

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

Kontaktperson
Frode Lillebakken
41319027
frode.lillebakken@telia.no

Sent elektronisk til
firmapost@nkom.no

Referanse
700 MHz- og 2,1 GHz-båndene

Elektronisk kopi:
yvk@nkom.no

Vedr. Auksjonsregler for tildeling av 700 MHz- og 2,1 GHz-båndene

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) publiserte 20. desember 2018 forslag til regler for den kommende auksjonen av frekvenser i 700 MHz og 2,1 GHz båndene (Auksjon # 28). Frist for eventuelle merknader forslagene er satt til 13. februar 2019.

Telia Norge AS (Telia) vil i det følgende benytte seg av anledningen til å knytte noen kommentarer til de foreslåtte auksjonsreglene.

1 Overordnede rammer

1.1 Generelt

Samtidig med publiseringen av regleverksforslaget, la Nkom også fram de endelige rammene for auksjonen, jf. dokumentet «*Overordnede rammer for tildelingen av 700 MHz- og 2,1 GHz-båndene*» datert 20. desember 2018.

På hjemmesiden presiserer Nkom at de overordnede rammene som allerede har vært gjenstand for høring, ikke skal omfattes av denne høringen. Telia er likevel av den oppfatning at høringssvaret som ble avgitt i forbindelse med de overordnede rammene for auksjon, også vil ha relevans i forhold til foreslåtte auksjonsregler. Telia viser derfor generelt til tidligere høringssvar datert 20. august 2018.

1.2 Foreslåtte auksjonsregler må tilpasses overordnede rammer

Det vises til forslag til auksjonsregler, punkt 1 «*Introduction*», hvor det legges til grunn at auksjonsreglene vil, sammen med de overordnede rammene, utgjøre regelverket for den kommende auksjonen, jf. tredje avsnitt, hvor det bl.a. heter at:

«The final auction rules will constitute, together with the document entitled "Overordnede rammer for tildeling av 700 MHz- og 2,1 GHz-båndene" (...), published 20 December 2018, the regulations for the award.»

Dette kan, slik Telia ser det, vanskelig forstås annerledes enn at foreslåtte auksjonsregler, herunder vedlegg til disse, må justeres i den grad regelforslagene ikke er overensstemmende med det som følger av de endelig fastsatte rammene for auksjonen.

1.2.1 Ikke krav om bruk av bestemte frekvenser ved oppfyllelse av dekningskrav

Det vises til punkt 3.3 i Nkoms forslag til auksjonsregler, hvor det bl.a. fremgår at det for tillatelsene i 700 MHz-båndet skal gjelde en generell forpliktelse om å etablere dekning til 40 prosent av befolkningen innen

5 år fra tildelingen. Kravet er, som det vises til i forslaget, nærmere presisert i de overordnede rammene og i utkast til frekvenstillatelser.

Telia vil gjøre oppmerksom på at det som fremgår av utkast til frekvenstillatelse for 700 MHz-båndet når det gjelder denne generelle dekningsforpliktelsen, ikke er overensstemmende med det som er fastsatt i tilknytning til denne forpliktelsen i de overordnede rammene for auksjonen.

Det vises i denne sammenheng til Vedlegg 2 til utkast til frekvenstillatelse for 700 MHz-båndet om dekningskrav, der det i beskrivelsen av det generelle kravet om dekning til 40 prosent av befolkningen, jf. punkt 1, bl.a. heter at: «Innehaver kan ikke bruke andre frekvensressurser for å oppfylle kravet» (understreket her).

Foreslåtte auksjonsregler, eller mer presist Vedlegg 2 til frekvenstillatelsen for 700 MHz-båndet, er som nevnt ikke overensstemmende med det som er fastsatt i de endelige rammene for auksjonen. Det vises i denne sammenheng til punkt 4.1 i de overordnede rammene, hvor det i tilknytning til den generelle dekningsforpliktelsen motsetningsvis heter at: «Tillatelsesinnehaverne kan bruke andre frekvensressurser enn 700 MHz-båndet for å oppfylle kravet» (understreket her).

Under henvisning til ovennevnte, og til tidligere innspill fra Telia om hvor viktig det er at tillatelsesinnehaverne må gis anledning til selv å velge hvilke frekvensressurser som skal brukes for å oppfylle dekningskrav, jf. høringsinnspill 20. august 2018 punkt 2.2, bes det om at denne uoverensstemmelsen blir rettet opp slik at også av de endelige auksjonsdokumenter fremgår at tillatelsesinnehaverne kan bruke andre frekvensressurser enn 700 MHz-båndet for å oppfylle den generelle dekningsforpliktelsen.

