



Nasjonal kommunikasjonsmyndighet - Nkom

Postboks 93
4791 LILLESAND

Vår referanse: 21/01042-2
Arkivkode: 0
Saksbehandler: Anne Mette Dørum,
Deres referanse:
Dato: 09.04.2021

Tildeling av 2,6- og 3,6 GHz-båndene - høringsvar

KS viser til Nkoms dokumenter om regler og rammebetingelser for auksjonen av 2,6 GHz- og 3,6 GHz-båndene (heretter omtalt som *5G-auksjonen*), som er sendt på høring med høringsfrist 9 april. KS mener den planlagte 5G-auksjonen kan være et viktig ekom-politisk virkemiddel, som bør inngå i en helhetlig plan som harmoniseres med kommunale og fylkeskommunale strategier for å sikre høyhastighets internett i alle landets kommuner så raskt som mulig. KS ønsker derfor å gi våre innspill til de foreslåtte reglene og rammebetingelsene for 5G-auksjonen.

KS publiserte i februar en rapport¹ om hvordan høyhastighets internett skal sikres i alle landets kommuner. I denne rapporten er det bl.a. sett nærmere på erfaringer fra det første året hvor fylkeskommunene har hatt et helhetlig forvaltningsansvar for tildelingen av de statlige tilskuddene til bredbåndsutbygging (heretter omtalt som *den årlige bredbåndsstøtteordningen*). Denne rapporten inneholder også anbefalinger for veien videre mht. mål og tiltak for å sikre høyhastighets internett i alle landets kommuner.

Alle landets kommuner må sikres høyhastighets internett så raskt som mulig

KS er opptatt av at alle landets kommuner skal få høyhastighets internett så raskt som mulig. God nok dekning, kapasitet og robusthet i norske mobil- og bredbåndnett er viktig både for neste fase av digitaliseringen i kommunal sektor, for distriktsutvikling og næringsliv og for den pågående digitaliseringen i samfunnet øvrig.

KS mener at alle i Norge i løpet av 2025 skal ha tilgang til høyhastighets internett der de bor og arbeider, og et likeverdig tilbud. For å nå dette målet må tilskuddsordningene for bredbånd løftes betydelig. I tillegg må det jobbes aktivt for å komme så nær som mulig målet om at 100 % har tilgang til bredbånd med hastigheter på minimum 1 Gbit/s i løpet av 2025.

Et høyt investeringsnivå blant utbyggere av mobil- og bredbåndnett fører til stadig bedre dekning og høyere kapasiteter i landets ekom-infrastruktur, men det er fortsatt store forskjeller mellom «by og land». Eksempelvis viser Nkom-rapporten «Bredbåndssdekning 2020» at det kun er 56 % av husstandene i spredtbygde strøk som har tilgang til bredbåndnett som kan levere kapasiteter på 100 Mbit/s eller mer. Regjeringens mål om 90 % 100 Mbit/s-dekning på landsbasis innen 2020 ble nådd. Nå er det behov for nye mål og tiltak som sikrer at alle i Norge skal i løpet av 2025 ha tilgang til høyhastighets internett der de

¹ <https://www.ks.no/fagomrader/forskning-og-utvikling-fou/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/fortsatt-store-behov-for-bedre-ekom-infrastruktur-i-hele-landet/>

bor og arbeider, og et likeverdig tilbud. For å nå dette målet må tilskuddsordningene for bredbånd løftes betydelig.

