



Samferdselsdepartementet
v/ Luft-, post- og teleavdelingen

Vår ref.:
112587-020

Deres ref.:

Dato:
Oslo, 15. juni 2018

Anmodning om nedsettelse av frekvenstak for radiolinje/5G-frekvensauksjon

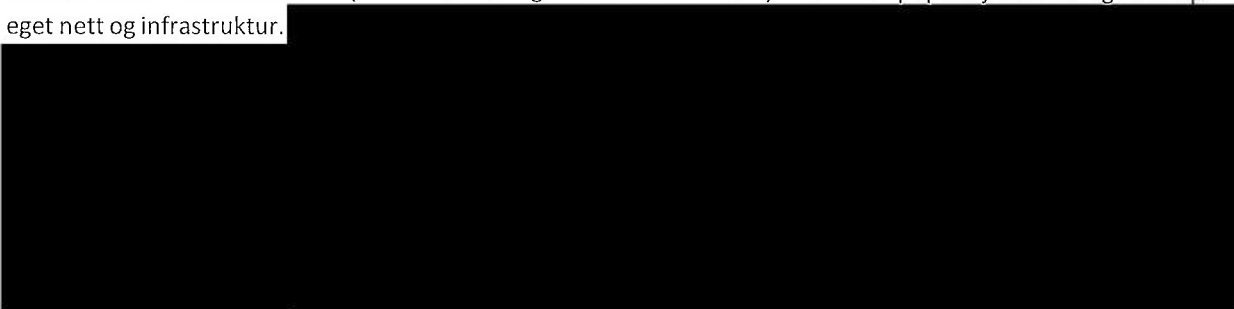
ICE Communication Norge AS (ICE) viser til møte med Samferdselsdepartementet (SD) 8. juni vedrørende kommende auksjon for radiolinje/5G-frekvenser og størrelsen på frekvenstaket for auksjonen. Frekvenstaket ble fastsatt i overordnede regler for tildelingen av frekvensbånd som benyttes til radiolinje 8. mai 2018 av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom). Det vises i den forbindelse til høringen om de overordnede reglene for auksjonen av 20. februar 2018. ICE ga i sitt høringsinnspill klart uttrykk for at frekvenstaket for den kommende radiolinje/5G-frekvensauksjonen var satt for høyt og at taket måtte settes ned betydelig.

Fastsettelsen av taket på 2/3 er en prosessledende beslutning, og ikke et vedtak som er gjenstand for klagerett. Departementet har som Nkoms overordnede myndighet derimot kompetanse til å overprøve beslutningen om frekvenstak på 2/3. ICE kan i denne sammenheng ikke se at departementet skulle være avskåret fra å endre frekvenstaket eller øvrige deler av auksjonsregelverket. ICE anmoder derfor Samferdselsdepartementet om at frekvenstaket vurderes på nytt og settes ned i tråd med denne anmodningen.

Dette brevet inneholder forretningssensitiv informasjon og vi ber om at innholdet omsluttet med [U.Off] og [U.Off slutt] unntas offentlighet, jf. offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

Innledning

Etter ICE sitt erverv av mobilfrekvensene i 800-, 900- og 1800 MHz-båndet i desember 2013, har selskapet hatt et klart og tydelig mål om å bygge det tredje mobilnettet i Norge. ICEs ambisjon og utbyggingsmål har per i dag resultert i over 500 000 kunder (mobiltelefoni- og MBB-kunder samlet) samt 80 % populasjonsdekning levert på eget nett og infrastruktur.



ICE ga i sitt høringsinnspill til Nkom 5. april 2018 klart uttrykk for at frekvenstaket er satt for høyt og at dette burde settes betydelig lavere. Utover dette kan ICE heller ikke se at frekvenstaket er spesielt godt begrunnet av Nkom. Satt på spissen kan auksjonen medføre en forverret konkurransesituasjon i fremtiden ved at Telenor tar 2/3 av spektrumet, mens Telia tar 1/3, eller at de samme aktørene deler det på to med eksempelvis et tak på 1/2. ICE mener at Nkoms mål for mobilmarkedet, blant annet et ønske om mer innovasjon og konkurranse, ikke samsvarer med et frekvenstak som innebærer at én aktør gis mulighet til å erverve 50-66,67 % av spektrumet tilsvarende 2466-3288 MHz av totalt 4931 MHz. Taket ligger for høyt og må settes ned betydelig

Føringer fra myndighetene

Ekommyndighetens frekvensforvaltning og vilkår for tildeling må skje i henhold til ekomloven § 6-2, herunder ved blant annet å sikre effektiv bruk av frekvensressursene gjennom å legge til rette for bærekraftig konkurranse. I merknadene til § 6-2 i forarbeidene til ekomloven, Ot.prp.nr.58 (2002-2003), fremgår det at:

«Av hensyn til å legge til rette for utvikling av bærekraftig konkurranse på området for elektronisk kommunikasjon, vil det ved fordelingen være relevant å ta hensyn til om tildelingen vil føre til etablering eller styrking av en aktørs sterke markedsstilling i ett eller flere markeder.»

