

Rapport – vurdering av ekomlovens regler om samlokalisering

1 Innledning

Ved brev fra Samferdselsdepartementet av 4. januar 2012 ble Post- og teletilsynet bedt om å lede en arbeidsgruppe som skulle vurdere dagens regelverk for samlokalisering og behovet for eventuelle lovendringer eller nye forskriftsbestemmelser for samlokalisering. Det ble etablert en arbeidsgruppe bestående av to representanter fra Samferdselsdepartementet og tre representanter fra Post- og teletilsynet. Arbeidsgruppen fikk følgende mandat fra Samferdselsdepartementet:

«Arbeidsgruppen skal vurdere regelverket for samlokalisering i infrastruktur som benyttes eller vil bli benyttet til plassering av utstyr for elektronisk kommunikasjon. I den forbindelse skal arbeidsgruppen vurdere rekkevidden av gjeldende bestemmelser om samlokalisering. Ut fra de erfaringer myndigheten har og de problemstillinger og utfordringer som markedsaktørene møter, skal gruppen se nærmere på om regelverket fungerer tilfredsstillende eller om det foreligger et behov for ytterlig regulering i lov og forskrift.

Dersom gruppen finner at det foreligger et behov for regulering ut over gjeldende rett, skal arbeidsgruppen komme med forslag til nye regler. Et eventuelt nytt regelverk bør særlig ivareta hensynet til

- miljø og helse
- konkurransen i markedet
- forutsigbare ordninger for samlokalisering
- sikkerhet og beredskap

Arbeidsgruppen skal bare vurdere eventuelle regelendringer innenfor ekomlovens rammer. Dette betyr at det kun er samlokalisering i infrastruktur og lignende som eies eller disponeres av tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester som skal vurderes.»

I brev¹ fra Samferdselsdepartementet til enkelte tilbydere peker departementet på at det er det økende antallet tilbydere og økt behov for samlokalisering, som er bakgrunnen for at det har vært ønskelig med en vurdering av regelverket.

Ingen tilbydere har gjennom høringen ytret ønske om lovendringer. Dagens regelverk har et handlingsrom som i praksis ikke benyttes, og arbeidsgruppens konklusjon er derfor at det ikke er behov for å utvide omfanget av samlokaliseringsplikten.

Enkelte tilbydere har uttrykt et behov for presiseringer i det gjeldende regelverket. Arbeidsgruppen har forståelse for dette synspunktet. Gruppen mener at slike presiseringer bør knyttes til regulering av de enkelte markedene. Ekonomyndigheten kan i SMP-vedtak pålegge samlokaliseringsforpliktelser, og bør i pålegget presisere omfanget av forpliktelsen. Arbeidsgruppen mener det gir en mer tilpasset regulering når man kan ta hensyn til konkrete

¹ Brev av 7. februar 2012 om revisjon av regelverket for samlokalisering.

forhold i det enkelte markedet. Gruppen foreslår derfor ikke en generell forskriftsbestemmelse.

Arbeidsgruppen foreslår heller ikke nærmere forskriftsregulering av samlokaliseringsforpliktelsene etter ekomloven § 4-4 annet ledd. Etter denne bestemmelsen skal myndigheten vurdere om ulike samfunnsmessige hensyn er oppfylt før samlokalisering pålegges. Det vil være umulig å gi en fullstendig oppregning av hvilke hensyn som vil være relevante å legge vekt på. Etter arbeidsgruppens mening vil ufullstendig oppregning kunne begrense anvendelsesområdet for bestemmelsen. Bestemmelsen er for øvrig benyttet i svært liten grad. Arbeidsgruppen mener derfor at man gjennom praksis kan avklare bestemmelsens rekkevidde nærmere.

Ekommyndigheten må sikre at samlokalisering etter gjeldende regelverk fungerer som et godt verktøy for å fremme konkurranse og god bruk av ressurser. Myndigheten må føre aktivt tilsyn med at pålegg om samlokalisering etterleves, slik at ekomlovens formål om å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, nås.

