

Digitaliseringsstyrelsen
Kontor for tele
Email: tele@digst.dk, dly@digst.dk,
chro@digst.dk

Journalnr.: 2025-503

03.03.2025

Høring over udkast til opdateret model for beregning af frekvensafgifter.

Teleindustrien (TI) takker for muligheden for at komme med bemærkninger til udkastet til opdateret model for beregning af frekvensafgifter.

Generelle bemærkninger

Inddragelse af interessenterne

Det er beklageligt, at interessenterne på området, herunder TI, ikke har været inddraget i fastlæggelsen af grundlaget for evalueringen af modellen for beregning af frekvensafgifter, som konkret blev udmøntet med Analysys Masons analyse. Dette er beklageligt særligt i lyset af, at denne analyse stammer helt tilbage fra 2022.

Interessenterne har heller ikke haft mulighed for at drøfte oplægget til analysen eller analysens anbefalinger med Digitaliseringsstyrelsen (DIGST), forud for at Digitaliseringsstyrelsen har lagt sig fast på et udkast til model. Der har således heller ikke været mulighed for drøftelser af, hvilke dele af konsulenternes anbefalinger, DIGST har accepteret og hvilke dele DIGST ikke har taget med i sit forslag og begrundelsen for dette.

Inddragelse er først sket med denne høring i 2025, hvilket er meget sent i processen.

Fastlæggelse af en ny model for beregning af frekvensafgifter er et væsentligt rammevilkår for frekvensbrugere, og der var derfor al mulig grund til at drøfte den planlagte evaluering og resultatet af denne med interessenterne, fx i Telebrancheforum over de seneste to år.

Provenu-neutralitet

Frekvensafgifterne fastsættes årligt på finansloven, jf. frekvenslovens § 50. Bestemmelsens bemærkninger henviser til, at den er en ind-

holdsmæssig videreførelse af bestemmelsen i den tidligere frekvenslovs § 48. Af bemærkningerne til den tidligere bestemmelse fremgår det bl.a.:

"Ved fastsættelse af frekvensafgifterne kan varetagelse af de frekvenspolitiske hensyn om eksempelvis effektiv frekvensanvendelse endvidere indgå. Frekvensafgifterne kan dermed tillige anvendes som et styringsinstrument, der parallelt med reglerne om udstedelse af tilladelser og reglerne om de frekvensadministrative metoder søger at sikre en optimal anvendelse af radiofrekvenserne samtidig med, at de overordnede frekvenspolitiske mål om at fremme en markedsudvikling, der fører til innovation og vækst, bliver fremmet."

De nævnte hensyn stemmer godt overens med de hensyn, der nævnes for fastlæggelse af frekvensafgifter i det europæiske kodeks for elektronisk kommunikation, artikel 42.

Disse hensyn er: Hensyn til værdien af brugsretten i forhold til deres alternative anvendelse, hensyn til omkostninger, der følger af vilkår fastsat for brugsrettighederne samt betaling, der er knyttet til den faktiske mulighed for brug af radiofrekvenserne.

Hensyn til fastholdelse af et givent samlet afgiftsniveau er ikke nævnt, og TI mener ikke, at DIGST kan bruge denne argumentation i fastsættelsen af de nye afgiftsniveauer. Hertil står det ikke TI klart, hvilken afvejning DIGST har haft for at hæve frekvenser på mobilområdet kontra sænke dem på andre områder.

Artikel 42 fastslår, at frekvensafgifterne skal sikre, at ressourcerne udnyttes optimalt, og at medlemsstaterne skal sikre, at afgifterne er objektivt begrundede, transparente, ikkediskriminerende, afpassede efter det tilsigtede formål og tager hensyn til de overordnede mål med kodeks.

Udgangspunktet for fastsættelse af frekvensafgifter i frekvenslovens forarbejder og det europæiske kodeks er væsentligt at holde sig for øje. Den telepolitiske aftale nævner, at en justering af frekvensafgiften efter den aftalte evaluering vil være udgiftsneutral. Dette skal antageligvis forstås som udgiftsneutralt for Staten. TI kan dog ikke se, at fastholdelse af et givent afgiftsprovenu er et hensyn, frekvensloven eller kodeks lægger op til kan varetages ved fastsættelsen af frekvensafgifterne. TI finder det betænkeligt, at det tilsyneladende har været en central præmis for Analysys Masons analyse og for den foreslåede nye beregningsmodel, at den nye model skal være provenuneutral for Staten. Dette fremgår af rapportens side 12 (TI's understregning):

"This model is used firstly to reconcile the expected fees for 2022 with actual fees imposed in 2021, and secondly to analyse the impact of any proposed changes to the fee model to ensure revenue neutrality."