Eksisterende frekvenstak gir en dominerende aktør, eksempelvis Telenor, en mulighet til å erverve og parkere 2/3 av spektrumet eller at duopolet ved Telenor og Telia igjen kan dele frekvensressursene på to. Dette alene taler for at frekvenstaket må senkes betydelig. Skrankene for tildelingen i § 6-2 må også settes i lys av ekomlovens formålsparagraf § 1-1, herunder å legge til rette for blant annet innovasjon og bærekraftig konkurranse. Dersom myndighetene vil oppnå innovasjon og bærekraftig konkurranse i mobilmarkedet (inkl. grossistmarkedet), må det først og fremst bygges ut et tredje landsdekkende mobilnett. Da må også flere aktører enn Telenor og Telia sikres en mulighet til å ta i bruk frekvenser som kan nyttes til 5G.

På bakgrunn av usikkerhet om frekvensressursenes nytteverdi, vil det også være uforsvarlig å sette taket til 2/3 når man ikke har full oversikt over fremtidig utnyttelse av båndene. Kombinasjonen med høye frekvenser og frekvenser i lavere bånd, kan og vil sannsynligvis vise seg med tiden å bli en vesentlig innsatsfaktor for blant annet mobiltilbydere. Frekvenstaket innebærer dermed en risiko for at ekommyndigheten allerede i dag sementerer en skjev konkurransesituasjon, også de neste 20 årene.

Samferdselsdepartementet besluttet 24. februar 2017 at frekvenstaket for 900 MHz-auksjonen skulle settes ned fra 2x20 MHz til 2x15 MHz. Auksjonsformatet la med dette også til rette for at auksjonen endte med en opprettholdelse av duopolets ressurser i 900-båndet. Samferdselsdepartementet uttaler i sin beslutning blant annet at:

«For å legge ytterligere til rette for investeringer og satsninger i det norske mobilmarkedet, ønsker Samferdselsdepartementet å signalisere at frekvensressurser for mobilt bredbånd under 1 GHz vil bli vurdert samlet når det skal fastsettes frekvenstak. Sammen med et redusert frekvenstak i 900 MHz-auksjonen, vil dette gi en helhetlig tilnærming til ambisjonen om tre likeverdige konkurrenter i mobilmarkedet til nytte for norske virksomheter og forbrukere, både gjennom de grep som gjøres i markedsvedtakene og tilrettelegging gjennom frekvensforvaltningen.» [vår understrekning]

Uttalelsen pålegger myndigheten en forpliktelse om å støtte opp om ambisjonen om tre likeverdige konkurrenter i mobilmarkedet gjennom en helhetlig forvaltning av frekvensressursene, også for ressurser i de høyere båndene.

En helhetlig frekvensforvaltning har forankring også i den større målsettingen om å legge til rette for tre konkurrerende nett. I den forbindelse vises det til uttalelse i Stortingsmeldingen Meld. St. 27 (2015-2016) side 171 «*Digital Agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*»:

«Regjeringen ser det som viktig å legge til rette for at det skal bli minst tre uavhengige mobiltilbydere i det norske mobilmarkedet og dermed redusere behovet for særregulering. Mobilmarkedet preges fremdeles av to store aktører med egne landsdekkende nett. Telenor og TeliaSonera har en samlet markedsandel på over 90 prosent.»

ICE er av den oppfatning at frekvensene som nå planlegges lagt ut på auksjon, også vil kunne få en viktig rolle i satsingen frem i tid i forbindelse med utbygging av nett og infrastruktur, men også for lansering av 5G til kunder. Det vises i denne sammenheng også til flertallsmerknader fra Stortingets Transport og Kommunikasjonskomité til meldingen om Digital Agenda hvor det uttales:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, er opptatt av at det sikres en teknologinøytral utvikling av ekomnettene som også kan bidra til mer samspill mellom de ulike aktørene og stimulere til økt innovasjon. Mengden datatrafikk på mobil har vært sterkt økende, og det mobile bredbåndsnettet spiller en stadig større rolle for å kunne møte innbyggerne og næringslivets forventninger om nettilgang der man bor, ferdes og arbeider. Flertallet mener derfor at det bør ses nærmere på hvilke tiltak og eventuelle incentiver som er nødvendig for raskest mulig å oppnå et høyhastighetsnett bestående av en optimal kombinasjon av ulike typer bredbåndsteknologi og utvidet bruk av eksisterende infrastruktur.» [vår understrekning]

En bred enighet i Stortinget om å legge til rette for samspill mellom ulike aktører samt stimulere til økt innovasjon, legger også føringer på forvaltningen av frekvenser som kan benyttes til innovasjon og lansering av nye og forbedrede kommunikasjonsteknologier, herunder 5G. Sjansen for å realisere Stortingsflertallets ønske, vil ikke kunne nås med et frekvenstak som legger opp til at en aktør alene kan erverve 2/3 eller 1/2 av de ledige ressursene.