Arbeidsgruppens oppdrag er avgrenset til samlokalisering – det vil si felles bruk av eiendom for plassering av utstyr for elektronisk kommunikasjon slik begrepet er definert i ekomloven § 1-5 nr. 11. På bakgrunn av innspillene fra tilbyderne, har imidlertid arbeidsgruppen også sett på andre forhold av betydning for samlokalisering og utbygging av elektroniske kommunikasjonsnett.

2 Samlokalisering etter ekomloven § 4-4

2.1 Hva er samlokalisering?

Det er ekomloven § 4-4 som regulerer samlokalisering og annen felles utnyttelse av infrastruktur. Bestemmelsen åpner for at myndigheten kan pålegge tilbydere samlokalisering og felles utnyttelse av infrastruktur i ulike situasjoner. Etter første ledd i tilfeller der en tilbyder har fått ekspropriert eiendom eller bruksrett til eiendom for å plassere utstyr for elektronisk kommunikasjon, etter annet ledd i tilfeller der duplisering av infrastruktur bør unngås og etter tredje og fjerde ledd i tilfeller der en tilbyder har sterk markedsstilling. Formålet med samlokaliseringsregelverket er å sikre en effektiv utnyttelse av ressurser for blant annet å spare miljøet for inngrep, samt å legge til rette for en bærekraftig konkurranse. Det er altså ulike typer samfunnsmessige hensyn som begrunner behovet for de ulike hjemlene for å pålegge samlokalisering. Dette beskrives nærmere i omtalen nedenfor av de ulike bestemmelsene om samlokalisering.

Overskriften i ekomloven § 4-4 er «samlokalisering og annen felles utnyttelse av infrastruktur», og i ekomloven § 4-4 brukes både begrepet «*samlokalisering*» og begrepet «*felles utnyttelse av infrastruktur*». Mens det etter første og fjerde ledd kan gis pålegg om «samlokalisering» og etter annet ledd pålegg om «felles bruk av infrastruktur», kan ekommyndigheten etter tredje ledd pålegge både «*samlokalisering*» og «*felles utnyttelse av infrastruktur*». I dagligtale brukes nok ofte begrepet samlokalisering som et felles begrep, men arbeidsgruppen antar at man ved å velge ulike begreper, har ment at de skal ha ulikt meningsinnhold.

Begrepet samlokalisering er definert i ekomloven § 1-5 nr. 11 som ”felles bruk av eiendom i form av lokaler, master, føringsveier for kabler m.m. som nyttes eller vil bli utnyttet til

plassering av utstyr for elektronisk kommunikasjon”. Oppregningen over hva som kan utgjøre ”felles bruk av eiendom” er ikke uttømmende. En avgrensning ligger imidlertid i at eiendommen må være egnet for plassering av utstyr. Typiske former for samlokalisering vil være plassering av antenne i mast eller teknisk utstyr i produksjonsbygg.

Det finnes ikke noen tilsvarende definisjon av ”*felles utnyttelse av infrastruktur*”. At man i tredje ledd har valgt å nevne både samlokalisering og felles utnyttelse av infrastruktur, tilsier at begrepene har ulikt innhold. I merknadene til § 4-4 annet ledd er det imidlertid gitt noen eksempler på hva felles utnyttelse av infrastruktur kan omfatte. Forarbeidene nevner delt bruk av kabel, hus, master, antenner og antennesystemer. Mens delt bruk av hus og master også ligger innenfor definisjonen av «*samlokalisering*», er delt bruk av kabel, antenne og antennesystemer en form for deling som ikke begrenser seg til å dele eiendom for plassering av utstyr.

