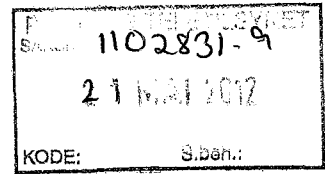




**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**



Post- og teletilsynet
Postboks 93
4791 LILLESAND

Deres ref.

Vår ref.
11/900

Dato
15.05.2012

Prosess for tildeling av frekvensressurser i båndet omkring 2 GHz

Det såkalte 2 GHz-båndet består av 140 MHz med spektrum fordelt på frekvensdupleksbåndet 1920 – 1980 / 2110 – 2170 MHz og tidsdupleksbåndet 1900 – 1920 MHz. I den europeiske definisjonen av 2 GHz-båndet inngår også delbåndet 2010 – 2025 MHz (tidsdupleks). Dette ble tildelt i Norge ved auksjon i 2007 med varighet til 31.12.2022 og holdes derfor utenfor. Siden frekvensene i båndet ble tildelt første gang i år 2000, har den norske frekvensplanen delt ressursene opp i fire blokker, eller pakker om man vil, hver på 2 x 15 MHz + 5 MHz (tidsdupleks).

En blokk i båndet er nå ledig. Den 1. desember i år utløper i tillegg tillatelsene for de to blokkene som er tildelt henholdsvis TeliaSonera Norge (NetCom) og Telenor. Begge de nevnte tilbyderne har i henhold til pkt. 2 i tillatelsene informert departementet om at de også i fremtiden ønsker tilgang til frekvensene som de nå benytter i 2 GHz-båndet. Disse frekvensressursene er følgelig etterspurt av de eksisterende tillatelsesinnehaverne. Den eksisterende fordelingen i dupleksdelen av båndet fremgår av figuren nedenfor.

NetCom Utløpsdato 1.12.12 2 x 15 MHz	Ledig 2 x 14,8 MHz	Telenor Utløpsdato 1.12.12 2 x 14,8 MHz	Mobile Norway Utløpsdato 1.1.20 2 x 14,8 MHz
--	-----------------------	---	--

1920 MHz /
2110 MHz

1980 MHz /
2170 MHz

Samferdselsdepartementet ønsker at Post- og teletilsynet (PT) gjennomfører en tildelingsprosess der ressurser fra de ovennevnte tre blokker inngår. Departementets ønsker for rammene for en slik tildeling fremgår i det etterfølgende. Det er nødvendig å fullføre tildelingen i rimelig tid før 1. desember 2012.

Postadresse
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo
<http://www.sd.dep.no/>

Kontoradresse
Akersg. 59
postmottak@sd.dep.no

Luft- post- og teleavdelingen
Sentral: 22 24 90 90

Saksbehandler
Jarl K. Fjerdingsby
22 24 83 53
Org. nr. 972 417 904

Departementet overlater til PT å avgjøre om prosessen innledes med en utlysning for å måle ressursetterspørselen eller hvorvidt det nå foreligger informasjon som tilsier at det er grunnlag for å gå direkte på kunngjøring av en auksjon.

Vedrørende frekvensområdet 1900 – 1920 MHz

Disse frekvensene er tildelt i de fleste europeiske land. På grunn av en rekke forhold bl.a. knyttet til tekniske begrensninger (særlig begrensninger i utgangseffekt for base-stasjoner), sameksistensutfordringer med frekvensbruk i nabobåndene og mellom naboblokker i båndet, begrenset tilgang på utstyr for dette båndet og de begrensninger dette til sammen setter for aktuelle forretningsmodeller, er frekvensressursene i båndet i realiteten ikke i bruk i Europa. Innenfor EØS er det vel kun i Tsjekkia at disse frekvensressursene har vært tatt i bruk.

