

Samferdselsdepartementet
Luft-, post- og teleavdelingen
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Ansvarlig advokat:
Torstein Losnedahl

Vår ref.:
20011 512 ETO/TLO

Deres ref.:

Oslo
25. mai 2018

Auksjon #27 - anmodning om endring av frekvenstak

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS representerer Telia Norge AS (Telia), og vil i det følgende be Samferdselsdepartementet (SD) som overordnet forvaltningsmyndighet på området for elektronisk kommunikasjon om å foreta en nærmere vurdering av den overordnede reguleringen som Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) nylig har fastsatt for kommende auksjon #27.¹

Overordnet regulering for auksjon #27, slik den foreligger nå, er uforenlig med flere av de politiske målsettingene i Ekomplanen.² Det er bred politisk oppslutning om at disse målsettingene skal gjelde på området for elektronisk kommunikasjon.

For å kunne nå målene i Ekomplanen er det tvingende nødvendig å foreta justering av fastsatt regulering. Uten justering av Nkoms forslag til overordnet regulering, vil det bl.a. ikke være mulig å nå målsettingene om utvikling av bærekraftig konkurranse, etablering av uavhengig transportnett for å styrke den nasjonale ekinfrastrukturen, og målsettingen om at flere offentlige ekomnett skal kunne bære framtidige tjenester for nød- og beredskapssetatene, noe som er en forutsetning for virksom konkurranse om disse tjenestene. Som en konsekvens vil dette redusere investeringsincentivene og bidra til å svekke muligheten for å nå Regjeringens målsetting om bredbåndstjenester til alle.

Telia vil i det følgende utdype hvorfor Nkoms forslag til Overordnet regulering for auksjon #27 må justeres.

Det anmodes samtidig om snarlig møte med SD i sakens anledning, der Telia kan blir gitt anledning til å forklare nærmere hvorfor de mener SD må gripe inn som overordnet forvaltningsmyndighet.

¹Jf. Nkoms dokument «Overordnet regulering av auksjonen – auksjon av frekvensbåndene høy 6 GHz, 8 GHz, lav 10 GHz, høy 10 GHz, 13 GHz, 18 GHz, 23 GHz, 28 GHz og 38 GHz» av 8. mai 2018.

² Jf. Meld. St. 27 (2015-2016), jf. Innst. 84 S (2016-2017).

1 Auksjon #27

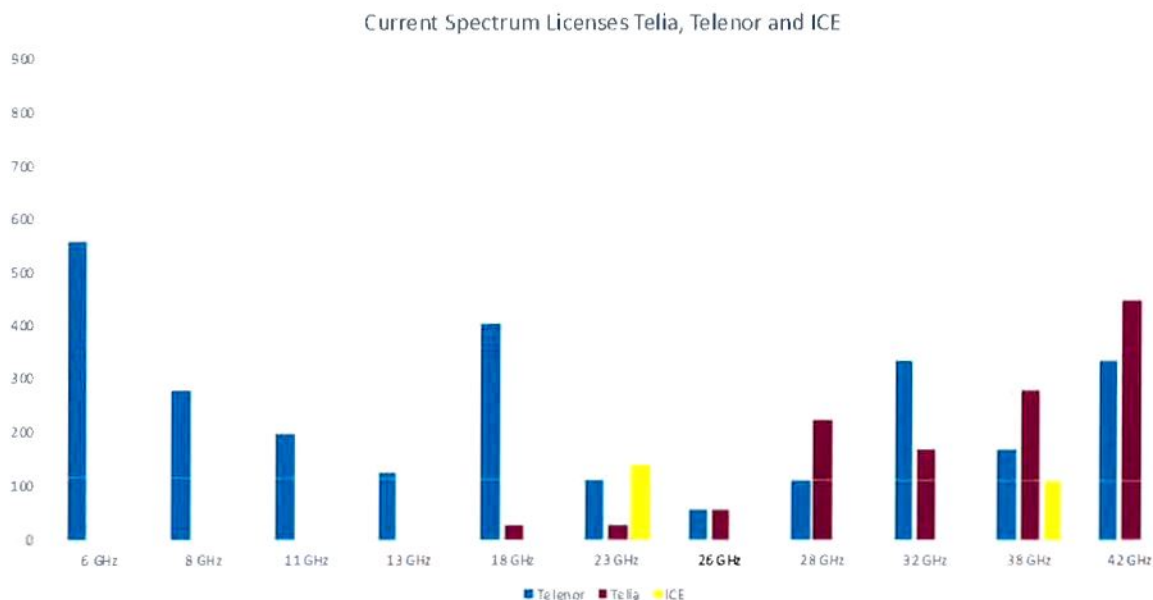
«Auksjon #27» er betegnelsen som benyttes på kommende tildeling av frekvensressurser i båndene høy 6 GHz, 8 GHz, lav 10 GHz, høy 10 GHz, 13 GHz, 18 GHz, 23 GHz, 28 GHz og 38 GHz. Når det gjelder bruksområdet for disse frekvensene, fremgår det av Nkoms hjemmeside bl.a. at:

«Disse frekvensbåndene er i Norge planlagt brukt til radiolinje (punkt til punkt) og radioaksess (punkt- til multipunkt). Hoveddelen av radiolinjene er i bruk i transportnett, i kombinasjon med fiber- og/eller kopperkabler. De ulike frekvensbåndene benyttes enten etter nasjonale kanalplaner, europeiske planer (CEPT/ECC), eller kanalplaner utarbeidet av ITU.»

Frekvensressursene som er gjenstand for auksjon fremstår som svært viktige for de kommersielle tilbyderne, spesielt med tanke på den kommende 5G-utbyggingen. For å bygge 5G trenger mobiltilbyderne mer radiobasert bredbånd enn i dag, bl.a. for å knytte det store antallet basestasjoner for 5G sammen med kjernenettet. Illustrerende i denne sammenheng er intervjuene i Inside Telecom 14. mars og 26. september 2017 med hhv. Nkoms John-Eivind Velure og Telenors Stein Gudbjørgrud (vedlagt).

Telenor er den av tilbyderne i det norske mobilmarkedet som per i dag innehar desidert mest ressurser i disse båndene. Av *Overordnet regulering av auksjonen*, punkt 4.4,³ fremgår det at Telenor er eneste kommersielle tilbyder som disponerer ressurser i frekvensbåndene høy 6 GHz, 8 GHz, og 13 GHz, samt den som innehar klart flest ressurser i 18 GHz-båndet. Figuren nedenfor sammenligner gjeldende ressurssituasjon i de aktuelle frekvensbåndene for hhv. Telia, Ice og Telenor:

Figur 1



(Det gjøres for ordens skyld oppmerksom på at frekvensbåndene 11 GHz, 26 GHz, 32 GHz og 42 GHz ikke er omfattet av auksjonen. Båndene er likevel tatt med i oversikten for å synliggjøre skjevfordelingen mellom Telia, Ice og Telenor mht. radiolinjefrekvenser.)