KS mener det er viktig for den videre utbyggingen av høykapasitets bredbåndnett i Norge at det gis insentiver for «spleiselagsmodeller» hvor kommersielle utbyggere og nasjonale, regionale og lokale myndigheter gjennom felles innsats og god samhandling bidrar til å sikre en digital infrastruktur for gigabitsamfunnet i hele landet, også i distriktene. KS er derfor i utgangspunktet positiv til at regjeringen og Nkom nå legger opp til at reglene for den kommende auksjonen av 5G-frekvenser skal bidra til bedre bredbånddekning i distriktskommuner og rask tilgang til 5G i hele landet. KS har gjort en vurdering av den foreslåtte «byttehandelen» mellom staten og vinnere i 5G-auksjonen til høsten, og de tilhørende vilkårene for rabatten i auksjonspris på 560 millioner kroner, og har nedenfor knyttet noen kommentarer til hvordan en slik eventuell «byttehandel» best kan bidra til å sikre høyhastighets internett i alle landets kommuner så raskt som mulig.

KS mener videre det er viktig at offentlige etater og virksomheter gis den samme muligheten som private, kommersielle aktører til å utnytte eventuelle muligheter som ligger i å etablere lukkede kommunikasjonsløsninger for såkalte private 5G-nett og tilpassede tjenester som 5G åpner for. Dette er også kommentert nedenfor.

Kommentarer til foreslått prisreduksjon for distriktsutbygging

KS mener det er viktig med statlige tiltak som bidrar til å legge til rette for rask 5G-utbygging i hele landet, også i distriktskommuner. Samtidig er KS opptatt av at ekom-politiske virkemidler knyttet til 5G-utbyggingen må sees i sammenheng med den statlige bredbåndsstøtteordningen som skal bidra til å sikre full høykapasitets bredbånddekning til alle husstander, bedrifter og offentlige etater og virksomheter i hele landet.

KS savner en helhetlig vurdering i dokumentene som er sendt på høring av hvordan 5G-rabatten for distriktsutbygging og den årlige bredbåndsstøtteordningen sammen skal bidra til høyhastighets internett i alle landets kommuner i løpet av de nærmeste årene. KS mener at målet må være at alle i Norge skal ha tilgang til høyhastighets internett på minimum 1 Gbit/s der de bor og arbeider i løpet av 2025, og at det må jobbes aktivt å komme så nær som mulig dette målet så raskt som mulig. De få stedene man ikke lykkes må man minimum kunne tilby bredbånd med 100 Mbit/s i løpet av 2025.

KS har nedenfor pekt på noen problemstillinger som vi mener det må tas stilling til før det endelige rammeverket for en eventuell 5G-rabatt for distriktsutbygging kan fastsettes.

Fylkesvis fordeling av statlig bredbåndsstøtte, og tildeling basert på lokale og regionale behov

Den årlige bredbåndsstøtteordningen innebærer en fylkesvis fordeling av statlige bredbåndstilskudd. Dette sikrer at alle fylkeskommunene gis mulighet til å tildele bredbåndsstøtte til utbyggingsprosjekter i sin region som ikke ville blitt gjennomført på rent kommersielt grunnlag. Av beskrivelsen i dokumentene som er sendt på høring, ser det ikke ut som den foreslåtte 5G-rabatten vil bli basert på en tilsvarende fylkesvis fordeling. Tvert imot, påpekes det at aktører som velger å påta seg en forpliktelse om 5G-utbygging som en del av denne «byttehandelen» med staten selv kan velge hvilke bygninger de vil dekke, basert på kartgrunnlag fra Nkom.

KS mener vilkårene for en eventuell 5G-rabatt må sikre at utbygging basert på en slik rabatt kommer alle fylkene til gode. En slik utbygging må også ivareta de lokale og regionale behovene for utbygging av høykapasitetsnett. Kommuner og fylkeskommuner legger disse behovene til grunn i sine bredbåndstrategier og planer for utbygging med offentlig støtte gjennom forvaltningen av den årlige bredbåndsstøtteordningen.

