursfordeling og et proveny som reflekterer ressursenes markedsverdi.

I innspillene gis det uttrykk for ulike synspunkter. I ett av innspillene gis det uttrykk for at Nkom bør benytte et lukket auksjonsformat (lukket kombinatorisk førstepris). Det argumenteres for at de samme hensynene gjør seg gjeldende nå som ved auksjonen i desember 2013 og at auksjonen derfor bør være lukket, så ikke store aktører har så gode vilkår for å overby og utestenge mindre aktører. Videre argumenteres det for at selskapene må foreta en selvstendig vurdering av frekvensenes verdi og at en åpen budprosess derfor ikke har verdi for selskapene.

Det har imidlertid kommet en rekke innspill hvor det er anført at en åpen flerrundeauksjon er best egnet til å sikre en effektiv ressursfordeling, at budgivningen i seg selv genererer verdifull informasjon for budgiverne og at en åpen auksjon i tillegg er enklere og mindre ressurskrevende for budgiverne å delta i.

Nkom vil fremheve at auksjonsformatet ikke kan vurderes isolert, men må ses i sammenheng med øvrige auksjonsregler, herunder frekvenstak, minstepriser mv. Rammene for denne tildelingen er ikke identiske med rammene for multibåndauksjonen. En grunnleggende forskjell

er at det ikke er fastsatt noe frekvenstak. Etter auksjonen i desember 2013 ser Nkom også at markedssituasjonen har endret seg.

Nkom er av den oppfatning at en åpen auksjonsprosess i dette tilfellet kan legge til rette for en effektiv tildeling hvor ressursene tildeles de budgiverne som verdsetter dem høyest og hvor myndigheten samtidig oppnår et proveny som i rimelig grad avspeiler ressursenes verdi.

Ut fra en helhetsvurdering mener Nkom derfor at målsettingene ved auksjonen best oppnås ved anvendelse av et åpent format.

4 Plassering i frekvensbåndet

Nkom ba i høringen om bransjens innspill på en rekke problemstillinger knyttet til ulike muligheter for plassering av tildelte frekvensblokker i båndet.

Etter auksjonen i desember 2013 innehar Telenor Norge AS (Telenor), TeliaSonera Norge AS (TeliaSonera) og ICE Communication Norge AS (ICE) 2 x 20 MHz hver i 1800 MHz-båndet. De ledige frekvensene er plassert nederst i frekvensbåndet. Telenor har tillatelse til å bruke frekvensene som ligger rett over de ledige frekvensene i båndet. TeliaSonera er innplassert over Telenor, og ICE er innplassert øverst i frekvensbåndet.

Nkom vurderer det slik at det ikke er grunnlag for å pålegge eksisterende tillatelsesinnehavere i 1800 MHz-båndet spektral flytting i forbindelse med auksjonen. Nkom ønsker imidlertid å legge til rette for at alle innehavere av tillatelser i 1800 MHz-båndet skal kunne få sammenhengende frekvensblokker. Nkom legger derfor opp til at vinnere i auksjonen skal få noe tid til kunne forhandle med eksisterende tillatelsesinnehavere i frekvensbåndet om plassering, som beskrevet i auksjonsreglene.

5 Minstepris

Som utgangspunkt kan ikke minsteprisen fastsettes lavere enn NOK 5 millioner per 2 x 5 MHz blokk, jf. brev fra SD datert 28. april 2014.

Nkom har mottatt innspill hvor det argumenteres for at minsteprisen bør fastsettes til NOK 10-15 millioner per blokk. Nkom oppfatter imidlertid at forslaget er knyttet til forslaget fra samme aktør om å opprettholde frekvenstaket på 2 x 20 MHz. Dette vil medføre at de tre aktørene som vant ressurser ved fjorårets auksjon utestenges fra å by i denne auksjonen. Et slikt frekvenstak ville medføre sterkt redusert konkurranse om ressursene i auksjonen og påvirke

myndighetenes mulighet for å oppnå et proveny som reflekterer ressursenes markedsverdi, noe som ikke er i tråd med målsettingene for auksjonen, jf. avsnitt 2. Som nevnt i avsnitt 2 er en av de overordnede føringene gitt av SD at de ledige ressursene skal auksjoneres ut uten frekvenstak. Nkom finner det derfor ikke relevant å vurdere forslaget om en minstepris på NOK 10-15 millioner nærmere.

Nkom har videre mottatt innspill som fremmer det synspunktet at minsteprisen bør opprettholdes på NOK 5 millioner for en dupleksblokk.

Nkom har vurdert minsteprisen på blokkene i sammenheng med auksjonsformatet og øvrige auksjonsregler og finner ikke at det er særlige grunner til at minsteprisen skal økes utover NOK 5 millioner per 2 x 5 MHz.

6 Øvrige innspill

6.1 Ekstern revisjon

Nkom har mottatt et høringsinnspill hvor det argumenteres for at en uavhengig tredjepart skal kontrollere at auksjonen er blitt gjennomført i henhold til reglene, og at utpeking av vinnere og prisberegninger er korrekte, slik det ble gjort ved multibåndauksjonen.

Nkom vil fremheve at tidligere frekvenstildelinger – både ved åpne og lukkede budprosesser – har vært gjennomført uten ekstern revisjon. Det var særlige forhold ved multibåndauksjonen, som auksjonens størrelse og betydning og det lukkede auksjonsformatet med kombinatorisk budgivning, som tilsa at det var behov for å få verifisert at beregningene av vinnerkombinasjonene var korrekte.

Nkom vurderer at slike særlige hensyn ikke gjør seg gjeldende ved denne auksjonen. Nkom viser til at auksjonen er relativt lite komplisert og at budgivning foregår over én eller flere åpne runder.

Det vil følgelig ikke bli foretatt en ekstern revisjon av auksjonsresultatet i denne auksjonen.

6.2 Alternativ anvendelse av de ledige ressursene

Nkom har mottatt innspill som argumenterer for at en del av de ledige ressursene bør allokere til fribruk, f.eks. til etablering av laveffektsystemer som kan gi innendørsdekning for mobile tjenester. Nkom er kjent med at det i blant annet Storbritannia og Sverige er avsatt

frekvenser til slike formål. Nkom viser videre til at denne problemstillingen diskuteres i et av de øvrige høringsinnspillene der Nkoms vurdering som oppsummert nedenfor, støttes.

Det er mulig å se for seg visse positive effekter ved en slik anvendelse av deler av 1800 MHz-båndet. Tilbud i ekommarkedet av f.eks. et grossistprodukt for innendørsdekning vil kunne forbedre tjenestekvaliteten innendørs for sluttbrukerne og potensielt kunne stimulere konkurransen i markedet. På den annen side er det også faktorer som trekker i motsatt retning. 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 kan anvendes på lignende vis.

Det er betydelig etterspørsel etter frekvenser som kan anvendes til mobilt bredbånd på grunn av den sterke veksten i mobildatatrafikken som oppleves over hele verden og ikke minst i Norge. Videre er det ved denne auksjonen allerede konstatert overskuddsetterspørsel.

Nkom mener at det fremstår som usikkert hvorvidt en avsetning av deler av de ledige ressursene til laveffektstjenester, fortrinnsvis gjennom fribruk, vil lede til en hensiktsmessig og effektiv frekvensanvendelse. Nkom vurderer derfor at det er mest hensiktsmessig å tildele de ledige ressursene i form av individuelle tillatelser ved auksjon.