

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

Kontaktperson
Frode Lillebakken
41319027
frode.lillebakken@telia.no

Sent elektronisk til
firmapost@nkom.no

Kopi: vsk@nkom.no

Overordnede rammer for tildelingen av 700 MHz og 2,1 GHz båndene – høringsinnspill fra Telia Norge AS

Telia Norge AS (Telia) viser til høringsnotat fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) 6. juli 2018 om *Overordnede rammer for tildelingen av 700 MHz- og 2,1 GHz-båndene* med høringsfrist 14. sept. Telia vil i det følgende benytte anledningen til å kommentere de foreslåtte rammene for tildelingen. Telia er overordnet positiv til rammene for tildeling av 700 MHz båndet.

1 Utenforliggende og motstridene målsettinger

Det vises til høringsnotatets punkt 2 om *Overordnede målsettinger med tildelingen*. De overordnede målsetningene vil i henhold til høringsnotatet legge føringer for beslutningen av rammer for auksjonen.

Telias kommentarer til disse, er for det første at målsettingen om «*at tildelingen skal bidra til at neste generasjons nødnett kan realiseres i kommersielle mobilnett*» representerer et utenforliggende hensyn. Dette hensynet kan ikke tillegges vekt i forbindelse med vurderingene av hvordan den kommende tildelingen skal innrettes.

Målsettingen om at tildelingen skal bidra til at neste generasjons nødnett kan realiseres i kommersielle mobilnett er, som det fremgår av høringsnotatet, begrunnet i innspill Nkom mottok fra Samferdselsdepartementet 16. mars 2018.¹ Av departementets innspill fremgår at det i tildelingen skal «*legges til rette for at tilbyderne som får tildelt ressurser i 700 MHz-båndet, er forpliktet til på forespørsel å levere anbud på nødnettjenester og gjennomføre eventuelle forhandlinger om slike leveranser.*»

Tildeling hvor det legges til grunn vilkår som direkte eller indirekte forplikter tilbydere som får tildelt ressurser i 700 MHz-båndet til å levere anbud på nødnettjenester, vil være i strid med bestemmelsen i ekomloven § 6-3. Bestemmelsen oppstiller en *uttømmende liste* over hvilke vilkår som kan knyttes til

¹ Jf. Høringsnotatet s. 6, femte avsnitt, hvor het bl.a. heter at «*En målsetting er derfor at tildelingen skal bidra til at neste generasjon nødnett kan realiseres i kommersielle mobilnett*» (understrekert her).

tillatelser om bruk av frekvenser i det elektromagnetiske frekvensspekteret, jf. første ledd, annet punktum, hvor det heter at: «*Slike vilkår kan kun gjelde: ...*» (understreket her). Vilkår av den typen Samferdselsdepartementet ønsker at Nkom skal legge til rette for i den kommende tildelingen, er som kjent ikke inne på "vilkårslisten" til ekomloven § 6-3.

I samsvar med tidligere høringsinnspill, mener Telia under enhver omstendighet at realiseringen av neste generasjons nødnett uansett ikke bør inngå som en av de overordnede målsettingene med denne tildelingen.² Realisering av neste generasjons nødnett bør i prinsippet baseres på kommersielle avtaler mellom den eller de aktørene som får tilslaget om å realisere neste generasjons nødnett etter en forutgående og konkurransebasert utvelgelse, og *ikke* ved at det stilles vilkår i forbindelse med denne tildelingen av frekvenstillatelser. Krav stilt i forbindelse med tildelingen vil ikke bare bidra til at det oppnås et lavere auksjonsproveny enn ellers, men også til risiko for at det skapes løsninger som er ineffektive i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Telias andre merknad til de overordnede målsettingene, er at Nkom i for stor grad vektlegger målsettingen om å legge til rette for minst tre konkurrerende mobilnett. Vektleggingen av dette ene hensynet påvirker øvrige målsettinger, og vil åpenbart føre til at staten oppnår et lavere vederlag for bruksretten til ressursene, samt til risiko for at ressursene ikke blir effektivt utnyttet. Dette gjelder spesielt i forhold til hvordan tildelingen av tillatelser i 2,1 GHz-båndet (kapasitetsbåndet) er tenkt innrettet. Telia etterlyser derfor en mer balansert vektlegging av de overordnede målsettingene.

2 Nærmere om overordnede ramme for tildelingen av 700 MHz-båndet

2.1 Dekningsforpliktelser

Av høringsnotatet fremgår det at Nkom ser for seg å operere med to typer dekningskrav i forhold til ressursene i 700 MHz-båndet, og at det ikke skal knyttes dekningskrav til ressursene i 2,1 GHz-båndet. Telia har ingen merknader til at det ikke vil bli knyttet dekningskrav til 2,1 GHz-båndet, men ønsker i det følgende å kommentere foreslåtte dekningskrav til 700 MHz-båndet.

