

# Vurdering av frekvenstak i 2 GHz-båndet

## 1. Innledning

Frekvensbåndet 1920-1980 / 2110-2170 MHz (2 GHz-båndet) er kjernebåndet for produksjon av tredjegerasjons mobilt bredbånd (3G, UMTS, HSPA).  $\frac{3}{4}$  av båndet skal tildeles ved auksjon høsten 2012, inkludert frekvensene som i dag innehas av TeliaSonera Norge (NetCom) og Telenor (tillatelsene utløper 1.12.2012). Mobile Norways frekvenser er ikke gjenstand for tildelingen (tillatelsen utløper 1.1.2020). Figur 1 illustrerer hvilke frekvenser som er inkludert i auksjonen.



Figur 1 - Frekvensene som skal auksjoneres

Fargene illustrerer hvor aktørene er plassert i båndet i dag: **NetCom**, **Telenor**, Mobile Norway.

Etter utløp av søknadsfristen 13. juni 2012 konkluderte PT med at det foreligger overskuddsetterspørsel i båndet. Det er altså etterspørsel etter flere blokker enn hva som er tilgjengelig. I dette notatet vil PT gjøre en vurdering av konkurransesituasjonen og vurdere om vi skal regulere tilgangen til frekvenser i båndet ved å fastsette frekvenstak.

### 1.1. Beskrivelse av situasjonen frem til i dag og føringer fra Samferdselsdepartementet (SD)

Den opprinnelige tildelingen for ca. 12 år siden delte frekvensbåndet i fire tilnærmet like deler. Hver av operatørene fikk tillatelse til ca. 2 x 15 MHz, og det var ikke tillatt å inneha mer enn én tillatelse. Etter den opprinnelige tildelingen og frem til 2008 har det i realiteten bare vært Telenor og NetCom som har tatt i bruk frekvensene og bygget ut sine 3G-nett. De to andre opprinnelige tillatelsesinnehaverne gikk henholdsvis konkurs og leverte tilbake tillatelsen. Hi3G, som senere fikk tildelt tillatelse, tok aldri i bruk frekvensene før de leverte tilbake tillatelsen i 2010. Mobile Norway fikk tildelt sin frekvenstillatelse i 2008, og er i startfasen av utbyggingen.

Historien etter 2000 har vist at det har vært svært vanskelig å få til etablering av fire aktører med egne nettverk i Norge. Dette har resultert i at deler av ressursene i 2 GHz-båndet til enhver tid har stått ledig eller ikke har vært i bruk.

I Samferdselsdepartementets brev til PT 15. mai 2012 uttaler departementet følgende om hva de mener er fordelene med forslag til økt fleksibilitet i båndplanen (vår understreking): "En slik båndplan (figur 1) bør kombineres med adgang for den enkelte tilbyder til å erverve mer enn 2 x 15 MHz dupleksspektrum. Dette vil introdusere en fleksibilitet i planen som åpner for en rekke forskjellige utfall avhengig av markedsaktørenes vurderinger. Samlet sett mener departementet at en slik plan øker sannsynligheten for at alle angjeldende frekvensressurser kommer til god anvendelse for fremtiden."

Fra dette kan vi konkludere med at en løsning som opprettholder dagens situasjon (frekvenstak på tre blokker i henhold til ny båndplan) ikke er aktuell. SD fremhever at det skal være mulig for eksisterende og eventuelle nye aktører å skaffe seg mer enn 2 x 15 MHz. Et eventuelt frekvenstak kan altså minimum være på 4 blokker (2 x 20 MHz). Samtidig sier SD at "*Fordelingen vil først og fremst avgjøres av markedet og aktørenes vurderinger av sine planer og behov*". Vi tolker dette diithen at PT bør være varsom med bruk av frekvenstakregulering. Dette er også i tråd med gjeldende strategi for PTs frekvensforvaltning.

## **2. Formål med frekvenstak**

Et frekvenstak begrenser hvor store ressurser en aktør kan kontrollere. Formålet med frekvenstak er å sikre at flere kan konkurrere i et marked for radiobaserte tjenester, og å hindre at aktører skaffer seg frekvenser bare for å holde potensielle konkurrenter utenfor. Frekvenstak er i utgangspunktet et inngrep i det frie marked og skal benyttes med forsiktighet.

