

Endringer i auksjonsreglementet etter høringen

1. Frekvenstak

Det kom inn mange synspunkter på forslaget til frekvenstak i høringen. På bakgrunn av innspillene har Post- og teletilsynet (PT) besluttet å senke frekvenstaket fra fem til fire blokker i auksjonen.

Som nevnt i bakgrunnsdokumentet som ble publisert sammen med forslaget til auksjonsreglement (heretter bakgrunnsdokumentet) er hovedvurderingen i saken om fordelene ved økt konkurranse gjennom et tak på fire blokker overgår ulempene for de operatørene som eventuelt ikke får konkurrere om så mange frekvensblokker de ønsker. Frekvenstak er i utgangspunktet et inngrep i det frie marked og skal benyttes med forsiktighet. Det betyr at fordelene med frekvenstaket klart må overstige ulempene.

Som det fremgår av bakgrunnsdokumentet mente PT at det i utgangspunktet er tilstrekkelig med tre blokker for å kunne tilby gode tjenester til det kundeantall som er aktuelt i Norge. Det kan likevel være fordeler, spesielt i urbane strøk, med mer enn tre blokker. PT var imidlertid usikker på hvor stor betydning en femte blokk ville ha for operatørene. I høringssvarene har vi heller ikke fått noen innspill på dette.

På den annen side har det kommet mange innspill på hvilken betydning det kan ha at de største aktørene får mulighet til å erverve opptil fem blokker. I bakgrunnsdokumentet tok PT utgangspunkt i at tre blokker var tilstrekkelig for å være en reell utfordrer som nettverksoperatør. PT er i hovedsak fortsatt av denne oppfatning, men ser likevel at det kan være forhold rundt den kommende tildelingen som tilsier et behov for fire blokker. Et overordnet mål i den norske frekvenspolitikken er å få et tredje landsdekkende mobilnett. Spesielt gjennom en skjevregulering av termineringsprisene har det blitt brukt mye ressurser på å få opp et tredje nett. Den tredje største nettverksoperatøren har imidlertid kun tre blokker i 2 GHz-båndet og én blokk i 900 MHz-båndet. Det er tildelinger på gang i 800, 900 og 1800 MHz-båndene, men det eksakte tidspunktet er fortsatt ikke klart. Det er også uklart hvilke frekvenstak som eventuelt vil bli benyttet, og hvilke muligheter det vil være til å utjevne noe av den skjevheten som er mellom operatørenes frekvensressurser i dag. På denne bakgrunn mener PT det er nødvendig å legge til rette for at 2 GHz-auksjonen vil redusere skjevheten mellom operatørenes frekvensressurser. Den fjerde blokken kan bli viktig for Mobile Norway for å tilby datatrafikk til sine kunder de nærmeste årene. Et frekvenstak på fire blokker gir også større muligheter for nye konkurrenter, noe som også kan bidra til større konkurranse i markedet.

Endringen i frekvenstaket fremgår av auksjonsreglementet punkt 4.3.3 og 5.1.2.

På bakgrunn av høringsinnspillene vil PT presisere at frekvenstaket på fire blokker kun vil gjelde i den kommende auksjonen. Både etterfølgende overdragelser og tildelingen av frekvenstillatelsen som går ut i 2020 vil måtte vurderes ut fra den til enhver tid gjeldende konkurransesituasjon i markedet.

På grunn av innspillene i høringen vil PT også kort kommentere betydningen av provenyinntektene. Som det fremgår av bakgrunnsdokumentet var ikke provenyehensynet sentralt ved fastsettelsen av frekvenstaket. Ut fra den vurderingen som ble gjort da – at det var usikkert hvilken konkurransemessig effekt det ville ha å senke frekvenstaket fra fem til fire – er det legitimt å ta hensyn til provenyeffekten. Frekvensressursene forvaltes på vegne av fellesskapet, og verdien av denne ressursen bør tilfalle fellesskapet i størst mulig grad. Et frekvenstak kan redusere provenyet i auksjonen og bør bare benyttes der den samlede samfunnsøkonomiske effekten er positiv.