2.2 Generelle dekningskrav

Det foreslås som nevnt to typer dekningskrav i forhold til ressursene i 700 MHz-båndet, hhv. «*Generelle dekningskrav*» og «*Særskilte dekningskrav til vei- og jernbanestrekninger*».

Når det gjelder det generelle dekningskravet, fremgår det av høringsnotatet punkt 4.2 at alle tillatelsesinnehaverne i 700 MHz-båndet innen fem år etter at tillatelsene trer i kraft, skal sikre tilgang til mobilt bredbånd til 40 prosent av befolkningen med gjennomsnittlig netto opplevd nedstrøms hastighet på minimum

² Jf. Telias hørings svar 1. mars 2017 om "Anvendelse av 700 MHz-båndet – Samfunnsøkonomisk analyse"



5 Mbit/s for hver bruker. Det presiseres at «*Tillatelsesinnehaverne kan ikke bruke andre frekvensressurser for å oppfylle kravet.*»

Telia stiller seg i utgangspunktet spørrende til hvorfor det skal knyttes vilkår om dekning i tillatelsene i 700 MHz-båndet, noe som for øvrig vil bli nærmere omtalt nedenfor. Når det er sagt, er det generelle dekningskravet som foreslås likevel ikke mer omfattende enn det som må kunne forventes at den enkelte tillatelsesinnehaverne uansett vil bruke ressursene til. I hvert fall ligger det innenfor Telias ambisjoner å kunne tilby 40 prosent av befolkningen tilgang til mobilt bredbånd med nevnte nedstrøm hastighet på 5 Mbit/s innen kommende fem år. Tatt i betraktning konkurransesituasjonen i det norske mobilmarkedet, vil Telia bli overrasket om ikke øvrige tilbydere har tilsvarende ambisjoner.

Telias merknad til det generelle dekningskravet, relaterer seg imidlertid til presiseringen om at tillatelsesinnehaverne ikke kan bruke andre frekvensressurser enn 700 MHz for å oppfylle dette kravet. Slik Telia ser det, må det primære for staten være å sikre at det faktisk blir etablert et mobilt bredbåndstilbud av en viss kvalitet til et nærmere bestemt minimum av befolkningen, og ikke at et slikt tilbud er etablert med basis i nærmere bestemte frekvensressurser. Hvilke frekvenser som skal benyttes i denne sammenheng, må slik Telia ser det anses å være av underordnet betydning.

Et krav fra myndighetenes side om at en dekningsforpliktelse skal oppfylles ved bruk av nærmere bestemte frekvensressurser, vil dessuten kunne lede til ineffektiv ressursbruk og dyrere løsninger. Istedenfor å stille et slikt krav, bør det heller overlates til tillatelsesinnehaverne å ta stilling hvilke frekvensressurser som er de mest hensiktsmessig å benytte. Det er den enkelte tillatelsesinnehaver som har best kunnskap og erfaring angående infrastrukturbygging, og er den som er nærmest til å avgjøre hvilke av ressursene som disponeres som bør anvendes i denne sammenheng. Det må her også bemerkes at å fremtvinge dekningsutbygging ved bruk av ressursene i 700 MHz-båndet er uhensiktsmessig tatt i betraktning terminalsituasjonen i dette båndet. Foreløpig dekker ikke terminalene på markedet 700 MHz, og det vil uansett ta tid før det har skjedd en terminalutskiftning av et visst omfang på brukersiden.

Som det også fremgår av høringsnotatet, anses frekvensene i 700 MHz-båndet som «dekningsfrekvenser». Å fremtvinge oppfyllelse av dekningskravet med frekvenser som er spesielt egnet til å oppnå god flatedekning utenfor tettbebygde strøk, vil slik Telia ser det kunne føre til sub-optimal frekvensbruk. Dette fordi den mest rasjonelle måten å oppfylle det generelle kravet på vil være å bygge ut i de tettest befolkede områdene først. Dette underbygger argumentet om at det må overlates til tillatelsesinnehaverne å bestemme hvilke frekvensressurser som skal benyttes i forbindelse med oppfyllelse av det generelle dekningskravet.

Avslutningsvis ønsker Telia dessuten å peke på betalingsviljen for å sikre seg tillatelse til bruk av ressursene i 700 MHz-båndet, kombinert med bestemmelsen i ekomloven § 6-5a om Frekvenshamstring, uansett vil fremstå som en god nok garanti for at disse ressursene faktisk vil bli tatt i bruk av dem som tildeles tillatelser.