TI anbefaler, at der i stedet lægges vægt på det overordnede pejlemærke for hele den telepolitiske aftale, som fastslår, at byrder for private investeringer i den digitale infrastruktur skal reduceres. Justeringen af afgiftsmodellen bør derfor ikke føre til højere frekvensafgifter for nogle aktører, uden at dette sker specifikt af hensyn til en effektiv frekvensanvendelse.

Afviigelser fra Analysys Masons anbefalinger

TI har noteret sig, at DIGST på en række punkter afviger fra Analysys Masons anbefalinger til en ny afgiftsmodel. Dette sker uden, at DIGST redegør for dette i høringsmaterialet, og der mangler således begrundelser for, hvorfor nogle forslag accepteres og andre forslag forkastes. Som eksempler kan nævnes, at Analysys Mason foreslog en minimumsafgift på 690 kr., mens DIGST foreslår en minimumsafgift på 1200 kr., samt at Analysys Mason foreslog en opdeling i 10 frekvensbånd med tilhørende afgiftsbeløb for fire afgiftsgrupper (kategorier af tilladelser), mens DIGST foreslår 12 frekvensbånd med tilhørende afgiftsbeløb ligeledes for fire afgiftsgrupper. DIGSTs gennemgang af den nye model nævner ikke ophævelsen af de tidligere afgiftsgrupper 5-9.

På det foreliggende grundlag er det vanskeligt for TI at danne sig et fuldstændigt billede af, hvilke ændringer der kunne have været relevante for DIGST at tage med i forslaget til en den nye afgiftsmodel, og hvorfor de konkrete forslag endte, som det gjorde.

TI mener således ikke, at forslaget til afgiftsmodellen er tilstrækkelig transparent, beløbenes størrelse taget i betragtning. Mobiloperatørerne opkræves over 7 mio. kr. mere i afgifter årligt, hvilket er en betragtelig stigning.

Udregning af afgifter

TI har flere steder problemer med at forstå beregninger i Analysys Masons rapport. Dette gælder især faktorerne 'Band Value' og 'Unit Fee', som er to elementer, der ganges på antallet af frekvenser hos en licenstag for at beregne afgiften for båndet i den pågældende afgiftsgruppe. Konkret vil TI fremhæve nedenstående eksempel.

Basisoplysninger til brug for beregningerne nedenfor:

Navn	Position	Band	Båndbredde	Nuværende afgift	Opdateret afgift	Stigning
Hi3G	Nørregade 20	10GHz	56	616	4648	4032

Ovenstående oplysninger giver følgende afgiftsberegning i den nuværende model:

Band-value factor: 11

Variable unit fee: 1

Nuværende afgift: Band-value fee x Variable unit fee x båndbredd =
 $11 \times 1 \times 56 = 616$

Det er således let at beregne en afgift på 616 kr. i det pågældende bånd.

4

Beregning i den foreslåede model

Band-value factor: 64

Unit fee (fee per MHz): 78

Opdateret afgift: Band-value factor x ? (denne kan TI ikke genfinde i rapporten).

Efter et møde med DIGST, mener TI, at beregningen af den nye afgift ser således ud: unit fee x båndbredde = $78 \times 56 = 4.368$ kr. som er ca. 6% lavere end resultatet i den foreslåede model.

TI er imidlertid ikke sikker på, at dette er korrekt, og der mangler således transparens i afgiftsmodellen. Dette sammenholdt med, at rapporten, som ligger til grund for den nye afgiftsmodel, har haft til opdrag at finde frem til indtægtsneutralitet, er branchen usikker på, hvordan de nye afgiftsniveauer udregnes og begrundes.

