

Tildeling av 700 MHz- og 2,1 GHz- båndene

Nkoms vurderinger etter høring av auksjonsreglene

4. april 2019



Innholdsfortegnelse

1 Innledning.....	2
2 Final sealed-bid round	3
3 Sektoravgift.....	4
4 Bankgaranti.....	4
5 Bestemmelse om avvikling	5
6 Krav til Samarbeidsorganisasjonen	7
7 Krav om å levere tilbud ved offentlig anskaffelse av neste generasjon nødnett.....	7
8 Konkretisering av dekningsforpliktelsene for vei- og jernbanestrekningene	8
9 Spektrum i 2,1 GHz-båndet	8
10 Forbredelsestid til auksjon	9

1 Innledning

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) publiserte utkast til auksjonsregler for tildelingen av spektrumstillatelse i 700 MHz-båndet og 2,1 GHz-båndet 20. desember 2018. Fristen for å komme med innspill var 13. februar 2019. Offentlige versjoner av innspillene er publisert på Nkoms nettsider.¹

Nkom har vurdert innspillene og gjort enkelte endringer i auksjonsreglene og utkast til frekvenstillatelse. De viktigste endringene er omtalt i dette dokumentet. Nkom omtaler også våre vurderinger knyttet til noen av innspillene som ikke har ført til endringer og begrunnelsen for dette. Nkom omtaler ikke de delene av utkastet vi ikke har fått innspill til eller de forslagene hvor det er samlet tilslutning fra høringsinstansene.

¹ <https://www.nkom.no/aktuelt/h%C3%B8ringer/auksjon-av-700-mhz-og-2-1-ghz-b%C3%A5ndene-h%C3%B8ring-av-auksjonsregler>

Den endelige utformingen av auksjonsreglene fremgår av dokumentet «Award of frequencies in the 700 MHz and 2.1 GHz frequency bands – Auction rules» datert 4. april 2019.

2 Final sealed-bid round

I forslag til auksjonsregler fremgår det en regel om «final sealed-bid round» som er ment for ekstraordinære tilfeller. En slik regel har vært gjeldende ved tidligere tildelinger, senest ved tildelingen av 900 MHz-båndet i 2017. Regelen er ment å ha samme realitetsinnhold som tidligere. For nærmere informasjon om bestemmelsens innhold vises det til ekkommyndighetens uttalelser gitt ved 900 MHz-tildelingen.² Nkoms syn på bestemmelsen er uendret og det vises derfor til uttalelser om bestemmelsen som ble gitt ved 900 MHz-tildelingen.

Regelen er, som Nkom tidligere har påpekt, ment å være en sikkerhetsmekanisme. Det vil ofte være slik at denne type regler, som er tenkt å avhjelpe en uforutsett og ekstraordinær situasjon som sjelden vil oppstå, er tilsvarende lite sannsynlig at vil komme til anvendelse. At det er lite sannsynlig at en ekstraordinær situasjonen kan oppstå, kan ikke med rimelighet brukes som argument mot en regel som skal avhjelpe dette. Eksistensen av denne regelen som sådan anses også å ha en viktig disiplinerende funksjon. Etter en samlet vurdering har Nkom kommet til at regelen beholdes. For å understreke at regelen kun vil bli vurdert ved ekstraordinære omstendigheter, er bestemmelsen også nevnt under punkt 10.1.4 i auksjonsreglene. Dersom sikkerhetsmekanismen skulle bli tatt i bruk, vil budgiverne bli gitt nødvendig tid til forberedelse.

Dersom regelen om «final sealed-bid round» skulle bli tatt i bruk ved den kommende tildelingen vil det bli tatt hensyn til at det er knyttet ulike forpliktelser til de ulike blokkene i auksjonen. I auksjonsreglene punkt 10.2.7 er det nå inntatt regler om at budgiverne kan inngi flere bud enn frekvenstaket og budgiveres «eligibility» tilsier, for å kunne uttrykke sin verdisetting for blokker i 700 MHz-båndet med og uten særskilte dekningsforpliktelser. I et slikt tilfelle vil alle budene inngå i vurderingen av hvilken kombinasjon av bud som gir den høyeste verdien, altså den vinnende kombinasjonen av bud, men budgiver vil ikke kunne vinne flere blokker i auksjonen enn frekvenstaket og budgivers «eligibility» tillater. Nkom understreker at den høye terskelen for å ta i bruk regelen ikke endres ved at vi har inntatt regler spesielt tilpasset denne auksjonen.

