



Samferdselsdepartementet

Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2011/307
MAB TOTV 528.0

Dato: 13.05.2011

Høringsuttalelse - tildeling av 800 MHz-båndet

Konkurransetilsynet viser til brev fra Samferdselsdepartementet 5. april 2011.

Samferdselsdepartementet ber i høringsbrevet om innspill vedrørende høring om tildeling av frekvenser i 800 MHz-båndet.

Tilsynet er positiv til at Samferdselsdepartementet inviterer høringsinstanser til å kommentere tildelingsvilkår og auksjonsregler før departementet tar endelig stilling til hvordan de omtalte frekvensbånd skal tildeles. Tilsynet er også tilfreds med at departementet gjennomgående har fokusert på konkurransemessige aspekter ved tildelingsprosedyren og disponeringen av frekvenser.

Konkurransetilsynet vil i det følgende knytte kommentarer til de tre vurderingstemaene som først og fremst har konkurransemessig relevans; dekningskrav, frekvenstak og auksjonsform.

Dekningskrav

Departementet opplyser at det vurderes å pålegge en dekningsforpliktelse i forbindelse med tildelingen av frekvenser i 800 MHz-båndet. Dekningsforpliktelsen er foreslått fastsatt til inntil 97 prosent befolkningsdekning for tilbyder(e) som gjennom tildelingen av 800 MHz frekvenser eventuelt gjøres til gjenstand for dekningsforpliktelse. Departementet peker på tre alternative modeller for hvordan man kan gjøre bruk av dekningsforpliktelser: 1) å pålegge dekningsforpliktelse knyttet til en eller to av de seks frekvensblokkene, 2) å pålegge dekningskrav til aktører som erverver flere frekvensblokker, eller 3) å ha en egen anbudskonkurranse (adskilt fra frekvensauksjonen) om å påta seg dekningsforpliktelse.

I høringsnotatet omtales også hvordan Post- og telestyrelsen (PTS) i Sverige håndterte kostnadsdekningen ved oppfyllelse av dekningskrav. Der ble det valgt en løsning tilsvarende 1) med dekningsforpliktelser på én av 2x5 MHz-blokkene. Ofcom har også foreslått en tilsvarende løsning i sitt høringsnotat vedrørende frekvenstildeling i 800 MHz-båndet i Storbritannia.¹

Ønske om maksimal samfunnsøkonomisk effektivitet tilsier at aktøren med lavest kostnader ved å oppfylle dekningsforpliktelsen, enten dette skjer med frekvenser i 800 MHz-båndet eller aktørens eksisterende frekvenser, blir tildelt oppdraget. Det omtales i høringsnotatet at også frekvensressurser i andre bånd kan benyttes til å oppfylle dekningskravene. Konkurransetilsynet mener således dekningsforpliktelsen bør kunne oppfylles med frekvensressurser med sammenlignbare egenskaper som frekvenser i 800 MHz-båndet.

Tilsynet mener videre at modell 2), dvs. å pålegge dekningskrav til aktører som erverver flere frekvensblokker, kan være uheldig. Det er flere grunner til det. Effektiv allokering av frekvensrettigheter og effektiv allokering av en dekningsforpliktelse representerer to ulike målsettinger. Det er et anerkjent

¹ Jf. <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/combined-award/summary/combined-award.pdf>

prinsipp at det skal brukes et virkemiddel per mål. Å pålegge dekningskrav til aktører som erverver flere frekvensblokker kan innebære at man verken er sikret effektiv allokering av frekvensretter eller dekningsforpliktelsen. En slik kobling vil også gjøre auksjonen mer kompleks. Sett i lys av denne argumentasjonen, peker alternativ 3) seg ut, dvs. en egen auksjon om dekningsforpliktelsen. Denne auksjonen bør være parallell med frekvensauksjonen, noe som kan realiseres i en kombinatorisk auksjon.²