PTs egne undersøkelser viser at situasjonen er den samme i Norge. De tre tilbyderne som per i dag har spektrum i dette frekvensområdet, bruker ikke disse ressursene. Disse tilbyderne har etter det departementet forstår heller ingen planer om å ta disse frekvensene i bruk i tiden som kommer. Eksisterende fordeling for de norske aktørene i denne delen av båndet fremgår av figuren nedenfor.

Mobile Norway Utløpsdato 1.1.20 5 MHz	Telenor Utløpsdato 1.12.12 5 MHz	Ledig 5 MHz	NetCom Utløpsdato 1.12.12 5 MHz
---	--	----------------	---------------------------------------

1900 MHz

1920 MHz

Med bakgrunn i omstendighetene beskrevet ovenfor har CEPT og EU-kommisjonen i samarbeid med myndighetene i de europeiske landene satt i gang et arbeid med å revurdere allokeringen av båndet 1900 – 1920 MHz. Hensikten er å gjennomføre forandringer som gjør denne frekvensressursen mer anvendelig og som fører til at disse frekvensene blir bedre utnyttet. Flere alternativer er for tiden under vurdering, herunder bruk av dette frekvensområdet kun til nedlinktransmisjon (fra nettet til bruker) av hensyn til den asymmetriske fordelingen av mobildatatrafikk, bruk til frekvensduplekstransmisjon i par med et annet frekvensbånd som blir identifisert, bruk til femtoceller mv. Det kan også komme på tale å foreslå allokering av delbåndet til andre formål enn vanlig mobilkommunikasjon. Videre legger EU opp til å gjennomføre en beslutning som innebærer at båndet skal anvendes på harmoniserte vilkår i EU. En slik harmoniserende beslutning er EØS-relevant, og den vil etter all sannsynlighet bli gjort gjeldende for Norge.

Siden det i øyeblikket er uklart hva som vil skje med forvaltningen av frekvensområdet 1900 – 1920 MHz og hvordan rammene for en harmonisert europeisk løsning vil kunne bli definert, mener Samferdselsdepartementet det er uhensiktsmessig å tildele frekvenser i dette båndet nå. Videre ønsker departementet å vurdere grunnlaget for å anmode Mobile Norway om å levere tilbake blokken 1900 – 1905 MHz, som inngår i 2 GHz-tillatelsen denne tilbyderen disponerer frem til 1. januar 2020. Dette forholdet søkes nærmere avklart

i parallell med tilsynets forberedelser frem til en tildeling. Samferdselsdepartementet anmoder følgelig PT om ikke å innlemme båndet 1900 – 1920 MHz i en tildeling av frekvensene i 2 GHz-båndet.

Nærmere om rammer for tildelingen

Samferdselsdepartementet mener at tildelingen bør avgrenses til å omfatte frekvensbåndet 1920 – 1980 / 2110 – 2170 MHz. I det store og hele i overensstemmelse med innspill departementet tidligere har mottatt fra PT, oppsummeres nedenfor departementets syn på hoveddrammer for angjeldende frekvenstildelingsprosess.

Tekniske vilkår

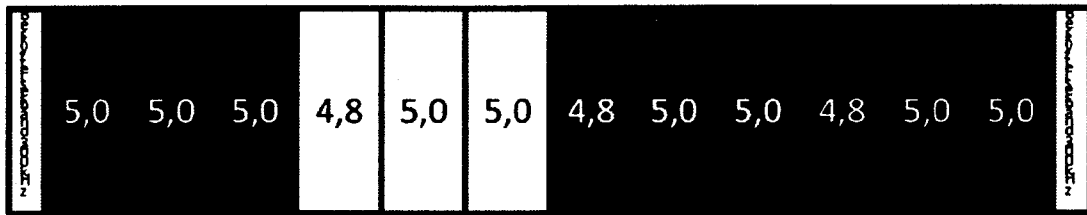
Utgangspunktet bør være at frekvenstillatelsene utformes fleksibelt, herunder at de i så stor grad som mulig skal være teknologi- og tjenestenøytrale. Samtidig viser departementet til at det innenfor samarbeidet i EØS allerede foreligger utkast til en harmoniserende gjennomføringsbeslutning for frekvensene i frekvensdupleksdelen av båndet. Departementet anbefaler at tekniske vilkår for tillatelser som skal utstedes i medhold av tildelingsprosedyren, baseres på det som følger av utkast til gjennomføringsbeslutning, jf. CEPT-rapport 39 samt CEPTs oppdaterte versjon av ECC/DEC/(06)01 (som igjen danner grunnlaget for det tekniske innholdet i nevnte gjennomføringsbeslutning).