TI skal henlede opmærksomheden på side 143 i Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet <https://lovkvalitet.dk/wp-content/uploads/sites/5/2023/11/Vejledning-om-lovkvalitet.pdf>, hvor det fremgår, at

*"Afgifter af skattemæssig karakter kan efter grundlovens § 43 kun fastsættes ved lov. **Beløbet eller beregningsmåden** og hvem, afgiftspligten påhviler, skal således fremgå af selve loven". (TI's egen fremhævnings)*

Det er væsentligt for retssikkerheden og for at skabe forudsigelighed i omkostningerne, at selskaberne har mulighed for selv at udregne og efterprøve rigtigheden af de opkrævede afgifter.

Nedsættelse af frekvensafgift for broadcast

Det nævnes i præsentationen af den foreslåede model, at nedsættelsen af afgiften for broadcast-tilladelser skyldes, at frekvensanvendelsen til tv-transmission siden 2010 er blevet mere effektiv. TI finder det velbegrundet at revurdere frekvensafgiften for broadcast i lyset af digitalisering af broadcast-nettet, herunder det forudgående sluk for det analoge tv-signal i november 2009. Det følger netop af principperne for fastsættelse af frekvensafgifter, at disse skal fremme frekvenseffektivitet, innovation og vækst. Når frekvensanvendelsen effektiviseres, må det forventeligt også føre til en lettelse af afgiftsbyrden for tilladelsesindehaveren, dvs. i dette tilfælde broadcasterne.

Der kan argumenteres for, at dette allerede burde være sket, og den nye afgiftsnedsættelse bør derfor gennemføres hurtigst muligt.

Øgning af frekvensafgifter for radiokæder

Ifølge DIGSTs opgørelse vil betalingen for radiokædetilladelser blive mangedoblet med den nye beregningsmodel. Helt konkret stiger afgiftsbetalingen for 28 GHz-båndet mere end 300%, og for 3500 MHz,

som anvendes til 5G SA, der skal fremtidssikre det danske samfund, er stigningen endnu større.

5

DIGST oplyser i præsentationen af modellen, at begrundelsen for dette er, at ved at give incitament til at anvende disse frekvenser mere effektivt modvirkes tendensen til knaphed, som er konstateret i de senere år, i visse frekvensbånd til disse formål i kommercielt attraktive geografiske områder som fx større byer.

I denne forbindelse kan Hi3G oplyse, at på det landsdækkende 28 GHz frekvensbånd har Hi3G 796 links fordelt over hele landet. TI stiller sig således undrende over DIGSTs analyse af, at radiokæder ikke anvendes effektivt eller sagt med andre ord i tilstrækkelig grad.

TI har vanskeligt ved at se, at øgningen af afgiftsniveauet reelt kommer til at tjene et frekvenseffektiviseringsformål. Tilladelsesindehaverne kan ikke i praksis øge effektiviteten af frekvensanvendelsen i en grad, så dette matcher de øgede afgiftsniveauer. Tilladelsesindehaverne kan desuden ikke omlægge en radiokædeforbindelse til en fiberforbindelse med kort varsel, og selskaberne har investeret betydelige summer i udstyr og installation ud fra de hidtil kendte forudsætninger.

Der er tale om udstyr, som er skræddersyet til at anvende de specifikke radiokædefrekvenser, og som selskaberne har opbygget sit netværk omkring. Afskrivningen af disse investeringer sker over en årrække (typisk 7 år), og en så markant øgning af omkostningerne for en enkelt kategori af frekvensanvendelse bør derfor som minimum indføres med et væsentligt længere varsel end den foreslåede effekt fra 1. januar 2026, således at selskaberne reelt har mulighed for at udnytte de eksisterende investeringer og give en faktisk mulighed for at ændre planlægningen på sigt.

Fastholdes det høje afgiftsniveau foreslået af DIGST, anbefaler TI som minimum, at stigningen indfases over en længere årrække, således at mobiloperatørerne har mulighed for at radioplanlægge sig ud af omkostningen.

Det er imidlertid TI's bekymring, at radiokædefrekvenserne er værdisat for højt i den foreslåede model. En kunstig høj afgift kan have den konsekvens, at der skabes et meget stort incitament til at omlægge fra radiokædeforbindelser til kablede forbindelser således, at der sker en massiv og hurtig migration væk fra radiokæde med den konsekvens, at udbuddet af radiokædefrekvenser overstiger efterspørgslen. På sigt kan der derfor opstå en situation, hvor radiokædefrekvenserne ligger ubrugte hen alene på grund af uhensigtsmæssige afgiftsincitamenter.