I den overordnede reguleringen har Nkom bestemt at det i auksjon#27 skal gjelde et frekvenstak som kort fortalt går ut på at «én aktør ikke kan kjøpe en større andel enn 2/3 av den tilgjengelige spektrums-

³ Jf. Nkoms dokument «Overordnet regulering av auksjon» av 8. mai 2018, side 10 flg.

mengden som nå skal tildeles i auksjonsbåndene. Frekvenstaket vil gjelde samlet for alle auksjonsbåndene og ikke særskilt for hvert enkelt bånd», jf. Overordnet regulering av auksjonen, punkt 7, s. 26.

Telia har, som vi vil komme nærmere tilbake til, tatt til ordet for at dette frekvenstaket må justeres for unngå at gjeldende markedssituasjon konserveres for lang tid framover. Med et tak på 2/3 for samlet ressursmengde legges det ikke bare til rette for at Telenor kan gjenerobre frekvensressursene som de innehar i dag, men for at de sågar kan utvide frekvensporteføljen til å omfatte en enda større frekvensmengde enn dagens. Da taket skal gjelde samlet for alle auksjonsbåndene, og ikke særskilt for hvert enkelt bånd, legges det for øvrig også til rette for at Telenor kan opprettholde monopolstillingen i alle frekvensbånd under 13 GHz.

Taket er som det fremgår av høringsnotat 20.februar 2018, fastsatt skjønnsmessig. Hva som har vært avgjørende for at taket til slutt endte på 2/3 av den samlede ressursmengden, fremstår som uklart. Av høringsnotatet fremgår imidlertid at følgende momenter har blitt vektlagt:⁴

«Ved tildelingen av auksjonsbåndene har Nkom vurdert konkurransesituasjonen og tildelingens betydning for denne. Utgangspunktet er at auksjonsbåndene er begrensede og verdifulle ressurser. Videre utgjør auksjonsbåndene en betydelig andel av frekvensressursene som normalt benyttes til radiolinje, og det er en betydelig mengde ressurser som nå gjøres tilgjengelig samtidig. Ledig spektrum i auksjonsbåndene utgjør ca. 75 prosent av den totale spektrumsmengden som er avsatt til spektrumstillatelser i auksjonsbåndene. Det foreligger relativt stor konkurrerende etterspørsel, men det er likevel grunn til å tro at ikke markedet alene vil sørge for en fordeling av ressursene.»

Nkom har som allerede nevnt valgt å opprettholde forslaget om at det skal gjelde et frekvenstak på 2/3 av de samlede ressursene i auksjonen. I begrunnelsen for ikke å redusere taket, skriver Nkom at et lavere tak etter deres vurdering vil «gi økt risiko for ineffektiv tildeling og større risiko for usolgte blokker.»⁵ Videre anfører Nkom at det etter deres syn heller ikke vil være «hensiktsmessig» å sette frekvenstak for hvert enkelt bånd da dette vil kunne begrense den enkelte budgivers mulighet til å endre etterspørselen fra ett bånd til et annet underveis i auksjonen, kunne være ineffektivt da et slikt "individuelt" frekvenstak kan gi økt risiko for fragmentert beholdning i auksjonsbåndene, samt kunne innebære høy risiko for usolgte blokker.

2 Rettslig utgangspunkt

SD har i egenskap av å være overordnet forvaltningsmyndighet anledning til å foreta en justering av frekvenstaket som Nkom har bestemt at skal gjelde i den kommende auksjonen. Det vises i denne sammenheng til at SD ved flere anledninger tidligere har endret auksjonsregler som Nkom har bestemt. I tillegg at dette senest ble gjort i forbindelse med auksjon #24 der det fastsatte frekvenstaket i 900 MHz-båndet ble besluttet redusert fra 2x20 MHz til 2x15 MHz, jf. brev 24. februar 2017 fra SD til Nkom (vedlagt), uttalte SD følgende om rettslig grunnlag for å kunne gripe inn og endre auksjonsregler i forbindelse med auksjonen av ressurser i 1800 MHz-båndet (auksjon #23) i 2015:

«Etter reglene om delegering av funksjoner innenfor myndigheten etter ekomloven er det etter departementets syn liten tvil om at departementet har anledning til å endre auksjonsreglene (...) før auksjonen avholdes, dvs. før noen har vunnet en rett etter auksjonen og har innrettet seg etter denne.»⁶

⁴ Jf. Nkoms dokument «Høringsnotat – overordnet regulering av auksjonen» av 20. februar 2018, s. 22.

⁵ Jf. s. 25

⁶ Jf. Brev 7. oktober 2015 fra SD til Nkom

Etter Telias oppfatning må samme rettslige utgangspunkt som tidligere lagt til grunn av SD ift. å kunne endre auksjonsregler fastsatt av Nkom, også kunne legges til grunn denne gangen.

3 Frekvenstaket må reduseres av hensyn til oppfyllelse av politiske mål

3.1 Innledning

Ekomplanen inneholder regjeringens politiske mål på området for elektronisk kommunikasjon. Stortinget sluttet seg til disse målene ved sin behandling av planen. Av målsettinger som vil bli berørt av frekvenstaket, nevnes spesielt målsettingene om utvikling av bærekraftig konkurranse, etablering av uavhengig transportnett for å styrke den nasjonale ekominfrastrukturen, og målsettingen om at de offentlige ekomnettene skal kunne bære framtidige tjenester for nød- og beredskapsstatene. Usikkerhet rundt rammevilkårene vil igjen redusere investeringsincentivene, og på den måten bidra til å svekke muligheten for å nå regjeringens målsetting om bredbåndstjenester til alle.

Forrige gang SD valgte å gripe inn i auksjonsforberedelsene til Nkom, var begrunnelsen nettopp at dette var nødvendig av hensyn til oppnåelse av politiske mål fastsatt i medhold av Ekomplanen. Under henvisning til målsettingen om å legge til rette for et tredje mobilnett for på den måten å styrke konkurransen i mobilmarkedet, fant SD det nødvendig å justere frekvenstaket som gjorde det mulig for én aktør å sikre seg en for stor andel av de viktige 900 MHz-frekvensene.⁷

Det er for øvrig stor parallellitet mellom den justeringen som ble gjort av frekvenstaket i forbindelse med tildelingen i 900 MHz-båndet i fjor, og den justeringen Telia nå ber om at blir gjort. I tillegg til at det på samme måte som i 900 MHz-båndet er det svært viktig for konkurransesituasjonen å hindre at én aktør kan sikre seg en for stor andel av ressursene som skal fordeles, er utgangspunktet for vurderingene også nokså likt; konkurransesituasjonen i mobilmarkedet preges fortsatt av en omlag uforandret asymmetri mellom operatørenes markedsandeler, og det er en forutsetning for at Telia og Ice skal kunne utfordre Telenor ytterligere at disse har tilgang på tilstrekkelig med ressurser.