Dersom utbygging med 5G-rabatt ikke er koordinert med utbyggingen som er basert på den årlige bredbåndsstøtteordningen, kan det føre til at 5G-utbyggere velger å bygge 5G-nett som kun dekker noen av husstandene/bedriftene i områder som kunne blitt tildelt statlig støtte for utbygging til alle husstandene/næringsbygg i det aktuelle området. I slike tilfeller kan konsekvensen av den foreslåtte 5G-rabatten bli at områder som i utgangspunktet kvalifiserer for offentlig støtte gjennom den årlige bredbåndsstøtteordningen, ikke lenger oppfyller kriteriene for slik støtte, eller blir mye dyrere å bygge ut.

KS er av den oppfatning at dette vil være en svært uheldig konsekvens av 5G-rabatten, og mener det samme kravet om å dekke alle husstander/næringsbygg i et område som bygges ut med offentlig støtte må gjelde for utbygging basert på en eventuell 5G-rabatt som for utbygging basert på den årlige bredbåndsstøtteordningen. Dersom utbyggere av 5G-nett får rabatt for distriktsutbygging, mener KS at 5G-utbyggere ikke bør gis mulighet til kun å «plukke ut» de mest attraktive husstandene/næringsbyggene i områdene som fortsatt mangler 100 Mbit/s-dekning, 5G-utbyggerne må forplikte seg til høyhastighets internett til alle i de aktuelle områdene.

KS mener at det bør være en EKOM-politisk målsetning å legge til rette for at så godt som alle landets husstander og bedrifter får mulighet til å tilknytte seg et fiberbasert bredbåndnett. Dette kan oppnås gjennom konkurranse basert på like vilkår, i kombinasjon med teknologinøytral offentlig bredbåndsstøtte i de mest kostnadskrevene områdene.

Tilsvarende krav til utbygging med 5G-rabatt som for den årlige bredbåndsstøtteordningen når det gjelder økonomiske bidrag fra utbyggere og antall husstander/næringsbygg som skal dekkes

Det fremgår av høringsdokumentene at aktører som påtar seg en utbyggingsforpliktelse skal etablere 100 Mbit/s-tilbud for minimum det beløpet de får i reduksjon i auksjonsprisen i områder som mangler et slikt tilbud. I motsetning til den årlige bredbåndsstøtteordningen, oppfatter KS det slik at dette innebærer at 5G-utbyggere får mulighet til full statlig finansiering av dette 100 Mbit/s-tilbudet, uten krav til at utbyggerne selv bidrar med en andel av finansieringen. KS kan heller ikke se at det stilles krav til antall husstander/næringsbygg som skal dekkes i utbygging som finansieres med 5G-rabatten.

Hvis dette er riktig oppfattet, betyr det at distriktsutbygging av 100 Mbit/s-bredbånd med 5G-rabatt vil fremstå som mer attraktivt for potensielle utbyggere enn tilsvarende utbygging innenfor rammen av den årlige bredbåndsstøtteordningen, som både er basert på økonomiske bidrag fra utbyggerne selv og forpliktelser om å dekke et gitt antall husstander/næringsbygg.

KS mener at den politiske ambisjonen bør være at er at alle norske husholdninger, bedrifter og offentlige kontorer skal ha tilgang til bredbånd med hastigheter på minimum 1 Gbit/s i løpet av 2025. En viktig forutsetning for fiberutbygging i et område er at tilstrekkelig mange bredbåndskunder ønsker å koble seg til fibernettet når det er ferdig utbygd. Dersom interessen for fibertilknytning i et aktuelt utbyggingsområde er for liten til å forsvare den samlede utbyggingskostnaden i området, vil det vanskeliggjøre en investeringsbeslutning. Ved ensidig statlig støtte til radiobasert 100 Mbit/s-utbygging til enkelthusstander som 5G-utbyggere velger ut, risikerer man mindre fiberutbygging i områder hvor det i utgangspunktet kan ligge til rette for etablering av fiberbredbånd. Dette skyldes at 5G-utbyggeres valg av enkelthusstander kan etterlate seg «hull» i et potensielt område for fiberutbygging, som vil innebære høyere marginal utbyggingskostnad for de øvrige husstandene i dette geografiske området. Når vi nå går inn i en fase hvor de mest kostnadskrevene områdene skal bygges ut, kan dette i mange tilfeller føre til at beslutninger om fiberinvesteringer ikke blir tatt som følge av at 5G-utbyggere har fjernet grunnlaget for fiberutbygging gjennom statlig finansiert radiobasert 100 Mbit/s-utbygging til utvalgte husstander i de aktuelle områdene.

