



Nasjonal kommunikasjonsmyndighet  
Postboks 93  
4791 Lillesand

Vår dato  
19.8.2026

Sendt pr e-post: [firmapost@nkom.no](mailto:firmapost@nkom.no)  
Kopi: [mma@nkom.no](mailto:mma@nkom.no)

Deres dato  
8.6.2026

## **TELENORS INNSPILL TIL HVORDAN LYSE OG TELIAS OVERFØRING AV FREKVENSER KAN PÅVIRKE MOBILMARKEDET**

### **Innledning og sammendrag**

Telenor viser til høring publisert på Nkoms nettsider 8.6.2026 med svarfrist 19.8.2026. Høringen omhandler foreløpige vurderinger av overføring av frekvenstillatelser fra Lyse Tele AS og Telia Norge AS til et felleseid infrastrukturselskap for radionett (heretter omtalt som JV). Hvis overføringen aksepteres som foreslått, vil JV-et disponere om lag to tredjedeler av de viktigste frekvensressursene for mobilkommunikasjon i Norge.

Det er positive og negative sider ved et marked med kun to uavhengige radionett. En fordel er at to aktører kan ha spektrumporteføljer som muliggjør høy tjenestekvalitet og effektiv ressursbruk og ivaretar sikkerhets- og beredskapshensyn, på en måte som er vanskelig å oppnå med flere aktører. En jevnere fordeling av frekvensressursene er avgjørende for at disse gevinstene skal realiseres.

For ordens skyld vil vi påpeke at vi ikke nå tar stilling til om JV-et bør tillates og i hvilken form. Heller ikke om felles utnyttelse av ressursene bør tillates. Vårt svar gjelder kun situasjonen som oppstår *dersom* felles utnyttelse av frekvensressursene tillates. Disse tingene henger naturligvis sammen i de faglige resonnementene, og vi ønsker derfor å gjøre dette utgangspunktet helt klart.

Telenor er helt enig i Nkoms påpekning av at *"For et velfungerende ekommarked er det derfor viktig å tilrettelegge for en tilnærmet symmetrisk fordeling av de aktuelle frekvensene"*.

Til tross for dette konkluderer Nkom med at JV-et skal disponere om lag to tredjedeler av frekvensene. Telenor er uenig i at denne skjevfordelingen bør få kunne bestå så lenge som Nkom legger til grunn. Vi mener at ulempene med den resulterende skjevfordelingen er store, og at det er nødvendig og forholdsmessig å allerede nå ta i bruk de virkemidlene som Nkom har til rådighet for å redusere skjevfordelingen til et nivå som muliggjør full realisering av de gevinstene som hevdes å være assosiert med JV-et.

Det er fortsatt uklart hvor omfattende nettverksdelingen vil bli. Nkom varsler avslutningsvis i sitt dokument at det kan være behov for vilkår eller andre tiltak – utover



de frekvensrelaterte – som reduserer risikoen for at JV-et får negative virkninger for bærekraftig konkurranse. Våre kommentarer er i stor grad uavhengige av om nettverksdelingen skjer i hele landet eller bare i mindre tettbygde områder, og av hvilke øvrige vilkår som stilles eller tiltak som iverksettes.

Telenor mener at Nkom bør stille vilkår nå i forbindelse med overføringen av frekvenstillatelser til JV-et, for å redusere vesentlig skjevfordeling av frekvensressurser mellom de to radionettene. Rebalanseringen bør ikke utsettes til 2034, men gjennomføres gjennom vilkår i overdragelsessaken.

### **Tidsdimensjonen**

Vi forstår altså Nkoms foreløpige vurderinger slik at de resulterende skjevhetene i frekvensfordeling er uønskede, men at de ikke nødvendigvis må korrigeres før med virkning fra 2034. Nkom viser blant annet til at kommende retildelinger kan bidra til å redusere enkelte av de identifiserte asymmetriene.