### ***2.1. Hva er risikoen ved å sette frekvenstak?***

PTs strategi for frekvensforvaltningen legger opp til en brukerorientert modell. Det er brukeren som best vet hvordan frekvensene bør benyttes, hvilke behov sluttbrukerne har og dermed hvilke frekvenser som er best egnet for å produsere de tjenestene som er etterspurt. Frekvensbrukeren er også i utgangspunktet i en bedre posisjon enn myndighetene til å vurdere sitt behov for mengden frekvenser som trengs for å produsere tjenestene. Dersom PT regulerer tilgangen på frekvenser ved å sette frekvenstak, hindrer vi potensielt brukerne i å anskaffe de frekvensene de selv mener er nødvendig.

En vanlig forutsetning ved tildeling av frekvenstillatelser er at en riktig utformet auksjon vil allokere frekvensressursen til de som kan utnytte den best og som derfor verdsetter den høyest. Men privat og samfunnsmessig verdi kan divergere i en auksjon fordi deltakerne i auksjonen tar hensyn til hvordan utfallet påvirker konkurransen i det påfølgende markedet. En gitt sammensetning av vinnere kan lede til en mer konkurransehemmende markedsstruktur. Normalt vil det være mer lønnsomt for en aktør med markedsrett å kjøpe seg fri fra konkurranse enn det er for en utfordrer å kjøpe seg til en konkurransesituasjon i markedet.

Utfordringen med å sette frekvenstak ligger i vurderingen av hvor stor spektrumsmengde en aktør har legitim interesse av å tilegne seg. Dersom frekvenstaket settes for lavt vil myndighetene gripe unødige inn i markedet. Dersom det settes for høyt kan det føre til svekket konkurranse i markedet. Begge deler kan føre til dårligere utnyttelse av frekvensressursene.

## **3. Kobling til annen regulering (PTs markedsregulering)**

### ***3.1. Nærmere om mobilmarkedene og gjeldende regulering***

I PTs markedsregulering er mobilområdet delt inn i to ulike grossistmarkeder, markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 15) og markedet for terminering av tale i individuelle offentlige mobilkommunikasjonsnett (marked 7).

PT har gjennomført to markedsanalyser i marked 15, henholdsvis 26. januar 2006 og 5. august 2010. I begge analyser har PT konkludert med at det ikke er effektiv konkurranse i det relevante grossistmarkedet. Store forskjeller i styrkeforholdet mellom de to etablerte tilbyderne med landsdekkende nett (Telenor og TeliaSonera) og de andre tilbyderne (tilbydere med avtale om nasjonal gjesting, MVNO-tilgang eller tjenesteleverandørtilgang) gjorde at PT i gjeldende vedtak fra 5. august 2010 konkluderte med at markedet ikke ville utvikle seg i retning av effektiv konkurranse uten regulering innenfor neste halvannet til to år.

Å få etablert et tredje nettverk har lenge vært ansett som et mål for norsk mobilregulering. SD har flere ganger gitt uttrykk for dette, for eksempel i klagevedtaket i marked 7, 19. mai 2009:

*«Samferdselsdepartementet viser til det telepolitiske målet om rimelige og fremtidsrettede tjenester [...]. Virkemiddelet for å nå dette målet er bærekraftig konkurranse og det tredje nettet er viktig for å oppnå bærekraftig konkurranse. Samferdselsdepartementet mener derfor at det er viktig for utviklingen i det norske mobilmarkedet at det etableres ett tredje nett som kan være en fullverdig konkurrent til dagens to nettilbydere.»*

Etter PTs vurdering er det viktig å se frekvenstilldelinger i sammenheng med markedsreguleringen, da fordelingen av frekvensressurser legger premisser for hva som kan oppnås i markedsreguleringen. Det er altså viktig at tilgangen på frekvenser ikke utelukker en tredje aktør ettersom etableringen av en tredje aktør er en målsetning for myndighetene for å fremme bærekraftig konkurranse. Samtidig er det ikke åpenbart at det må være en helt lik fordeling av frekvensressursene i alle relevante frekvensbånd for at aktører skal være reelle konkurrenter til hverandre. Det som er avgjørende er at aktørene har tilgang til tilstrekkelige frekvensressurser i "riktige" frekvensbånd.