Etter arbeidsgruppens syn er «*samlokalisering*» er en særskilt type felles utnyttelse av infrastruktur, mens begrepet «*felles utnyttelse av infrastruktur*» er videre og vil i prinsippet kunne dekke all deling av infrastruktur knyttet til elektronisk kommunikasjon, herunder samlokalisering. Med en slik forståelse av de to begrepene er det mer begrenset hva pålegg kan innebære etter § 4-4 første og fjerde ledd enn etter annet og tredje ledd

Det er bare *tilbydere* som kan pålegges samlokalisering og felles utnyttelse av infrastruktur etter ekomloven § 4-4. En plikt til slik felles utnyttelse kan altså pålegges alle fysiske eller juridisk personer som tilbyr andre tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste, jf. ekomloven § 1-5 nr. 14. Det finnes også annen infrastruktur som det kan være av interesse å utnytte for ekomtilbydere. Eksempler på dette er blant annet stolpekurser, grøfter, kanaler og kloakk/avløp. Dette er imidlertid infrastruktur som i stor grad ikke eies av *tilbydere*. Kraftselskaper eier stolpekurser og kommuner har ansvaret for grøfter, kanaler og avløp. Dette betyr at ekommyndigheten ikke har anledning til å pålegge deling av slik infrastruktur.

I høringsutkast² til endringer i ekomloven er det både foreslått endringer i definisjon av samlokalisering og i § 4-4. Dersom forslaget til endring av definisjonen blir vedtatt, vil definisjonen av samlokalisering være ”*felles bruk av infrastruktur og tilhørende fasiliteter som brukes eller kan bli brukt til plassering av utstyr for elektronisk kommunikasjon*”. Det nye i definisjonen er begrepet ”*tilhørende fasiliteter*”. Dette er også legaldefinert i nytt lovutkast som et begrep som inkluderer element som inngår i, foranlediger eller understøtter etablering og drift av elektroniske kommunikasjonsnett og produksjon og leveranse av elektroniske kommunikasjonstjenester, men som allikevel ikke utgjør sentrale deler av elektroniske kommunikasjonsnett og elektroniske kommunikasjonstjenester. Ny definisjon av samlokalisering rokker ikke ved gjeldende rett, men innebærer en presisering i forhold til dagens definisjon.

Det er imidlertid også foreslått visse endringer i ekomloven § 4-4. I tillegg til nytt annet ledd om at enhver kabeleier i visse situasjoner kan pålegges å dele kabler i bygning med mer, er det foreslått å endre begrepsbruken slik at man bare snakker om samlokalisering. Forslaget begrunnes med at «annen felles utnyttelse av infrastruktur» vil bli omfattet av den nye samlokaliseringsdefinisjonen i § 1-5 nr. 11. Arbeidsgruppen er ikke enig i dette fordi samlokalisering etter definisjonen fortsatt bare dreier seg om felles bruk av infrastruktur for plassering av utstyr for elektronisk kommunikasjon. Etter arbeidsgruppens syn vil en slik

² Høring om endring i lov om elektronisk kommunikasjon med forskrifter (23.juni 2010)

endring av ordlyden begrense rekkevidden av § 4-4, fordi «*felles utnyttelse av infrastruktur*» fortsatt vil omfatte mer enn begrepet «*samlokalisering*». For eksempel vil delt bruk av kabel, antenner og antennesystemer, som i dag er nevnt i forarbeidene som eksempler på felles utnyttelse av infrastruktur, ikke være omfattet av den nye definisjonen av samlokalisering.

2.2 Første ledd

Myndigheten kan pålegge tilbydere som får rett til ekspropriasjon etter ekomloven § 12-3 plikt til å gi annen tilbyder uten tilsvarende rett, adgang til samlokalisering. Kompetansen er delegert til Post- og teletilsynet. Av merknadene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) side 104) fremgår det at pålegg om tilgang etter bestemmelsen vil være særlig relevant hvis det foreligger andre offentlige reguleringer som f.eks. legger restriksjoner på etablering av ny infrastruktur.

Ekomloven § 4-4 første ledd har sin bakgrunn i rammedirektivet artikkel 12 slik bestemmelsen lød før det reviderte rammeverket ble vedtatt i 2009.

Post- og teletilsynet har så langt ikke fattet vedtak med hjemmel i § 4-4 første ledd. Arbeidsgruppen antar at dette har sammenheng med at tilbyderne har blitt enige om samlokalisering på avtalerettslig grunnlag. Det kan for øvrig nevnes at Post- og teletilsynet har gitt tilbydere rett til ekspropriasjon etter ekomloven § 12-3 i fem tilfeller etter at myndigheten ble videredelegert fra Samferdselsdepartementet 31. mars 2009. I flere av disse sakene eksisterte det allerede avtaler om bruksrett på tidspunktet for ekspropriasjonsvedtaket.