Dersom skjevfordelingen anses problematisk fra 2034, er det vanskelig å se hvorfor den ikke også er problematisk i den mer enn syv år lange perioden frem til 2034.

Operatørene går inn i en spesielt krevende periode med samtidig drift av 5G SA-nett (5G Standalone) parallelt med dagens nett. Telenor mener at muligheten for fremtidige omfordelinger ikke alene kan løse de problemstillingene som oppstår ved etableringen av JV-et. Dersom overføringen gjennomføres slik den er foreslått, vil sentrale strategiske beslutninger om spektrumbruk, radioplanlegging og fremtidig nettutvikling bli samlet i én felles struktur. Slike endringer kan få virkninger som er vanskeligere å reversere enn selve frekvensfordelingen.

I tillegg må det legges til grunn at EUs regelverksrevisjon kan komme i veien for den fremtidige rebalanseringen vi oppfatter at Nkom ser for seg. Dette tilsier etter Telenors syn at Nkom bør foreta en grundigere vurdering av de langsiktige strukturelle virkningene enn det som følger av de foreløpige vurderingene, og gjennomføre rebalansering i forbindelse med sammenslåingen.

### **Samfunnsøkonomisk effektivitet og skjevfordeling**

Et sentralt formål i konkurranse- og ekomregelverket er å legge til rette for effektiv ressursbruk, blant annet gjennom bærekraftig konkurranse og effektiv bruk av frekvensressurser. Moderne markedsbasert frekvensforvaltning bygger på at auksjoner, kombinert med frekvenstak, kan bidra til effektiv allokering og motvirke samfunnsøkonomisk uheldig ressurskonsentrasjon. Svært mange land, inkludert EU- og EØS-medlemsland, har derfor gjennomgående brukt frekvenstak i mobilauksjoner for å hindre at én aktør får kontroll over en uforholdsmessig stor andel av relevante frekvensressurser.



Som beskrevet i vedlagte notat av Bjørn Hansen ved Universitetet i Sørøst-Norge tilsier effektiv ressursbruk at sammenlignbare aktører i størst mulig grad står overfor like marginalkostnader. Skjevfordeling av frekvenser vil gi ulik marginalkostnad knyttet til å øke kapasitet og dekning og til utvikling av nye tjenester. Samfunnsøkonomisk optimal fordeling av spektrum mellom jevnstore aktører tilsier derfor noenlunde jevnstore spektrumbeholdninger, som påpekt også av Nkom.

Dersom JV-et disponerer nær dobbelt så mye av de relevante frekvensressursene som konkurrenten, vil dette innebære et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. En effektiv fordeling av frekvensressursene mellom mobilnett vil av mange grunner være jevnere enn fordelingen av "nettverksmarkedsandeler" og trafikk, blant annet på grunn av stordriftsfordelene knyttet til nettverkskapasitet. Dette er velkjent for frekvensmyndighetene. Figur 1 (vedlegg) illustrerer situasjonen i et utvalg<sup>1</sup> europeiske land:

- operatører med samme markedsandel i et marked har om lag samme spektrumandel,
- spektrumandelene er jevnere fordelt enn markedsandelene og
- JV-ets spektrumportefølje vil avvike dramatisk fra dette.

Dette er resultatet av en lang periode med frekvensforvaltning med en felles, harmonisert målsetning om samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av frekvensressursene i Europa.

Norske myndigheter har gjennomgående tatt hensyn til ulempene ved overdreven ressurskonsentrasjon i tildelinger av mobilfrekvenser siden tidlig på 2000-tallet, blant annet gjennom eksplisitte frekvenstak i auksjonene i 2012, 2013, 2017, 2019 og 2021.

En relevant målestokk for effektiv utnyttelse av frekvensressursene i et marked med to mobilnett er hvordan ressursene ville blitt fordelt i en hypotetisk effektiv frekvensauksjon med frekvenstak. En slik auksjon gir en indikasjon på hva myndighetene normalt ville ansett som konkurransemessig forsvarlig ressurskonsentrasjon. Det finnes ikke mange markeder med kun to mobilnett, men mange frekvensforvaltere ville trolig ha forhindret utfall der det ene nettet disponerer dobbelt så store samlede ressurser som det andre.