Samferdselsministeren redegjorde også for Stortinget 21. mars i år om frekvensforvaltningen og betydningen av denne i forbindelse med å legge til rette for bærekraftig konkurranse:

«Vi følger nøye med på utviklingen i mobilmarkedet og sammenlikner utviklingen med våre naboland, slik som tallene fra representanten viser. Vi er opptatt av å styrke konkurransen og har lagt opp en del ting gjennom bl.a. Digital agenda for Norge. Der har vi en verktøykasse som består både av markedsregulering og av frekvensforvaltning.

[...]

Frekvensforvaltningen har lagt til rette for konkurranse i markedet, bl.a. ved bruk av frekvenstak når vi auksjonerer ut. Det er et tak på hvor stor frekvensmengde én eller flere tilbydere kan erverve seg i tildelingsprosessen. Vi gjør også andre ting for å stimulere tilbudssiden for å redusere framføringskostnader, slik vi nettopp har gjort med graveforskriften. Vi håper og tror at dette over tid vil bidra til at kostnadsnivået reduseres og blir konkurransedyktig med utlandet.» [vår understrekning]

Uttalelsene til Samferdselsministeren understreker føringene som ekommyndigheten allerede er underlagt, også ved fastsettelse av auksjonsregler og frekvenstak.

Et frekvenstak på 2/3 vil være i strid med de ovennevnte føringer.

ICE mener

ICE mener at denne auksjonen, men også andre fremtidige frekvensauksjoner må legge til rette for at resultatet garanterer for at tre aktører eller flere kan innovere. En garanti om tre innoverende aktører er ikke etablert dersom frekvenstaket åpner opp for at brorparten eller halvparten av spektrumet kan erverves av en aktør alene. En garanti om tre innoverende nett eller flere, vil også sikre bærekraftig konkurranse som vil komme samfunnet og forbrukerne til nytte. ICE anbefaler derfor at frekvenstaket settes ned fra 2/3 til 1/3.

Et frekvenstak på 1/3 vil være i tråd med ekomloven § 6-2 samt oppfyllelse av ekomlovens formålsparagraf § 1-1 ved å sikre bærekraftig konkurranse og innovasjon. Videre vil et frekvenstak harmonere bedre med føringer fra Stortinget og myndighetene ellers samt føringer fra tidligere auksjoner. Et tak på 1/3 vil også garantere et resultat hvor flere aktører sikres ressurser som igjen sikrer mer konkurranse og mere innovasjon.

Fordeler med et frekvenstak på 1/3

Med et tak på 1/3 unngår man risikoen for at 2/3 av frekvensene parkeres hos eksempelvis Telenor eller en annen aktør. Samtidig vil et tak på 1/3 eliminere risikoen for at myndighetene sementerer en skjev konkurransesituasjon i de neste 20 årene. Et så høyt tak som bestemt av Nkom i kombinasjon med at aktører ikke har full oversikt over potensialet, gir også uttrykk for at taket ikke er forsvarlig, samtidig som Nkom heller ikke har begrunnet det spesielt godt.

ICE er av den oppfatning at det virker usannsynlig med en spektrumsrest etter endt auksjon med det foreslåtte frekvenstaket. Dersom det mot formodning skulle skje, så vil en rest av spektrum tydeliggjøre hva bransjen er ute etter. En rest vil anskueliggjøre behovet hos aktørene og med denne kunnskapen kan myndighetene legge en ny strategi for forvaltningen av det resterende spektrum. Det vil i så fall være bedre og mer forsvarlig ressursforvaltning om myndighetene sitter på en rest i en mellomperiode, enn at 2/3 eller ½ av frekvensene parkeres hos en av markedsaktørene. Dette vil etter ICE sitt syn være en langt mer forsvarlig forvaltning av samfunnets ressurser.

ICE anmoder derfor om at frekvenstaket settes fra 2/3 til 1/3. Videre mener ICE at taket på 1/3 også må gjelde per bånd.

Med vennlig hilsen

Ice Communication Norge AS

Ice Norge AS



Eivind Helgaker

Administrerende direktør