3.2 Legge til rette for utvikling av bærekraftig konkurranse

3.2.1 Bærekraftig konkurranse

I SDs vurdering i 900 MHz-båndet vises det innledningsvis til at ett av de grunnleggende målene på området for elektronisk kommunikasjon er å legge til rette for utvikling av bærekraftig konkurranse:

«Stortinget ga nylig gjennom behandlingen av ekomplanen sin tilslutning til målsetting om å legge til rette for et tredje mobilnett. Bakgrunnen for ønsket om å legge til rette for tre mobilnett i Norge er blant annet å styrke konkurransen i mobilmarkedet, for derigjennom å bidra til best mulig tjenestetilbud i hele landet, og dermed fremme næringsutvikling og innovasjon.»

Målsettingen om en regulering som fremmer innovasjon og bærekraftig konkurranse, understrekes flere steder i Ekomplanen. Eksempelvis heter det i planens kapittel om Frekvensforvaltning bl.a. at:

«For å legge til rette for bærekraftig konkurranse, spesielt i mobilmarkedet, er det et politisk mål å ha flere uavhengige og konkurransedyktige netteiere med egne frekvensressurser. Ved noen tidligere auksjoner er det fastsatt en øvre grense for hvor store frekvensressurser én enkelt aktør kan tilegne seg, såkalt frekvenstak, for å sikre at flere aktører kan få tilgang til ressursene.»

⁷ Jf. Brev 24.02.2017 fra SD til Nkom, hvor det i begrunnelsen bl.a. heter at: «Departementet ser det derfor som svært viktig for konkurransesituasjonen å hindre at én aktør kan sikre seg en for stor andel av denne ressursen i denne avgjørende fasen.»

Fastsettelse av frekvenstak kan også benyttes for å hindre at aktører med markedsrett skaffer seg frekvenser for å begrense konkurransen fra konkurrenter eller for å hindre potensielle aktører i å gå inn i markedet.»⁸

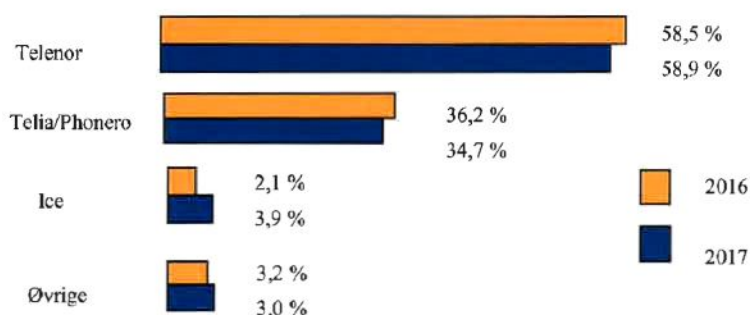
3.2.2 Konkurransesituasjonen

Med hensyn til konkurransesituasjonen, ble det i SDs avgjørelse om å justere frekvenstaket i 900 MHz-båndet bl.a. pekt på den eksisterende asymmetrien som forelå mellom mobiloperatørens markedsandel i det norske mobilmarkedet. Det vises til SDs brev hvor det innledningsvis i vurderingene fremgår at:

«Konkurransesituasjonen i mobilmarkedet i Norge i dag preges av asymmetri mellom operatørens markedsandel. Telenor hadde ved utgangen av 1. halvår 2016 en markedsandel på 57,9 prosent, mens Telia og Ice hadde henholdsvis 32,3 prosent og 1,6 prosent – målt etter omsetning.»⁹

Når det gjelder gjeldende konkurransesituasjon i det norske mobilmarkedet, har det ikke skjedd en revolusjonerende utvikling det siste året. Konkurransesituasjonen i mobilmarkedet preges fortsatt av at det er stor asymmetri mellom tilbyderens markedsandeler. Av Nkoms presentasjon Det norske ekommarkedet 2017 av 23 mai 2018, fremgår følgende figur for markedsandeler for mobiltelefoni (privat og bedrift samlet) fordelt på omsetning:

Figur 2:



3.2.3 Overordnet regulering av auksjonen legger ikke til rette for utvikling av konkurranse

Den overordnede reguleringen som Nkom har besluttet at skal gjelde for auksjonen, og da spesielt frekvenstaket på 2/3, vil ikke bidra til utvikling av konkurranse i det norske mobilmarkedet. Tvert imot, og som allerede nevnt, vil et slikt tak bidra til en konservering av dagens asymmetriske markedssituasjon for lang tid fremover.

Med et frekvenstak på 2/3 av de samlede ressursene som skal auksjoneres, legges det til rette for en uforholdsmessig skjevfordeling av de aktuelle ressursene. Telia har vanskelig for å se hvordan det kan forsvares at et frekvenstak som baner vei for at Telenor kan erverve en langt større andel av ressursene enn hva selskapets markedsandel tilsier, vil ligge til rette for bærekraftig konkurranse. Motsetningsvis, og med et slikt frekvenstak, vil Telia og Ice i ytterste konsekvens måtte konkurrere om en restmengde ressurser som ikke står i forhold til selskapenes markedsandeler.

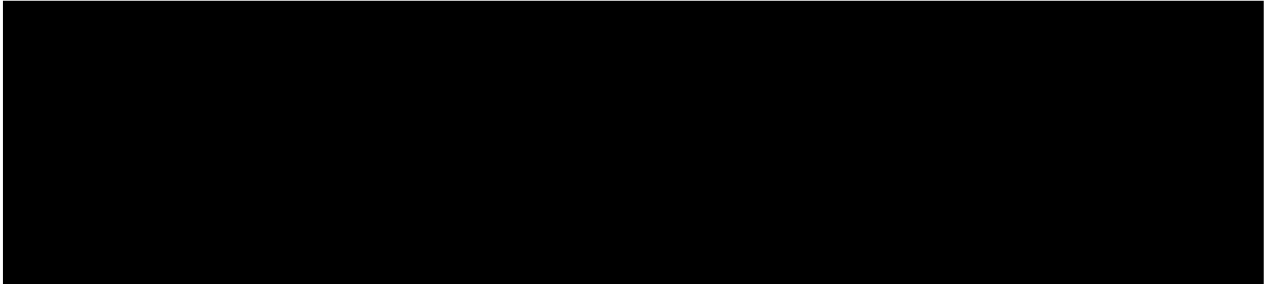
For å legge til rette for bærekraftig konkurranse, spesielt i mobilmarkedet, er det som påpekt i Ekomplanen, et politisk mål «å ha flere uavhengige og konkurransedyktige netteiere med egne frekvensressur-

⁸ Ekomplanen pkt. 30.1

⁹ Jf. SDs brev 24.02.2017

ser.» Et frekvenstak på 2/3 bygger ikke oppunder en slik målsetting. Tvert imot vil et slikt tak øke andre netteieres avhengighet til Telenor og påvirke deres konkurranseevne negativt.