2.3 Annet ledd

2.3.1 Innledning

Etter ekomloven § 4-4 annet ledd kan myndigheten pålegge tilbydere felles utnyttelse av infrastruktur når hensynet til effektiv bruk av ressurser, hensynet til helse, miljø, sikkerhet og andre samfunnsnyttige hensyn tilsier at duplisering av infrastruktur bør unngås.

Det er per i dag ingen tilbydere som er pålagt slik felles utnyttelse av infrastruktur med hjemmel i annet ledd. Det inngås i dag en rekke avtaler om samlokalisering – først og fremst på grunnlag av Telenors SMP-status. Hvorvidt det inngås avtaler i tilfeller der samlokalisering eller felles bruk av infrastruktur også kunne vært pålagt etter ekomloven § 4-4 annet ledd, finnes det ingen oversikt over. Det kan likevel være grunn til å anta at det skjer.

2.3.2 Bakgrunnen for bestemmelsen

Ekomloven § 4-4 annet ledd har sin bakgrunn i rammedirektivet artikkel 12 (2) slik bestemmelsen lød før det reviderte rammeverket ble vedtatt i 2009. Den gang lød ordlyden slik:

”Medlemsstatene kan, særlig når foretakene ikke har tilgang til brukbare alternative løsninger av hensyn til miljøvern, helsevern eller vern av offentlig sikkerhet, eller av hensyn til mål for byplanlegging eller arealplanlegging, pålegge et foretak som driver et elektronisk kommunikasjonsnett felles bruk av ressurser eller eiendom (herunder fysisk samlokalisering), eller treffe tiltak for å lette samordningen av bygg og anlegg, bare etter et tilstrekkelig tidsrom med offentlig høring der alle berørte parter skal ha mulighet til å uttale seg. Slike ordninger for felles bruk eller samordning kan omfatte regler for fordeling av kostnadene ved den felles bruken av ressursene eller av eiendommen.”

I fortalen er det gitt uttrykk for at felles bruk av ressurser kan ha en positiv virkning for byplanlegging, helse og miljø, og at tilsynsmyndigheten derfor bør oppfordre til frivillige avtaler for å fremme dette. Videre sies det at det i tilfeller der foretak ikke har tilgang til brukbare alternative løsninger, kan pålegg om felles bruk av ressurser eller eiendom være hensiktsmessig. Slik felles bruk av ressurser kan blant annet være fysisk samlokalisering og felles bruk av trekkør, bygninger, master, antenner eller antennesystemer. Det er lagt vekt på at pålegg om felles bruk av ressurser eller eiendom bare bør pålegges foretak etter en bred offentlig høring.

Den reviderte teksten i rammedirektivet lyder:

”Af hensyn til miljø, folkesundhed, eller den offentlige sikkerhed eller til opfyldelse af målene for by- og landsplanlægningen kan medlemsstaterne kræve, at indehavere af de rettigheder, der er nævnt i stk. 1, deles om faciliteter eller ejendom (herunder ved fysisk samhusning) eller træffer foranstaltninger til at lette koordineringen af offentlige arbejder, dog først efter en offentlig høring af passende varighed, hvor alle berørte parter har haft mulighed for at fremlægge deres synspunkter. Sådanne ordninger for delt brug eller koordinering kan også omfatte bestemmelser om fordeling af omkostningerne ved delt brug af faciliteter eller ejendom.”

Det foreligger en endring i direktivbestemmelsen ved at samlokaliseringsforpliktelser etter den tidligere direktivteksten kunne pålegges *”et foretak som driver et elektronisk kommunikasjonsnett”* mens slike forpliktelser nå kan pålegges *”indehavere af de rettigheder, der er nævnt i stk. 1,..”*, det vil si *”en virksomhet, der udbyder elektroniske kommunikasjonsnet, i henhold til national lovgivning”* og *”har tilladelse til at installere faciliteter på, over eller under offentlig eller privat eiendom, eller kan påberåbe sig en procedure for ekspropriation af ejendom eller brugsret til sådanne formål”*.