2.3 Særskilte dekningskrav til vei- og jernbanestrekninger

2.3.1 Generelt

Ut fra det som sies i høringsnotatets punkt 4.1 om bakgrunnen for dekningskravene, oppfatter Telia det slik at de særskilte kravene som foreslås for å sikre dekning langs vei- og jernbanestrekninger i all hovedsak er begrunnet ut fra målsettingen om at tildelingen skal bidra til at neste generasjons nødnett kan realiseres i kommersielle mobilnett. Føringer fra Samferdselsdepartementet om at det særlig må vurderes dekningskrav langs ferdelsårer som viktige vei- og jernbanestrekninger, ble som det fremgår av høringsnotatet fremsatt i samme brev fra departementet hvor det ble presisert at det i tildelingen måtte legges til rette for at tillatelsesinnehaverne i 700 MHz-båndet ble forpliktet til å levere anbud på nødnettjenester. At de særskilte dekningskravene, og det nærmere innholdet i disse, er begrunnet ut fra denne målsettingen kommer dessuten klart til uttrykk da det eksempelvis i forhold til dekningsforpliktelsen for vei heter at dekningskravet bør utformes slik at det maksimalt tillates dekningshull som er opp til 200 m lange for enhver strekning på 1000 m da «*Formålet med dette er at man skal kunne gjennomføre nødalarmer uten at man beveger seg mer enn 200 meter fra et ulykkessted*», jf. høringsnotatet s. 10.

Det er som nevnt ikke anledning til å stille andre vilkår enn de som er nevnt i ekomloven § 6-3. Myndighetene har riktignok anledning til å knytte vilkår til tillatelsene om «*geografisk og befolkningsmessig dekning*», jf. ekomloven § 6-3 nr. 3. Slike vilkår må imidlertid som det fremgår av lovforarbeidenes merknader til bestemmelsen begrunnes ut fra hensynet til samfunns effektiv utnyttelse av frekvensressursene.³ Andre hensyn, herunder hensynet til at neste generasjon nødnett kan realiseres i kommersielle mobilnett, kan ikke begrunne nærmere bestemte dekningskrav.

Tatt i betraktning det som sies i høringsnotatet, stiller Telia seg som allerede nevnt spørrende til hvorfor det skal knyttes dekningsvilkår til tillatelsene i 700 MHz-båndet. Av høringsnotatet fremgår det nemlig at man her til lands har svært god bredbånds- og mobildekning, samt at «*God konkurranse i markedet vil bidra til at bredbåndstilbudet bygges ut i takt med etterspørselen.*» I forhold til sistnevnte, pekes det særskilt på at dekning både har vært og fortsatt vil være et viktig konkurranseparameter. Nkom skriver at de sågar «*... anser at flatedekningen for mobile bredbåndstjenester vil øke fremover, i og med at Telenor Norge AS (Telenor) og Telia Norge AS (Telia) har uttalt at de vil bygge LTE-nett med samme flatedekning som deres GSM-nett.*»

Oppsummert mener Telia at det fra myndighetens side ikke kan stilles dekningsvilkår av hensyn til å legge til rette for at neste generasjons nødnett kan realiseres i de kommersielle mobilnettene. Eventuelle dekningskrav må begrunnes ut fra hensynet til å sikre effektiv ressursbruk.

Sett hen til hva Nkom selv sier i høringsnotatet om dekning og aktørenes utbyggingsambisjoner, fremstår det som unødvendig å knytte slike krav til tillatelsene i 700 MHz-båndet av hensyn til å sikre sam-

³ Jf. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 111 flg.



funnseffektiv utnyttelse av frekvensene. Som Nkom påpeker, har og vil aktørene på egenhånd sørge for samfunnseffektiv utnyttelse av ressursene gjennom konkurransebasert utbygging og i tråd økt etterspørsel. Telia mener således det ikke nødvendig at det stilles egne dekningsvilkår.

Når det gjelder realiseringen av neste generasjon nødnett i de kommersielle mobilnettene, er Telia av den oppfatning at dette er et forhold myndighetene må løse med bruk av andre virkemidler enn særskilte dekningskrav i forbindelse med tildeling av tillatelser til bruk av frekvenser. Telia mener også det er naturlig at det er sektormyndigheten på nød- og beredskapsområdet, og *ikke* sektormyndigheten på området for elektronisk kommunikasjon, som nærmere må definere hvilket dekningsbehov som vil oppstå ved realisering av neste generasjons nødnett i de kommersielle mobilnettene. Det fremstår som uklart hvorvidt foreslåtte dekningskrav anses hensiktsmessige ut fra et nød- og beredskapsperspektiv. I ytterste konsekvens vil disse kravene kunne medføre at realiseringen av neste generasjons nødnett blir mer kostbar enn nødvendig.