Telenor er største innehaver av radiolinjefrekvenser i det norske mobilmarkedet og selskapet er, som det fremgår av figur 1 ovenfor, eneste innehaver av ressurser i frekvensbåndene 6 GHz, 8 GHz, 11 GHz, og 13 GHz. Dette er de mest ettertraktede frekvensbåndene av de som skal auksjoneres, da dette er frekvenser som er spesielt godt egnet til å knytte basestasjoner i mindre befolkede områder sammen med kjerne-nettet, dvs. i områder hvor basestasjonene ikke plasseres like tett.



Skulle resultatet av den kommende auksjonen bli at Telenor gjenerobrer de frekvensressursene som selskapet disponerer i dag, eller i verste fall øker sin frekvensbeholdning på bekostning av Telia slik taket på 2/3 legger til rette for, vil konsekvensen bli at Telias avhengighetsforhold til Telenor vil fortsette i årene som kommer. Mest trolig vil imidlertid både Ice og Telias avhengighet til Telenor øke i tiden som kommer, dersom selskapene ikke lykkes med å øke sin frekvensbeholdning. Dette som følge av 5G-utbyggingen som vil kreve et stort antall nye basestasjoner med tilhørende behov for backhaul. Som påpekt i vedlagte artikkel fra Inside Telecom, vil det ikke være praktisk mulig å etablere fiberforbindelse til alle disse.

Å stå i et sterkt avhengighetsforhold til den man skal konkurrere med i sluttbrukermarkedet, påvirker konkurranseevnen. Med tilgang til egne frekvensressurser vil Telia ha en langt større frihet, fleksibilitet og kontroll mht. hvordan eget radiolinjebehov skal løses, enn om man må gå veien om Telenor for å få løst dette behovet. Avhengighet til Telenor vil dessuten kunne påvirke utbyggingshastigheten hos andre mobiloperatører, da intern prosess for installasjon av radiolinjer som hovedregel vil sikre en langt raskere utbygging enn om dette må bestilles hos en ekstern tredjepart som Telenor. I forlengelsen av dette, vil det også være både raskere og enklere for en tilbyder å gjøre eventuelle kapasitetsjusteringer i driftsperioden dersom man har kontroll over eget utstyr og ressurser, enn om man er avhengig å gå veien om en tredjepart for å få dette gjort. Gjeldende radiolinjetilbud fra Telenor er begrenset til 1 Gbit/s, men ingen av radiolinjene som Telenor per i dag leverer til Telia har kapasitet over 600 Mbit/s. Radiolinjetilbudet som Telia er avhengig av å kunne kjøpe fra Telenor er ikke tilfredsstillende i forhold til fremtidig kapasitetsbehov i nettet.



Auksjonen omfatter over 5000 MHz frekvenser til radiolinje, og de nye tillatelsene som deles ut vil ha varighet til 2037 eller 2044. Ressursene som skal auksjoneres utgjør en forholdsvis stor andel av totalmengden ressurser som er anvendelig til dette formålet. Som referert til foran, fremgår det av premisse-

ne for Nkoms beslutning av frekvenstaket at «*auksjonsbåndene er begrensede og verdifulle ressurser*» og at disse utgjør «*en betydelig andel av frekvensressursene som normalt benyttes til radiolinje*» og at «*det er en betydelig mengde ressurser som nå gjøres tilgjengelig samtidig.*» Auksjonen vil således ha stor betydning for hvordan en fremtidig 5G-konkurranse vil se ut.

Videre, og under henvisning til uttalelsene fra Telenor i den vedlagte artikkelen i Inside Telecom, må det kunne legges til grunn at Telenor i det minste vil gjøre forsøk på å gjenerobre ressursene som de innehar i dag, og at de mest sannsynlig vil kjøpe så mange radiolinjeressurser som frekvenstaket tillater dem.

3.3 Sikre og robuste ekomnett

Det vises til Ekomplanens kapittel 29 om Sikkerhet og beredskap i ekomnettene hvor det i oppsummeringen av hva Regjeringen vil, bl.a. heter at:

«At ekommyndigheten skal vurdere virkemidler som legger til rette for etablering av landsdekkende og reelle alternativer for transporttjenester for å styrke den nasjonale ekominfrastrukturen.»

Bakgrunnen for Regjeringens ønske oppfattes å være det som sies i Lysne-utvalgets utredning (NOU 2015: 13 Digital sårbarhet – sikkert samfunn) om at andre operatørs avhengighet av Telenors nett vekker bekymring, og anbefalingen om at det bør iverksettes tiltak for å redusere kritikaliteten av Telenors kjerneinfrastruktur.

Det vises også til at SD i tråd med anbefalingene i Digital sårbarhetsrapport (NOU 2015:13), og som en oppfølging av Ekomplanen, ba Nkom om vurdere sårbarhetsreduserende tiltak knyttet til samfunnets og samfunnskritiske funksjoners avhengighet av Telenors kjerneinfrastruktur for å øke den samlede nasjonale kapasiteten og sikkerheten i ekomnettene. Nkoms oppdrag resulterte i rapporten «*Robuste og sikre nasjonale transportnett - målbilder og sårbarhetsreduserende tiltak*» av 7. april 2017. I rapporten slås det bl.a. fast at:

«Siden både Telenors egen mobiltrafikk og de meste av Telias mobiltrafikk går gjennom Telenors transportnett, vil det alt vesentlige av nasjonal mobiltrafikk være avhengig av at Telenors transportnett ikke svikter. Tilsvarende vil et totalt utfall av Telenors transportnett få store konsekvenser for Nødnett.»

I rapporten fra Nkom oppstilles det ulike mål og tiltak for å sikre flere autonome og landsdekkende transportnett uavhengig av Telenors nett.