For øvrig mener departementet det vil være naturlig å vurdere forslag til endringer i den eksisterende tillatelsen til Mobile Norway i tråd med de tekniske vilkår som fastsettes i den forestående tildelingen.

Båndplan og blokkinnndeling

Det fremgår innledningsvis at frekvensene i 2 GHz-båndet opprinnelig ble delt inn i fire blokker. I perioden frem til 2008 har det i realiteten kun vært Telenor og TeliaSonera som har anvendt frekvenser i båndet til produksjon av mobilkommunikasjonstjenester. Etter 2008 har Mobile Norway tatt i bruk frekvenser i mobilnettet som de har etablert og fortsatt bygger ut. Vi befinner oss nå i det tolvte året etter opprinnelig ressursfordeling, og det har ennå ikke latt seg gjøre å få etablert fire aktører i markedet som anvender disse frekvensressursene. En båndplan basert på fire tillatelser og et krav om at ingen tilbyder kan disponere mer enn én slik tillatelse, har medført at store deler av båndet til enhver tid har stått ubrukt. I perioder har også deler av ressursene ikke vært tildelt. Med dette som bakgrunn finner departementet det uhensiktsmessig fortsatt å legge til grunn båndplanen som ble utformet på slutten av 1990-tallet.

Med utgangspunkt i det ovennevnte mener Samferdselsdepartementet det er behov for å legge en mer fleksibel frekvensplan til grunn for tildelingen. I denne forbindelse viser departementet til PTs forslag om å ta utgangspunkt i en båndplan med en blokkinnndeling som følger av figuren nedenfor.



1920 MHz /
2110 MHz

1980 MHz /
2170 MHz

Det er i utgangspunktet de ni nederste blokkene i figuren ovenfor som skal tildeles. En slik båndplan 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. Ressursfordelingen etter tildeling kan ende opp i tråd med den opprinnelige frekvensplanen, dvs. en fordeling på fire tilbydere. Det er også mulig at aktører som er interessert i mindre enn 2 x 15 MHz kan vinne frem og erverve spektrum. Et annet utfall kan bli at hele ressursen i delbåndet fordeles på færre enn fire aktører. Fordelingen vil først og fremst avgjøres av markedet og aktørenes vurderinger av sine planer og behov.

Ut fra en nærmere vurdering av etterspørselssituasjonen, bør PT ta stilling til om det er behov for å anvende frekvenstaksregulering i en auksjon og hva hensiktsmessig størrelse på et frekvenstak i så tilfelle bør være. I denne sammenheng er det naturlig å foreta en vurdering av bl.a. konkurransesituasjonen i markedet samt i hvilken grad andre frekvensbånd kan anses for å være nære substitutter for 2 GHz-båndet. Ved å ta utgangspunkt i historisk frekvensanvendelse, propagasjonsmessige egenskaper og aktuell teknologi for 2 GHz-båndet, kan det se ut som om ingen andre tilgjengelige bånd i øyeblikket fremstår som nære substitutter.

Departementet legger videre til grunn at et eventuelt frekvenstak kun gjøres gjeldende i forbindelse med selve tildelingen. Spørsmål om eventuelle overdragelser i ettertid vurderes med utgangspunkt i bestemmelser som følger av ekomloven § 6-5 der hensynet til konkurransesituasjonen i markedet står sentralt.

