

Telenor Norges svar på høringen om frekvensauksjon i 2 GHz-båndet

Telenor Norge takker for muligheten til å kommentere på prosessen for tildeling av frekvenser i 2 GHz-båndet generelt og på utkastet til auksjonsformat spesielt.

1. Sammendrag

Vi støtter telemyndighetens valg når det gjelder å forandre forutsetningene for forvaltningen av frekvensene i dette båndet. Etter å ha oppsummert erfaringene fra gyldighetsperioden til de første frekvenstillatelsene som ble tildelt, kan man slå fast at den opprinnelige ambisjonen om å tilrettelegge for 4 innehavere av tillatelser ikke kan innfris i et lite marked som det norske. Å åpne for at en enkelt aktør kan kjøpe frekvenser utover ¼ av båndet, må derfor være riktig. Vi er prinsipielt skeptiske til bruk av frekvenstak og tar bruken av frekvensene i 2 GHz-båndet de siste 12 år som en bekreftelse på at det bør benyttes med største forsiktighet, men tar det fremlagte forslaget til etterretning.

Vi støtter valg av klokkeauksjon og at telemyndigheten tar ansvaret for plasseringen av frekvensblokkene som aktørene har kjøpt. Imidlertid må påfølgende flytteprosesser som eventuelt måtte være nødvendige i båndet, gis rimelig tid for gjennomføring.

Vi stiller oss imidlertid noe uforstående til tidsplanen for den prosessen som telemyndigheten har lagt til grunn. Når man gjennomfører en frekvensauksjon som også omfatter frekvenser i tillatelser som utløper, bør både auksjonen og prosessen som leder frem til denne starte vesentlig tidligere enn hva som nå har vært tilfelle.

Vi har registrert at forslaget til prosess for auksjonen også omhandler en mulig revisjon (*auction audit*), men at det konkrete forslaget er svært utilfredsstillende. Revisjon av auksjoner bør være obligatorisk og en integrert del av prosessen med å gjennomføre en auksjon. Kostnadene for å gjennomføre revisjon av auksjonen bør finansieres på samme måte som resten av auksjonen.

Vi støtter videre telemyndighetens beslutning om å trekke frekvensressursene opprinnelig tiltenkt UMTS TDD ut av de frekvenstillatelsene som heretter tildeles, for å bli forvaltet i en egen prosess.

2. Kommentarer til det foreslåtte auksjonsformatet

Telenor Norge støtter valg av klokkeauksjon og at telemyndigheten selv påtar seg ansvaret for plasseringen av frekvensblokkene som aktørene har kjøpt.

Det er viktig at deltakerne i auksjonen er best mulig forberedt når det gjelder å nyttiggjøre seg den informasjonen som gis av auksjonarius etter hver budrunde. Det er vanlig at auksjonsprogramvaren gir budgiverne anledning til å laste ned resultatrapporter (for eksempel Excel- eller CSV-format) etter hver runde. Telenor Norge vil derfor oppfordre Post- og teletilsynet (PT) til å gjøre eksempelfiler tilgjengelig for potensielle budgivere i god tid før prøveauksjonen.