² Se eksempelvis dokumentet «Tildeling 900 MHz-båndet - Vurderinger ved fastsettelse av endelige auksjonsregler» datert 17. mars 2017, punkt 2.1.2.2 og Samferdselsdepartementets avgjørelse vedrørende regelen datert 21. april 2017 og auksjonsnettsiden for 900 MHz-auksjonen under «Spørsmål og svar til auksjonen» <http://www.nkom.no/teknisk/frekvensauksjoner/auksjoner/planlagte-avsluttede/auksjon-24-900-mhz>

3 Sektoravgift

Nkom krever inn årlig sektoravgift fra innehavere av frekvenstillatelser med hjemmel i ekomloven § 12-1. Utrekningen av sektoravgift for frekvenstillatelsene følger av forskrift om sektoravgift og gebyr til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet³. Etter forskriften § 4 skal innehaver betale sektoravgift for hele kalenderåret når tillatelsen er tildelt mellom 1. januar og 1. juli, og halv sektoravgift når tillatelsen er tildelt etter 1. juli. I utgangspunktet skal innehavere betale halv sektoravgift for disse tillatelsene.

Etter forskriften § 22 kan Nkom i «særlege høve» gjøre unntak fra bestemmelsene i forskriften. Tillatelsene i 700 MHz-båndet vil først kunne tre i kraft 1. november 2019. Tidspunktet for ikrafttredelse av tillatelsene i 700 MHz-båndet er basert på en avtale mellom staten og dagens tillatelsesinnehaver i frekvensbåndet (Norges televisjon AS).⁴ I dette tilfellet er ikrafttredelsestidspunktet forhåndsbestemt og uavhengig av både søknadstidspunkt og tildelingstidspunktet. Ikrafttredelsestidspunktet er bestemt på en måte som fraviker fra praksis ved andre tildelinger i slik grad at Nkom mener at det foreligger «særlege høve» etter § 22 som gir grunnlag for å gjøre unntak fra forskriften § 4. Innehavere av 700 MHz-båndet skal etter dette betale sektoravgift tilsvarende 2/12 av den årlige sektoravgiften, jf. forskrift om sektoravgift og gebyr til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet § 22 jf. § 4.

4 Bankgaranti

Nkom har mottatt høringsinnspill på at det bør opereres med et generelt krav til bankgaranti, slik at det stilles krav om en fast garantisum som er lik for alle deltakerne i auksjonen. Det argumenteres for at det er større risiko for at den enkelte budgivers interesse blir avslørt i forkant av auksjonen, dersom man opererer med individuelle bankgarantier.

Krav til bankgaranti utformes etter en konkret vurdering ved hver tildeling og tilpasses den enkelte auksjon. I frekvensauksjonene som er gjennomført de seneste årene har Nkom stilt krav om bankgaranti på et fast beløp for alle budgivere, et beløp knyttet til antall blokker budgiver ønsker å by på i første runde av auksjonen eller et beløp som dekker budgivers høyeste mulige bud i auksjonen.

Frekvenstakene som er satt for tildelingen, innebærer at budgivere med og uten eksisterende frekvensbeholdninger i båndene, kan tilegne seg ulike ressursmengder i auksjonen. I en auksjon hvor mange verdifulle frekvensressurser skal tildeles samtidig, anser Nkom at det vil

³ Forskrift 20. mars 2017 nr. 386 om sektoravgift og gebyr til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

⁴ Jf. regjeringens pressemelding 3. juli 2018: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/avtale-med-norges-televisjon-sikrer-formidling-av-tv-signaler-og-flere-frekvensressurser-til-mobilt-breband-og-5g/id2606784/>

være forholdsmessig å knytte størrelsen på bankgarantien til minimum det antall blokker budgiver ønsker å by på i første runde. Kravet til bankgarantiens størrelse er heller ikke satt høyt sammenlignet med andre frekvensauksjoner.

Når det gjelder innspillet om at det er risiko for at andre aktører blir kjent med andres etterspørsel fordi de innhenter bankgaranti, viser Nkom til at det gjelder et grunnleggende prinsipp i all bank- og finansieringsvirksomhet om taushetsplikt om de enkelte kundenes forhold. Brudd på denne taushetsplikten er straffesanksjonert. Videre viser Nkom til at budgivere har anledning til å levere flere bankgarantier fra ulike banker som til sammen dekker det antallet blokker budgiver vil by på i første runde. En aktør vil også kunne unngå at andre kan bli gjort kjent med deres etterspørsel dersom de innhenter en bankgaranti tilsvarende det antall blokker budgiver maksimalt kan by på i auksjonen med de frekvenstakene som er satt. Nkom opprettholder dermed kravet om at bankgarantien knyttes til antall blokker budgiver ønsker å ha mulighet til å by på i første runde av auksjonen.