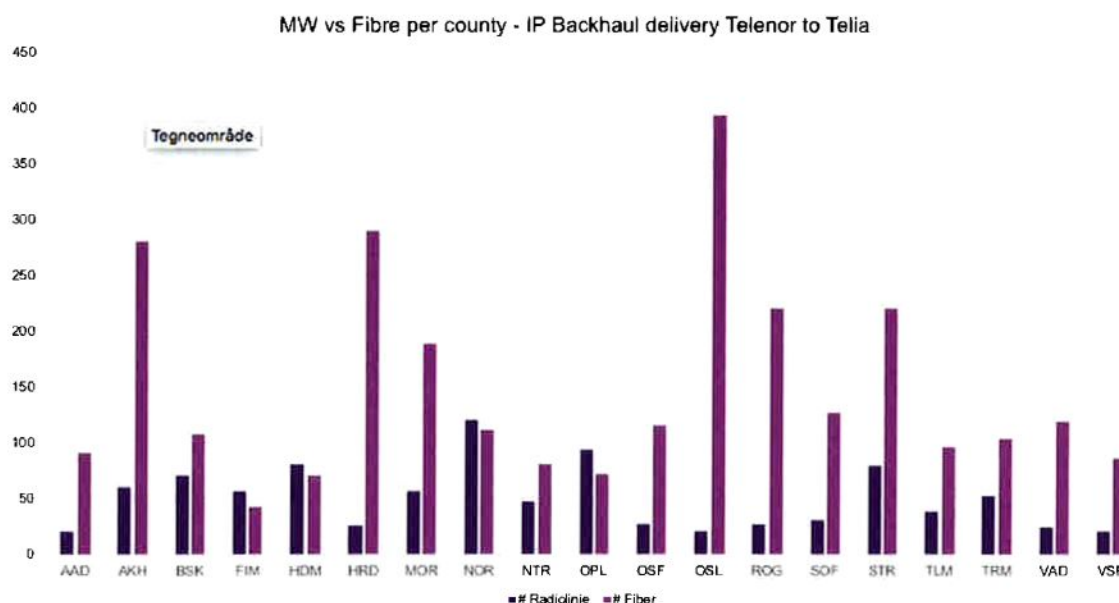
Telia har i løpet av de siste årene selv tatt en rekke skritt for å gjøre seg mindre avhengig av transmissjonstjenester fra Telenor, senest ved inngåelse av rammeavtale med TDC om fiber og 5G forberedelser i Stavanger- og Sandnes-området, jf. vedlagte artikkel fra Inside Telecom 7. mai 2018. Avtalen med TDC er en av flere tilsvarende avtaler, og det vises kort til at Telia tidligere har inngått avtaler med BKK Digitek i Bergen/Hordaland, Broadnet i Oslo og Østfold, og Eidsiva Bredbånd i Hedmark, Oppland og Øvre Romerike.

Selv om Telia med nevnte avtaler etablerer egne fiberbaserte backhaul-løsninger uavhengig av Telenor, vil tilgang til tilstrekkelig mengde radiolinje-frekvenser være helt avgjørende for at man skal kunne nå målsettingen om en autonomt og landsdekkende backhaul-løsning uavhengig av Telenors backhaul-løsning.

Telia vil påpeke at i tillegg til at radiolinjebehovet vil øke i tiden som kommer pga. 5G-utbygging, så vil det fortsatt være behov for å benytte radiolinje som backhaul-løsning i områder av landet hvor fiberutbyggingen ikke er tilsvarende som i de store byene og i sentrale strøk. I distriktene vil det spesielt være

behov for tilgang til ressursene i de av radiolinjebåndene som ligger lavest plassert i frekvensspekteret pga. at avstandene mellom basestasjonene er større i slike områder enn i byene og tettbygde strøk. Forannevnte kan illustreres ved følgende oversikt som viser fylkesvis backhaul-leveranse fra Telenor:

Figur 3:



Et frekvenstak som legger til rette for at Telenor gjenvinne monopoliststillingen i de lavere frekvensbåndene, og til og med øke frekvensbeholdningen totalt sett utover dagens beholdning, er etter Telias oppfatning inkonsekvent ift. den politiske målsettingen om å legge til rette for et autonomt landsdekkende transportnettinfrastruktur i tillegg til Telenors. En forutsetning for å oppå målet om flere autonome landsdekkende transportnett i Norge, er at andre enn Telenor gis anledning til å erverve radiolinjeressurser, og da radiolinjeressurser i de av de aktuelle båndene som er plassert lavest i frekvensspekteret, f.eks. ved at det i auksjonen settes et frekvenstak per frekvensbånd, eller, og for å imøtekomme Nkoms bekymring om at et slikt tak vil medføre en fragmentert beholdning i auksjonsbåndene, innføre et slikt tak per frekvenskategori som Nkom har besluttet at skal legges til grunn ved auksjonen. En slik innretning på taket vil sikre at frekvensressursene i de lavere båndene blir fordelt blant aktørene, herunder forhindre at dagens monopolsituasjonen kan få fortsette i disse båndene.

3.4 Realisering av nytt nødnett

Det vises til Ekomplanen punkt 28.1 om Nødnett, og til uttalelsen der om at Regjeringens intensjon i forhold til realisering av neste generasjons nødnett er:

«At ekommyndigheten, sammen med berørte departementer, skal legge til rette for gode kommunikasjonsløsninger for nød- og beredskapssetatene», herunder «Arbeide for at de offentlige ekomnettene i størst mulig grad skal kunne bære framtidige tjenester for nød- og beredskapssetatene.»

Ekommyndigheten har sammen med andre berørte departementet startet samarbeidet med tanke på hvordan neste generasjons nødnett skal realiseres ved bruk av de offentlige mobilnettene, jf. RFI fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) oversendt aktørene 14. desember 2017.

I tillegg til robusthet og sikkerhet, jf. punktet ovenfor, er ett av hovedtemaene i denne RFlen fra DSB hvilken nettverksmodell som skal velges for realisering av neste generasjons nødnett i de kommersielle mobilnettene – kort oppsummert hvorvidt dette skal realiseres i ett eller flere av de offentlige mobilnettene.

DSB ser både fordeler og ulemper ved eventuelt å skulle realisere neste generasjonsnødnett i bare ett av de kommersielle mobilnettene. Når det gjelder ulemper ved en slik nettverksmodell, påpeker DSB at en slik løsning bl.a. vil kunne komme til å by på følgende utfordringer:

- Konkurransesvridende ovenfor de øvrige operatørene, spesielt dersom implementering av NGN krever at staten bidrar med store investeringer i det valgte nettet
- NGN blir avhengig av kvaliteten, robustheten og tjenestetilbudet til kun ett nett
- Risiko for langsiktig innlåsing hos én operatør, dvs. kostnadene for staten ved å bytte f.eks. radionettoperatør på et senere tidspunkt vil bli høy

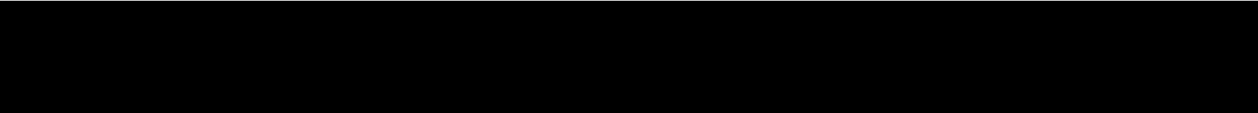
Telia har som antatt kjent for SD, foreslått at neste generasjons nødnett bør realiseres ved bruk av flere av de kommersielle mobilnettene, og ikke bare ved bruk av ett av disse. Noen av kjerneargumentene i denne sammenheng er nettopp at dette vil bidra til større robusthet og sikkerhet, lavere kostander og realisering av målet om bygging av et autonomt og landsdekkende transportnett i tillegg til Telenors.