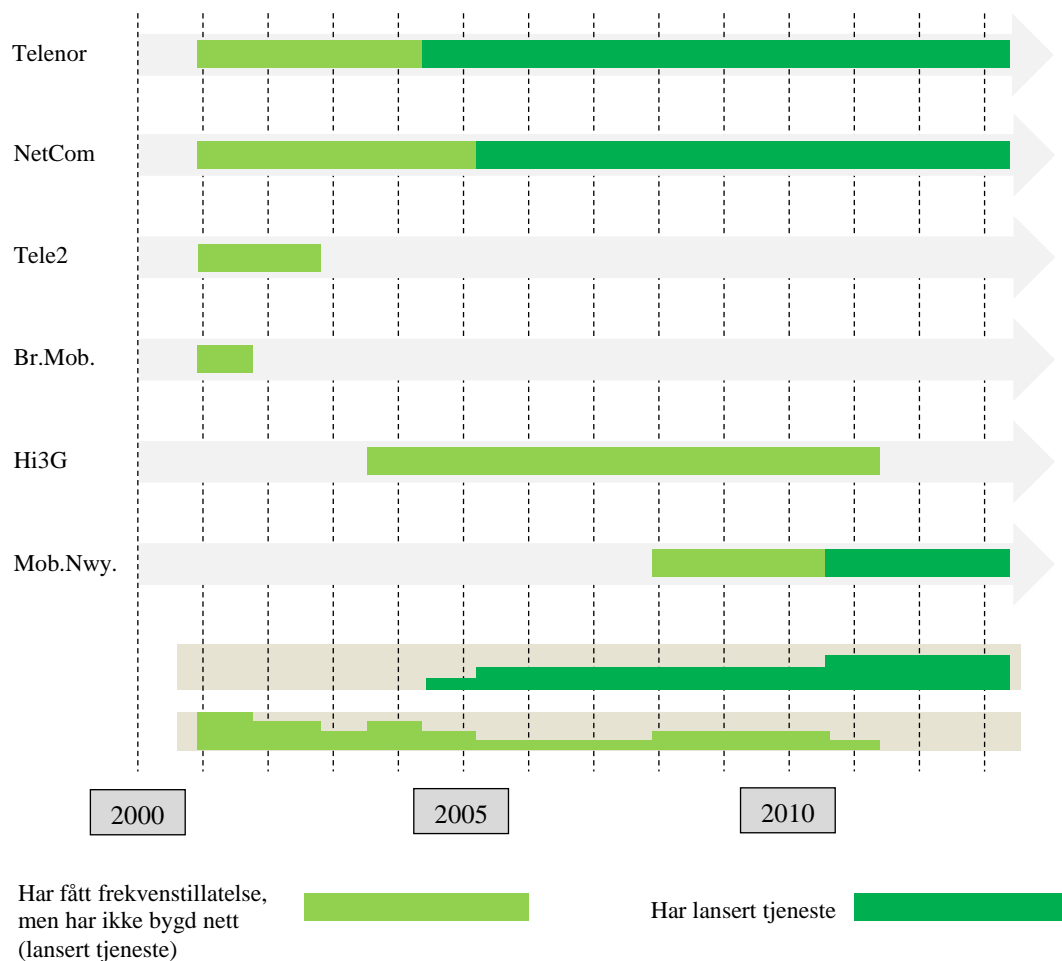
Vi vil likeledes oppfordre PT til å gi konkrete eksempler som illustrerer hvordan auksjonen forløper. Eksemplene bør illustrere aktivitet, budstyrke (*eligibility*), kriteriet for at prisen

stiger, kriteriet for at klokkerunden er over, den lukkede budrunden om det er usolgte blokker etter klokkerunden o.l.

En praktisk, men ikke desto mindre svært viktig, foranstaltning ved internettbaserte fler-rundeauksjoner er budgivernes muligheten for å spille såkalte «waivers», eller å utløse en fristforlengelse i budrundene - «extensions». I en klokkeauksjon er det sistnevnte som er aktuelt. Dette er kritisk, spesielt i situasjoner hvor det inntreffer tekniske feil; og det forringer ikke selve auksjonen. Telenor Norge vil derfor anbefale at denne funksjonaliteten tas inn i de endelige auksjonsreglene. Vi viser til den svenske 1800 MHz auksjonen for et eksempel på praktisk implementering.

