

# 1800 MHz-auksjon

**Oppsummeringsdokument – Nkoms vurderinger etter  
høring av utkast til auksjonsregler med vedlegg**

**15. juli 2015**



## Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	3
2	Sammenhengende spektrum .....	3
2.1	Bakgrunn .....	3
2.2	Høringsinstansenes syn.....	4
2.3	Nkoms vurdering.....	5
3	Frekvenstak.....	6
4	Om budgivningen i auksjonen .....	7
4.1	Registreringsbud og obligatoriske bud i første runde.....	7
4.2	Om komplementære verdier .....	8
5	Sekundær bruk av frekvensressursene og nabobåndgrenser .....	8
6	Frekvensavgifter .....	9
7	Krav til bankgaranti.....	9
8	Enkelte mindre justeringer i auksjonsreglene.....	10

---

# 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. Nkom gjennomførte i 2014 en høring av de overordnede rammene for auksjonen.

I perioden fra 20. april til 1. juni 2015 gjennomførte Nkom en høring av de detaljerte auksjonsreglene. I dette dokumentet oppsummeres høringsinnspillene som kom inn og Nkoms vurderinger av disse. På bakgrunn av innspillene har Nkom fastsatt endelige auksjonsregler med vedlegg.

## 2 Sammenhengende spektrum

### 2.1 Bakgrunn

Blokkene i 1800 MHz-båndet som skal tildeles i den kommende auksjonen er plassert nederst i båndet. Telenor, TeliaSonera og ICE har tillatelse til å bruke 2 x 20 MHz hver og plasseringen fremgår av figuren nedenfor.

2 x 15 MHz LEDIG	2 x 10 MHz Telenor 31.12.2033	2 x 10 MHz Telenor 31.12.2028	2 x 10 MHz TeliaSonera 31.12.2028	2 x 10 MHz TeliaSonera 31.12.2033	2 x 20 MHz ICE 31.12.2033
---------------------	-------------------------------------	-------------------------------------	---	---	---------------------------------

Dersom tillatelsesinnehaverne som er plassert over Telenor i frekvensbåndet vinner ressurser i den kommende auksjonen, vil disse innehaverne bare få sammenhengende spektrum dersom innehavere som er plassert lenger ned i båndet flytter seg frivillig eller blir pålagt flytting av myndigheten. I Nkoms oppsummeringsdokument etter høringen av de overordnede rammene for tildelingen av de ledige blokkene i 1800 MHz-båndet, skrev Nkom følgende:

*"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."*

Forslaget om å sette av to uker til forhandling om plassering i båndet mellom de ulike aktørene er tatt inn i utkastet til auksjonsregler punkt 10.4 og er formulert slik:

*"In the case that TeliaSonera or ICE wins extra spectrum in the auction this will in principle lead to a non-contiguous allocation. However in such a case, winners in the auction and existing licence holders will have the opportunity to negotiate placement in the band to allow for contiguous spectrum for all licence holders. The negotiation will be on a voluntary basis and will not be facilitated by Nkom. However, Nkom grants a two week "negotiation window" after the Allocation Stage process is completed."*

Dersom vinnerne ikke blir enige om plassering innenfor de to ukene som er satt av til forhandlinger, vil Nkom foreta administrativ innplassering av vinnerne i auksjonen etter reglene angitt i auksjonsreglene punkt 10.4.

## **2.2 Høringsinstansenes syn**

Nkom har fått høringsinnspill på at et slikt "forhandlingsvindu" om plassering i båndet har liten verdi om Nkom ikke pålegger flytting av eksisterende tillatelsesinnehavere for å sikre tildeling av sammenhengende spektrum. Det anføres at Nkoms grunnlag for å pålegge flytting følger klart og tydelig av forbeholdet i punkt 8 i gjeldende tillatelser, som lyder slik:

*"Frekvenstillatelsen kan endres, også til skade for Innehaver, dersom endring er en nødvendig følge av Norges folkerettslige forpliktelser. Det samme gjelder dersom endringen er en nødvendig følge av internasjonalt harmoniseringsarbeid som norske myndigheter slutter seg til, endret nasjonal lovgivning eller det er nødvendig som følge av andre viktige samfunnshensyn."*

I ett høringsinnspill foreslås det også at det oppstilles som en forutsetning for deltakelse i auksjonen at man er villig til å endre plassering i frekvensbåndet, slik at det kan tildeles sammenhengende spektrum. Det anføres at dersom punkt 10.4 i auksjonsreglene fastholdes, vil dette øke faren for frekvenskonsentrasjon generelt og i 1800 MHz-båndet spesielt, og vil gjøre det nødvendig å innta en bestemmelse om frekvenstak i auksjonsreglene.

