



Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Postboks 93
4791 Lillesand

Vår dato
7.9.2026

Sendt per e-post: firmapost@nkom.no
Kopi: mma@nkom.no

TELENORS MERKNADER TIL HØRINGSINNSPILLENE OM OVERFØRING AV FREKVENSTILLATELSER TIL FELLESEID INFRASTRUKTURELSKAP

1. Innledning og sammendrag

Telenor viser til Nkoms høring publisert 8. juni 2026, Telenors høringssvar 19. august 2026 og de øvrige høringssinnspillene i saken. Telenor opprettholder anmodningen om at Nkom, dersom felles utnyttelse av frekvensressursene tillates, stiller vilkår eller iverksetter andre tiltak som sikrer en mer balansert frekvensfordeling mellom de to radionettene før 2034.

Vårt hovedbudskap er at Nkom bør vurdere virkningen av den konkrete spektrumkonsentrasjonen mot et relevant alternativ der nettverkssamarbeidet gjennomføres, men frekvensressursene fordeles mer balansert mellom radionettene. De påberopte effektivitetsgevinstene ved MOCN er ikke dokumentert å kreve at hele Telias og Lyses spektrumporteføljer gjøres tilgjengelige for ett radionett. Som beskrevet i vårt innspill 19. august vil slik spektrumkonsentrasjon kunne ha konkrete negative konkurranseeffekter f.eks. knyttet til dekning og innovasjon.

Telenor tar som tidligere nevnt ikke stilling til om JV-et som sådan bør tillates, i hvilken form samarbeidet eventuelt bør tillates, eller om felles utnyttelse av frekvensressursene bør tillates. Telenors merknader gjelder dersom slik felles utnyttelse tillates. Spørsmålet er da ikke om nettverkssamarbeidet kan gi produksjonsmessige gevinster, men om slike gevinster forutsetter at ett radionett får faktisk tilgang til om lag to tredjedeler av de sentrale frekvensressursene, mens det andre radionettet disponerer om lag en tredjedel.

Telenor vil spesielt peke på at en fordel ved et marked med kun to uavhengige radionett er at to aktører kan ha spektrumporteføljer som muliggjør høy tjenestekvalitet og effektiv ressursbruk i hele det geografiske dekningsområdet, innovasjonsinitiativer som er vanskelig i markeder med mindre spektrumporteføljer, og etablering av nett som 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.

Telenor mener Nkom bør skille tydelig mellom:

- virkninger av nettverkssamarbeidet som sådan, herunder mulige kostnads- og dekningsgevinster, og
- virkninger av den konkrete konsentrasjonen av frekvensressurser i én felles ressurspool, herunder betydningen for marginalkostnader, kapasitet, investeringer og innovasjon.

En slik avgrensning følger også av partenes egne høringssvar. Både Lyse og Telia anfører at Nkom etter ekomloven kapittel 11 må vurdere virkninger knyttet til overføringen og utnyttelsen av frekvensressursene, ikke nettverkssamarbeidet generelt. Telenor er enig i denne avgrensningen. Den



tilsier samtidig at Nkom må rette analysen mot spektrumkonsentrasjonen som overføringen og den planlagte bruken legger til rette for.

2. Det relevante alternativet er samarbeid med en mer balansert spektrumfordeling

Lyse og Telia etterlyser en klarere alternativsituasjon og sammenligner i hovedsak samarbeid med en situasjon uten samarbeid. For vurderingen etter ekomloven kapittel 11 er det imidlertid også nødvendig å vurdere alternative måter å gjennomføre samarbeidet på. Spørsmålet er ikke bare om samarbeid skal skje, men hvilke frekvensressurser som skal kunne brukes samlet og på hvilke vilkår.

Nkom bør derfor sammenligne minst følgende scenarioer:

- et scenario der det planlagte nettverkssamarbeidet gjennomføres med felles utnyttelse av alle Telias og Lyses aktuelle frekvensressurser, og
- ett eller flere scenarioer der nettverkssamarbeidet gjennomføres, men der tilgangen til og den felles utnyttelsen av frekvensressursene innrettes slik at fordelingen mellom radionettene blir mer balansert.

Formålet med sammenligningen må være å identifisere hvilke virkninger som følger av nettverkssamarbeidet som sådan, og hvilke som følger av den konkrete graden av spektrumkonsentrasjon. På dette grunnlaget bør Nkom vurdere i hvilken utstrekning en mer balansert ressursfordeling påvirker de påberopte kostnads-, kapasitets- og dekningsgevinstene, og hvilke virkninger de ulike scenarioene får for marginalkostnader, investeringer, innovasjon og bærekraftig konkurranse.

Telenor er enig med Telia om at strukturelle skjevheter som oppstår i fremtiden kan avhjelpes da. Vårt hovedpoeng er at strukturelle skjevheter som oppstår nå må avhjelpes nå. Det er ikke tilstrekkelig å rapportere om og overvåke disse skjevhetene slik som Lyse forslår.