## **4. Behov for frekvenser**

Den store økningen i datatrafikk over mobilnettene de senere årene fører til økt etterspørsel etter frekvensressursene i 2 GHz-båndet. Selv om aktørene kun for få år siden sjelden benyttet seg av alle de tre frekvensblokkene i sine tillatelser, har dette endret seg de seneste par årene. I tett befolkede områder benytter aktørene nå alle tre blokkene (bærebølgene) for å kunne tilby god datakapasitet. PT har i tillegg mottatt meldinger om at det ved enkelte større arrangementer ikke er mulig å håndtere all datatrafikken, selv med bruk av tre bærebølger.

### **4.1. Aktørenes behov for frekvensressurser i ulike bånd**

Det finnes ikke et enkelt svar på hvor store frekvensressurser en aktør har behov for. Her er det mange faktorer som spiller inn, blant annet i hvilket marked aktøren ønsker å konkurrere, ambisjonsnivå, etc. For å kunne være en fullverdig nasjonal nettverksoperatør bør man ha en blanding av frekvenser i lavereliggende (dekningsfrekvenser) og høyereliggende bånd (kapasitetsfrekvenser). Per i dag er 2 GHz-båndet det viktigste båndet for å tilby god kapasitet for mobil datakommunikasjon. Denne situasjonen antas å fortsette i noen år inntil utbygging og utbredelse av LTE vil overta mer av datatrafikken. Med den viktige betydningen datatrafikk har for operatørene i dag, mener PT det er viktig med en rimelig balansert fordeling av 2 GHz-båndet mellom operatørene for å sikre en bærekraftig konkurranse. Etter PTs vurdering vil det mest sannsynlig være tilstrekkelig med tre blokker i båndet for å være en reell konkurrent i markedet. Med tre blokker vil operatøren kunne betjene et stort antall kunder. Med bakgrunn i dette, og målet om tre landsdekkende operatører, vil det være viktig å sette et frekvenstak som sikrer minst tre aktører minimum tre blokker hver.

## **5. Alternative frekvenstak og konsekvensene av disse**

### **5.1. Frekvenstak på seks blokker**

Dersom det settes et frekvenstak på seks blokker sikrer man at alle de tre eksisterende operatørene vil ha gode muligheter til å beholde minimum samme båndbredde som de har i dag. Med ni blokker ledig vil et frekvenstak på seks blokker bety at Telenor og NetCom ikke har mulighet til å presse ut hverandre. Mobile Norway beholder selvfølgelig sitt spektrum siden tillatelsen ikke løper ut før i 2020. Samtidig bør et tak på seks blokker være så høyt at det ikke hindrer noen operatørers legitime behov for spektrum i båndet. Et tak på seks blokker vil imidlertid kunne resultere i en relativt skjev fordeling av ressursene og således også kunne ha en uheldig virkning på styringsmålet i markedsreguleringen som nevnt ovenfor. Etter PTs vurdering vil derfor et frekvenstak på seks blokker åpne for et resultat i auksjonen som kan være skadelig for konkurransen.

### **5.2. Frekvenstak på fem blokker**

Frekvenstak på fem blokker antas også å gi aktørene gode muligheter for å skaffe seg de frekvensressursene de etterspør. Med et frekvenstak på fem blokker vil de operatørene som i dag

har tre blokker ha muligheten til å øke frekvensressursene sine med to tredeler. Auksjonen vil bestemme hvordan fordelingen av blokkene blir, men myndighetenes frekvenstakregulering hindrer at én aktør kan anskaffe alle de blokkene som er ledige ut over dagens tildelinger i båndet. Dersom en aktør skaffer seg fem blokker, vil det være fire blokker til andre aktører. Med Mobile Norways eksisterende tillatelse på tre blokker vil dette bety at et frekvenstak på fem blokker mest sannsynlig vil gi minst tre aktører med minimum tre blokker hver. Dersom fordelingen for eksempel blir tre, fire og fem blokker fordelt på tre operatører, mener PT dette er en rimelig balansert fordeling som vil gi grunnlag for en bærekraftig konkurranse mellom operatørene.