Slik Telia ser det, vil Nkom med sitt frekvenstak på 2/3, påvirke på valget av nettverksmodell for neste generasjons nødnett. Uten tilgang til tilstrekkelig med frekvenser for radiolinje, herunder tilgang til frekvensressurser i de av båndene som er plassert lavest i frekvensspekteret, vil det bli vanskelig for øvrige tilbydere å kunne konkurrere om å bli "bærer" av neste generasjons nødnett.

3.5 Oppsummert

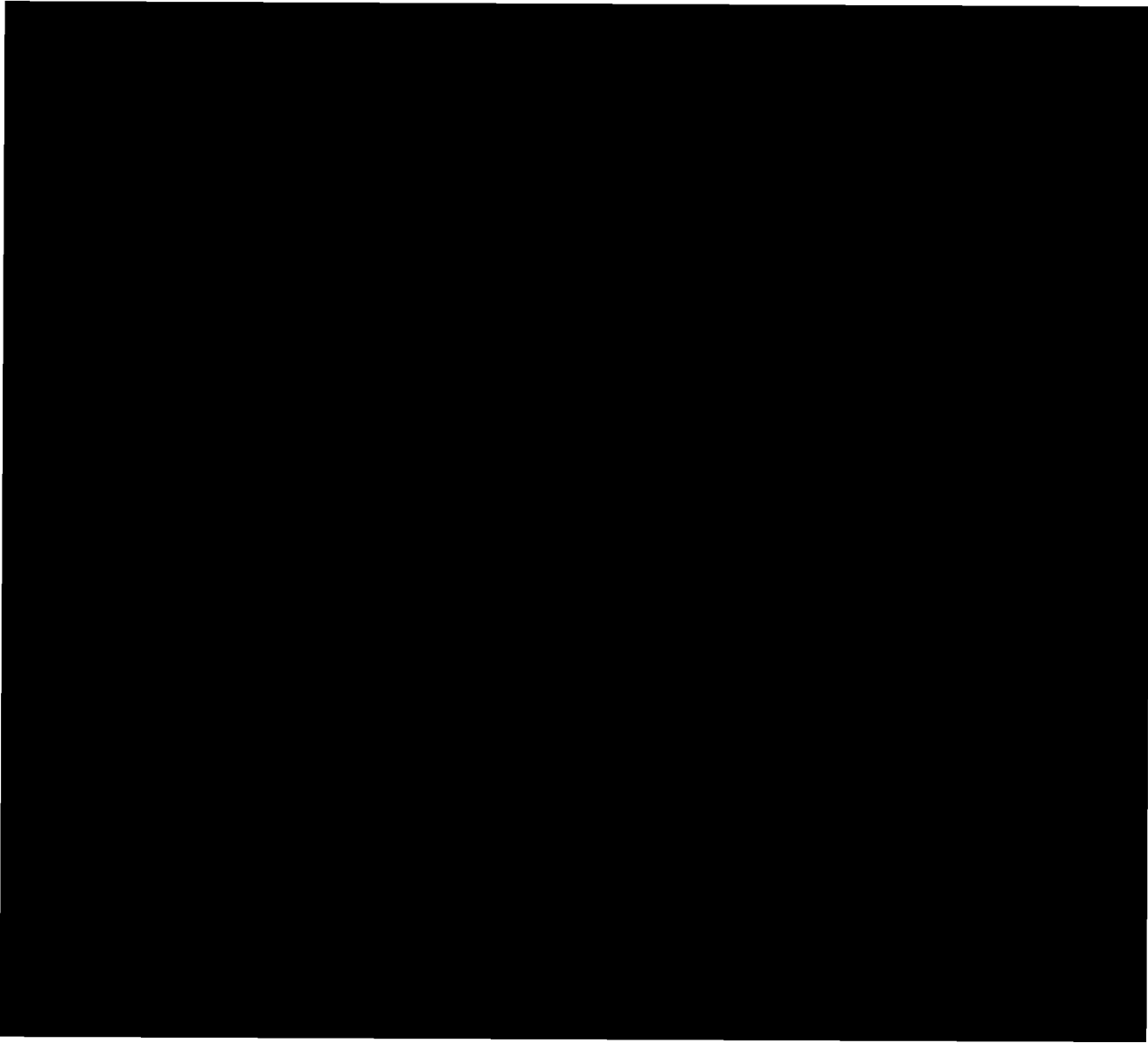
I takt med at mobilkommunikasjon blir stadig viktigere i folks hverdag, vil det å kunne tilby tjenester av høy kvalitet over alt der folk ferdes eller oppholder seg bli et stadig viktigere konkurranseparameter. Tillatelsene som nå skal auksjoneres utgjør majoriteten av de sentrale frekvensene for å knytte basestasjoner til kjernenettet uten bruk av fastnett, noe som i mange tilfeller er helt nødvendig for å kunne tilby dekning i rurale strøk. God radiolinjekapasitet vil bli enda viktigere ved overgangen til 5G.