KS etterlyser på denne bakgrunn en vurdering av hvilke konsekvenser dette får for behovet kommunene har for raskt å få høyhastighets internett.

Av KS FoU-rapporten «*Hvordan sikre god nok ekom-infrastruktur i alle landets kommuner*» fra februar 2021 fremgår det at flere av fylkeskommunene er bekymret for at det i årene fremover kan bli vanskelig å få tilbud fra utbyggere i anbudskonkurranser hvor utbyggingskostnadene er høye. Dersom vilkårene for en eventuell 5G-rabatt gjør det mer attraktivt for utbyggere å etablere 100 Mbit/s-dekning i ikke-kommersielle områder basert på 5G-rabatten enn innenfor rammen av den årlige bredbåndsstøtteordningen, mener KS at det kan gi uheldige, utilsiktede effekter av 5G-rabatten for den videre utbyggingen av høyhastighets bredbånd i distriktskommuner. KS mener dette taler for at vilkår og krav for eventuell statlig støtte basert på 5G-rabatt og den årlige bredbåndsstøtteordningen bør harmoniseres.

KS mener videre at den årlige bredbåndsstøtteordningen fortsatt bør være den bærende ordningen for offentlig støtte til utbygging av høyhastighetsnett i ikke-kommersielle områder i årene fremover. Tilskudd fra bredbåndsstøtteordningen tildeles ut fra en behovsvurdering lokalt og regionalt, som er gjennomført av kommuner og fylkeskommuner etter innspill fra mulige utbyggere i de aktuelle områdene.

Konkurranssevridende effekter av 5G-rabatten kan gjøre det vanskeligere å oppnå full høyhastighetsdekning i alle landets kommuner

KS savner at høringsdokumentene drøfter fordeler og ulemper av at det kun er utbyggere av radiobasert bredbånd, dvs. vinnerne i 5G-auksjonen, som gis mulighet til å delta i denne «byttehandelen» med staten. KS etterlyser særlig en vurdering av om dette kan ha negative konkurransevridende effekter som kan gjøre det vanskeligere å oppnå målet om full høyhastighetsdekning i alle landets kommuner.

De to største nasjonale aktørene i det norske ekom-markedet (Telenor og Telia) er i utgangspunktet best posisjonert for å konkurrere om den foreslåtte 5G-rabatten. Frem til nå har den statlige bredbåndsstøtten vært basert på prinsippet om teknologinøytralitet, og flere lokale og regionale fiberutbyggere har vært viktige bidragsytere til bedre høykapasitetsdekning i mange kommuner de senere årene. KS mener det vil være uheldig dersom vilkårene for en eventuell 5G-rabatt bidrar til at en større andel av det resterende 100 Mbit/s-behovet blir dekket med radiobasert bredbånd (dvs. mindre fiberutbygging) enn om prinsippet om teknologinøytral statlig bredbåndsstøtte videreføres.

KS mener det i årene fremover blir svært viktig å videreføre prinsippene om teknologinøytralitet og minimumsregulering i ekom-politikken. Det vil bidra til mest mulig markedsbasert utbygging av fiber- og 5G-nett, og dermed sikre at det offentlige støttebehovet til utbygging av høykapasitets bredbåndnett i hele landet blir så lavt som mulig.