2.3.2 Særskilte dekningskrav til vei- og jernbanestrekninger

Når det gjelder de særskilte dekningskravene, foreslås det i høringsnotatet at det skal knyttes slike vilkår til to ulike blokker i 700 MHz-båndet på 2 x 5 MHz hver, der den ene blokken er ment å sikre dekning langs bestemte jernbanestrekninger og den andre langs bestemte veistrekkninger.

De jernbanerelaterte dekningskravene som foreslås er med unntak av dekning langs Flåmsbanen, basert på trafikkgrunnlag og en antagelse fra Nkoms side om at det er disse strekningene som vil gi størst inntjeningsmuligheter for tilbyderne. Flåmsbanen er valgt fordi dette i dag er en strekning med mangelfull dekning og hvor det tidvis fraktes mye folk. Uten at det fremgår helt klart om det skal være en del av vilkårene, presiseres det fra Nkoms side at det også vil være nødvendig med utstyr som kan forsterke signalene inne i togene slik at de reisende kan dra nytte av bedret mobildekning langs skinnegangene. Det som er uklart, er hvorvidt det skal påhvile tillatelsesinnehaverne eller jernbaneselskapene å besørge at togsettene blir utstyrt med signalforsterkere.

I forhold til dekningskravene som foreslås langs vei, fremgår det at disse skal gjelde europa- og riksveinettet, samt kystveien fra Mo i Rana til Bodø. Dekningskravene er som det fremgår av høringsnotatet, gitt av hensyn til målsettingen om dekning der folk ferdes og ut i fra sikkerhets- og beredskapshensyn. Nkom erkjenner at det vil være svært kostnadskrevenende å sikre sammenhengende dekning langs alle disse veistrekkningene, og åpner således for å akseptere dekningshull på opptil 200 meter for enhver strekning på 1 kilometer.

For dekningskravene langs både langs jernbane- og veistrekkninger, heter det at tillatelsesinnehaver(-ne) skal tilby mobil bredbåndstjeneste med gjennomsnittlig opplevd nedstrøms hastighet på minimum 5 Mbit/s, og at kravene skal oppfylles innen 5 år fra tillatelsene i 700 MHz-båndet trer i kraft. I motsetning til det generelle dekningskravet, åpnes det for at tilbyderne kan benytte andre frekvensressurser som de disponerer for å oppfylle kravene.



I tillegg til at dekningskrav ikke kan begrunnes ut fra hensynet til realiseringen av neste generasjons nødnett i de kommersielle mobilnettene, stiller Telia seg som nevnt spørrende til hvorfor det skal knyttes dekningskrav til tillatelsene i 700 MHz-båndet overhodet. I høringsnotatet fremheves det at mange av de utvalgte vei- og jernbanestrekningen i større eller mindre grad dekkes av eksisterende mobilnett allerede, og at dekningsforpliktelsen derfor kun vil innebære at det er eventuelle dekningshull langs disse strekningene som må dekkes. Tatt i betraktning at eksisterende tilbydere jobber kontinuerlig med å forbedre egen mobildekning langs vei- og jernbanenettet, mener Telia at tilfredsstillende dekning her vil bli oppnådd på sikt uten at det stilles eksplisitte krav om dette i tillatelsene. For det tilfellet at det ut fra nød- og beredskapshensyn skulle bli nødvendig å forbedre dekningen langs disse strekningene, vil dette være et forhold som må avklares separat og i forbindelse med at neste generasjons nødnett skal realiseres i de kommersielle mobilnettene.

Det vil ikke som Nkom skriver bare bli svært kostbart å sikre sammenhengende dekning langs veistrekningene som foreslås, men også det å sikre sammenhengende dekning langs de nevnte jernbanestrekningene vil bli både dyrt og tidkrevende å skulle realisere. For det tilfellet disse kravene skulle bli stående, forutsetter en realisering innen fem år fra tillatelsestildelingen at det fra vei- og jernbaneside blir lagt til rette for en slik utbygging, f.eks. ved at lokasjoner for utplassering av basestasjoner blir stilt tilgjengelig for tillatelsesinnehaverne.

I høringsnotatet bes det om innspill i forhold til om det er spesielle forhold som vil gjøre det utfordrende å oppfylle utbyggingsforpliktelsene innen den foreslåtte 5-års perioden. Etter Telias vurdering er det flere forhold som vil skape utfordringer i denne sammenheng. For det første vil det by på utfordringer å skulle oppfylle omfattende dekningsforpliktelser i parallell med det teknologiskiftet som ellers foregår i mobilnettene. Årsaken til det er bl.a. begrenset tilgang på kvalifisert arbeidskraft. Prioritering av dekningsforpliktelsene vil gå på bekostning av oppgraderingen i nettet for øvrig. I ytterste konsekvens vil dette eksempelvis føre til at reisende på Flåmsbanen vil kunne få et bedre tilbud om mobilt bredbånd enn innbyggere i mange tettsteder på Vestlandet for øvrig.