### **5.3. Frekvenstak på fire blokker**

Et frekvenstak på fire blokker vil legge til rette for (nærmest fremtvinge) en tredeling av båndet mellom de eksisterende aktørene. Som nevnt i punkt 2.1 er en vanlig forutsetning ved tildeling av frekvenstillatelser at en riktig utformet auksjon vil allokere frekvensressursen til de som kan utnytte den best og som derfor verdsetter den høyest. Med et frekvenstak på fire blokker er man avhengig av nye aktører for at auksjonen skal få en slik funksjon. Dersom det ikke kommer nye aktører kan tildelingen i praksis bli en ren administrativ fordeling av frekvensressursene mellom de tre eksisterende operatørene. Dette er ikke i samsvar med PTs strategi om en liberal og brukerorientert frekvensforvaltning. Et tilleggsmoment er at et frekvenstak på fire blokker også øker faren for at ikke alle frekvensblokkene blir tildelt i auksjonen.

Vurderingen blir om fordelene ved økt konkurranse gjennom et tak på fire blokker overgår ulempene for de operatørene som eventuelt ikke får konkurrere om så mye som de ønsker. Begge forholdene er usikre. Det er antagelig gode muligheter for bærekraftig konkurranse selv om taket settes på fem blokker. Dette tilsier at det ikke er veldig viktig konkurransemessig å senke taket fra fem til fire blokker. På den annen side er behovet for en femte blokk kanskje ikke veldig stor. Det er store operatører i Europa, med langt flere kunder enn de operatørene har i Norge, som betjener kundene sine ved hjelp av færre enn fem blokker. Dette tilsier at ulempene ved et tak på fire blokker ikke er veldig store.

Et tak på fire blokker vil kunne føre til redusert konkurranse i selve auksjonen og dermed potensielt lavere proveny. Frekvenser er en ressurs som myndighetene forvalter på vegne av fellesskapet. Dersom det er betalingsvilje for disse ressursene bør dette komme fellesskapet til gode.

Ut fra en samlet vurdering mener PT at fordelene med å senke frekvenstaket fra fem til fire blokker ikke overstiger ulempene.

### **5.4. Generelt frekvenstak eller frekvenstak mot én enkelt aktør?**

Et frekvenstak kan enten settes likt for alle budgiverne i auksjonen, eller det kan rettes mot én eller flere bestemte budgivere. Ut fra de markedsvurderingene som er gjort i avsnitt 3 kan det argumenteres for å rette frekvenstaket kun mot Telenor. Det er først og fremst hamstring fra Telenors side som kan svekke konkurransen i markedet, og da bør frekvenstaket kun rettes mot dem. Hensynet til en effektiv utnyttelse av frekvensressursene kan imidlertid tilsi et generelt frekvenstak. Dersom andre aktører enn Telenor erverver seks blokker eller mer, er det mye som taler for at dette gir en ineffektiv utnyttelse av båndet. Det er lite som tyder på at noen operatør har et reelt behov for seks blokker i sin tjenesteproduksjon. Ut fra disse hensyn bør frekvenstaket settes generelt for alle budgiverne.

## **6. Konklusjon**

PT foreslår å sette et generelt frekvenstak i auksjonen på 5 blokker. Dersom Mobile Norway deltar i auksjonen vil de kunne by på maksimalt to blokker, ettersom de allerede har tre blokker i båndet.

Etter vår vurdering gir et frekvenstak på fem blokker en riktig balanse mellom å sikre bærekraftig konkurranse, uten å gripe for sterkt inn i operatørenes frihet til å skaffe seg de frekvensressursene de selv mener de har behov for. Bestemmelsen om frekvenstak fastsettes i auksjonsreglementet.

Frekvenstaket gjøres kun gjeldende i forbindelse med selve tildelingen. Spørsmål om eventuelle overdragelser i ettertid vurderes med utgangspunkt i ekomloven § 6-5 der hensynet til konkurransesituasjonen i markedet står sentralt.