3. Formelt eierskap er ikke relevant når ressursene brukes samlet

Lyse og Telia anfører at utleien ikke endrer partenes formelle frekvensbeholdninger. Det er ikke av betydning for virkningsvurderingen. Nkom beskriver MOCN-modellen slik at spektrum fra begge operatørene gjøres tilgjengelig i en felles ressurspool, og at den felles ressursplanleggeren fordeler kapasiteten mellom sluttbrukerne. Nkom legger videre til grunn at det er tilgangen til og bruken av ressursene som gir fordelene, ikke det formelle eierskapet.

Også dersom tillatelsene formelt forblir hos Telia og Lyse, vil ressursene inngå i den samlede radioplanleggingen og produksjonen av RAN-tjenester for begge partene. Den konkurranseøkonomiske virkningen må derfor vurderes ut fra hvilke spektrumressurser de konkurrerende radionettene faktisk kan anvende, og ikke bare hvem som står som tillatelsesinnehaver.

Lyses formulering om at ressursene ikke «slås sammen», endrer ikke dette. Når ressurser fra begge porteføljer gjøres tilgjengelige for samme radionett og samme ressursplanlegging, oppstår den kapasitets- og kostnadsfordelen Nkom selv beskriver. Det er denne faktiske fordelene og fordelingen mellom radionettene som må vurderes.

4. Telenors frekvensportefølje kan ikke vurderes uavhengig av JV-et

Lyse og Telia viser til at Telenor har tilstrekkelige frekvensressurser til å betjene egen kundemasse og konkurrere effektivt. Dette besvarer ikke spørsmålet Telenor har reist. At et radionett har et teknisk minimum av spektrum til å levere konkurransedyktige tjenester, innebærer ikke at en vesentlig



skjevfordeling mellom to radionett er forenlig med effektiv frekvensutnyttelse og bærekraftig konkurranse over tillatelsenes løpetid.

Når radionettene skal betjene kundebaser av sammenlignbar størrelsesorden, kan vesentlig ulik spektrumtilgang gi forskjellige kostnader ved å møte økt kapasitetsbehov. Et radionett med større spektrumtilgang kan i flere situasjoner øke kapasiteten ved å ta i bruk ytterligere frekvensressurser, mens radionettet med mindre spektrumtilgang tidligere kan måtte fortette nettet, dele celler eller gjennomføre andre investeringer. Forskjellen kan også påvirke muligheten til å avsette frekvensressurser til innføring og utvikling av 5G SA samtidig som eksisterende tjenester opprettholdes. Som beskrevet og illustrert i vårt hørings svar er effektiv foredling av frekvensressurser jevnere enn fordeling av markedsandeler; når to porteføljer slås sammen, blir de større enn det som er nødvendig for å betjene de sammenslåtte kundemassene på grunn av stordriftsfordelene på nettverksnivå. Nkom bør derfor vurdere den relative ressursposisjonen og konsekvensene for marginalkostnader, investeringer og innovasjon, ikke bare om Telenor isolert sett har tilstrekkelig spektrum til fortsatt å dekke dagens behov.

Lyses henvisning til at Telenor har flere basestasjoner enn Lyse og Telia er ikke relevant. JV-et etableres nettopp for å kombinere Telias og Lyses RAN-ressurser og bygge et mer komplett nett. Eksisterende sitestruktur kan være relevant for samlet konkurransekraft, men bør ikke brukes som begrunnelse for samtidig å etablere en langvarig og vesentlig fordel i en annen kritisk innsatsfaktor.

5. Effektiv intern utnyttelse er ikke det samme som effektiv fordeling mellom radionett

Telenor bestrider ikke at større sammenhengende spektrumblokker og felles radioplanlegging kan gi tekniske og produksjonsmessige gevinster. Disse gevinstene gjelder den interne utnyttelsen i JV-et. De avgjør ikke om den samlede fordelingen av den knappe ressursen mellom radionettene er effektiv.

En løsning kan være effektiv innenfor ett nett uten at dette alene besvarer hvordan ressursene bør fordeles mellom konkurrerende radionett. Nkom bør derfor vurdere hvilke gevinster som følger av samarbeid som sådan, og hvilke gevinster som eventuelt er knyttet til den konkrete ressurskonsentrasjonen som er planlagt.

Denne vurderingen er særlig viktig fordi ressursfordelingen vil danne grunnlag for radioplanlegging, kapasitetsutvikling og investeringsbeslutninger gjennom store deler av tillatelsesperiodene. Nkom bør derfor vurdere virkningene av den samlede ressursfordelingen i et langsiktig perspektiv og ikke bare på overdragelsestidspunktet.

6. Fremtidige tildelinger er ikke tilstrekkelig avbøtende tiltak

Lyse og Telia viser til kommende tildelinger og retildelinger som mulige korleksjoner av ressursfordelingen. Muligheten for fremtidige tildelinger gjør ikke vurderingen av virkningene ved overdragelsen mindre nødvendig. Den gir heller ingen sikkerhet for når, på hvilke vilkår eller med hvilket resultat en fremtidig rebalansering vil kunne gjennomføres.

