



DET KONGELIGE  
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Telia Norge AS  
Postboks 4444 Nydalen  
0403 Oslo

Deres ref

Vår ref

Dato

18/1192-13

16. oktober 2018

## Justering av frekvenstak i auksjon #27

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) skal gjennomføre auksjon av en rekke frekvensressurser som normalt benyttes til faste tjenester som radiolinje og punkt-til-multipunkt-forbindelser. Ressursene befinner seg i de ni frekvensbåndene betegnet høy 6 GHz, 8 GHz, lav 10 GHz, høy 10 GHz, 13 GHz, 18 GHz, 23 GHz, 28 GHz og 38 GHz. Auksjonen omtales som "Auksjon #27". Samferdselsdepartementet ønsker å understreke at frekvensbåndene som er omfattet av auksjonen, utgjør omtrent 37 prosent av de samlede nasjonale frekvensressursene som i dag benyttes til radiolinje<sup>1</sup>. 26 prosent av de totale radiolinjeressursene tildeles for øvrig administrativt av Nkom gjennom sendertillatelser.

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS, på vegne av Telia Norge AS, og Ice Norge AS anmodet Samferdselsdepartementet, henholdsvis ved brev 25. mai og 15. juni 2018, om å foreta en nedjustering av frekvenstaket som er satt i auksjonen. Bakgrunnen for anmodningene er at Nkom allerede har besluttet de overordnede rammene for auksjonen, herunder at det settes et generelt frekvenstak som innebærer at ingen kan erverve mer enn to tredjedeler av den totale frekvensmengden som er gjenstand for auksjonen.

Med bakgrunn i anmodningen om å revurdere frekvenstaket ba Samferdselsdepartementet markedsaktørene uttale seg om saken. Departementet har i denne anledning mottatt en rekke hørings svar. De fleste aktørene viser i sine svar også til tidligere inngitte kommentarer i høringer Nkom har gjennomført. Disse tidligere kommentarene er kjent for departementet og vil ikke bli gjentatt her, selv om de er tatt med i departementets helhetsvurdering. Nedenfor oppsummeres kort synspunktene til markedsaktørene som har kommentert Telia og Ice sine anmodninger.

<sup>1</sup> I rapporten *Auksjon #27 – samfunnsøkonomisk vurdering av foreslått frekvenstak* utarbeidet av Oslo Economics for Telia, skrives det: "Omtrent 75 prosent av frekvensressursene som i dag benyttes til radiolinje, og som mobilaktørene blant annet bruker til å knytte basestasjoner sammen med sine kjernenett, skal auksjoneres ut i den kommende frekvensauksjonen." Dette er ikke korrekt. Det er 75 pst. av ressursene i båndene som er gjenstand for tildeling, som tilbys i form av spektrumstillatelser i auksjonen. Øvrige spektrum i disse båndene tildeles for radiolinjeanvendelser i form av sendertillatelser og er ikke omfattet av auksjonen.

Postadresse  
Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo  
postmottak@sd.dep.no

Kontoradresse  
Akersg. 59  
www.sd.dep.no

Telefon\*  
22 24 90 90  
Org.nr.  
972 417 904

Avdeling  
Luft- post- og  
teleavdelingen

Saksbehandler  
Knut Aksel Wadet  
22 24 81 31

## Telia

Uten justering av Nkoms forslag vil det ikke være mulig å nå målsettingene om utvikling av bærekraftig konkurranse, etablering av uavhengig transportnett og målsettingen om at flere offentlige ekomnett skal kunne bære fremtidige tjenester for nød- og beredskapsstatene. Frekvensene er viktige for den kommende 5G-utbyggingen. Telia viser til Lysne-utvalgets utredning om at det er viktig med alternativer til Telenors kjernenett og redundans, noe som igjen er viktig for nødnettet. Telenor er eneste innehaver av ressurser i frekvensbåndene 6 GHz, 8 GHz, 11 GHz og 13 GHz. Dette er de mest ettertraktede båndene i auksjonen. Det er stor parallellitet mellom justeringen som ble gjort i forbindelse med 900 MHz-auksjonen i 2017 og justeringen Telia nå ber om. En forutsetning for at Telia og Ice skal kunne utfordre Telenor ytterligere, er at disse to tilbyderne har tilgang på tilstrekkelig med ressurser. Med et tak på to tredjedeler for samlet ressursmengde legges det til rette for at Telenor kan gjenerebre frekvensressursene som de innehar i dag, og de kan utvide porteføljen til å omfatte enda mer. Da taket skal gjelde samlet for alle auksjonsbåndene, og ikke særskilt for hvert enkelt bånd, legges det også til rette for at Telenor kan opprettholde monopolstillingen i alle frekvensbånd under 13 GHz. For å redusere risikoen for uheldige virkninger foreslår Telia at frekvenstaket settes slik at ingen aktører kan kjøpe mer enn 50 prosent av ressursene i nærmere definerte kategorier med frekvenser som faktisk er funksjonelt substituerbare.