2. Underskuddsetterspørsel i første klokkerunde

I punkt 5.1.5 er det tatt inn en bestemmelse om hva som skjer dersom den totale etterspørselen er mindre enn ni blokker i første runde. De usolgte blokkene vil da ikke bli tildelt, og vil være gjenstand for en ny tildelingsprosedyre når myndighetene eventuelt mottar interesse for dem. På auksjonens «spørsmål og svar» side, har vi foreslått en annen regel, der minsteprisen reduseres. Etter en nærmere vurdering har vi gått bort fra dette forslaget fordi det åpner for uønskede taktiske budstrategier.

3. Informasjon om total etterspørsel etter hver runde

I punkt 5.1.3 gjøres en endring slik at informasjon om total etterspørsel gis i følgende intervaller ...6,7,8,9,10-11,12,13,14 osv. Dvs. at budgiverne får oppgitt eksakt total etterspørsel, unntatt når etterspørselen er 10-11. Endringen gjøres fordi det opprinnelige forslaget åpnet for uønsket taktisk budgivning.

4. Tidsfrist for eventuell flytting

I punkt 5.1.6 er det tilføyd en bestemmelse om hvor lang tid eksisterende tillatelsesinnehavere har til å «flytte ut» av frekvensblokken dersom de mister rettigheten til den. Ettersom auksjonsresultatet foreligger like før tillatelsene går ut, er det nødvendig med noe tid for å gjennomføre denne flyttingen. PT har satt denne fristen til 1. april 2013. PT presiserer at det kan avtales kortere frist for flytting mellom de berørte parter.

5. Tidsfrist for eventuell opphør av bruk

I auksjonsreglementet punkt 5.1.6 er det tatt inn en bestemmelse om tidsfrist for opphør av frekvensbruken, dersom noen av de eksisterende tillatelsesinnehaverne skulle miste alle rettigheter i 2 GHz-båndet ved auksjonen. Telenor eller TeliaSonera vil ha ett år på å avvikle nettet dersom de ikke skulle vinne noen frekvensblokker i auksjonen.

6. Revisjon

PT har valgt å fjerne bestemmelsen i punkt 5.4 om revisjon. I høringsrunden kom det innsigelser på utformingen av bestemmelsen. PT ser derfor behov for å utrede dette spørsmålet videre.

Selv om auksjonsreglementet ikke lenger inneholder noen bestemmelse om revisjon, åpner PT for å gjennomføre dette på eget initiativ i etterkant av auksjonen. PT anser uansett denne auksjonen for å være relativt lite komplisert og dermed behovet for revisjon i etterkant til å være lite. Revisjon vil være mer aktuelt i forbindelse med auksjoner som er mer komplisert. For eksempel der man auksjonerer blokker i flere frekvensbånd samtidig, der reglementet inneholder avanserte regler for kombinatorisk budgivning, eller der antallet blokker i auksjonen er stort.

7. Waivers

I noen av høringsinnspillene ble det etterlyst waivers. Waivers har vært brukt i tidligere elektroniske frekvensauksjoner, og vil si at auksjonsprogramvaren sørger for at budgiverne opprettholder "eligibility" til neste runde dersom man blir forhindret fra å legge inn bud innen fristen i gjeldende runde, for eksempel på grunn av tekniske problemer. PT vurderte bruken av waivers i auksjonsplanleggingen, men valgte bevisst bort denne løsningen. PT anser at de foreslåtte reglene i auksjonsreglementet punkt 5.2 ivaretar behovet for å takle uforutsette problemer på en god og fleksibel måte.

8. Offentliggjøring av auksjonsdeltakerne

I høringen kom det inn ønske om offentliggjøring av auksjonsdeltakerne i forkant av auksjonen. I henhold til tidligere praksis fra frekvensauksjoner i Norge, og for å ivareta andre deltakers ønske om å bevare deres forretningshemmeligheter, har PT besluttet at auksjonsdeltakerne ikke offentliggjøres. De deltakerne som vinner blokker i auksjonen vil bli offentliggjort på vanlig måte.