Ændring af rammerne for allerede udstedte auktionstilladelser

Det har været en forudsætning i auktionstilladelserne, at frekvensafgifterne ligesom de ratevise afdrag på tilladelsesprisen ikke er gen-

stand for pristalsregulering eller for den sags skyld andre forhøjelser, men at der er tale om faste priser.

6

TI finder det ikke rimeligt at ændre på sådanne rammevilkår efter gennemførelsen af auktioner. Dette gælder særligt, da ændringen af frekvensafgiften ikke kan ses at have en adfærdsregulerende effekt, idet tilladelserne både indeholder dækningskrav, og auktionsprisen i øvrigt er så høj, at det ikke er relevant at tilbagelevere tilladelserne. Det ses heller ikke at være muligt at anvende frekvenserne mere effektivt, end det allerede er tilfældet.

TI finder ikke, at DIGST har påvist, at der er relevante hensyn at varetage ved en øgning af frekvensafgiften, herunder indførelse af pristalsregulering for allerede udstedte auktionstilladelser. Den ændrede model for frekvensafgifter bør derfor kun få effekt for kommende og ikke for eksisterende auktionstilladelser til mobilnet.

Indførelse af pristalsregulering

DIGST foreslår, at der indføres pristalsregulering af frekvensafgifterne for, at afgifternes adfærdsregulerende sigte ikke udhules over tid. TI kan konstatere, at hvis der var indført en pristalsregulering i 2010, havde afgifterne nominelt været 30% højere i dag. Pristalsregulering vil dermed på længere sigt indebære den største nominelle prisstigning for tilladelserne i den foreslåede model.

TI finder ikke, at DIGST har løftet bevisbyrden for, at en sådan væsentlig, løbende regulering af afgifterne er nødvendig af hensyn til frekvens effektiviteten. Prisreguleringen ses dermed primært at have til formål at øge størrelsen af det samlede provenu fra afgifterne, hvilket ikke er et rimeligt hensyn.

I forhold til EU-retten kan staten tage et gebyr for selve frekvensadministration og desuden anvende afgifter med et adfærdsregulerende element. TI skal i denne forbindelse henvise til kodeks (direktiv nr. 2018/1972 af 11. december 2018 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation), hvor det af betragtning 100 bl.a. fremgår, at:

"For at sikre en optimal udnyttelse af ressourcerne bør afgifterne afspejle den økonomiske og tekniske situation på det pågældende marked såvel som enhver anden faktor af væsentlig betydning for deres værdi. Samtidig bør afgifterne fastsættes på en måde, der sikrer effektiv tildeling og brug af radiofrekvenserne."

Samt:

"Når udvælgelse foregår ved en konkurrencepræget eller sammenlignende udvælgelsesprocedure, og afgifter for brugsrettigheder til radiofrekvenser helt eller delvis består i engangsbeløb, bør betalingsordninger sikre, at sådanne afgifter ikke i praksis fører til udvælgelse på grundlag af kriterier, der ingen forbindelse har med målet om at sikre optimal udnyttelse af radiofrekvenser. Kommissionen bør med jævne mellemrum kunne offentliggøre sammenlignende undersøgelser af og, hvis det er hensigtsmæssigt, anden vejledning om bedste praksis med henblik på tildeling af radiofre-

kvenser, nummerressourcer eller tilladelse til at installere faciliteter."

7

TI finder ikke, at styrelsen har dokumenteret, at forslaget til ny model for frekvensafgifter er udarbejdet i overensstemmelse med styrelsens forpligtelse til at sikre en optimal udnyttelse af frekvensressourcerne.

TI stiller sig gerne til rådighed for drøftelser af modellen for beregning af frekvensafgifter, og TI står naturligvis til rådighed for en uddybning af høringssvaret og besvarelse af eventuelle spørgsmål.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, reading "Jakob Willer". The signature is fluid and cursive, with a small dot at the end.

Jakob Willer
Direktør