En eventuell 5G-rabatt fører ikke til at behovet for økte statlige tilskudd gjennom bredbåndsstøtteordningen forsvinner

Av KS FoU-rapporten «*Hvordan sikre god nok ekom-infrastruktur i alle landets kommuner?*» fra februar 2021 fremgår det at de fleste fylkeskommunene opplever at det blir dyrere og dyrere å etablere høyhastighets bredbånd i de gjenværende områdene, og fylkeskommunene har gitt uttrykk for at det ikke holder med årlige støttebeløp tilsvarende bevilgningen på statsbudsjettet for 2021 (264 millioner kroner) dersom målet er å oppnå høyhastighetsdekning til alle i hele landet i løpet av de nærmeste årene.

Dersom den foreslåtte tidsperioden for bruk av 5G-rabatten legges til grunn, vil rabatten på 560 millioner kroner ikke få noen effekt på høyhastighets internett i distriktene før om 2-3 år. KS vil derfor påpeke at det i tillegg til en eventuell «byttehandel» mellom staten og vinnerne i 5G-auksjonen blir viktig at innretning og omfang på den årlige statlige bredbåndsstøtten i årene fremover tilpasses målet om høyhastighets internett i alle landets kommuner så raskt som mulig.

Tidsplanen for 100 Mbit/s-utbygging med eventuell 5G-rabatt ser ikke ut til å gi grunnlag for raskest mulig 100 Mbit/s-dekning til alle i hele landet

KS stiller spørsmål ved om det kan legges opp til raskere utbygging i områder som skal dekkes av en eventuell 5G-rabatt, og om den foreslåtte tidsplanen er i tråd med målet om rask tilgang til 5G. Det fremgår av høringsdokumentene at det er et vilkår for 5G-rabatten at utbyggingsforpliktelsen skal være oppfylt innen 31. desember 2024. Dette er drøyt 3 år etter at 5G-auksjonen er avsluttet. KS er innforstått med at gjeldende frekvenstillatelser i 3,6 GHz-båndet først opphører 31. desember 2022. Samtidig er det i høringsdokumentene vist til at Nkom vil legge til rette for delt bruk i dette frekvensbåndet fram til 31. desember 2022, og at Nkom ønsker å gi nye innehavere i 3,6 GHz-båndet muligheten til å ta i bruk ressursene allerede fra auksjonen er gjennomført. På denne bakgrunn savner KS en nærmere vurdering av hvorfor ikke perioden for distriktsutbygging basert på en eventuell 5G-rabatt kan starte tidligere enn 1. januar 2023.

KS stiller også spørsmål ved om avslutningsdatoen 31. desember 2024 kunne vært fremskyndet. KS mener den store forskjellen i høyhastighetsdekning mellom «by og land» tilsier at statlige tiltak som skal sikre utbygging av høyhastighetsnett i distriktskommuner bør ha så korte tidsfrister som mulig. Den pågående digitaliseringen, både i kommunal sektor og i samfunnet for øvrig, forutsetter høyhastighets internett i alle landets kommuner så raskt som mulig. KS mener derfor det bør gjøres en nærmere vurdering av om det er mulig å fastsette tidligere tidsfrister for 5G-utbygging i eventuelle rabattområder enn det som fremgår av de foreslåtte auksjonsreglene.

Det er viktig med god samhandling og tett samarbeid mellom Nkom og kommunal sektor dersom forslaget om 5G-rabatt for distriktsutbygging skal gjennomføres

Dersom forslaget om 5G-rabatt for distriktsutbygging skal gjennomføres, mener KS det viktig at det legges opp til god samhandling og tett samarbeid mellom Nkom og kommunal sektor (KS, fylkeskommuner og kommuner) både i kartleggings-, tildelings- og oppfølgingsfasen. Slik KS vurderer det, er dette nødvendig for å sikre en best mulig helhetlig utnyttelse av 5G-rabatten på 560 millioner kroner og de årlige statlige bredbåndstilskuddene som fylkeskommunene forvalter.