1.2.2 Ikke adgang til å stille krav om deltagelse i anbudskonkurranse for neste generasjons nødnett

Det vises til foreslåtte auksjonsregler, punkt 5.4, hvor det fremgår som en forpliktelse at vinnende budgivere i auksjonen må delta i den offentlige anskaffelsen av neste generasjons nødnett:

«Nkom refers to the ongoing process of concept study for the next-generation emergency communications network in Norway. Winning bidders of frequency licences in the 700 MHz band are obliged to deliver an offer in a public tender for suppliers of the next-generation emergency communications network»¹

Uten å gjenta det som ble sagt i forrige hørings svar,² vil Telia likevel understreke at det ikke er anledning å oppstille som vilkår forbindelse med tildelingen at vinnerne på et senere tidspunkt må delta i offentlig anskaffelse av neste generasjons nødnett. Det vises i denne sammenheng til bestemmelsen i ekoml. § 6-3, som inneholder en uttømmende liste over hvilke vilkår som kan stilles i forbindelse med frekvenstilldelinger. Den kommende tildelingen av frekvenser i 700 MHz-båndet, og den senere anskaffelsen av neste generasjons nødnett, er to separate forhold som må behandles hver for seg, og ikke blandes sammen slik det legges opp til i de foreslåtte auksjonsreglene.

Dessuten er dette et vilkår som ikke er overensstemmende med hva som endelig har blitt fastsatt i de overordnede rammene for auksjonen. Vilåret har sin opprinnelse i brev 16. mars 2016 fra Samferdselsdepartementet (SD) til Nkom, hvor det bl.a. fremgikk at det skulle «*legges til rette for at tilbydere som får tildelt ressurser i 700 MHz-båndet, er forpliktet til på forespørsel å levere anbud på nødnettjenester og gjennomføre eventuelle forhandlinger om slike leveranser*», jf. punkt 2 i utkast datert 6. juli 2018 til overordnede rammer for auksjonen. At dette ikke har blitt gjentatt som en målsetting i etterkant av høringen av utkast til overordnede rammer, herunder ikke reflektert i SDs brev til Nkom 3. desember 2018 om «*Rammer for auksjonen*», kan vanskelig forstås på annen måte at dette er noe som er forlatt i de endelig fastsatte rammene for auksjonen. Telia ber derfor om at dette vilåret utelates i de endelige auksjonsreglene.

¹ Jf. revidert tekst datert 24. januar 2019

² Jf. hørings svar 20. august 2018, punkt 1



2 Registreringsprosess

2.1 Bankgarantikravet må endres

Det vises til foreslåtte auksjonsregler punkt 6.2 om bankgaranti, hvor det fremgår at det i forbindelse med registreringen skal innleveres en bankgaranti hvor pålydende utover minstebeløpet på NOK 25 mill. vi ha avgjørende betydning for hvor mange blokker vedkommende budgiver kan by på i auksjonen.

Telia mener foreslåtte garantikrav må endres. Istedenfor å operere med som kan kalles for "*individuelle*" bankgarantier tilpasset den enkelte deltakers interesse i auksjonen, bør det i reglene opereres med et "*generelt*" garantikrav som gir anvisning på en fast garantisum som er lik for alle deltakerne i auksjonen.

Foreslåtte regel om individuelle bankgarantier vil, slik Telia ser det, innebære en risiko for at den enkeltes interesse i auksjonen kan bli avslørt i forkant. Bankmiljøet i Norge er ikke større enn at det er stor sannsynlighet for at flere av budgiverne vil innhente bankgaranti fra den samme bankforbindelsen. Risikoen for informasjonslekkasje hos bank- og finansieringsinstitusjon vil elimineres dersom man opererer med et likt garantikrav for alle deltakerne i auksjonen.

Hovedbegrunnelsen for å operere med bankgarantikrav er som det fremgår på Nkoms hjemmeside å «*bidra til å sikre at etterspørselen etter frekvensene er reell*», og således unngå at det unødvendig settes i gang en tidkrevende planleggingsprosess frem mot auksjon der det ikke er reell overskuddsetterspørsel etter frekvensene.³ Krav om generell bankgaranti vil kunne ivareta forannevnte hensyn på samme måte som en krav om individuelle bankgarantier.