Alternativet er å koble dekningsforpliktelsen til en eller to av frekvensblokkene, tilsvarende løsningen som ble valgt i Sverige. Departementet opplyser at PTS i Sverige fastsatte et "takbeløp" på 300 millioner SEK, tilsvarende hva PTS anså som nødvendige investeringer for å oppfylle dekningsplikten. Bud utover takbeløpet tilfalt den svenske staten som vanlig auksjonsproveny. Vinnerbudet ble på 349 millioner SEK, og ga 49 millioner SEK til staten. Demografiske og topografiske forskjeller mellom Norge og Sverige, samt forskjeller i dekningsplikten kan medføre at aktørenes betalingsvilje for pakker med dekningsplikt i Norge er negativ, altså at aktørene ikke vil påta seg oppdraget uten å få tilført midler fra staten.

Gitt at en ønsker å ha dekningskrav på enkelte frekvensblokker bør tildelingen av disse blokkene etter Konkurransetilsynets mening gjøres på en måte som også sikrer utdeling av disse selv om aktørenes betalingsvilje er negativ. En mulig måte å gjøre dette på er å godta negative bud på disse blokkene. Hvis aktøren med høyest bud byr $-X$ NOK vil staten da overføre X kr til aktøren. En slik ordning vil sørge for at frekvensblokkene blir tildelt selv med negativ verdsettelse, og vil sørge for lavest mulig utgifter for Staten.

Frekvenstak

Departementet foreslår at det bør fastsettes nærmere angitte frekvenstak for å forhindre at en for stor andel av tilgjengelige frekvensressurser konsentreres på en eller to tilbydere. Formålet oppgis å være å sikre at flere aktører kan konkurrere i et marked for radiobaserte tjenester. Det foreslås frekvenstak på 2×10 MHz i 800 MHz-båndet og nærmere angitte ervervsbegrensninger i relasjon til eksisterende tilbyders frekvensportefølje.

I vurderingen av hvorvidt det skal fastsettes frekvenstak, må det gjøres en grundig avveining mellom eventuelle negative virkninger slike begrensninger kan ha på effektiviteten i markedet, og eventuelle positive virkninger ved å sikre eksistensen av flere konkurrerende aktører i markedet.

Vi kan i denne sammenheng vise til Ofcom, som i sitt høringsnotat av 22. mars 2011 og vedleggene til dette, har gjort en omfattende vurdering av fordeler og ulemper ved å legge begrensninger på hvor stor andel av tilgjengelige frekvensressurser enkeltaktører kan tilegne seg i forbindelse med auksjon av frekvenser i 800 MHz-båndet i Storbritannia.³ Vurderingene er forholdsvis generelle, og gir nyttig informasjon vedrørende samme avveining ved tildeling av frekvenser i det norske 800 MHz-båndet.

Ofcom kommer til at frekvenstak på den ene siden kan hindre effektiv utnyttelse av frekvensressursene ved at frekvensene kan bli mindre effektivt brukt, at det kan bli vanskeligere å få sammenhengende blokker med frekvenser, og at en får større replikasjon av faste kostnader forbundet med å bygge ut nettverk.⁴ Ofcoms analyser indikerer imidlertid at potensielle negative virkninger av å fastsette frekvenstak vil mer enn oppveies av positive virkninger økt antall aktører og således økt konkurranse vil medføre.⁵

Ofcom vurderer også hvor mange aktører som bør sikres tilgang til frekvensressurser, og konkluderer med at å kun sikre minst tre nasjonale engrosaktører vil gi en betydelig risiko for begrenset konkurranse, mens å sikre minst fem nasjonale engrosaktører vil medføre betydelig risiko for ineffektiv utnyttelse av frekvensene. Ofcom anbefaler således å sikre minst fire nasjonale engrosaktører. Tilsynet noterer også at det i Sverige og i Tyskland ble fastsatt frekvenstak for å sikre flere tilbydere tilgang til frekvensressurser. Konkurransetilsynet registrerer også at samferdselsmyndighetene i Norge ønsker å tilrettelegge for økt konkurranse mellom mobilnett.⁶

Det redegjøres i høringsnotatet for gjeldende fordeling av frekvensressurser. Konkurransetilsynet vil anbefale at det ved auksjonsutforming og frekvenstak må sees hen til eksisterende asymmetri mellom tilbydere, slik at det sikres effektiv konkurranse.