KS er særlig opptatt av at utbygging med 5G-rabatt må være i samsvar med, og underbygge, planer og strategier som fylkeskommuner og kommuner allerede har lagt for videre utbygging av høyhastighetsnett, slik at regionale og lokale behov ivaretas dersom 5G-utbygging i noen områder skal finansieres med offentlige midler gjennom en 5G-rabatt.

Oppsummering

Oppsummert mener KS det er viktig at den årlige bredbåndsstøtteordningen fortsatt utgjør grunnpilaren og hovedinstrumentet i den offentlige finansieringen av høykapasitetsnett i områder hvor det ikke er kommersielt grunnlag for slik utbygging uten en form for offentlig støtte/medfinansiering.

KS er av den oppfatning at to parallelle offentlige støtteordninger, uten en helhetlig tilnærming og plan, kan skape usikkerhet og uforutsigbarhet både for utbyggere, innbyggere/bedrifter og kommuner/fylkeskommuner. Slik usikkerhet og uforutsigbarhet kan i verste fall bidra til å forsinke eller bremse utbyggingen av høyhastighetsnett i mange distriktskommuner. Det bør derfor tydeliggjøres i det endelige rammeverket for en eventuell 5G-rabatt at utbygging basert på disse to ordningene skal være harmonisert med kommunale og fylkeskommunale planer om videre bredbåndsutbygging, for å underbygge målet om høykapasitets bredbånd til alle husstander, bedrifter og offentlige virksomheter og etater i hele landet så raskt som mulig.

KS mener offentlig støtte til videre bredbåndsutbygging bør være teknologinøytral. Det vil si at utbygging av mobile 5G-løsninger må sees i sammenheng med utbygging av fiber. Den varslede 5G-rabatten bør eventuelt benyttes til mobile løsninger til de «ytterste», mest kostnadskrevede husstandene/bedriftene.

Midlene fra 5G-rabatten bør komme i tillegg til, og ikke til erstatning for, den ordinære årlige bredbåndsstøtten over statsbudsjettet.

Den regionale tilretteleggingen for høykapasitetsnett i distriktene har så langt vært svært viktig for kostnadseffektiv utbygging. Fylkeskommunene ønsker å videreføre koordineringen av offentlige midler til utbygging i ikke-kommersielt utbyggbare områder, herunder disponeringen av eventuelle midlene fra den planlagte 5G-rabatten.

Kommentarer til foreslått tilrettelegging for norsk industri

Det fremgår av høringsdokumentene at mulige behov for lukkede kommunikasjonsløsninger til industri- og næringslivsaktører basert på 5G-teknologi, såkalte private 5G-nett, skal sikres gjennom at innehavere av 5G-tillatelse forpliktes til å ivareta slike behov, enten gjennom tilbud av tilpassede tjenester eller igjennom leie av spektrum.

KS støtter forslaget om at det ikke settes av egne frekvensblokker til industri- og næringsaktører i 5G-auksjonen, og deler Nkoms oppfatning av at næringslivets behov for lukkede kommunikasjonsløsninger til industrielle anvendelser basert på 5G-teknologi best kan ivaretas gjennom en form for tilgangsplikt.

KS vil påpeke at tilsvarende behov for lukkede kommunikasjonsløsninger basert på 5G-teknologi vil kunne oppstå hos flere offentlige virksomheter og etater. KS mener derfor det bør presiseres i det endelige rammeverket for 5G-auksjonen at kommunale, fylkeskommunale og statlige virksomheter og etater skal gis de samme mulighetene som private, kommersielle aktører til å etablere løsninger for såkalte private 5G-nett og tilpassede tjenester som 5G åpner for, og at plikten til å gi tilgang til industri- og næringslivsaktører også inkluderer virksomheter og etater i offentlig sektor som eventuelt etterspør slik tilgang.

Med hilsen

Kristin Weidemann Wieland
Områdedirektør forskning, innovasjon og digitalisering

Asbjørn Finstad
Avdelingsdirektør strategisk IKT og digitalisering