Nkom har også fått høringsinnspill der det uttales at en frivillig ordning med forhandlinger om plassering, samtidig som det legges opp til en forutsigbar administrativ innplassering dersom aktørene ikke blir enige, er fornuftig.

## 2.3 Nkoms vurdering

Dersom eksisterende innehavere av tillatelser i 1800 MHz-båndet skal pålegges å endre plassering etter den kommende auksjonen av ledige ressurser i båndet, vil dette innebære en endring av frekvenstillatelsene som ble utstedt av SD i desember 2013. Frekvenstillatelsene tildeles ved enkeltvedtak og adgang til omgjøring av vedtaket følger av forvaltningslovens regler for omgjøring av enkeltvedtak.

I dette tilfellet følger grunnlaget for en eventuell omgjøring enten av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrettslige regler, jf. forvaltningsloven § 35 femte ledd.

Når det gjelder grunnlag i vedtaket selv, her frekvenstillatelsene fra desember 2013, er det inntatt en klausul om at vedtaket kan omgjøres dersom det er "*nødvendig som følge av andre viktige samfunnshensyn*". Formuleringen "*andre viktige samfunnshensyn*" er vid, og hensynet til effektiv utnyttelse av frekvensressurser vil være et slikt viktig samfunnshensyn.

Bestemmelser om endringer som inntas i vedtaket kan imidlertid ikke utvide omgjøringsadgangen som følger av den alminnelige forvaltningsretten, herunder omgjøring på ulovfestet grunnlag. Omgjøring på ulovfestet grunnlag forutsetter at det er klar og vesentlig interesseovervekt for omgjøring. Det må særskilte og kvalifiserte omstendigheter til for at et vedtak kan omgjøres på dette grunnlaget. Omgjøringsadgangen er ment å være en sikkerhetsventil for tilfeller der omgjøringsbehovet skyldes en uventet og vesentlig endring i forutsetningene som vedtaket bygger på.

Tillatelsene i 1800 MHz-båndet ble som omtalt ovenfor utstedt etter multibåndauksjonen<sup>1</sup> i 2013. Før auksjonen hadde Telenor og TeliaSonera allerede fått tildelt 2 x 10 MHz hver, hvor tillatelsene utløper 31. desember 2028. Disse ressursene inngikk ikke i tildelingen i 2013, men innplasseringen av disse ble justert<sup>2</sup> for å forhindre fragmentering og for å sikre at Telenor og TeliaSonera ville få sammenhengende frekvensressurser dersom de ervervet nye ressurser i multibåndauksjonen. Reglene for tildeling i 1800 MHz-båndet<sup>3</sup> var basert på følgende regler:

1. blokker som tildeles til hver vinner skal være sammenhengende
2. eventuelle usolgte blokker skal være sammenhengende og plasseres nederst i båndet.

I auksjonsreglene ble det angitt en bestemt innplassering av Telenors og TeliaSoneras tillatelser som utløper i 2028. Plasseringen av disse tillatelsene ble lagt så nært opp til de opprinnelige plasseringene som mulig, men slik at det ble mulig å dele hele frekvensbåndet

<sup>1</sup> 800 MHz-, 900 MHz- og 1800 MHz-auksjonen i desember 2013

<sup>2</sup> 800, 900 and 1800 MHz auction: Auction rules, 28 October 2013, pkt. 2.3

<sup>3</sup> 800, 900 and 1800 MHz auction: Auction rules, 28 October 2013, pkt. 2.3.1

inn i blokker på 2 x 5 MHz. Aktørene fikk anledning til å velge om de ville bli innplassert etter den angitte plasseringen og få eventuelt nytt spektrum sammenhengende med dette, eller om de ville by på plassering i båndet.