Det er vanskelig å se hvordan den foreslåtte skjevfordelingen kan anses som effektiv. Basert på en gjennomgang av tidligere frekvenstak legger Telenor til grunn at de hensyn som har begrunnet begrensninger i ressurskonsentrasjon fortsatt er relevante når hoveddelen av frekvensressursene i praksis skal disponeres av to radionett.

---

<sup>1</sup> Denne figuren gir samme inntrykk med større utvalg av land i og utenfor Europa, og med alternative definisjoner av markedsandel. Utvalget er begrunnet med relevans og lesbarhet.



## **Konsistens med tidligere frekvensforvaltning**

Nkom beskriver hensikten bak tidligere frekvenstak og vurderer deretter om disse hensynene blir tilstrekkelig ivare tatt ved en overdragelse. Telenor mener denne analysen er ufullstendig, og at de konkrete historiske begrunnelsene ikke belyser de konkurransemessige effektene av spektrumkonsentrasjonen.

De tidligere frekvenstakene illustrerer at myndighetene gjennomgående har lagt vekt på å motvirke uheldig ressurskonsentrasjon og å legge til rette for effektiv konkurranse mellom infrastrukturbaserte aktører.

Etter etableringen av JV-et, slik det er beskrevet, vil Norge fortsatt ha tre mobiloperatører, men trafikken vil i praksis fordeles over to radionett. Etter Telenors syn tilsier dette at Nkom bør vurdere hvordan de fundamentale hensynene som tidligere har begrunnet frekvenstak i en situasjon med tre radionett – effektiv ressursbruk og bærekraftig konkurranse – best ivaretas i en markedsstruktur med to radionett med hver sin spektrumportefølje.

Etter det som kommer frem av Nkoms foreløpige vurdering skal JV-et kunne slå sammen eksisterende frekvensressurser, stå for fremtidige frekvensanskaffelser og utføre den løpende radioplanleggingen. Overdragelsen påvirker derfor ikke bare dagens frekvensfordeling, men også hvordan fremtidige frekvensressurser disponeres og utvikles. Telenor mener dette forholdet trenger en grundigere behandling enn det som ligger i Nkoms foreløpige vurdering av overdragelsen.

## **Virksom konkurranse og ressurskonsentrasjon**

Telenor merker seg at Nkom i den foreløpige konkurranseanalysen uttrykker bekymring for risikoen for koordinerte virkninger og svekkede insentiver til effektiv grossisttilgang.

Etter Telenors syn understreker dette behovet for en grundigere vurdering av hvordan samling av spektrumforvaltning, radioplanlegging og fremtidige frekvensanskaffelser i én felles struktur kan påvirke konkurransen på lengre sikt, som grunnlag for en vurdering av behovet for å redusere skjevfordelingen.

Ved vurderingen av overdragelsen av frekvenser bør det skilles mellom effektene av selve nettverkssamarbeidet og effektene av den spektrumkonsentrasjonen som følger av at partenes frekvensressurser samles i én felles spektrumpool.

Nkoms høringsnotat inneholder en drøfting av virkningene av nettverkssamarbeidet. Dette gjelder blant annet mulige effektivitetsgevinster, virkninger for investeringsinsentiver og risikoen for ulike konkurransemessige virkninger. Etter Telenors syn inneholder notatet i mindre grad en analyse av hvordan konkurranse og effektiv ressursbruk påvirkes av den konkrete frekvensfordelingen som følger av overdragelsen.



Etter Telenors syn bør vurderingen av overdragelsen derfor omfatte en sammenligning av minst to relevante scenarier:

- et scenario hvor JV-et disponerer om lag to tredjedeler av relevante frekvensressurser
- et scenario hvor frekvensressursene fordeles mer balansert mellom de to radionettene

En slik sammenligning er sentral dersom Nkom skal kunne vurdere om den foreslåtte ressursfordelingen er forenlig med målene om effektiv frekvensutnyttelse og bærekraftig konkurranse.