Tildelingsmetode

Ved overskuddsetterspørsel etter frekvensressursene som er gjenstand for tildeling, forutsettes frekvensene tildelt ved auksjon. Med utgangspunkt i en mer fleksibel plan for dupleksbåndet som beskrevet ovenfor, kan det etter departementets vurdering være hensiktsmessig å gjøre blokkene i planen tilgjengelige som abstrakte rettigheter, slik PT har tatt til orde for. I og med at frekvensblokkenes egenskaper i båndet er svært like, innebærer en slik auksjonsmetode ingen vesentlig ulempe. Auksjonsmetoden innebærer at blokkenes plassering ikke er bestemt på forhånd. Følgelig må prosessen gjennom to faser for å komme i mål. En mulighet vil være å gjennomføre auksjon i to omganger; først

en omgang for å avgjøre hvor mange blokker hver vinner ender opp med, etterfulgt av en ny omgang for å avgjøre konkret plassering for de som har ervervet spektrum. Alternativt kan en første og eneste auksjonsomgang etterfølges av en prosess der innplasseringen avgjøres gjennom forhandling mellom frekvensinnehavere i båndet eller ved administrativ beslutning fra frekvensmyndighetens side.

Med henvisning til første auksjonsomgang beskrevet ovenfor, har PT vist til at en auksjonsmetode av typen "klokkeauksjon" som går over flere runder, bør være best egnet. Samferdselsdepartementet er enig i dette. Metoden innebærer at budgiverne gir bud i form av det antall blokker de ønsker til den aktuelle pris. Prisen for blokkene økes i nye runder så lenge etterspørselen etter antall blokker er større enn det som tilbys. Når etterspørsel er lik tilbud, stanser auksjonen, og det er avgjort hvor mye spektrum hver enkelt vinner har ervervet.

Med henvisning til en andre omgang, mener departementet at det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i en løsning der spektrumsinnehaverne i båndet først gis anledning til, innen en fastsatt frist, å forhandle frem en omforenet løsning for konkret innplassering. Dersom dette ikke lykkes, bestemmer myndighetene konkret innplassering. Departementet vil likevel peke på at dette ikke bør utelukke muligheten for bruk av auksjon i andre omgang, formodentlig i form av en lukket budrunde, dersom PT i forbindelse med tilrettelegging av tildelingen skulle komme frem til at en slik fremgangsmåte likevel synes mest hensiktsmessig.

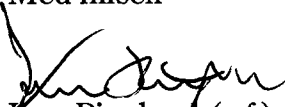
Varighet

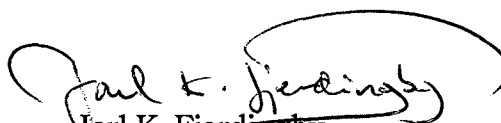
Det legges til grunn at de teknologi- og tjenestenøytrale tillatelsene som tildeles skal være omsettelige i tråd med vanlig praksis for dette. Dette innebærer etter departementets vurdering at myndighetene vil ha et redusert behov for omstrukturering og replanlegging i båndet. Følgelig bør forholdene ligge til rette for å tildele tillatelser med lengre varighet enn ved forrige korsvei. Samferdselsdepartementet mener at tillatelsene som utstedes bør gis med varighet på 20 år.

Tillatelsen for frekvensblokken til Mobile Norway utløper 1. januar 2020. Det synes ikke å være hensiktsmessig å gjøre noe med varigheten for denne eksisterende tillatelsen. Når denne blokken imidlertid blir gjenstand for tildeling nærmere 2020, bør PT vurdere å tildele blokken med en varighet som innebærer at alle tillatelsene i båndet for fremtiden utløper samtidig.

Samferdselsdepartementet ber om å bli holdt orientert om den videre utviklingen i saken.

Med hilsen


Jørn Ringlund (e.f.)
avdelingsdirektør


Jarl K. Fjerdingsby
fagdirektør