Auksjonsreglene ga alle aktørene mulighet til å by på plassering, og dermed også muligheten til å by på en plassering i nedre del av båndet, hvor det var kjent at eventuelle usolgte blokker ville bli plassert.

Tildelingene av plassering etter auksjonen var følgelig basert på angitte regler og valg aktørene hadde gjort. Ved budgivning på plassering var det også en naturlig konsekvens at én aktør ville bli plassert nærmest eventuelle usolgte blokker. På bakgrunn av reglene som lå til grunn for tildelingen og de valgene aktørene gjorde i multibåndauksjonen er Nkom av den oppfatning at de øvrige aktørene som ble tildelt frekvensressurser i båndet i 2013, ikke kan ha berettiget forventning om å få usolgte blokker plassert sammen med eksisterende frekvensbeholdning ved en ny tildelingsrunde. Etter Nkoms oppfatning foreligger det ikke uventede og vesentlige endringer av forutsetningene som tillatelsene bygger på.

Når det gjelder innspillet om å sette endring av innplassering som betingelse for deltakelse i auksjonen, er Nkom av den oppfatning at dette vil innebære en omgjøring av tillatelsene som må vurderes mot samme endringsgrunnlag som følger av den alminnelige forvaltningsretten.

Selv om Nkom vurderer det slik at det ikke er grunnlag for å pålegge flytting, viser Nkom til at det at spektrumstillatelsene er omsettelige og at vinnere i den kommende auksjonen har anledning til å forhandle med eksisterende innehavere om flytting.

### 3 Frekvenstak

Som omtalt ovenfor har Nkom fått høringsinnspill som går på at det vil være behov for å innføre frekvenstak dersom eksisterende tillatelsesinnehavere ikke pålegges flytting i 1800 MHz-båndet, og eventuelle nye blokker tillatelsesinnehaverne får tildelt plasseres i nedre del av båndet. Frekvenstaket er foreslått til 2 x 25 MHz inkludert eksisterende tillatelser.

Det kom også høringsinnspill om frekvenstak i høringen av de overordnede rammene for 1800 MHz-auksjonen. I Nkoms oppsummeringsdokument etter høringen er det vist til at dette ikke var en del av høringen fordi den overordnede føringen fra SD var at de ledige ressursene skulle auksjoneres ut uten frekvenstak. I tillegg har Nkom vist til følgende:

*"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.<sup>4</sup>*

Etter Nkoms oppfatning gjør de samme argumentene mot å sette frekvenstak i denne auksjonen seg fortsatt gjeldende.

## 4 Om budgivningen i auksjonen

### 4.1 Registreringsbud og obligatoriske bud i første runde

Nkom har mottatt innspill med henvisning til avsnitt 6.3 i auksjonsreglene hvor det bes om at det presiseres hva som vil skje med usolgte blokker dersom det er overskuddstilbud i den første budrunden i auksjonen.

Forberedelser til og gjennomføring av auksjoner er en tids- og ressurskrevende oppgave. Det vil derfor bare bli avholdt auksjon dersom det er overskuddsetterspørsmål på registreringstidspunktet. Regelen i avsnitt 6.3 skal sikre at det avklares om det er overskuddsetterspørsmål ved registreringsfristen.

Nkom legger til grunn at budgivere som registrerer seg til auksjonen, gir uttrykk for etterspørsmål og innleverer nødvendig bankgaranti, også har intensjoner om å by i auksjonen. Dersom Nkom erfarer at dette ikke er tilfellet, vil Nkom vurdere å sette enda strengere krav for deltagelse ved senere auksjoner.

Dersom det er usolgte blokker etter den første budrunden, vil Nkom måtte foreta nye vurderinger og fatte nye beslutninger før det kan gjennomføres en ny tildeling. Det kan i den forbindelse også være relevant å foreta nye vurderinger av anvendelsen av frekvensene. På nåværende tidspunkt er det vanskelig for Nkom å angi nærmere hvor lang tid det vil ta før eventuelle usolgte blokker vil bli tildelt.