3. Kommentarer til det foreslåtte frekvenstaket

Telenor Norge er prinsipielt skeptisk til frekvenstak, og mener at når et slikt først må benyttes, skal det være med stor forsiktighet. Forvaltningshistorien til blant annet 2 GHz-båndet er blant det som berettiger en slik konklusjon. Helt opp til nå har dette båndet *de facto* hatt et permanent frekvenstak på $\frac{1}{4}$ av båndet. I mer enn to tredjedeler av de 12 årene som er gått siden frekvensene ble tildelt for bruk av UMTS i 2000, har det vært tildelt færre enn fire tillatelser. Først med tildelingen av frekvenstillatelse til en ny aktør i 2008 har man fått en tredje operatør som foretar en faktisk nettutbygging. Figur 1 illustrerer de uheldige følgene som bruk av frekvenstak kan medføre.



Figur 1 Illustrasjon av forvaltningshistorikken til 2 GHz-båndet i Norge

Etter alt å dømme vil det ved inngangen til den neste 20 årsperioden være tre etablerte nett i 2 GHz-båndet; samtidig som erfaringen fra tilsier at man ikke vil få flere konkurrerende aktører.

Telenor Norge oppsummerer derfor sin holdning til forslaget om et frekvenstak på 5 frekvensblokker à 2 x 5 MHz som følger:

1. Vi støtter den foreslåtte oppmykningen av den tidligere forvaltningen av dette frekvensbåndet, som har vist seg lite formålstjenlig.
2. Vi understreker vår generelle skepsis til frekvenstak som markedsregulerende metode.
3. Vi tar det fremlagte forslaget til etterretning.

4. Øvrige kommentarer

4.1. Gyldighetsperiode

Telenor Norge støtter forslaget om å øke gyldighetsperioden for de frekvenstillatelsenes som utstedes i dette frekvensbåndet, men skulle helst sett at perioden var økt ytterligere til 25 år.

4.2. Tidsplan og gjenkjøp

Telemyndigheten i Norge har i det siste tiåret praktisert en spesiell form for forvaltning av frekvenser hjemlet av tillatelser som utløper: Innehaveren må kjøpe dem på nytt i konkurranse med enhver annen aktør som måtte være interessert. Selv om det er svært lite sannsynlig at en nykommer i en gjenkjøpsprosedyre vil utfordre en etablert nettoperatør og fravriste ham alle eller deler av hans frekvensressurser, så skal dette i en slik kontekst være en mulighet. Forvaltningen bør i et slikt tilfelle også ta hensyn til de mer usannsynlige eventualitetene. Telenor Norge kan ikke se at det å utsette gjenkjøpsprosedyren inntil 11 dager før utløpsdato tilfredsstillende et slikt krav, og anser dette som meget kritikkverdige. Dersom det skulle skje at en nettoperatør med en syvsifret kundemasse må stenge hele eller deler av sitt tjenestetilbud i løpet av noen dager, må telemyndigheten nødvendigvis inn med særegne tiltak som harmonerer svært dårlig med de fleksible og liberale frekvensforvaltningsprinsippene som PT legger til grunn.

Telenor Norge vil anbefale at man i fremtiden velger ett av følgende alternativ: Enten beholde gjenkjøpsprosedyren med en tidsperiode på minimum to år mellom selve gjenkjøpsprosedyren (eventuelt auksjonen) og utløpet av eksisterende frekvenstillatelser; eller revurdere gjenkjøpsordningen. Telenor Norge vil understreke at prinsippet ovenfor også gjelder for den aktuelle situasjonen: Dersom utfallet av auksjonen i november skulle bli at Telenor eller TeliaSonera helt eller delvis er «kjøpt ut» av 2 GHz-båndet, bør alle deltakerne i auksjonen være kjent med, enten gjennom de nye frekvenstillatelsene eller på annen måte, at en overgangsperiode på to år må legges til grunn.

4.3. Flytteprosessen

Telenor Norge støtter telemyndighetens ønske om å sikre at båndet utnyttes på den mest spektrumeffektive måten så vel som forslaget om at den fysiske plasseringen av kjøperne ivaretas av PT og ikke gjennom en egen «plasseringsauksjon». Telemyndigheten bør imidlertid definere en tidsramme for en eventuell flytting som tar hensyn til de praktiske utfordringene ved en slik prosess. Vi foreslår at en eventuell evakuering skal være foretatt før utløpet av Q1 2013, og at den flyttende part umiddelbart etter auksjonen skal kunne benytte ervervede frekvensressurser av de som nå er ledige, slik at det ikke inntre perioder i flytteprosessen med en unødvendig reduksjon av tjenestekvaliteten.