Nkom har videre fått innspill på at regelen i utkastet til auksjonsregler punkt 6.2 om at økning av bankgarantien underveis i auksjonen bør fjernes. Bakgrunnen for regelen er det lave kravet til bankgaranti, 25 000 000 kroner per blokk budgiver ønsker å by på i auksjonen. Dette beløpet er 100 000 000 lavere enn minsteprisen for blokkene i 700 MHz-båndet uten særskilte dekningsforpliktelser. Dersom en budgiver byr på blokker i dette båndet vil ikke bankgarantien dekke hele budbeløpet i første runde. Regelen er ment som en sikkerhetsmekanisme og er ment å beskytte budgiverne mot spekulativ budgivning fra aktører som byr over egen betalingsevne. Nkom anser det som lite sannsynlig at regelen vil bli gjort gjeldende, men regelen har likevel en viktig disiplinerende funksjon. Etter en samlet vurdering har Nkom kommet til at regelen beholdes.

5 Bestemmelse om avvikling

I frekvenstillatelsene for 700 MHz-båndet og for 2,1 GHz-båndet punkt 12 står følgende bestemmelse:

«12. Avvikling

Innehaver skal varsle myndigheten om planlagt avvikling av samfunnsviktige tjenester som frekvensene tildelt ved denne tillatelsen brukes til. Etter at varselet er mottatt kan myndigheten fastsette tidspunkt for endelig avvikling.»

Tillatelsene for 900 MHz-båndet som ble tildelt i 2017, punkt 11, har en likelydende bestemmelse. Tillatelsene i 1800 MHz-båndet tildelt i 2016 og tillatelsene i 800 MHz-, 900 MHz- og 1800 MHz-båndene tildelt i 2013 har følgende bestemmelse:

«Innehaver kan ensidig foreta avvikling før tillatelsens utløp, men først to år etter at varsel om oppsigelse er mottatt av Samferdselsdepartementet. Gyldig varsel skal inneholde dokumentasjon på at avviklingen er alminnelig kunngjort. Oppsigelsen er bindende tre uker etter at den er mottatt av Samferdselsdepartementet.»

Disse bestemmelsene er en videreføring av tidligere regulering. Formålet var at staten skulle ha tilstrekkelig tid til ny utlysning og tildeling av ressursene uten brudd i tjenesten som de tilbakeleverte ressursene ble brukt til. Ekomyndigheten vurderte tidligere to år som nødvendig tidsperiode for å få gjennomført en tildelingsprosess av ressurser til bruk for offentlig mobilkommunikasjon. I forbindelse med presiseringen i 2017 ble det samtidig vurdert at et absolutt krav om opprettholdelse av tjenesten i 2 år var lite fleksibelt. Nkom ser imidlertid at det likevel kan være behov for å angi en absolutt tidsperiode. Bestemmelsen vil derfor i de nye tillatelsene for 700 MHz-båndet og for 2,1 GHz-båndet bli presisert slik at det fremkommer at den ytre tidsrammen er 2 år.

I forbindelse med tildelingen av 900 MHz-båndet i 2017 ble bestemmelsen presisert slik at det fremgikk at kravet gjelder dersom frekvensene som ble tildelt ved tillatelsen brukes til «samfunnsviktige tjenester». Myndigheten anså at det ikke var behov for å regulere avviklingen av enhver bruk av frekvensene. Det er imidlertid viktig at ekomyndigheten får varsel om at en operatør planlegger å avvikle frekvensbruk hvor frekvensene anvendes til samfunnsviktige tjenester. Dersom ekomyndigheten kommer til at samfunnshensyn krever at denne tjenesten videreføres, vil myndigheten kunne bestemme at frekvensene fortsatt skal brukes til denne tjenesten for en nærmere angitt periode. Hvorvidt det anses nødvendig vil blant annet avhenge av hvilken betydning bruken av de bestemte frekvensene har for tjenestetilbudet⁵.

Ekomyndigheten setter denne bestemmelsen som vilkår i tillatelsene med hjemmel i ekomloven § 6-3 første ledd nummer 2, som gir myndigheten hjemmel til å sette vilkår knyttet til faktisk bruk og for å fremme effektiv utnyttelse av samfunnets frekvensressurser.