---

<sup>4</sup> 1800 MHz-auksjon: Oppsummeringsdokument – Nkoms vurderinger etter høring av overordnede rammer for tildelingen, 20. april 2015, punkt 2

## 4.2 Om komplementære verdier

Nkom har mottatt innspill på avsnitt 7.3 i utkastet til auksjonsreglene som fastsetter at inngitt bud er bindende *opp til* det antallet frekvensblokker som budet omfatter. Ifølge høringsinstansen vil konsekvensen av denne regelen sett i sammenheng med regelen om Market Clearing-runden i avsnitt 10.2.6 i utkastet, være at budgivere som primært er interessert i å kjøpe flere frekvensblokker, kan ende opp med å betale en overpris for én enkelt frekvensblokk.

Nkom er enig i at utkast til auksjonsregler ikke tok høyde for det man omtaler som komplementære verdier. Dersom en budgiver har komplementære verdier for kjøp av to frekvensblokker vil dette medføre at budgiverens verdivurdering for to blokker er høyere enn to ganger verdivurderingen for én enkelt blokk.

På bakgrunn av innspillet har Nkom endret den omtalte bestemmelsen slik at det legges til rette for at budgiveren kan uttrykke verdivurderinger med komplementære verdier i auksjonen. Nkom er oppmerksom på at regler som legger til rette for budgivning ut fra komplementære verdier kan implementeres i auksjonen på flere måter, for eksempel ved auksjonsformater som tillater kombinatorisk budgivning (som eksempelvis Combinatorial Clock Auction (CCA)). Nkom mener imidlertid at det ikke er hensiktsmessig å implementere et relativt komplisert auksjonsformat som CCA ved denne tildelingen. I de endelige auksjonsreglene har Nkom lagt vekt på at reglene skal være enkle å forstå og implementere. Market Clearing-runden som var beskrevet i utkast til auksjonsregler fjernes og det innføres en ny auksjonsrunde som gjennomføres som en enkelt lukket førsteprisauksjon, og som inntreffer dersom det er usolgte blokker etter den opprinnelige auksjonsrunden. Det er ikke obligatorisk å by i den ekstra budrunden. Endringene er beskrevet i avsnitt 10.2.6 i de endelige auksjonsreglene.

## 5 Sekundær bruk av frekvensressursene og nabobåndgrenser

Utkastet til spektrumstillatelse i 1800 MHz-båndet som har vært på høring, har blant annet bestemmelser om sekundær bruk av frekvensressursene og definisjoner av nabobåndgrenser. Nkom har fått innspill fra en aktør som mener at det ikke skal tillates sekundær bruk av frekvensene og at nabobåndgrensene ikke er godt nok definert i tillatelsene. Høringsinstansen gir imidlertid uttrykk for at de ser at utkastet til spektrumstillatelse *"i prinsippet er likelydende tillatelsene som ble utstedt i 2013"* og at de er enige i at det er fornuftig ikke å endre tillatelsene *"så lenge det er snakk om frekvenser i samme bånd og med lik utløpsdato"*.

Nkom viser til at det er et ønske fra myndighetens side at tillatelsene til bruk av frekvenser i 1800 MHz-båndet som skal tildeles nå, i størst mulig grad er like tillatelsene i båndet som ble utstedt i desember 2013. For øvrig viser Nkom til at det kom innvendinger mot de samme



bestemmelsene i høringen av auksjonsreglene for multibåndauksjonen i 2013. Ekkommyndigheten kom med vår begrunnelse for hvorfor vi mente at bestemmelsene måtte beholdes i oppsummeringsdokumentet etter høringen<sup>5</sup>. Bestemmelsene om sekundær bruk og nabobåndgrenser videreføres dermed i de endelige tillatelsene.

## 6 Frekvensavgifter

Det følger av punkt 4.4 i utkast til auksjonsreglene og punkt 11 i utkast til spektrumstillatelse at innehaverne av frekvenstillatelse i 1800 MHz-båndet skal betale årlig frekvensavgift til staten.

I høringen har Nkom fått innspill på at frekvensavgiftene i Norge er signifikant høyere enn i våre naboland og at auksjonsreglene må endres på dette punktet, med mindre det kan sannsynliggjøres at det høye avgiftsnivået er egnet til å fremme effektiv bruk av ressursene. I høringsinnspillet er det vist til ekomloven § 12-2 hvor det fremgår at *"for å fremme effektiv bruk av ressurser kan det kreves vederlag for tilgang til frekvens-, nummer-, navn- og adresseressurser"*.