I perioden frem til en eventuell rebalansering vil aktørene treffe beslutninger om radioplanlegging, utstyrsanskaffelser, kapasitetsutbygging, frekvensbruk og innføring av 5G SA på grunnlag av den ressursfordelingen som etableres nå. Slike beslutninger kan få langsiktige virkninger og kan være vanskeligere å reversere enn den formelle frekvensfordelingen. Dette gjelder særlig 3,6 GHz-båndet, hvor tillatelsenes lange gjenværende løpetid gjør at Nkom selv må vurdere om fordelingen kan få strukturell karakter. Nkom bør derfor ikke legge til grunn at fremtidige tildelinger alene vil korrigere de virkningene som oppstår i mellomperioden. Tilgang til 1500 MHz-båndet kan ikke uten videre likestilles



med lavbåndsressurser som gir toveis dekning og kapasitet. 1500 MHz-båndet tilfører bare nedlinkskapasitet og avhjelper derfor ikke begrensninger i opplink, som typisk kan oppstå ved for eksempel ulykker eller naturkatastrofer. Nye FDD-lavbånd med opplinkskapasitet forventes ikke tilgjengeliggjort før et stykke ut på 2030-tallet.

7. Rettsgrunnlag og forholdsmessighet

Telenors anmodning gjelder ikke nettverkssamarbeidet som sådan, men den ressurskonsentrasjonen som følger av overføringen, utleien og den planlagte felles utnyttelsen av frekvensressursene. Dersom Nkom etter en konkret vurdering finner at denne konsentrasjonen er uforenlig med effektiv frekvensutnyttelse eller begrenser bærekraftig konkurranse, bør Nkom vurdere målrettede tiltak som er egnede, nødvendige og forholdsmessige.

Vurderingen bør omfatte om problemet kan avhjelpes gjennom begrensninger eller vilkår knyttet til hvilke frekvensressurser som kan overføres, leies ut eller utnyttes samlet, eventuelt i kombinasjon med krav om salg, utleie, tilbakelevering eller andre tiltak. Tiltakene bør vurderes båndvis og, dersom nettverkssamarbeidet får et begrenset geografisk omfang, geografisk. Telenor ber ikke om at ett bestemt virkemiddel anvendes uten nærmere vurdering, men om at virkemiddelet må rette seg mot den identifiserte ressurskonsentrasjonen og være egnet til faktisk å redusere den.

Rapporteringsforpliktelser, slik Lyse foreslår, kan gi informasjon om utviklingen, men korrigerer ikke i seg selv en strukturell skjevfordeling. Dersom Nkom etter analysen finner at spektrumkonsentrasjonen svekker effektiv ressursbruk eller bærekraftig konkurranse, må virkemiddelet rette seg mot årsaken og ikke bare overvåke virkningen.

8. Anmodning

På denne bakgrunn ber Telenor Nkom om å:

- vurdere virkningene av overføringen, utleien og den felles utnyttelsen av frekvensressursene, adskilt fra en generell vurdering av nettverkssamarbeidet,
- sammenligne det planlagte utfallet med ett eller flere realistiske alternativer som i hovedsak bevarer gevinstene ved samarbeidet, men reduserer ressursasymmetrien mellom radionettene,
- vurdere hvilken betydning den konkrete graden av ressurskonsentrasjon har for de påberopte effektivitetsgevinstene,
- vurdere virkningene av asymmetrien for marginalkostnader, investeringer, innovasjon, beredskap og bærekraftig konkurranse i hele tillatelsesperioden, og
- vurdere om eventuelle identifiserte problemer kan håndteres gjennom målrettede og forholdsmessige vilkår eller andre tiltak knyttet til den planlagte ressursbruken.

Det har etter Telenors syn ikke fremkommet opplysninger i høringsinnspillene som gjør en slik analyse mindre nødvendig. Tvert imot bekrefter partenes egne beskrivelser at spektrumressursene skal brukes samlet i produksjonen av RAN-tjenester, at samarbeidet skal gi betydelige kapasitets- og kostnadsgevinster, og at den valgte ressursfordelingen skal bestå over lang tid. Det er derfor nå Nkom må ta stilling til om den konkrete fordelingen er forenlig med effektiv frekvensutnyttelse og bærekraftig konkurranse.

Telenor opprettholder derfor anmodningen om at Nkom stiller vilkår eller iverksetter andre tiltak som sikrer en mer balansert frekvensfordeling mellom de to radionettene før 2034. Den nærmere utformingen må bygge på en båndvis vurdering av frekvensenes egenskaper, ressursbehov,



tillatelsenes varighet, konkurransevirkninger og gjennomførbarhet. Telenor ber ikke om en mekanisk likedeling av all nominell båndbredde, men om et resultat som faktisk reduserer de vesentlige og langvarige forskjellene i radionettene tilgang til sentrale frekvensressurser.

Med hilsen

Telenor Norge AS

Camilla Carlsson

Leder myndighetskontakt og regulatorisk