Samferdselsdepartementet har i høringsnotatet til endringer i ekomloven ikke foreslått en tilsvarende endring i bestemmelsen. Det betyr at ekomloven § 4-4 annet (foreslått endret til tredje ledd i Samferdselsdepartementets høringsutkast til endringer i ekomloven) fortsatt vil ha et videre anvendelsesområde enn direktivet, fordi den nasjonale hjemmelen gir mulighet til å pålegge enhver tilbyder samlokaliseringsforpliktelser.

2.3.3 Vilkår for pålegg

Ekomloven § 4-4 annet ledd lyder: *”Myndigheten kan pålegge tilbydere felles utnyttelse av infrastruktur når hensynet til effektiv bruk av ressurser, hensynet til helse, miljø, sikkerhet eller andre samfunnsmessige hensyn tilsier at duplisering av infrastruktur bør unngås.”*

I tillegg til helse, miljø og sikkerhet, skal det altså ses hen til hensynet til effektiv bruk av ressurser og andre samfunnsmessige hensyn. Ordlyden i bestemmelsen kan i utgangspunktet synes vid når det gjelder hvilke hensyn det skal legges vekt på ved vurderingen av om duplisering av infrastruktur bør unngås. Hva som ligger i effektiv bruk av ressurser og andre samfunnsmessige hensyn, må likevel tolkes i lys av ordlyden i lovteksten for øvrig, forarbeidene og praksis.

For det første må det dreie seg om ivaretagelse av *samfunnsmessige* hensyn. Det fremgår av ordlyden som åpner for at også *”andre samfunnsmessige hensyn”* kan vektlegges. I vurderingen av om det foreligger effektiv bruk av ressurser, skal dette ikke vurderes i forhold til hvorvidt dette er effektiv ressursbruk for foretakene, men om dette er *samfunnsmessig* effektiv ressursbruk.

I forarbeidene er det uttalt at bakgrunnen for bestemmelsen er at delt bruk av infrastruktur kan være en fordel blant annet av hensyn til sikkerhet, byplanlegging, helse og miljø.

Henvisningen til sikkerhet og byplanlegging er eksempler på andre samfunnsmessige hensyn som det kan ses hen til, og må kunne anses som en rettesnor for hva slags type hensyn det kan legges vekt på. Ut over dette gir forarbeidene liten veiledning når det gjelder hvilke situasjoner bestemmelsen kan komme til anvendelse på.

Samferdselsdepartementet har i vedtak 30. november 2009 understreket at pålegg om tilgang etter ekomloven § 4-4 annet ledd ikke er knyttet til en markedsanalyse der det er utpekt en aktør med strek markedsstilling, og konkurransehensynet er derfor ikke relevant for vurderingen av pålegg om tilgang etter denne bestemmelsen. I samme vedtak fremgår det også at det ikke er relevant å foreta en interesseavveining i tråd med ekomloven § 4-1 der tilbyders interesse i å disponere egen infrastruktur skal veies mot behovet for å gi andre tilgang som er nødvendig for å tilby konkurrerende tjenester. Ei heller er det et krav at anmodende tilbyder må kunne dokumentere negative konsekvenser av et avslag på samlokalisering. Dette er hittil den eneste saken der det er truffet vedtak knyttet til anmodning om samlokalisering etter § 4-4 annet ledd. Anmodningen ble avslått.

2.3.4 Når kan pålegget om samlokalisering gis?

Ordlyden i bestemmelsen sier at ”Myndigheten kan pålegge *tilbydere* felles utnyttelse...”. Dette tilsier at det ikke bare er etter anmodning fra en tilbyder at myndigheten kan gi slikt pålegg. Ordlyden, formålet med bestemmelsen og hensynene det skal legges vekt på, tilsier at myndigheten kan gi slikt pålegg på eget initiativ, dvs. uten at en av partene har bedt om det.