² Se for eksempel "Combinatorial Auction" (2006), P. Crampton, Y. Shoham, R. Steinberg (red).

³ Jf. Annex 6: Competition Assessment, Ofcom 22. mars 2011.

⁴ Ibid, punkt 6.33-6.55.

⁵ Ibid, kapittel 5 og punkt 6.20-6.32 og punkt 6.56-6.66.

⁶ Jf. Samferdselsdepartementets brev 6. april 2011, Klage på Post- og teletilsynets vedtak 050810 – Markedet for tilgang og originerings i mobilnett, tidligere marked 15 - punkt 3.2 med henvisninger til ulike dokumenter.

I Norge eksisterer det to fullt utbygde 3G nett i regi av to store aktører; Telenor og Netcom. Tele2 og Network Norway er i gang med utbygging det tredje. I en artikkel i Dagens IT 13. januar 2011 vises det til at utbyggingen av et nett for mobilt bredbånd ikke trenger bli så dyr "for mobilaktørene har allerede velutbygde 3G-nett som kan oppgraderes".⁷ Dette innebærer at det kan være en betydelig kostnadmessig asymmetri mellom nye og eksisterende aktører, og som kan påvirke vilje til å delta i auksjonen.

Det er viktig at det sees hen til dette, slik at det hindres at auksjonen kun blir en fordeling av rettigheter til en lav pris mellom eksisterende aktører. Konkurransetilsynet støtter på bakgrunn av ovenstående, at det fastsettes begrensninger på hvor store deler av frekvensressursene hver enkelt aktør kan erverve.

Departementet anbefaler videre at den direkte regulatoriske virkningen av frekvenstak skal være avgrenset i tid til å omfatte selve auksjonstildelingen frem til tillatelser er utstedt til auksjonens vinnere. Etter dette skal overdragelse av frekvensrettigheter eller sammenslåing av virksomheter "vurderes av myndighetene på fritt grunnlag under hensyntagen til blant annet krav om at konkurransesituasjonen i markedet ikke skal bli skadelidende".

Konkurransetilsynet mener mulige endringer i konkurransesituasjonen i markedet og teknologisk utvikling tilsier at frekvensene bør være omsettelige i perioden etter auksjonstildelingen. Et annenhåndsmarked vil kunne bidra til at frekvenstillatelsene til enhver tid innehas av de mest effektive aktørene. I tillegg vil et annenhåndsmarked kunne minske forretningsrisikoen for aktører som er interessert i frekvenser. Tilsynet har i forbindelse med denne uttalelsen ikke tatt stilling til i hvilke situasjoner en frekvensoverdragelse kan utløse arbeidsoppgaver for Konkurransetilsynet etter fusjonskontrollreglene i konkurranseloven. Tilsynet vil imidlertid understreke viktigheten av det også gis regler som medfører at relevante myndigheter kan nekte omsetning av frekvenser for å hindre konkurranseskadelig virkning. Eventuelt kan slike overdragelsesregler inntas i selve frekvenskonsesjonen.⁸

For å hindre omgåelse av frekvenstaket foreslår departementet i punkt 4.3.1 at kun uavhengige parter skal kunne delta i auksjonen. Departementet foreslår at to foretak skal anses som "relaterte parter" dersom det ene foretaket eier 50 prosent eller mer av aksjene i det andre. Konkurransetilsynet vil bemerke at spørsmålet om relaterte parter i praksis ikke bare vil kunne omfatte spørsmålet om kontroll med et selskap, i forhold til å kunne opptre uavhengig i auksjonen. Det er også viktig å ha fokus på situasjoner der et selskap som deltar i auksjonen, eventuelt erverver frekvensrettigheter i etterkant, vil kunne ha en form for blokkeringsmulighet i forhold til foretakets viktige strategiske beslutninger.