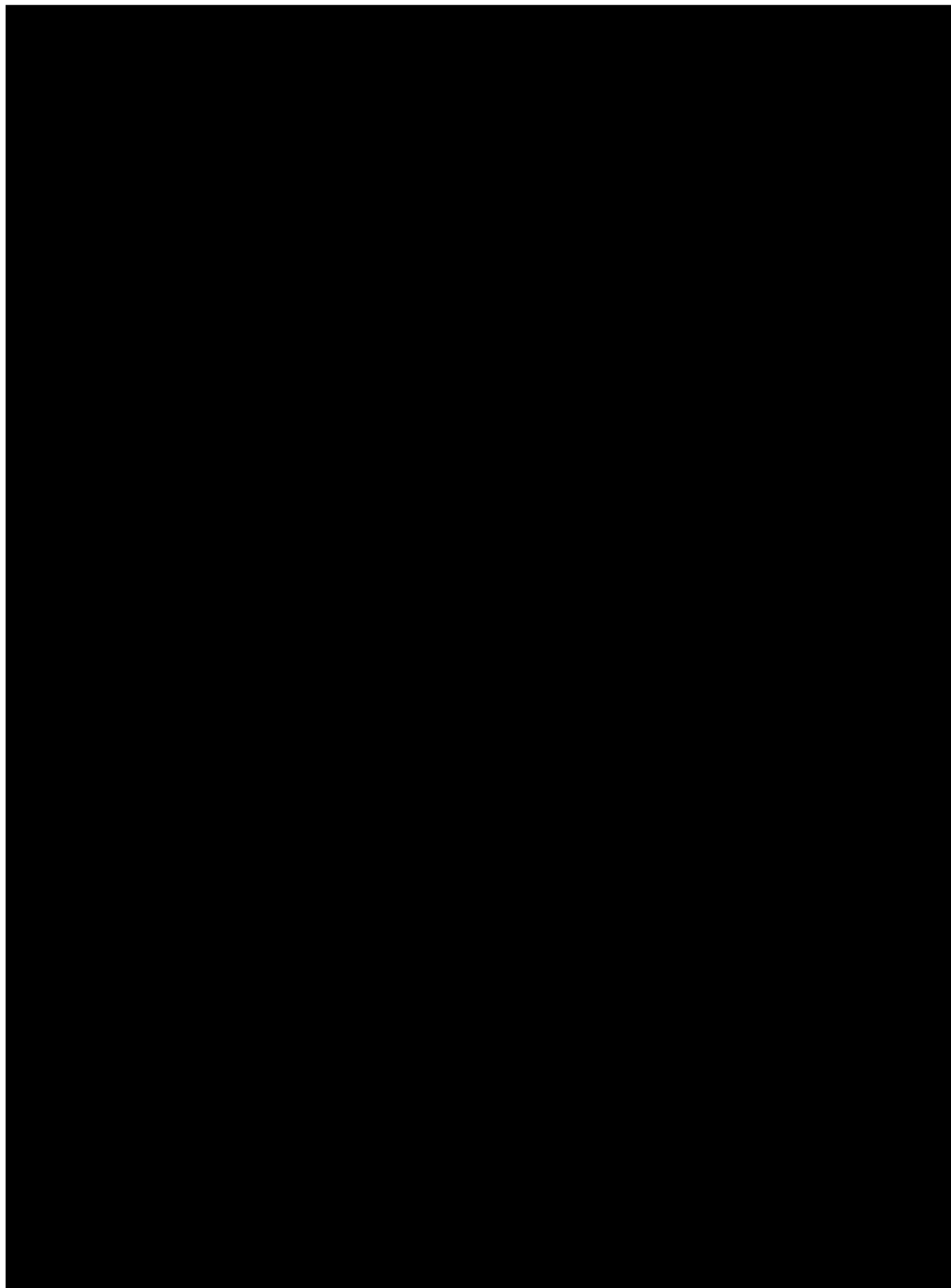
Selv om Telia, og til en viss grad Ice, har gjennomført investeringer som gir dekning og kapasitet utenfor urbane strøk, har Telenor fortsatt en nettverksstruktur som gir best dekning og kapasitet i rurale strøk. For å legge til rette for en framtidig velfungerende konkurranse i sluttbrukermarkedet, er det derfor viktig å sikre øvrige aktører enn Telenor insentiver og muligheter til fortsatt å bygge ut dekning og kapasitet der folk ferdes og oppholder seg. Dette er også viktig av hensyn til å sikre reell konkurranse om å tilby tjenester til den neste generasjonen av nødnett.



Endelig vil resultatet av at Telenor får en større andel av radiolinje frekvensene innebære at øvrige aktører vil bli ytterligere avhengig av Telenor sitt transportnett, og særlig ved overgang til 5G. Dette vil nødvendigvis innebære at Telia ikke kan etablere et like godt alternativt transportnett som ellers, noe som vil være negativt for den generelle sårbarheten og også for sårbarheten for nødkommunikasjon i en krisesituasjon, så vel som for Telia sine muligheter til å utfordre Telenor sin posisjons i alle segmenter.

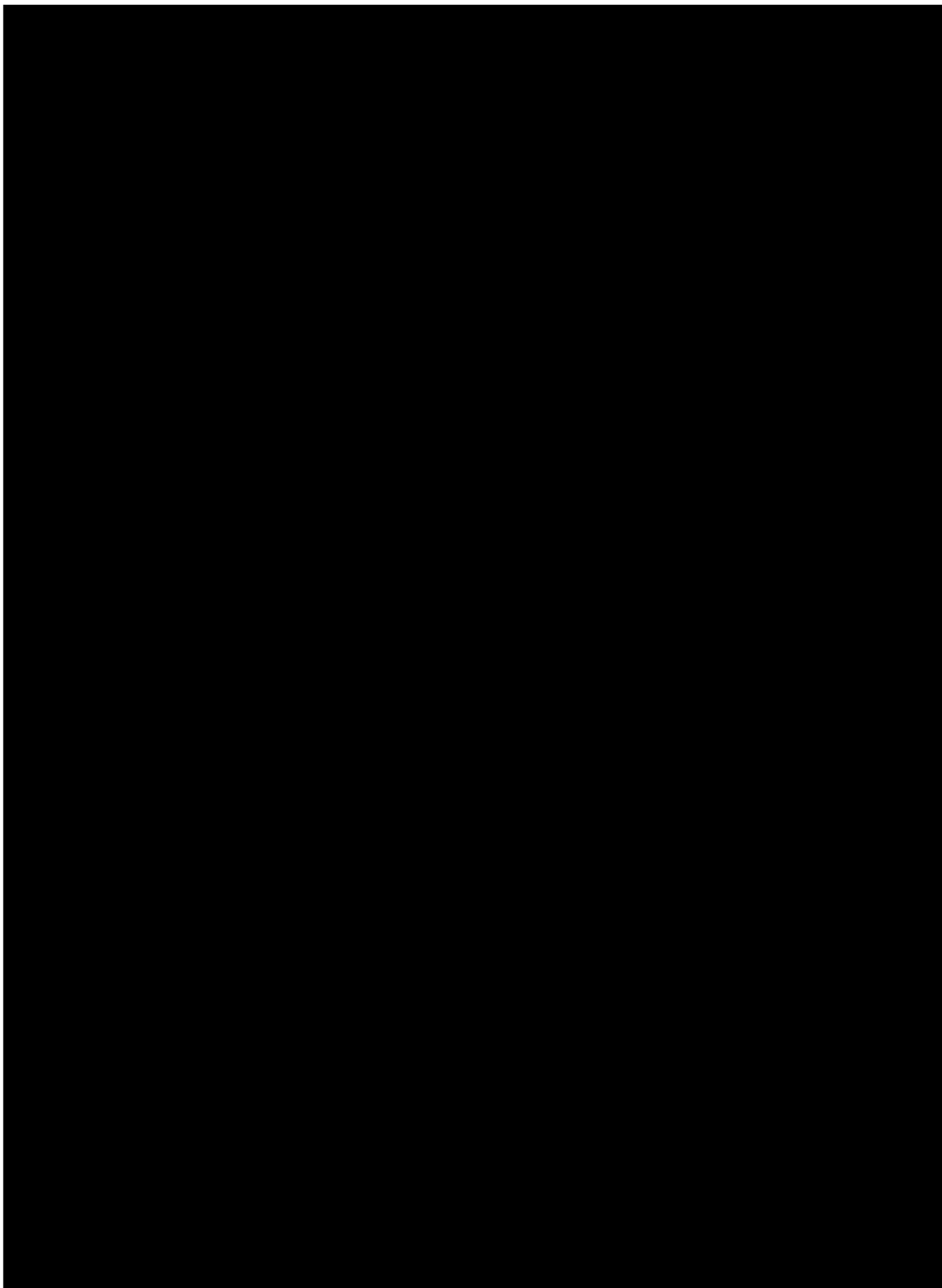
Frekvenser er generelt essensielle innsatsfaktorer i mobilkommunikasjon, og fordelingen av disse har betydning for aktørenes muligheter og insentiver til å investere i nett. I sin tur innebærer dette at fordelingen vil ha innvirkning på markedets struktur. I dag er situasjonen at to aktører investerer i mobilnett for å lukke gapet til Telenor, at et alternativt transportnett er under oppbygning, og det er vedtatt at neste generasjon nødnett skal realiseres i offentlige nett. Dette er alle forhold som vil kunne påvirkes negativt ved en betydelig skjevfordeling av frekvenser. Samtidig er det vanskelig å se at noen aktører kan ha et reelt behov for 2/3 av «radiolinje frekvensene», og særlig ikke Telenor som er eneste aktør med integrert fastnettvirksomhet. Dette taler for at frekvenstaket bør nedjusteres for å sikre en effektiv fordeling av frekvenser.