## Ice

Frekvenstaket er satt for høyt og det burde settes betydelig lavere, forslaget er heller ikke spesielt godt begrunnet av Nkom. Auksjonen medfører en forverret konkurransesituasjon i fremtiden for Ice ved at Telenor kan ta to tredjedeler av spektrumet, mens Telia tar én tredjedel, eller at de to aktørene deler frekvensressursene på to. Myndighetens ønske om mer innovasjon og bærekraftig konkurranse, jf. formålsbestemmelsen i ekomloven, samsvarer ikke med et frekvenstak som innebærer at én aktør gis mulighet til å erverve mellom halvparten og to tredjedeler av spektrumet, tilsvarende 2466-3288 MHz av totalt 4931 MHz. Ice viser til uttalelser fra samferdselsministeren, Stortingets Transport- og kommunikasjonskomité samt Meld. St. 27 (2015-2016) *Digital agenda for Norge*, der det i del IV *Nasjonal plan for elektronisk kommunikasjon* fremkommer en målsetting om tre mobilnett. Ice viser også til Samferdselsdepartementets uttalelse i beslutningen om å redusere frekvenstaket i 900 MHz-auksjonen, der departementet uttalte at de ønsket å signalisere at frekvensressurser for mobilt bredbånd under 1 GHz vil bli vurdert samlet når det skal fastsettes frekvenstak. Ice anbefaler at frekvenstaket settes ned fra to tredjedeler til én tredjedel. Taket på én tredjedel må også gjelde per bånd.

## Get/TDC

Selskapet slutter seg til argumentene som fremføres i anmodningen til Telia om å endre frekvenstaket i auksjonen for å unngå at Telenors markedsposisjon befester seg.

### Altibox/Lyse

Altibox mener at frekvenstaket på to tredjedeler er for høyt. Slik det er foreslått av Nkom vil taket favorisere de store aktørene og begrense mulig konkurranse i bredbåndsmarkedet. Det anbefales å redusere taket betydelig.

### Broadnet

Selskapet skriver at deres transport- og aksessnett utgjør et viktig alternativ til Telenors infrastruktur og bidrar til å skape konkurranse, redundans og diversitet ved at selskapets tjenester leveres over andre føringsveier enn Telenors. Tjenestene til Broadnet realiseres ved hjelp av flere teknologier, herunder radiolinjer. Det er avgjørende for Broadnet at den kommende frekvensauksjonen gjennomføres på en slik måte at selskapet får anledning til å videreføre disse leveransene. Dersom frekvenstaket settes til to tredjedeler vil dette kunne medføre at andre aktører som Broadnet, kun kan konkurrere om en rest av frekvenser etter at Telenor har fått sitt. Broadnet stiller seg bak argumentasjonen som Telia anfører i sin anmodning. Frekvenstaket bør gjelde per frekvensblokk, og dermed ikke for det totale frekvensspektret som er tilgjengelig i auksjon #27. Et alternativ kan være å gruppere blokker og la frekvenstaket gjelde per gruppe. Broadnets forslag er i så fall at frekvenstaket per gruppe settes til én tredjedel.

### Stordal Breiband

Stordal Breiband skriver at de opererer kun i Stordal kommune og ikke kan kjøpe landsdekkende frekvenser. Bekymringene fra Telia gjelder i hovedsak egne behov. Stordal Breiband er avhengig av at Nkom administrativt kan tildele individuelle frekvenstillatelser. De anbefaler at porteføljen av slike frekvenser "til utleie" (sendertillatelser) ikke reduseres, men heller økes. Dette behovet gjelder for mange av de små aktørene i markedet.

