

HØRINGSNOTAT

12. november 2015

J.nr. 2015-5739

Center for Tele

Høringsnotat vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af lov om radiofrekvenser og ophævelse af lov om auktion over 3. generations mobilnet

Et udkast til lov om ændring af lov om radiofrekvenser og ophævelse af lov om auktion over 3. generations mobilnet har været sendt i høring i perioden den 23. september 2015 - 21. oktober 2015. Energistyrelsen har modtaget 16 høringssvar på baggrund af den eksterne høring.

Advokatsamfundet, DONG Energy A/S, DSB, Facilicom A/S, Forbrugerombudsmanden, Forenede Danske Antenneanlæg, TEKNIQ, TV2 og Vestforsyning A/S har ikke haft bemærkninger.

Aalborg Universitet, Hi3G Denmark ApS, Forbrugerrådet TÆNK, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, SE/Stofa, Teleindustrien (herefter TI) og Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering har afgivet bemærkninger til lovforslaget.

I høringsperioden har Energistyrelsen foretaget en række ændringer af bemærkningerne til lovforslaget. Der er alene tale om lovtekniske ændringer og ikke indholdsmæssige ændringer. Energistyrelsen har desuden indføjet en territorialbestemmelse for Færøerne, og en anordningsbestemmelse for Grønland, hvilken via Statsministeriet har været sendt i høring i Radioforvaltning under Forbruger- og Konkurrencestyrelsen i Grønland.

Høringssvarene har berørt følgende punkter:

1. Hjemmel til at fastsætte vilkår om anvendelse af tilladelser (brugskrav).
2. Begrænsning i tilladelsesindehavers adgang til at disponere over tilladelsen.
3. Udelukkelse fra auktion (§ 9, stk. 3, nr. 5).
4. Dækningskrav, herunder faktisk/oplevet mobildækning samt indendørsdækning.
5. Begrænsning af auktionsformer.
6. De administrative konsekvenser af udkastet til lovforslag.

Nedenfor redegøres for de væsentligste punkter i høringssvarene. Der henvises i øvrigt til de fremsendte høringssvar.

Energistyrelsens bemærkninger hertil er angivet med kursiv efter hvert emne.

1. Hjemmel til at fastsætte vilkår om anvendelse af tilladelser (brugskrav)

TI bemærker, at det ikke er sandsynligt, at en operatør forfølger en strategi om at erhverve frekvenser for siden at undlade at bruge dem. TI stiller spørgsmålstejn ved, om der er brug for en sådan hjemmel i lovgivningen. TI henviser til, at en effektiv frekvensudnyttelse ikke opnås ved at sætte en frist på 1-4 år til at anvende tilladelsen. Endvidere bemærker TI, at brugskravet bør kunne opfyldes med f.eks. tilvejebringelse af transmission (backhaul) til butikcentre (de såkaldte ”small cells”). Endelig henviser TI til, at det af lovbemærkningerne fremgår, at hjemlen bl.a. kan benyttes til at stille brugskrav om anvendelse i bestemte geografiske områder. Derved foreslås reelt efter TI's opfattelse indført en hjemmel til administrativ fastsættelse af dækningskrav.

Hi3G Denmark ApS mener, at det bør være påkrævet, at der i tilladelserne stilles konkrete krav til den faktiske ibrugtagning.

Energistyrelsens bemærkninger:

Energistyrelsen er også af den opfattelse, at i langt de fleste tilfælde vil operatører, der erhverver tilladelser på baggrund af en auktion, have et stærkt incitament til at anvende tilladelserne. På den baggrund finder Energistyrelsen, at et vilkår om anvendelse i langt de fleste tilfælde vil kunne opfyldes af operatørerne. Frekvenser er en samfundsmæssig væsentlig ressource, og bestemmelsen skal sikre, at der sker en faktisk og effektiv anvendelse heraf. Der henvises herudover til bemærkningerne i afsnit 2.2.1 i lovforslaget, hvoraf det fremgår, at en tilladelse med dækningskrav ikke nødvendigvis udnyttes fuldt ud, alene fordi der er fastsat dækningskrav i tilladelsen, idet en tilladelsesindehaver typisk har mulighed for at anvende sine øvrige tilladelser (radiofrekvenser) til at opfylde et dækningskrav.