For det annet representerer det en utfordring å tette gjenstående dekningshull langs nevnte vei- og jernbanestrekninger fordi dette ofte vil være områder der det av ulike årsaker er problematisk å bygge mobilnett. Dette kan som allerede nevnt skyldes at det er problematisk eller svært dyrt å skaffe nødvendige lokasjoner for utplassering av radioutstyr. En annen årsak er ofte at det er utfordrende og ofte svært kostnadskrevende å fremføre nødvendig strøm og transmisjon til disse stedene som gjerne ligger ulendt eller avsidesliggende til. Årsaken til dekningshull langs vei- og jernbanestrekninger er som oftest at det er utfordrende å bygge mobilnett i angjeldende områder. I tillegg, og som Nkom viser til, er utbyggingen av mobilnett i stor grad etterspørselsdrevet. Operatørene har derfor prioritert utbygging i andre områder først. Å forbedre dekningen til mobilnett er som nevnt noe Telia jobber med kontinuerlig.



3 Frekvenstak

3.1 Generelt

Det vises til høringsnotatets punkt 5 om *Frekvenstak*, der følgende frekvenstak foreslås at skal gjelde for tildelingen av ressursene i 700 MHz og 2,1 GHz båndene:

- (i) **Samlet frekvenstak for 450, 700, 800 og 900 MHz-båndene:** én og samme aktør kan ikke disponere større ressurser i nevnte bånd enn 2 x 35 MHz samlet
- (ii) **Spesifikt tak for 700 MHz-båndet:** én og samme aktør kan ikke disponere større ressurser i 700 MHz-båndet enn 2 x 20 MHz
- (iii) **Spesifikt tak for 2,1 GHz-båndet:** en aktør kan ikke disponere større ressurser i 2,1 GHz-båndet enn 2 x 20 MHz

Bakgrunnen for at det skal gjelde et samlet frekvenstak for nevnte frekvensbånd under 1 GHz (i) er som det heter i høringsnotatet, et ønske fra myndighetenes side om «å legge til rette for en konkurransefremmende fordeling av dekningsressurser mellom mobiloperatørene», samt «ytterligere symmetri i frekvensbeholdning mellom de tre konkurrerende mobiloperatørene.»

Det båndspesifikke frekvenstaket for 700 MHz-båndet (ii) er begrunnet ut fra konkurransehensyn og frykt for at hele båndet skal tilfalle kun én tilbyder.

Frekvenstaket i 2,1 GHz-båndet (iii) er delvis begrunnet på samme måte som ovennevnte samlet frekvenstak for båndene under 1 GHz, og det vises i denne sammenheng til høringsnotatet hvor det bl.a. heter at: «Hensynet til konsekvent regulering tilsier at frekvensressurser for mobilt bredbånd over 1 GHz, på samme måte som for ressurser under 1 GHz, vurderes samlet når det skal fastsettes frekvenstak.» Under henvisning til gjeldende frekvensfordeling i kapasitetsressursene (dvs. 1800 MHz, 2,1 GHz og 2,6 GHz båndene), anføres det videre i høringsnotatet at det også er «viktig å legge til rette for at forskjellene i frekvensbeholdning over 1 GHz kan utjevnes noe.»

3.2 Nærmere om det samlet frekvenstak for 450, 700, 800 og 900 MHz båndene

Telia mener foreslåtte begrensning i forhold til å kunne erverve dekningsressurser fremstår som balansert i forhold til hensynene som denne begrensningen er ment å ivareta. Tatt i betraktning gjeldende frekvensfordeling i disse båndene, jf. fig. 1 nedenfor, legges det til rette for større symmetri i beholdningen av dekningsressurser mellom de konkurrerende mobiloperatørene som i dag finnes i det norske markedet.

Fig.1 – Gjeldende frekvensfordeling i 450, 800 og 900 MHz båndene

Mobiloperatør	450 MHz	800 MHz	900 MHz	Utløpsdato	Samlet beholdning
Telenor	0	2 x 10 MHz	2 x 15 MHz	31.12.2033	2 x 25 MHz



Telia	0	2 x 10 MHz	2 x 15 MHz	31.12.2033	2 x 25 MHz
Ice	2 x 5 MHz	2 x 10 MHz	2 x 5 MHz	31.12.2019	2 x 20 MHz

Telia tar i denne sammenheng imidlertid for gitt at Nkom klarer å holde planen om tildeling av ledige blokker i 700 MHz og 2,1 GHz i løpet av høsten 2019. Ikke er dette bare viktig for å sikre effektiv ressursutnyttelse og anledning til å ta ressursene i 700 MHz båndet i bruk fra 1. november 2019 som er den datoen som er avtalt med NTV om frigivelse, men også av hensyn til forutsigbarhet i forbindelse med auksjonen. Telia forventer også at det finner sted en ny tildelingen av ressursene i 450 MHz-båndet innen varigheten til gjeldende tillatelse løper ut.