Departementet anbefaler på side 11 i høringsnotatet at en ser 800 og 900 MHz-båndene i sammenheng, og foreslår derfor at frekvenstak knyttes opp mot eksisterende frekvenser tilbyderne disponerer i 900-båndet. Såfremt eksisterende frekvensressurser er substitutter til frekvensene som auksjoneres bort, er Konkurransetilsynet enig i at frekvenstak også knyttes til eksisterende frekvensressurser.

Departementet ber videre i kapittel 9 og 10 i høringsnotatet om innspill til om frekvensblokker i 900 MHz- og 1800 MHz-båndet bør inkluderes i samme auksjon som i 800-båndet. Etter Konkurransetilsynets oppfatning beror dette i stor grad på hvorvidt frekvenser i de ulike båndene er substituerbare, komplementære, eller har uavhengige bruksområder. Det kan være fordelaktig å inkludere substituerbare eller komplementære frekvenser i samme auksjon for å legge best mulig til rette for at aktører som ønsker å kjøpe flere frekvensblokker får blokkene de ønsker.⁹ Felles utlysning av ikke-relaterte frekvenser gir typisk få fordeler, og ikke-relaterte frekvenser bør etter Konkurransetilsynets mening auksjoneres bort i ulike auksjoner for å hindre økt kompleksitet og muligheter for strategisk budgiving.¹⁰ Problemstillingene som omtales her er komplekse, og Konkurransetilsynet har ikke vurdert hvorvidt frekvenser i ulike bånd er substituerbare, komplementære eller ikke-relaterte.

Auksjonsform

Departementet redegjør for to ulike auksjonsformater, og belyser fordeler og ulemper ved formatene. Departementet ber om innspill til modell og hvordan potensiell verdi på blokkene kan hensyntas i auksjonen.

⁷ Se <http://www.dagensit.no/article2059037.ece>

⁸ Se høringsforslag fra Samferdselsdepartementet 23. juni 2010 om endring i ekomlov og –forskrift 2010, til ny regel i ekomloven § 6-5.

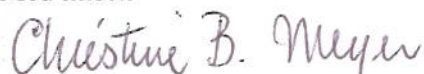
⁹ Jf. "Using Spectrum Licences to enhance competition in Wireless Services" punkt 5.5, Cramton (januar 2011).

¹⁰ Ibid, punkt 5.5.

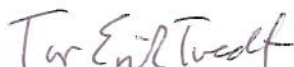
Tilsynet mener det er fornuftig å benytte auksjon fremfor andre tildelingsformer som for eksempel "skjønnhetskonkurranser" ved tildeling av frekvensressurser, jf tilsynets høringsuttalelser i forbindelse med tidligere frekvensauksjoner.¹¹ Tilsynet vil ikke gå nærmere inn i hvilken av de to omtalte auksjonsmodellene som synes å være best egnet. Imidlertid er det også utviklet ulike modeller som kombinerer egenskaper ved omtalte modellene, såkalte kombinatoriske auksjoner, og som departementet også bør vurdere i forbindelse med tildelingen. Ofcom anbefaler i sitt høringsnotat at det benyttes en kombinatorisk auksjon, og viser til gode erfaringer med dette i Storbritannia så vel som andre land.

Departementet beskriver videre at auksjoner i Norge tradisjonelt har vært anonyme. Hovedbegrunnelsen for denne praksisen er å motvirke ulovlig auksjonssamarbeid. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at anonymitet rundt deltakelse i frekvensauksjon også bør tilstrebes i denne frekvensauksjonen.

Med hilsen



Christine B. Meyer (e.f.)
konkurransedirektør



Tor Erik Tvedt
fungerende seksjonsleder

Kopi til:

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet Postboks 8004 Dep 0030 Oslo

Mottakere:

Samferdselsdepartementet Postboks 8010 Dep 0030 Oslo

¹¹ Konkurransetilsynets høringsuttalelse vedrørende frekvenstillatelse i 900-båndet, 26. mai 2004.
http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/422181/H2004-412_frekvenstillatelse.pdf