For så vidt angår den foreslåede tidsfrist på 1-4 år til at tage tilladelserne i brug bemærkes, at dette vil være et udgangspunkt for Energistyrelsens vurdering forud for hver auktion eller udbud. Dette udelukker imidlertid ikke, at Energistyrelsen kan fastsætte en længere periode, hvis der er væsentlige argumenter herfor, eller helt undlade at fastsætte et brugskrav. Fristen skal dog ikke være så lang, at formålet med bestemmelsen i praksis ikke bliver opfyldt.

For så vidt angår spørgsmålet om operatørenes opfyldelse af et brugskrav ved at anvende tilladelsen til andre formål end tjenester, der er direkte rettet mod slutbrugeren, bemærkes det, at bemærkningerne vil blive justeret, så TI's bemærkninger herom afspejles. Endvidere skal Energistyrelsen understrege, at det ikke har været hensigten at indføre administrativt fastsatte dækningskrav. Bemærkningerne vil blive justeret, så dette tydeligere afspejles.

2. Begrænsning i tilladelsesindehavers adgang til at disponere over tilladelsen

TI bemærker, at en hjemmel til at indsætte en begrænsning i tilladelsesindehaverens adgang til at disponere over tilladelser udstedt ved auktion er overflødig. TI ser en risiko for, at en sådan begrænsning i dispositionsretten kan være potentielt skadelig for en tilladelsesindehaver, idet det ikke kan udelukkes, at der i løbet af en sådan forbudsperiode vil kunne ske konsolideringer eller bevægelser på telemarkedet, som medfører eller tilsiger forskellige former for overdragelse af frekvenser, og som i øvrigt måtte kunne anses for konkurrenceretligt sunde og kommercielt nødvendige. TI vurderer, at varigheden af en dispositionsbegrænsning under alle

omstændigheder bør understreges i lovforslaget således, at begrænsningen maksimalt kan gælde i op til to år.

Hi3G Denmark ApS er enig i, at en auktionsvinder ikke må overdrage en tilladelse til en aktør, der har været udelukket fra at deltage i auktionen.

Energistyrelsens bemærkninger:

Formålet med den foreslåede bestemmelse er alene at sikre, at energi-, forsynings- og klimaministerens beslutning om udelukkelse af aktører ikke omgås. Bestemmelsen forhindrer ikke de konsolideringer m.v., som måtte ske i markedet. En fusion eller opkøb vil i denne henseende ikke være at sidestille med en overdragelse mellem to selskaber (hvoraf den ene har været udelukket i en auktion eller udbud). Dette vil blive afspejlet i bemærkningerne til lovforslaget. Energistyrelsen finder ikke, at lovforslaget skal indeholde en bestemmelse, der angiver maksimalt to år, idet der ikke på forhånd kan udelukkes at være helt særlige tilfælde, hvor en længere udstrækning er nødvendig.

3. Udelukkelse fra auktion (§ 9, stk. 3, nr. 5)

SE/Stofa bemærker generelt, at det er vigtigt at betragte mobilt bredbånd som en del af det generelle bredbåndsmarked. Det betyder ifølge SE/Stofa, at mobilt bredbånd og kablet bredbånd i vidt omfang kan betragtes som værende en del af samme marked. SE/Stofa foreslår, at der indføres et relevant konkurrencekriterium for udelukkelse af aktører, hvor man også inddrager markedsdominans på tilstødende relevante markeder, idet en spiller med en stor markedsandel af markedet for kablet bredbånd kan bruge denne markedsdominans over for konkurrenterne på mobilmarkedet til skade for konkurrencen.