3.3 Nærmere om det båndspesifikke taket i 700 MHz-båndet

Når det gjelder det båndspesifikke taket som foreslås at skal gjelde i 700 MHz-båndet, slutter Telia seg til forslaget om at én og samme aktør ikke skal bli gitt anledning til å disponere mer enn 2 x 20 MHz i båndet. Etter Telias vurdering balanserer det foreslåtte taket de overordnede målsettingene for tildelingen på en god måte.

3.4 Nærmere om frekvenstaket i 2,1 GHz båndet

Når det gjelder frekvenstaket i 2,1 GHz-båndet vil dette etter Telias oppfatning, ikke fullt ut virke etter sin hensikt. Riktignok legger frekvenstaket til rette for en utjevning av forskjellen i beholdningen av kapasitetsressurser mellom Telenor og Telia på den ene siden og Ice på den andre, men ikke en utjevning beholdningsforskjellen mellom Telenor og Telia.

Etter Telias vurdering tilsier hensynet til konsekvent regulering at det også for frekvensressurser for mobil bredbånd over 1 GHz burde bli lagt til rette for en «*konkurransefremmende fordeling*» av kapasitetsressurser mellom mobiloperatørene, samt for «*ytterligere symmetri i frekvensbeholdning mellom de tre konkurrerende mobiloperatørene.*» Tabell 1 i høringsnotatet som gir en oversikt over operatørenes beholdning i MHz over 1 GHz, viser at det i tillegg til asymmetrien mellom Telenor og Telia og Ice også er stor asymmetri mellom Telia og Telenor som følge at sistnevnte disponerer dobbelt så stor frekvensressurs i 2,6 GHz båndet som Telia. På denne bakgrunn mener Telia derfor at foreslåtte frekvenstak på 2 x 20 MHz i 2,1 GHz-båndet ideelt sett bare bør gjelde for Telenor.

Avslutningsvis mener Telia at det foreslåtte frekvenstaket i 2,1 GHz båndet representerer en ubalansert vurdering av de overordnede målsettingene som tildelingen etter det opplyste skal baseres på. Den ensidige vektleggingen av målsettingen om å legge til rette for tre konkurrerende nett vil i tillegg til å gå på bekostning av målsettingen om å sikre staten et rimelig vederlag for bruksrett til samfunnets ressurser, også påvirke målsettingen om å sikre samfunnet en effektiv utnyttelse av disse frekvensressursene. Et frekvenstak som hindrer Telia og Telenor fra å kunne konkurrere om ressursene, vil åpenbart ha innvirkning på det vederlaget staten blir sittende igjen med etter tildelingen av disse ressursene. At Ice på den-



ne måten trolig gis anledning til å skaffe seg bruksrett til disse ressursene for en relativt billig penge, vil for øvrig også føre til konkurranse på ulike vilkår. Når det gjelder hensynet til effektiv ressursutnyttelse, tilsier dette at ressursene bør tildeles den aktøren som kan utnytte disse på en måte som gagnar borgerne flest. I dette perspektivet blir det etter Telias oppfatning feil å legge til rette for at en aktør med en relativt liten andel av sluttbrukerne skal kunne bli tildelt ressursene nærmest uten konkurranse.

4 Øvrige merknader

4.1 Blokkinndeling

Telia støtter forslaget om at det legges til grunn en blokkstørrelse på 2 x 5 MHz i forbindelse med tildelingen i 700 MHz-båndet.

Når det gjelder blokkinnstillingen i 2,1 GHz-båndet, har Telia ikke synspunkter på hvorvidt det bør legges til grunn en inndeling i to blokker á 2 x 5 MHz og én blokk á 2 x 4,8 MHz, eller inndeling i én blokk á 2 x 5 MHz og to blokker á 2 x 4,9 MHz.

Det som fremstår som viktigst for Telia i forhold til blokkinnstilling, er at det ved auksjonen legges til rette for tildeling av sammenhengende spektrum. Som det fremgår av høringsnotatet, vil dette bidra til bedre ressursutnyttelse og redusert risiko for interferens mellom innehaverne i båndet. Måten dette er tenkt løst på med generiske blokker i første runde av auksjonen, og med plassering i båndene i en etterfølgende runde blant de vinnende budgiverne, er etter Telias oppfatning en velkjent og hensiktsmessig fremgangsmåte.