Tidligere ble frekvenstillatelser for bruk av frekvensbånd til offentlig mobilkommunikasjon tildelt av Samferdselsdepartementet, men disse tillatelsene utstedes nå av Nkom. Varselet skal derfor gis til Nkom som, i samråd med overordnet departement, vil beslutte konsekvensene av varselet om tilbakelevering av tillatelsen innenfor rammen av bestemmelsen.

Frekvenstillatelsene for 700 MHz-båndet og for 2,1 GHz-båndet punkt 12 får følgende endret ordlyd:

⁵ Se for øvrig auksjonsnettsiden for 700 MHz- og 2,1 GHz-auksjonen og Nkoms svar til spørsmål nummer 6 under «Spørsmål og svar til utkastet til auksjonsregler»; <https://www.nkom.no/teknisk/frekvensauksjoner/auksjoner/planlagte-avsluttede/tildeling-av-700-mhz-b%C3%A5ndet-til-mobile-tjenester>

«12. Avvikling

Innehaver kan levere tillatelsen tilbake til staten. Dersom tilbakelevering av tillatelsen innebærer at samfunnsviktige tjenester avvikles, skal Innehaver varsle Nkom om planlagt avvikling. Etter mottatt varsel kan Nkom fastsette tidspunkt for endelig avvikling, men ikke lenger enn 2 år fra Nkom mottok varselet.»

6 Krav til Samarbeidsorganisasjonen

Når det gjelder krav til Samarbeidsorganisasjonen (SO) mellom tillatelsesinnehavere i 700 MHz-båndet og kringkastingsaktørene i 470-694 MHz, har Nkom fått innspill på at kravet om at SO skal varsles om idriftsettelse av basestasjoner minst fire uker på forhånd, er uforholdsmessig.

Det er viktig at kundetjenesten til SO får tilstrekkelig tid til å gjøre nødvendige forberedelser for å kunne håndtere eventuelle klager på forstyrrelser i områdene hvor det settes i drift basestasjoner, derfor er det nødvendig at informasjon om idriftsettelse av basestasjoner varsles i god tid. Kravet er imidlertid utformet slik at partene i SO kan bli enige om kortere varslingstid. Hvor lang tid som er nødvendig vil være avhengig av organiseringen av kundetjenesten, og Nkom er derfor av den oppfatning at dette er noe partene i SO kan avgjøre. Nkom endrer ikke kravet til SO på dette punktet.

7 Krav om å levere tilbud ved offentlig anskaffelse av neste generasjon nødnett

Nkom har fått innspill på at det ikke kan stilles vilkår om at vinnere i 700 MHz-båndet må delta i en offentlig anskaffelse av neste generasjon nødnett. Nkom viser til at dette ikke er tatt inn som vilkår i frekvenstillatelsene. Forpliktelsen til på forespørsel å levere anbud på nødnettjenester er imidlertid satt som en overordnet forutsetning for deltakelse i auksjonen, og budgivere aksepterer dette ved registrering til auksjonen. Dette er altså en forutsetning for auksjonen og bakgrunnen for dette er Samferdselsdepartementets brev til Nkom 16. mars 2018 der Nkom bes legge til rette for at tilbyderne som får tildelt ressurser i 700 MHz-båndet på forespørsel forpliktes til å levere anbud på nødnettjenester og gjennomføring av forhandlinger om slike leveranser.

8 Konkretisering av dekningsforpliktelsene for vei- og jernbanestrekningene

Nkom har rettet feilen i vedlegg 2 til frekvenstillatelsene i 700 MHz-båndet, slik at det går frem at tillatelsesinnehavere også kan bruke andre frekvensbånd de måtte disponere for å oppfylle dekningsforpliktelser.

Videre ser Nkom behovet for å presisere hvilke vei- og jernbanestrekninger dekningskravene gjelder. For Intercity-triangleet gjelder både dagens trasé og planlagte endringer av traséen. For de øvrige jernbanestrekningene og veidekningskravene er det dagens situasjon som gjelder. Nkom har laget «shapefiler» av strekningene som inngår i de ulike dekningsforpliktelsene, som publiseres sammen med vedlegg 2 til frekvenstillatelsene i 700 MHz-båndet. Disse filene kan importeres i kartverktøy for å få frem hvilke strekninger som er omfattet av de ulike dekningskravene. I filene er strekningene markert som hele strekninger, som også viser ferjeruter og tunneler som inngår på strekningene. Fergestrekninger og dekning i tunneler er imidlertid ikke omfattet av dekningsforpliktelsene.