2.2 Deltakerne må bli gitt tilstrekkelig tid til auksjonsforberedelsene

Det vises til foreslåtte auksjonsregler punkt 6.3 om «*Registration time frame*». Regelverksforslaget er foreløpig åpent når det gjelder registreringsperiode, dvs. det gjenstår å fylle inn startdato og sluttdato for innlevering av registreringsdokumenter. Telia vil derfor benytte anledningen til å komme med innspill til hvordan registreringsperioden bør utformes.

Av hensyn til å kunne forberede seg for deltagelse i auksjonen, mener Telia at det i auksjonsreglene må opereres med en periode på minimum 3 måneder fra fastsettelsen av endelige auksjonsregler og frem til selve auksjonen starter. Som tidligere påpekt i høringssvaret i forbindelse med de overordnede rammene, behøver deltakerne tid til å kunne gjennomføre praktiske gjøremål som eksempelvis intern styreforankring av auksjonsstrategi og –sum, samt innhenting av bankgaranti.

3 Auksjonsgjennomføringen

3.1 Avsluttende lukket budrunde

Det vises til foreslåtte auksjonsregler punkt 10.2.5 om «*Final sealed-bid round*», hvor det foreslås at Nkom i «*særlige tilfeller*», og etter å ha notifisert budgiverne på forhånd, kan bestemme at det skal holdes en siste lukket budrunde for endelig å avgjøre hvor mange blokker den enkelte budgiver skal få tilslaget på.

Etter Telias oppfatning er ovennevnte regelforslag som åpner for skifte fra åpen til lukket auksjonsformat underveis i auksjonen, i strid med de overordnede rammene for auksjonen som er fastsatt for auksjonen. Det vises i denne sammenheng til punkt 6 om «*Auksjonsformat*» i de endelig fastsatte rammene for auksjonen, hvor det klart og tydelig fremgår at:

«*Auksjonen vil bli gjennomført som en åpen, stigende, flerrunde-auksjon.*»

Under henvisning til det som er sagt ovenfor under punkt 1.2 om at auksjonsreglene må være i overensstemmelse med de overordnede rammene som allerede er fastsatt, må foreslåtte regel derfor utelates i de endelige auksjonsreglene. Adgang til å skifte til auksjonsformat som verken er åpen eller går over flere runder, er ikke forenlig med det som fremgår av de overordnede rammene.

³ <https://www.nkom.no/teknisk/frekvens/tillatelser/hvordan-søke-om-frekvenstillatelser>



Telia er under enhver omstendighet av den oppfatning at det ikke kan opereres med en bestemmelse som dette i auksjonsregelverket, da denne bidrar til uforutsigbarhet og derigjennom unødvendig usikkerhet for auksjonsdeltakerne. Selv om regelen er ment som en unntaksbestemmelse, jf. «*exceptional circumstances*», fremstår det som uklart i hvilke tilfeller Nkom ser for seg at bestemmelsen kan komme til anvendelse. Auksjonsdeltakerne vil måtte ta høyde for denne usikkerheten i sine auksjonsforberedelser, eller sagt på en annen måte; i tillegg til å forberede seg på en åpen auksjon over flere runder, vil deltakerne samtidig forberede seg på en lukket en-budrunde-auksjon. Dette er to helt forskjellige formater som krever vidt forskjellige forberedelser.

Nkom har tidligere operert med tilsvarende bestemmelse, f.eks. i forbindelse med auksjonen av tillatelser i 900 MHz-båndet i 2017 (Auksjon # 24). Til tross for sterk kritikk i høringsrunden fra både Telenor og Telia mot å operere med en slik regel, jf. høringssvar fra nevnte datert hhv. 19. februar 2016 og 26. februar 2016, valgte Nkom å beholde bestemmelsen i de endelige auksjonsreglene. Av vurderingene som ble gjort i etterkant av høringen, fremgår det bl.a. at Nkom ønsket å beholde denne som en slags "sikkerhetsventil" for det tilfellet det skulle oppstå uforutsette og ekstraordinære omstendigheter, jf. «*Tildeling 900 MHz-båndet – Vurderinger ved fastsettelse av endelige auksjonsregler*» av 17. mars 2017.

Slik Telia ser det, er det større betenkeligheter å operere med en slik bestemmelse ved den kommende auksjonen enn det var ved ovennevnte auksjon i 900 MHz-båndet. Bakgrunnen for det er kort fortalt at det er flere typer objekter som skal fordeles i den kommende auksjonen, og et eventuelt formatbytte vil dermed ha større konsekvenser.