Det kan videre stilles spørsmål om pålegg om deling av infrastruktur bare gjelder infrastruktur som allerede eksisterer eller om det også kan gis pålegg om felles utnyttelse av infrastruktur allerede i forbindelse med tillatelse til etablering, eventuelt ved utvidelse eller endring, av ny infrastruktur. Også her taler ordlyden i loven, formålet med bestemmelsen og hensynene det skal legges vekt på for at pålegg om deling kan gjelder både eksisterende og påtenkt infrastruktur.

2.4 Tredje ledd

2.4.1 Innledning

Bestemmelsen har bakgrunn i tilgangsdirektivet artikkel 12 (2002/19/EF). Formålet er å sikre bærekraftig konkurranse ved å gi aktører i ekomarkedet tilgang til SMP-tilbyders infrastruktur.

Tredje ledd hjemler myndighetens adgang til å pålegge tilbydere med sterk markedsstilling plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om samlokalisering eller annen felles utnyttelse av infrastruktur. Denne plikten vil kun gjelde innenfor de markedene der tilbyder har SMP-status, og ekommyndigheten eksplisitt har pålagt forpliktelsen i henhold til bestemmelsene i ekomloven kapittel 3. Når det gjelder markedene for full og delt tilgang til fast aksessnett, følger imidlertid samlokaliseringsforpliktelsen direkte av ordlyden i fjerde ledd. For nærmere beskrivelse se avsnitt 2.5.

Det følger av § 4-4 tredje ledd at SMP-tilbyder har plikt til å gi tilgang til både «samlokalisering» og «annen felles utnyttelse av infrastruktur». Det vises til innledningen i avsnitt 2.1, hvor det sies at «*Etter arbeidsgruppens syn er «samlokalisering» en særskilt type felles utnyttelse av infrastruktur, mens begrepet «felles utnyttelse av infrastruktur» er videre og vil i prinsippet kunne dekke all deling av infrastruktur knyttet til elektronisk kommunikasjon, herunder samlokalisering. Med en slik forståelse av de to begrepene vil det*

være noe mer begrenset hva pålegget kan innebære etter § 4-4 første og fjerde ledd enn etter annet og tredje ledd».

Det følger også av bestemmelsen at en anmodning om samlokalisering eller felles utnyttelse av infrastruktur må være «rimelig». I henhold til § 4-4 femte ledd skal en slik rimelighetsvurdering samsvare med ekomloven § 4-1 annet ledd. Bestemmelsen angir de vurderingstema som skal anvendes når det skal avgjøres om en anmodning om samlokalisering eller annen felles utnyttelse av infrastruktur er rimelig:

«I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det blant annet foretas en avveining av tilbyders interesse i å disponere egen infrastruktur mot behovet for å gi andre tilgang som er nødvendig for å kunne tilby konkurrerende tjenester. I vurderingen av hva som er nødvendig skal det tas hensyn til om det i lys av markedsutviklingen er teknisk og bedriftsøkonomisk mulig å anlegge eller bruke konkurrerende infrastruktur. I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det i tillegg tas hensyn til:

- 1. tilgjengelig kapasitet*
- 2. tilbyders investeringer i forhold til risikoen investeringene har vært forbundet med*
- 3. bærekraftig konkurranse*
- 4. behov for å ivareta nettets integritet*
- 5. immaterielle rettigheter*
- 6. etablering av felles-europeiske tjenester»*

Det følger av merknadene til bestemmelsen (Ot.prp.nr. 58 (2002-2003) side 101) at «*i en vurdering av om det finnes tekniske eller økonomiske alternativer til den tilgang det anmodes om, skal det tas hensyn til om alternativene er av en slik karakter at det vil være mulig å konkurrere med den som har sterk markedsstilling i det relevante marked. Annet ledd siste punktum angir retningslinjer for myndighetens vurdering av om et pålegg er forholdsmessig sett i relasjon til hvilke politiske formål pålegget skal ivareta. Opplistingen er ikke uttømmende*».