Forpliktelsen til å dekke Europavei inkluderer også en strekning som skal være alternativ vei nordover, dersom E6 ved Svartisen skulle være ufremkommelig. Strekingen er tatt med i dekningsforpliktelsen av sikkerhets- og beredskapshensyn. Strekingen har noe upresist blitt omtalt som fylkesvei 17, men strekingen er ment å være en omkjøring rundt Svartisen fra E6 i Mo i Rana til Bodø. Dette innebærer fylkesvei 12 fra sentrum i Mo i Rana til Utskarpen i Mo i Rana kommune, fylkesvei 17 fra Utskarpen til påkjørsel til riksvei 80 i Løding i Bodø kommune. Strekingen langs riksvei 80 frem til Fauske vil være omfattet av dekningsforpliktelsen for riksvei.

Nkom har fått innspill på at det bør presiseres hvordan dekningskravene for jernbane skal beregnes og måles når det gjelder forholdet mellom toghøyde og jernbanespor. For å få dekning inne i togsettene er det en forutsetning at det er dekning på høyde med repeatere i toget. Denne høyden vil variere for ulike togtyper. Nkom ser ikke grunn til å presisere kravet nærmere, utover at dekningsforpliktelsen innebærer at tilbudt bredbåndstjeneste skal ha en gjennomsnittlig netto opplevd nedstrøms hastighet på minimum 5 Mbit/s for hver bruker.

9 Spektrum i 2,1 GHz-båndet

Per i dag består 2,1 GHz-båndet av en ressursmengde på 2 x 59,4 MHz. Bakgrunnen for dette er at båndet ble harmonisert for bruk av UMTS-teknologi på EU/EØS-nivå. I dag er det imidlertid opp til hvert land å bestemme bruken av frekvensområdet 1920-1980 MHz / 2110-2170 MHz for å sikre mest mulig effektiv utnyttelse av frekvensene. Nkom har varslet dagens

innehaver i frekvensbåndet om at vi vil utvide 2,1 GHz-båndet til 2 x 60 MHz, og tildele 2 x 15 MHz i auksjonen. Endringen innebærer en justering av plassering for samtlige eksisterende tillatelser. I to av tillatelsene økes også frekvensmengden fra 2 x 19,8 MHz til 2 x 20 MHz. Det vil bli utstedt nye tillatelser til eksisterende tillatelsesinnehavere etter auksjonen som tidligst vil gjelde fra 1. juli 2019.

I høringen av auksjonsreglene ble det presentert to ulike løsninger for innplassering av blokker i 2,1 GHz-båndet. Primært ble det foreslått at Ice Communications Norge AS (Ice) gis mulighet til å velge om de vil inkludere blokken på 2 x 5 MHz som deres eksisterende tillatelser omfatter, i auksjonen av innplassering i 2,1 GHz-båndet dersom de vinner noe i auksjonen. Slik vil Ice sikres sammenhengende spektrum, men kan bli nødt til å flytte sin eksisterende frekvensblokk i båndet. I auksjonsreglene ble også en alternativ fremgangsmåte hvor Ice, dersom de vinner noe i auksjonen, får sammenhengende spektrum med sin eksisterende frekvensblokk. Eventuelle andre vinnere i 2,1 GHz-båndet i auksjonen, vil dermed ikke kunne by på plassering nederst i båndet.

Nkom ba om innspill på om aktørene anså at de tilgjengelige blokkene i 2,1 GHz-båndet har ulik verdi, ut fra plasseringen i båndet. Nkom har ikke fått innspill på at dette er tilfelle. Frekvenstaket i 2,1 GHz-båndet innebærer også at det bare er Ice av de eksisterende innehaverne som kan få tildelt flere blokker i auksjonen. På bakgrunn av dette vil Nkom innføre den alternative fremgangsmåten for innplassering i de endelige auksjonsreglene, slik at dersom Ice vinner en eller flere blokker i 2,1 GHz-båndet i auksjonen, vil disse blokkene bli plassert inntil den eksisterende frekvensblokken Ice har.

10 Forbredelsestid til auksjon

Nkom har fått innspill på at det må gis minst tre måneder forberedelsestid fra fastsettelse av auksjonsreglene til auksjonsstart. Nkom har forståelse for at auksjoner er ressurskrevende prosesser, og at dette krever forberedelser for budgiverne. Ved valg av tidspunkt for auksjon, må Nkom ta hensyn til flere ulike forhold, som andre pågående tildelingsprosesser og i denne auksjonen, særlig at aktørene skal kunne forberede bruken av 700 MHz-båndet fra 1. november 2019. Tidsplanen for auksjonen ble også gjort kjent for noen uker tilbake, for å gi aktørene noe mer tid til å forberede seg på auksjon.