Frekvensavgiftens størrelse fastsettes av Stortinget i årlige budsjettvedtak. Nkom viser også til at de samme innvendingene mot frekvensavgiften er kommentert i SDs og Nkoms oppsummeringer av høringsinnspillene av reglene for multibåndauksjonen<sup>6</sup>. Etter vår oppfatning er det på nåværende tidspunkt ikke grunn til å gjøre endringer i reglene som gjelder frekvensavgift.

## 7 Krav til bankgaranti

I ett av høringsinnspillene er det vist til punkt 6.4 i utkast til auksjonsreglene der det står at den norske stat er selvassurandør og at sentrale statlige organer er unntatt plikten til å stille bankgaranti. I høringsinnspillet anføres det at det enten må avklares på forhånd hvorvidt statlig eide virksomheter skal delta i auksjonen eller så må det *"av hensyn til like konkurransevilkår innføres tilsvarende garantikrav for alle deltakerne uavhengig av eierskap"*.

Nkom presiserer at unntaket fra kravet om å levere bankgaranti ikke gjelder alle *"statlig eide virksomheter"* slik det er omtalt i høringsinnspillet, men sentrale statlige organer. Kravet om å levere bankgaranti gjelder eksempelvis for aksjeselskap eller stiftelser som er eid av staten.

<sup>5</sup> "Auksjon av 800 MHz-, 900 MHz- og 1800 MHz-båndene: Samferdselsdepartementets og Post- og teletilsynets vurderinger etter høringen" av 28. oktober 2013, s. 33-34

<sup>6</sup> "Auksjon av 800 MHz-, 900 MHz- og 1800 MHz-båndene: Samferdselsdepartementets og Post- og teletilsynets vurderinger etter høringen" av 28. oktober 2013, s. 18-19

Slik det står i auksjonsreglene er det Nkom som bestemmer hvilke statlige organer unntaket gjelder for. Avgjørelsen baseres på Finansdepartementets oversikt over hvilke statlige virksomheter som anses å være omfattet av prinsippet om staten som selvassurandør av 20. november 1998. Bakgrunnen for unntaket fra kravet om bankgaranti er at staten hefter direkte for disse virksomhetenes forpliktelser.

For ytterligere redegjørelse for denne regelen viser Nkom til SDs og Nkoms oppsummeringer av høringsinnspillene av reglene for multibåndauksjonen<sup>7</sup>.

Nkom ser ikke grunn til å endre denne regelen i de endelige auksjonsreglene.

Nkom viser for øvrig til at kravet til bankgaranti er endret i de endelige auksjonsreglene slik at man ved registrering til auksjonen er forpliktet til å inngi en bankgaranti på NOK 15 millioner uavhengig av om man inngir et bud på en, to eller tre blokker ved registrering, se avsnitt 6.4 i auksjonsreglene. Bakgrunnen for dette er at reglene for "eligibility" i punkt 6.3 er endret slik at alle budgivere har en "eligibility" på tre blokker dersom det blir auksjon.

## 8 Enkelte mindre justeringer i auksjonsreglene

Høringsinstansene har påpekt enkelte uklarheter og skrivefeil i utkastet til auksjonsregler. Nkom er enige i disse innspillene og har gjort noen mindre endringer i auksjonsreglene. Disse endringene er markert i dokumentet "Auksjonsregler med endringer".

Nkom viser til at det i auksjonsreglene for multibåndauksjonen ble tatt forbehold om at myndigheten kan foreta ny innplassering av frekvensene i 1800 MHz-båndet, ved tildeling av tillatelsene som utløper 31. desember i 2028<sup>8</sup>. Det samme forbeholdet tas inn i auksjonsreglene for denne auksjonen, se de endelige auksjonsreglene avsnitt 2.1.

---

<sup>7</sup> "Auksjon av 800 MHz-, 900 MHz- og 1800 MHz-båndene: Samferdselsdepartementets og Post- og teletilsynets vurderinger etter høringen" av 28. oktober 2013, s. 22-23

<sup>8</sup> 800, 900 and 1800 MHz auction: Auction rules, 28 October 2013, pkt. 2.3.1