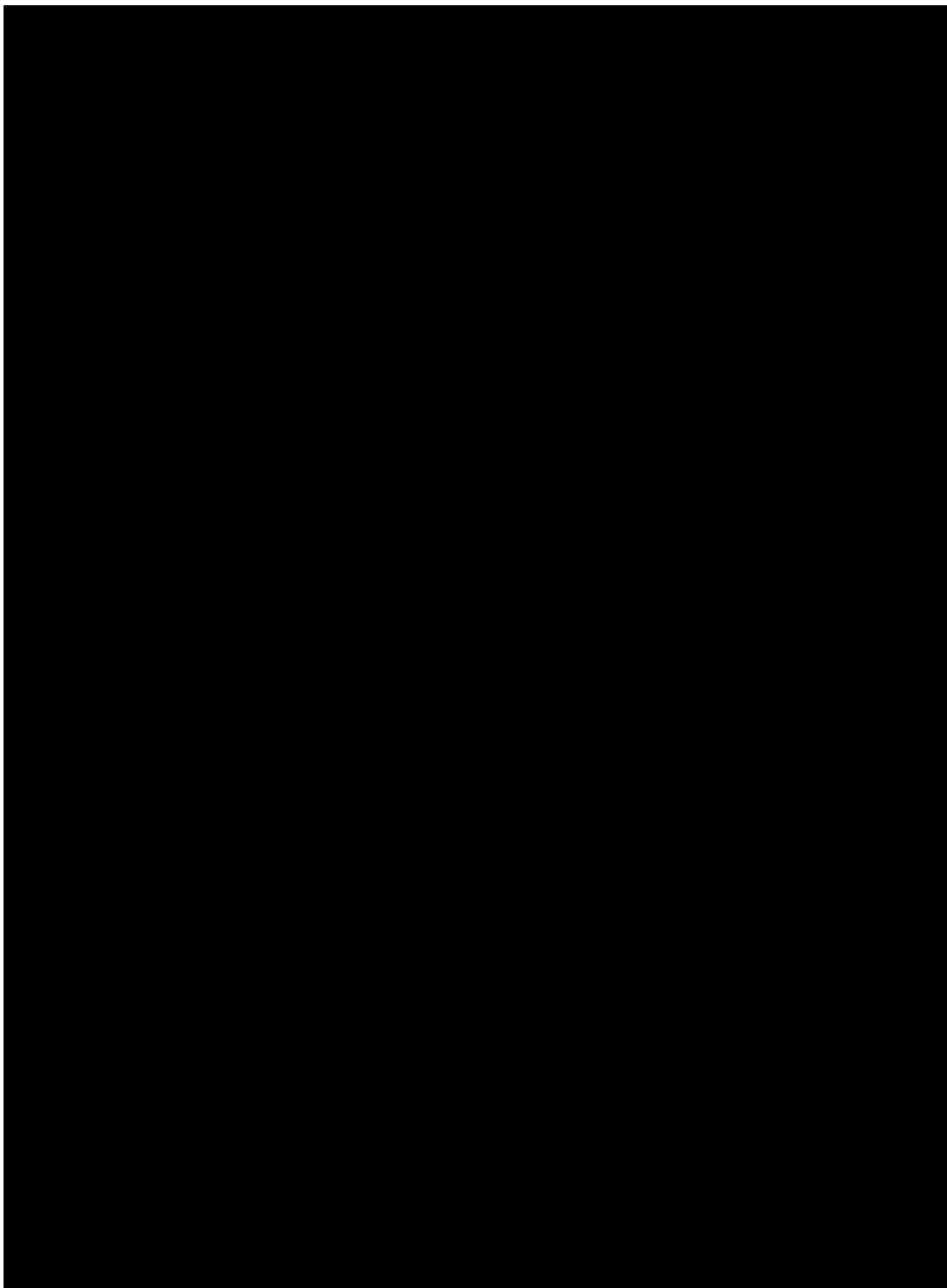


¹⁰ <https://www.nkom.no/teknisk/frekvensauksjoner/auksjoner/auksjoner>

¹¹ Jf. Høringsnotat – Overordnet regulering av auksjonen – 20. februar 2018, punkt 2.1

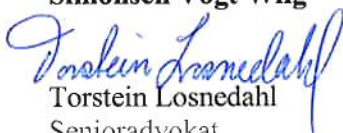


¹² Jf. Overordnet regulering av auksjonen, 8. mai 2018, punkt 3.1



¹³ Jf. s. 7

Med vennlig hilsen
Simonsen Vogt Wiig


Torstein Losnedahl
Senioradvokat
tlo@svw.no

Vedlegg: (1) Artikkel Inside Telecom 14. mars 2017
(2) Artikkel Inside Telecom 26. september 2017
(3) SDs brev 24. februar 2017
(4) Artikkel Inside Telecom 7. mai 2018
(5) Telias brev 5. april 2018

¹⁴ <https://www.nkom.no/teknisk/frekvens/tillatelser/hvordan-søke-om-frekvenstillatelser>