Den vedlagte samfunnsøkonomiske vurderingen underbygger behovet for å analysere hvilke virkninger den konkrete frekvensfordelingen har for effektiv ressursbruk og investeringsinsentiver og ikke bare virkningene av nettverkssamarbeidet som sådan.

Telenor anmoder derfor Nkom om å styrke analysen av hvilke virkninger den konkrete frekvensfordelingen vil ha for effektiv ressursbruk og bærekraftig konkurranse, uavhengig av de generelle effektivitetsgevinstene som kan følge av nettverkssamarbeidet som sådan.

### **Vurderinger i liknende saker utenfor Norge**

Det forhold at samarbeidet omfatter en felles spektrumportefølje fortjener etter Telenors syn særskilt oppmerksomhet.

I EU-kommisjonens behandling av nettverkssamarbeidet i Tsjekkia (Case AT.40305) ble felles utnyttelse av frekvensressursene ("spectrum pooling") ikke vurdert som del av den løsningen som ble akseptert. Kommisjonen uttalte uttrykkelig at dersom felles utnyttelse skulle finne sted, ville avtalene endre "scope and character" og falle utenfor beslutningens anvendelsesområde. Så vidt vi har kunnet bringe på det rene, er det ikke felles utnyttelse av frekvensressursene i det delte området i dag.

Selv om den norske saken skiller seg fra den tsjekkiske på flere punkter, illustrerer de tilgjengelige saksdokumentene fra den tsjekkiske saken at felles utnyttelse av frekvensressursene reiser konkurranserettslige spørsmål som ikke nødvendigvis kan likestilles med ordinær nettverksdeling.

### **Rettsgrunnlag for å rette opp i skjevfordeling**

Myndighetene har en rekke alternative rettsgrunnlag i ekomloven som kan brukes for å adressere uønsket ressurskonsentrasjon. Felles for disse rettsgrunnlagene er at de gir myndighetene adgang til å gripe inn der overføring, utleie eller konsentrasjon av frekvensressurser kan svekke effektiv bruk av ressursene eller bærekraftig konkurranse.



Situasjonen med JV-et ligger derfor nær *kjernen* av de hensynene reglene er ment å ivareta. Telenor legger til grunn at valg av virkemiddel må bero på en vurdering av forholdsmessighet. Ekomloven gir Nkom et tilstrekkelig handlingsrom til å vurdere vilkår, frekvenstak, pålegg eller andre tiltak som kan redusere den identifiserte skjevfordelingen.

Reglene gjennomfører harmoniserte EU/EØS-rettslige hensyn, og Nkom bør derfor legge betydelig vekt på effektiv frekvensbruk, bærekraftig konkurranse og risikoen for konkurranseskadelig ressurskonsentrasjon ved vurderingen av overdragelsen.

### **Mål for frekvensfordelingen og forslag om tiltak**

I en situasjon med to radionett mener Telenor at effektiv utnyttelse av ressursene krever en jevnere fordeling enn det som blir resultatet av en sammenslåing av Telia og Lyses ressurser. Konkret bør fordelingen sikte mot at:

- **Lavbånd:** Begge radionettene bør ha tilgang til 2 x 20 MHz sammenhengende båndbredde i ett av de tre lavbåndene, og minst 2 x 45 MHz av 2 x 95 MHz i lavbånd utenom 450 MHz-båndet. Store deler av Norges areal vil fortsatt bare kunne dekkes kostnadseffektivt med lavbånd. Fordi lavbånd i praksis ikke kan aggregeres til bredere kanaler på samme måte som høyere frekvensbånd, blir størrelsen på sammenhengende lavbåndskanaler avgjørende for kapasitet og tjenestekvalitet i disse områdene. Beredskapshensyn tilsier også at det er ønskelig med to radionett med rikelige frekvensressurser og høy kapasitet i lavbåndene, og ikke bare ett.
- **1800/2100 MHz:** Begge radionettene bør ha tilgang til minst 2 x 40 MHz sammenhengende båndbredde i ett av båndene, og minst 2 x 60 MHz av de samlede 2 x 135 MHz. Dette skyldes både at disse to båndene i lang tid vil være viktige kapasitetsbånd i store deler av landet og at ett av dem vil være nødvendig for å kunne tilby 5G SA med høy kvalitet.
- **3,6 GHz:** Begge radionettene bør ha tilgang til 200 MHz sammenhengende spektrum. Båndet er “motoren” for høykapasitets-5G, særlig i tettbygde områder. En sammenhengende båndbredde på 200 MHz vil trolig være den største båndbredden en operatør i praksis kan utnytte i frekvensbånd under 6 GHz.

Selv med disse endringene vil JV-et fortsatt ha en frekvensportefølje som er om lag 15 % større enn den største porteføljen Telenor vil kunne erverve, målt i MHz. Uten tiltakene ville forskjellen vært drøyt 85 %, altså at JV-ets portefølje er nær dobbelt så stor som den største oppnåelige porteføljen for Telenor.

Telenor foreslår at det settes vilkår eller gis pålegg i forbindelse med overføringen av frekvenser til JV-et i samsvar med de ovennevnte målsetningene.



Nkom har før planene om JV ble kjent uttrykt på Frekvensforum 2025 at ressursene i 1800 MHz-båndet som løper ut i 2028 skulle forlenges ut 2033, og at beslutningen skulle tas første halvår 2026. En slik tidslinje ville være i tråd med god forvaltningspraksis, hvor videre bruk ville vært avklart minst to år før utløpet av tillatelsene. Dersom felles utnyttelse av frekvensressursene i JV-et tillates, endrer det en fundamental forutsetning for Nkoms mulige plan om å forlenge Telenor og Telias frekvenser til 2033.

Dersom Nkom tillater felles utnyttelse av frekvensressursene i JV, vil Telenor søke formelt om bruk av frekvensene som blir ledige i 2028, inkludert de frekvensressursene som i dag disponeres av Telia. Formålet er å få avklart hvilke ressurser Telenor disponerer senest fra 2029, og en tildeling bør da skje i 2026. Dette kan ha stor betydning for radioplanleggingsbeslutninger knyttet til 5G SA.

## **Avslutning**

Nkom har en rekke alternative rettsgrunnlag i ekomloven som kan brukes for å adressere uønsket ressurskonsentrasjon. Den identifiserte skjevfordelingen bør derfor reduseres gjennom konkrete virkemidler før 2034. Etter Telenors syn tilsier dette at Nkom bør vurdere slike tiltak som del av overdragelsessaken. Tiltakene kan gjennomføres og vil redusere effekten av skjevfordelingen, uavhengig av om nettverksdelingen gjennomføres nasjonalt eller regionalt. Ved regional deling kan tiltakene avgrenses geografisk gjennom vilkår, bruksbegrensninger eller krav til utleie eller overføring i de berørte områdene. Dette vil være mer krevende enn nasjonale tiltak, men bør ikke i seg selv være til hinder for at skjevheten korrigeres der den oppstår.

Telenor ber derfor Nkom stille vilkår eller iverksette andre tiltak i forbindelse med overdragelsen som sikrer en mer balansert frekvensfordeling mellom de to radionettene før 2034. Telenor står til disposisjon for å legge frem ytterligere dokumentasjon eller nærmere begrunnelser ved behov.

Med hilsen Telenor  
Camilla Carlsson  
Leder myndighetskontakt og regulatorisk  
Telenor Norge AS

## **Vedlegg:**

- Figur 1: Typisk fordeling av spektrumandel og markedsandel
- Notat av Bjørn Hansen "Om reallokering av spektrum i forbindelse med opprettelse av nettverksdeling Telia og Lyse."



Figur 1: Typisk fordeling av spektrumandel og markedsandel