4.2 Auksjonsformat

Når det gjelder auksjonsformat, er Telia av den oppfatning at auksjonsformatet må tilpasses i forhold til de ressursene som skal auksjoneres ut. I utgangspunktet støtter Telia forslaget om at det skal legges til grunn en åpen auksjon over flere runder.

Hensynet til den overordnede målsettingen om at tildelingsprosessen for ressursene i 700 MHz og 2,1 GHz båndene skal være «så enkel og transparent som mulig», tilsier etter Telias oppfatning at disse ressursene enten bør tildeles ved en klokkeauksjon eller SMRA-auksjon. Slik Telia ser det, foreligger det ikke sterke komplementære verdier ved tildelingen i 700 MHz- og 2,1 GHz båndene.

4.3 Minstepriser

Av høringsnotatet fremgår at foreslåtte minsteverdier er fastsatt av Nkom i samarbeid med konsulentfirmaet DotEcon. Det opplyses at utgangspunktet har vært å estimere den potensielle verdien til ressursene, men likevel slik at det gjøres et fradrag for usikkerhet i datagrunnlaget. For ressursene i 700 MHz-båndet opplyses det at man ved fastsettelsen har lagt til grunn en benchmarking metode og i denne sammenheng sett hen til europeiske tildelinger som har funnet sted i 700 MHz, 800 MHz og 900 MHz båndene. For ressursene i 2,1 GHz båndet opplyses det at man har sett hen til europeiske tildelinger.



For ressursene i 700 MHz-båndet er det foreslått en minstepris på NOK 125 mill. for én 2 x 5 MHz blokk uten dekningsforpliktelser, mens minsteprisen for blokkene med dekningskrav langs nærmere bestemte vei- og jernbanestrekninger er foreslått satt til hhv. NOK 55 mill. og NOK 30 mill. For ressursene i 2,1 GHz båndet er det foreslått minstepris på NOK 25 mill. for en 2 x 5 MHz.

Etter Telias vurdering er det vanskelig å estimere den potensielle verdien til ressursene som skal auk-sjoneres ut. Videre, og for å kunne å ta stilling til foreslåtte minstepriser, må det gis nærmere innsyn i datagrunnlaget som myndighetene og konsulentene har lagt til grunn for sine beregninger, herunder innsyn i hvilke faktorer som har vært bestemmende for den endelige fastsettelsen. Slik Telia ser det, er det således ikke mulig å gi en konkret tilbakemelding i forhold til om foreslåtte minstepriser er satt til et for høyt nivå.

Med bakgrunn i det som opplyses, ønsker Telia imidlertid å gi noen mer generelle tilbakemeldinger. Når det gjelder minsteprisene som oppstilles for "dekningsblokkene" i 700 MHz-båndet, opplyser Nkom at det i prisfastsettelsen er tatt hensyn til at kreves større kostnader for å innfri dekningsforpliktelsen. Rent umiddelbart er Telia av den oppfatning at minsteprisreduksjonen som foreslås for disse blokken sammenlignet med blokkene uten dekningsforpliktelser, på langt nær reflekterer kostnadene som en oppfyl-else av dekningsforpliktelsene vil representere.

Når det gjelder minsteprisene for blokkene i 2,1 GHz båndet vil foreslåtte frekvenstak i båndet, om det blir stående, trolig medføre at det vil bli begrenset konkurranse om å sikre seg disse ressursene. I sam-svar med det som sies i høringsnotatet bør derfor minsteprisen for ressursene i dette båndet fastsettes nært opp til den estimerte verdien dersom det er liten eller begrenset konkurranse om ressursene. Etter Telias vurdering gir det liten mening å sammenligne mot minsteprisene som det ble operert med i den forrige tildelingen i båndet i 2012. Rent umiddelbart og under henvisning til fjorårets tildeling i 900 MHz-båndet hvor det ble operert med en minstepris på NOK 140 mill. synes foreslåtte minstepris i dette båndet på NOK 25 mill. å være noe lav.

4.4 Frekvenstillatelse og vilkår

Når det gjelder høringsnotatets punkt 9 om *Frekvenstillatelse og vilkår*, ønsker Telia å knytte merknader til det som sies om varighet og om frekvensavgift.

I forhold til forslaget om at tillatelsene i 700 MHz-båndet skal gis varighet på 20 år fra tildelingen, er Telia av den oppfatning at tillatelsesperioden bør være lengre av hensyn til å sikre tillatelsesinnehaverne en tilstrekkelig inntjeningsperiode i forhold til de store investeringskostnadene som må til for å kunne utnytte ressursene. Dette gjelder spesielt i forhold til frekvensblokkene hvor det foreslås knyttet dekningsforplik-telser til tillatelsene.