Når det er sagt, så er dessuten uforutsigbarheten langt større denne gangen enn den var ved nevnte auksjon i 900 MHz-båndet. Den gangen gjorde Nkom i det minste forsøk på å klargjøre hvilke situasjoner som kunne tenkes å utløse bestemmelsen. Nkom har ikke gjort forsøk på å klarlegge når denne regelen kan tenkes å komme til anvendelse i den kommende auksjonen. Dersom tanken er at dette er en bestemmelse som kun vil komme til anvendelse ved inntreden av helt ekstraordinære og uforutsette omstendigheter, er Telia av den oppfatning at det er mer ryddig opptreden fra myndighetenes side i en slik situasjon å terminere hele auksjonen og heller start opp med en helt ny auksjon. Under enhver omstendighet, og dersom Nkom bestemmer seg for å innta en slik bestemmelse i de endelige auksjonsreglene, må Nkom definere nærmere under hvilke omstendigheter den skal benyttes.

4 Avsluttende merknader

4.1 Administrative avgifter og frekvensavgifter

Det vises til foreslåtte auksjonsregler punkt 3.10 om «Licence terms and conditions», hvor det bl.a. fremgår at de som tildeles tillatelse vil være forpliktet til å betale administrative avgifter, samt frekvensavgifter for 2019. Når det gjelder tillatelse i 700 MHz-båndet, fremgår det at siden denne vil bli gyldig fra 1. november 2019, vil administrative avgifter for dette frekvensbåndet bli innkrevd fra 1. juli 2019. Når det gjelder den årlige frekvensavgiften for 700 MHz-båndet, fremgår det at denne skal betales fra og med den måneden frekvensene er tilgjengeliggjort for tillatelsesinnehaver.

Når det gjelder den administrative avgiften (sektoravgiften), er Telia innforstått med at det følger av forskrift om betaling av sektoravgift at det i utgangspunktet skal betales halv sektoravgift for tillatelser som tildeles etter 1. juli.⁴ Telia mener imidlertid at Nkom under henvisning til samme forskrifts § 22, både kan og bør gjøre unntak fra dette utgangspunktet. Frekvensene i 700 MHz-båndet vil ikke bli stilt til nye tillatelsesinnehaveres disposisjon før i november 2019. Krav om betaling av sektoravgift fra 1. juli 2019 fremstår som urimelig, eller sagt på en annen måte; det fremstår som urimelig å måtte betale avgift for et halvt år der frekvensene kun disponeres 1/3 av denne tiden.

Det må dessuten vektlegges i denne sammenheng at de nye tillatelsesinnehaverne allerede vil ha betalt et stort engangsvederlag for ressursene, herunder at engangsvederlaget er innbetalt om lag et halvt år før ressursene stilles til rådighet. Om myndighetene mot formodning skulle mene at det ikke foreligge grunnlag for å gjøre unntak fra regelen om betaling av halvårs sektoravgift, bør man i hvert fall utsette innbetalingen

⁴ Jf. FOR-2017-03-20-386, § 4 annet ledd



av auksjonsvederlaget til ressursene er tilgjengelige for kjøperne, dvs. til november, og ikke 10 dager etter at auksjonen er avsluttet, jf. foreslåtte auksjonsregler punkt 11.

Når det gjelder den årlige frekvensavgiften, er Telia av den oppfatning at denne først bør begynne å løpe fra 1. januar 2020. Tildeling i november tilsier at disse frekvensene neppe vil bli tatt i operativ bruk i 2019, og det fremstår på det grunnlag som urimelig å måtte betale frekvensavgift på toppen av allerede innbetalt engangsvederlag.

Det vises for øvrig til tabellen «Estimated annual fees pr. 2 x 5 MHz (based on numbers for 2019)» på side 11 i utkastet. Telia ber Nkom bekrefte hvorvidt oppgitte summer er per 2 x 1 MHz eller 2 x 5 MHz.

4.2 Øvrig

Det vises til foreslåtte auksjonsregler punkt 5.1 om «*The participants*», hvor det avslutningsvis gjøres en henvisning til Sikkerhetsloven § 5a.

Telia vil kort bemerke av bestemmelsen som det vises til ble opphevet ved ikrafttreddelsen av ny sikkerhetslov 1. januar 2019 – det antas at korrekt lovhenvisning skal være Sikkerhetsloven § 2-5.

-o0o-

Med vennlig hilsen
Telia Norge AS



Frode Lillebakken
Juridisk direktør