4.4. Revisjon av auksjonen og auksjonsforløpet (auction audit)

Siden frekvensauksjoner ble en akseptert tildelingsform i Europa for vel ti år siden, har man sett en utvikling mot stadig mer komplekse auksjonsformater og programvare. Dette har ført til at svært mye av arbeidet på auksjonarius' side har blitt overlatt til konsulentselskaper, først og fremst ved utvikling og tilrettelegging av den omfattende programvaren som er nødvendig.

Samtidig har kravet om konfidensialitet før, under og etter auksjonen blitt beholdt i den grad at det eneste som tilflytter aktørene og offentligheten av informasjon, som oftest er hvem som til slutt fikk hvilke frekvensressurser til hvilken pris.

Telenor Norge har i flere sammenheng tatt opp det forhold at det er en svakhet ved norske frekvensauksjoner at det ikke foretas en revisjon av auksjonsforløpet av en objektiv tredjepart. Det er store beløp som omsettes i slike auksjoner, og risikoen for at det vil oppstå feil i utvikling av store programvarepakker vil alltid være tilstede; selv når det er erfarne og renommerte programvarehus som forestår utviklingen. Telenor Norge har presisert at i) forslaget om en revisjon ikke er motivert fra ønsket å få informasjon om hva og hvordan de øvrige deltakerne har budt gjennom auksjonen, og ii) en revisjon ikke betyr at mer informasjon om selve auksjonsforløpet blir offentlig tilgjengelig. Det betyr bare at én uavhengig instans i tillegg til auksjonarius har nøye gjennomgått auksjonsforløpet.

I utkastet til auksjonsregler er det åpnet for en revisjon, men på en svært lite tilfredsstillende måte:

Each bidder can request a review of the auction from an independent body, which is appointed by NPT in agreement with the relevant bidder(s). The costs for the review process shall be covered by the bidders having made the request.

Å legge ansvaret for å ta initiativ til en revisjon på aktørene, som normalt har svært begrenset informasjon om auksjonen utover resultatet, finner Telenor Norge å være et uheldig forvaltningsprinsipp. Revisjon av auksjoner bør være obligatorisk og en integrert del av prosessen med å gjennomføre en auksjon. Kostnadene for å gjennomføre revisjon av auksjonen bør finansieres på samme måte som resten av auksjonen.

Vi anbefaler at telemyndigheten spesifiserer krav til auksjonsprogramvaren om at den er lagt til rette for gjennomgang av en uavhengig tredjepart, at en slik revisjon anses som obligatorisk ved enhver auksjon, og at revisjonen finansieres på ordinær måte ved hjelp av PTs gebyrordning, alternativt ved at en andel av auksjonsprovenyet holdes tilbake for dette formålet.

4.5. FDD og TDD gjenstand for forskjellige forvaltningsprosesser

Telenor Norge støtter de initiativene som telemyndigheten har tatt for å bringe frekvensressursene i TDD-delen av den opprinnelige båndplanen for 2 GHz-båndet inn under en egen forvaltningsprosess. For ordens skyld vil Telenor Norge presisere at en slik re-forvaltning bør være gjeldende også når den siste frekvenstillatelsen som hjemler tilgang til 5 MHz TDD skal gjenkjøpes i 2020. Selv om det ikke er nevnt i forslaget for tildeling av frekvenser i 2 GHz-båndet, regner vi med at telemyndigheten kommer tilbake med en egen tildeling av «TDD-frekvensene».

Fornebu 22. oktober 2012



Siri Kalager

Regulatorisk Direktør