### Konkurransetilsynet

Det vises til at det ikke har vært anledning til å gå detaljert inn i bakgrunnen for det foreslåtte frekvenstaket eller foreta en konkret vurdering av Telias anmodning. Det bes likevel om at Samferdselsdepartementet vurderer grundig virkningene av frekvenstaket på den langsiktige konkurransen på nettverksnivå, særlig med hensyn til målet om tre konkurransedyktige mobilnett.

### Telenor

Tilbyderen viser til redegjørelse i rapporten *Telenor R 1/2017 Om frekvenssak* oversendt til Nkom og Samferdselsdepartementet i januar 2017 i forbindelse med tildelingen av frekvensene i 900 MHz-båndet. Til Telias påstand om at Telenor vil forsøke å forhindre konkurrenter i å få tilgang til nødvendig spektrum ved å betale mye i auksjonen, viser Telenor til at det ikke er praktisk gjennomførbart å kjøpe seg fri fra konkurranse, verken økonomisk eller regulatorisk. Dessuten viser Telenor til at Telia selv har mye radiolinjespektrum hvor tillatelsene går ut først i 2037. Telenor er prinsipielt uenig i at det bør settes et bestemt tak i frekvenstildelingen, men har i forbindelse med Nkoms tidligere høring akseptert at et høyt nok tak bidrar til å redusere risikoen for en ineffektiv tildeling og usolgte blokker. Dersom taket i auksjonen endres vil Telenor måtte vurdere på nytt om Norkring skal søke om å få direktetildelt frekvensressurser til kringkastingsformål. Avslutningsvis skriver Telenor at dersom Samferdselsdepartementet er enig med Telia i at frekvenstaket må vurderes på nytt, bør saken etter Telenors mening enten sendes tilbake til Nkom for ny vurdering og ny høring slik

at de formelle kravene til tildelings- og konsultasjonsprosedyre oppfylles, eller så bør Samferdselsdepartementet gjennomføre ny konsultasjon selv iht. kravene i ekomloven. Det er ikke tilfredsstillende at viktige avgjørelser om spektrumfordelingen i Norge besluttet ved en ekstraordinær omgjøringsadgang sett opp mot ekomlovens transparente ordning.

### **Departementets vurdering**

Samferdselsdepartementet vil innledningsvis bemerke at det er riktig som noen av høringsinstansene har påpekt, at Nkoms fastsettelse av frekvenstak for auksjon #27 er en prosessledende beslutning som i utgangspunktet ikke er gjenstand for klagerett. Departementet har likevel som Nkoms overordnede myndighet kompetanse til å overprøve beslutningen om frekvenstak i auksjon #27, jf. reglene om delegering av funksjoner innenfor myndigheten etter ekomloven. Dette er gjort tidligere, senest i 2017 i forbindelse med auksjon #24, der frekvenstaket ble besluttet redusert fra 2x20 MHz til 2x15 MHz.

Høringsinstansene som har gitt departementet innspill, representerer en stor andel av markedsaktørene som benytter radiolinjer i sin tjenesteproduksjon. Selv om ikke alle aktører i markedet har kommentert anmodningen fra Telia, har en rekke aktører omtalt frekvenstak i sine svar til Nkoms høring. Ut fra de samlede innspillene til auksjonen ser departementet at aktørene i hovedsak kan deles inn i tre grupper med bakgrunn i markedsposisjon og måten de benytter radiolinjer for produksjon av tjenester.

En gruppe aktører benytter ikke landsdekkende radiolinjefrekvenser for produksjon av tjenester. Denne gruppen er opptatt av at porteføljen med frekvenser som etter vanlig søknad tildeles i form av individuelle sendertillatelser, forblir stor og helst økes. En annen gruppe aktører er de som ønsker å benytte radiolinjefrekvensene til nasjonal tjenesteproduksjon, herunder for utbygging av mobilnett og etablering/drift av transport- og aksessnett. Denne gruppen anser seg for å være utfordrere i markedet og mener frekvenstaket er satt for høyt. De er bekymret for at Telenor som største aktør med stor betalingsevne, skal kunne kjøpe størstedelen av frekvensressursene i auksjonen. Den tredje gruppen representeres av Telenor som største markedsaktør. Selskapet er prinsipielt uenig i at det bør settes et bestemt tak i auksjonen, men har i høringen akseptert at et tilstrekkelig høyt tak bidrar til å redusere risikoen for en ineffektiv tildeling og usolgte frekvensblokker.