Når det gjelder varigheten som foreslås i forhold til tillatelsene i 2,1 GHz-båndet, synes det hensiktsmessig at denne blir avstemt i forhold til varigheten til øvrige tillatelser i båndet. Dette vil legge til rette for en mer helhetlig forvaltning av disse ressursene i fremtiden.

Når det gjelder forslaget om at det skal betales årlig frekvensavgift til staten iht. ekomloven § 12-2, er Telia som anført tidligere av den oppfatning at nevnte bestemmelse ikke gir hjemmel til å kunne kreve inn en årlig avgift i tillegg til den betalingen som vil finne sted i forbindelse med at ressursene tildeles (auksjonsproveny). I tillegg til at dette klart og tydelig fremgår av ordlyden i bestemmelsens første ledd, annet punktum, hvor det heter at «*Vederlaget kan fastsettes ved vedtak eller ved at ressursene tildeles etter auksjon eller annen konkurranse*» (understreket og uthevet her), presiseres dette etter Telias oppfatning også i lovforarbeidenes merknader til bestemmelsen, hvor det bl.a. heter at:

«Vederlagets størrelse fastsettes enten administrativt ved forvaltningsvedtak eller i forbindelse med tildelingen, for eksempel gjennom auksjon. Vederlag vil således også kunne være allokeringsmekanismen ved tildelingen. Fastsettelsen av vederlagets størrelse gjennom bruk av auksjon vil ikke være myndighetsutøvelse.»⁴ (understreket her)

Ovennevnte kan vanskelig forstås annerledes enn at bestemmelsen i ekomloven § 12-2 om myndighetenes adgang til å kunne kreve vederlag for frekvensressursene som skal tildeles er en "enten eller" bestemmelse, dvs. enten kan vederlaget kreves inn i forbindelse med tildelingen, eller så kan vederlaget fastsettes administrativt. Foreslåtte ordning med betaling av både årlige frekvensavgifter og betaling i forbindelse med tildelingen, ligger utenfor det myndighetene kan bestemme. Slik Telia ser det, forutsetter forslaget om å få betalt i både "pose og sekk" at det skjer en lovendring.

5 Avslutning

Helt avslutningsvis vil Telia knytte noen korte bemerkninger til prosessen frem mot auksjonen av ledige ressurser i 700 MHz og 2,1 GHz båndene. For det første vil Telia, som allerede nevnt, oppfordre myndighetene til å prioritere arbeidet med å til rette legge for at tildeling i disse båndene kan skje så raskt som mulig, og senest innen frigivelsesfristen 1. november 2019 som er avtalt med NTV. Kommende år vil representere en hektisk utbyggingsperiode for mobiloperatørene, og det er derfor ønskelig med snarlig avklaring av hvilke ressurser som står til rådighet i denne sammenheng.

Med erfaring fra tidligere auksjonsprosesser, vil Telia for det annet oppfordre myndighetene til å avsette tilstrekkelig tid for aktørene til auksjonsforberedelser. Mer konkret er Telia opptatt av at det minimum må avsettes 3 måneder til forberedelser fra tidspunktet for den endelige fastsettelsen av auksjonsreglene og frem til auksjonen skal starte. I tillegg til at aktørene har behov for tid til interne auksjonsforberedelser, er det nødvendig at det innvilges en slik periode av hensyn til å kunne gjennomføre praktiske gjøremål som forankring av auksjonsstrategi og -sum med styrende organer, samt å innhente nødvendig bankgaranti,

⁴ Jf. Ot. prp. nr. 58 (2002-2003) s. 129



mv. Auksjoner representerer så store verdier for mobiloperatørene at rammene for deltagelse i disse må forankres i styret. I tillegg at man i arbeidet med auksjonsforberedelse må tilpasse seg den allerede fastlagte møteplanen til styret, forutsetter styrebehandling utarbeidelse av styredokumenter og tilstrekkelig tid for styrerepresentantene til å sette seg inn hva som skal besluttes.

Tilsvarende gjelder innhenting av bankgaranti, dvs. garantisummene er ofte av en slik størrelse at slike saker enten må styrebehandles i eller på andre måter godkjennes av vedkommende finansforetak. Slik Telia ser det, er det i alle involverte parters interesse at det fastsettes tilstrekkelig tid fra fastsettelse av endelige auksjonsregler og frem til auksjonsstart.

Med vennlig hilsen
Telia Norge AS



Frode Lillebakken
Juridisk direktør