Ettersom bestemmelsen gir anvisning på en skjønnsmessig vurdering i det konkrete tilfelle, er det vanskelig å si noe generelt om når en anmodning om samlokalisering i henhold til tredje ledd er å anse som rimelig. Post- og teletilsynet har imidlertid i enkelte av sine SMP-vedtak omtalt nærmere hva som er å anse som rimelig anmodning i det enkelte tilfelle. For nærmere omtale av dette vises det til kapittel 5.

2.4.2 Nærmer om myndighetens pålegg om plikt til å tilby samlokalisering

Post- og teletilsynet har med hjemmel i § 4-4 tredje ledd, jf. § 3-4, fattet en rekke vedtak hvor tilbyder med sterk markedsstilling pålegges plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om samlokalisering.

Dette gjelder blant annet grossistmarkedet for Bredbåndsaksess (marked 5) hvor det i vedtaket sies at «*I den grad tilgang til samlokalisering (telelosji) og/eller tilgang til informasjons- og støttesystemer er nødvendig for at tilgang i form av Bredbåndsaksess skal fungere effektivt og hensiktsmessig for andre tilbydere, pålegges fortsatt Telenor ASA å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til slike produkter, jf. ekomloven § 4-4 tredje ledd og 4-5 første ledd.*»

Også i markedene for terminering og originering i fastnett (marked 2 og 3), og grossistmarkedet for overføringskapasitet opp til og med 8 Mbit/s (marked 6) har myndigheten pålagt samlokaliseringsforpliktelser.

I marked for tilgang til offentlig mobilkommunikasjonsnett (marked 15) sies det i gjeldende vedtak at «*Samlokalisering åpner for deling av kostnader forbundet med utbygging av nye mobilnett (infrastrukturkostnader). Denne muligheten til kostnadsreduksjon for den enkelte aktør bidrar til å begrense etableringshindringer for nye aktører i markedet. For en nykommer kan samlokalisering også redusere eventuelle konkurranseulempes og begrense høyere kostnader som skyldes at de mest attraktive sidene (mht. effektiv radioplanlegging, kostnader ved tilgang til elektrisitet mv.) allerede er utbygget. Samlokalisering vil på denne måten være egnet til å fremme bærekraftig konkurranse. PT anser denne tilgangsformen som svært viktig for å oppnå formålet med reguleringen ettersom den direkte legger forholdene til rette for etablering av konkurrerende infrastruktur. Ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan hensynet til effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser også tilsi at samlokalisering er ønskelig, blant annet fordi det kan gi utnyttelse av ledig kapasitet og stordriftsfordeler. Miljøhensyn taler også tungt for at nye aktører får innplassere sin radioinfrastruktur i de mastene o.l. som allerede er oppført».*

2.5 Fjerde ledd

Tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for full og delt tilgang til fast aksessnett har en lovfestet plikt til å tilby samlokalisering innenfor markedet. Pliktene er nærmere beskrevet i ekomforskriften § 2-6:

«Tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for full og delt tilgang til det faste aksessnettet skal for tilbud om samlokalisering også offentliggjøre følgende informasjon:

- 1. opplysninger om hvor samlokalisering kan tilbys*
- 2. informasjon om hvilken form for samlokalisering som kan tilbys; fysisk samlokalisering, samlokalisering i nærliggende bygg eller virtuell samlokalisering*
- 3. eventuelle restriksjoner på utstyr som kan samlokaliseres*
- 4. sikringsrutiner*
- 5. adgangskontrollrutiner for representanter fra konkurrerende tilbydere*
- 6. sikkerhetsstandarder*
- 7. retningslinjer for fordeling av plass, dersom plass er begrenset gode*
- 8. dersom det er anmodet om samlokalisering, betingelser for avtalepartens rett til å besiktige lokaler»*

Post- og teletilsynet har fattet vedtak i markedet for full og delt tilgang til fast aksessnett (marked 4) hvor samlokalisering er omtalt³:

«PT oppfatter dette slik at plikten til å tilby samlokalisering innbefatter alle de tjenester som er nødvendige for å kunne gi en effektiv tilgang til kobberlinjen. I forbindelse med at Telenor bygger ut med fiber lengre ut i aksessnettet, vil det være viktig at andre aktører også sikres tilgang til føringsveier, gatekabinetter og lignende. På denne måten vil de kunne benytte deler av Telenors infrastruktur som grunnlag for egne investeringer i neste generasjons aksessnett... PT vil understreke at plikten til å gi tilgang til samlokalisering også inkluderer tilgang til føringsveier, gatekabinetter og lignende. Selv om tilgangsreguleringen primært

³ Post- og teletilsynet har 28. september 2012 varslet nye vedtak i bredbåndsmarkedene

retter seg mot kobberaksesslinjene, mener PT at plikten til samlokalisering også må omfatte utbygging knyttet til fiber og andre teknologier».