Energistyrelsens bemærkninger:

§ 9, stk. 3, nr. 5, og bemærkninger hertil er udformet således, at flere elementer kan indgå i den vurdering, der ligger til grund for en udelukkelse. På den baggrund er det Energistyrelsens vurdering, at den nuværende bestemmelse ikke er til hinder for, at et kriterium som et selskabs eventuelle markedsdominans på de relevante markeder kan anvendes. Hvorvidt der er tilstrækkelig substitution mellem mobilt og kablet bredbånd, og disse kan betragtes som tilhørende det samme marked, vil i givet fald skulle vurderes konkret i forhold til den relevante auktion eller udbud. Energistyrelsen mener således ikke, at der er behov for at indføre en ny bestemmelse.

4. Dækningskrav, herunder faktisk/oplevet mobildækning samt indendørsdækning

Aalborg Universitet bemærker, at lovændringen ikke forholder sig til den løbende diskussion om faktisk og oplevet dækning. Særligt fremhæves, at dokumentationskravene for opfyldelse af dækningskrav ikke ændres.

Forbrugerrådet TÆNK påpeger, at manglende eller ringe indendørsdækning er et centralt problem på teleområdet for danske forbrugere. Desuden finder Forbrugerrådet TÆNK, at krav til dækning ikke kun bør omfatte udendørs dækning, som det er i dag, men også bør omfatte krav til indendørsdækning. Forbrugerrådet TÆNK foreslår, at der i loven indsættes en eksplicit mulighed for at anvende krav til indendørsdækning ved auktioner og udbud.

Energistyrelsens bemærkninger:

I forhold til spørgsmålet om dokumentationskravene bemærkes det, at det forud for hver auktion eller udbud konkret vurderes, hvordan et vilkår om dækningskrav skal opfyldes, og dette vil endvidere fremgå af de udstedte tilladelser. Energistyrelsen har en målsætning om at stille ambitiøse, men dog realistiske dækningskrav ved afholdelse af auktioner. Det bemærkes, at lovens § 9, stk. 3, nr. 3, ikke udelukker fastsættelse af minimumskrav i form af indendørs dækningskrav. Der er derfor ikke behov for at ændre frekvensloven.

5. Begrænsning af auktionsformer

Hi3G Denmark ApS mener, at det er relevant at indføje en bestemmelse om at begrænse antallet af auktionsformer, idet det er meget tidskrævende og komplekst at oparbejde kompetencer, der kan understøtte flere auktionsformer.

Energistyrelsens bemærkninger:

Det fremgår af bemærkningerne til § 10, stk. 2, nr. 1, at Energistyrelsen vælger den auktionsform, som vurderes bedst at kunne sikre varetagelse af de væsentlige samfundsmæssige hensyn, der er relevante for den konkrete auktion, og de særlige hensyn, som energi-, forsynings- og klimaministeren efter § 9, stk. 3, nr. 1, har besluttet skal varetages ved auktionens gennemførelse. Der foreslås ikke ændringen af frekvensloven på dette punkt.

Energistyrelsen finder det fortsat væsentligt, at loven giver den nødvendige fleksibilitet til, at Energistyrelsen kan vælge en auktionsform, der bedst muligt understøtter de væsentlige samfundsmæssige hensyn, som skal varetages i den konkrete auktion. Erfaringerne fra de tidligere danske auktioner, bl.a. 800 MHz-auktionen, har vist, at der har været behov for at have en sådan fleksibilitet, når Energistyrelsen skal vælge den bedst egnede auktionsform. Energistyrelsen finder det på denne baggrund ikke hensigtsmæssigt at begrænse antallet af auktionsformer, som Energistyrelsen kan vælge i medfør af frekvenslovens § 10, stk. 2, nr. 1.

6. De administrative konsekvenser af udkastet til lovforslag

Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering (TER) anfører, at udkastet til lovforslag medfører løbende administrative lettelser, løbende administrative byrder og potentielle omstillingsomkostninger for erhvervslivet. Team Effektiv Regulering (TER) vurderer, at de administrative byrder ikke vil overstige 4 mio. kr. på samfundsniveau årligt, og de vil derfor ikke blive kvantificeret yderligere.

Energistyrelsens bemærkninger

Energistyrelsen har noteret sig TER's vurdering af udkastet til lovforslagets administrative konsekvenser. TER's vurdering vil blive gengivet i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.