Departementet mener kommentarene fra disse tre gruppene synliggjør at det er ulike behov og ulike hensyn å ta ut fra hvilket segment markedsaktørene opererer i og måten de benytter radiolinjer for produksjon av tjenester. Det vil derfor være viktig å vurdere frekvenstaket i denne auksjonen ut fra alle disse behovene med tanke på å gi alle aktører et visst handlingsrom og muligheter for fremtidig tjenesteproduksjon.

Majoriteten av radiolinjespektrumet er ikke omfattet av den planlagte tildelingen. Frekvensene som skal tildeles i auksjonen utgjør likevel over en tredjedel av ressursene som er avsatt til radiolinjeformål i Norge. Det er selvsagt viktig å legge forholdene til rette for at man får en effektiv tildeling og ikke blir sittende igjen med usolgt spektrum. Samtidig er det ved fastsettelse av frekvenstak også behov for å vurdere flere andre forhold. Alt radiolinjespektrum i de såkalt lavere frekvensbånd (10 GHz og lavere) som tildeles i form av spektrumstillatelser,

inngår i tildelingen<sup>2</sup>. Disse vurderes av flere av aktørene i markedet som særlig attraktive, og det bør tas hensyn til dette i utformingen av frekvenstakets innretning og størrelse. I ekomplanen er det klare målsettinger om at Norge skal ha minst tre konkurrerende mobilnett og at det skal vurderes virkemidler som legger til rette for landsdekkende og reelle alternativer for transporttjenester for å styrke robustheten i den nasjonale ekominfrastrukturen ( gjerne omtalt som alternative kjernenett). Radiolinjer er i denne forbindelse en viktig innsatsfaktor med tanke på topografien og bosettingsmønstret vi har i Norge. Dette bør også tillegges vesentlig vekt ved vurderingen av frekvenstak i tildelingen. Vi står også etter hvert overfor utbygging av neste generasjons mobilnett (5G), hvor tilgang til høyhastighets radiolinjesamband formodentlig vil være viktig.

### **Konklusjon**

Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at frekvenstaket bør vurderes på nytt. Samferdselsdepartementet anerkjenner samtidig at det er avhengigheter mellom de forskjellige hovedelementene som inngår i å fastsette overordnede rammer for en frekvensauksjon. Dette innebærer at det ikke er gitt at det er hensiktsmessig å vurdere en alternativ utforming av frekvenstaket isolert, uten også å se på helheten i hvordan tildelingen utformes. Dette er en oppgave som best utføres med den kompetansen og kapasiteten Nkom har. Samferdselsdepartementet vil derfor be Nkom om å revurdere rammene for tildelingen med tanke på at et frekvenstak tar tilstrekkelig hensyn til konkurransemessige forhold med henblikk på bærekraftig konkurranse i markedet og alternativer for styrking av transportnettet i den nasjonale infrastrukturen. anbefalte endringer i auksjonsutforming og -vilkår skal forelegges for Samferdselsdepartementet.

Ut fra blant annet høringsuttalelsene som er gitt, vil det eksempelvis kunne være aktuelt å se nærmere på hensiktsmessigheten av ett globalt frekvenstak, på eventuelle frekvenstak for delmengder av de aktuelle frekvensressursene, mengden spektrum som skal omfattes av auksjonen, forholdet til bruk av sendertillatelse mv., uten at dette utgjør noen uttømmende oppstilling av aktuelle vurderingskriterier.

Med hilsen

Heidi Kvalvåg (e.f.)  
avdelingsdirektør

Knut Aksel Wadet  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

Kopi

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS  
Ice Norge AS  
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

---

<sup>2</sup> Alt radiolinjespektrum i båndene kalt lav 7 GHz og høy 7 GHz benyttes til sendertillatelse (som tildeles administrativt etter søknad).