2.6 Sjette ledd – høring av vedtak etter ekomloven § 4-4 første til fjerde ledd

Etter ekomloven § 4-4 sjette ledd skal pålegg om samlokalisering i henhold til første til tredje ledd følge prosedyren i ekomloven § 9-2. I henhold til § 9-2 første ledd annet punktum skal alle interesserte aktører gis anledning til å uttale seg før det treffes vedtak om samlokalisering etter ekomloven § 4-4 første, annet eller tredje ledd. Varslingsplikten går med andre ord lengre enn den alminnelige varslingsplikten i forvaltningsloven § 16, ved at «alle interesserte aktører» skal gis sjansen til uttale seg – ikke bare sakens parter.

Varslingsplikten for enkeltvedtak som gjelder samlokalisering går lengre enn for andre enkeltvedtak etter ekomloven, der det kreves høring blant interesserte aktører i tilfeller der vedtaket kan ha *betydelig innvirkning på det relevante markedet*.

Det følger imidlertid av ordlyden i sjette ledd at høring bare skal gjennomføres der myndigheten fatter *pålegg* etter første, annet eller tredje ledd. Dette tilsier at høring etter § 9-2 ikke er nødvendig dersom ekommyndighetens avgjørelse er å ikke pålegge samlokalisering. Arbeidsgruppen vil imidlertid understreke at ekommyndigheten har en forvaltningsrettslig plikt til å opplyse saken i tilstrekkelig grad, slik at der myndigheten mottar en anmodning om å pålegge samlokaliseringsforpliktelser, vil det være aktuelt å innhente opplysninger fra andre aktører, andre myndigheter eller interesseorganisasjoner også i tilfeller der myndigheten kommer fram til at det ikke er grunnlag for å benytte kompetansen i ekomloven til å pålegge samlokalisering.

3 Andre rettsgrunnlag med betydning for samlokalisering

Samlokalisering etter ekomloven er bare ett av flere regelsett som ekomtilbyderne skal forholde seg til ved etablering og utvidelse av elektroniske kommunikasjonsnett. Arbeidsgruppen vil i det følgende se nærmere på om samlokalisering kan være aktuelt etter annet regelverk eller grunnlag.

3.1 Plan- og bygningsloven

Bestemmelsene i plan- og bygningsloven gir ingen direkte pålegg eller plikter til samlokalisering av infrastruktur, men det er likevel mulig for lokale planmyndigheter å styre utbygging og lokalisering av infrastruktur for elektronisk kommunikasjon på et rimelig detaljert nivå gjennom lokalt planverk.

Etter plan- og bygningsloven er det i første rekke kommunen som gjennom planleggingen former det fysiske miljø og sikrer kvalitet og muligheter for bygging og vern ut fra egenart og lokale forutsetninger. Hver enkelt kommune har ansvaret for å legge forholdene til rette for den konkrete planlegging (kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan) etter loven.

Gjennom kommuneplanens arealdel kan kommunene peke ut områder der det kreves særlige tiltak på grunn av landskapsvern, utseende, bygningsmasse eller andre hensyn. Noen kommuner har for eksempel valgt å sette krav i plan til bruk av felles kabelgrøfter og detaljerte krav til ulike typer infrastruktur. Slike krav må være saklig begrunnet i hvert tilfelle.

Et eksempel fra Stavanger kommunes kommuneplan 2010-2025:

«Antennemaster og anlegg for mobile kommunikasjonsnett

Basestasjoner for mobiltelefoni må vurderes som søknadspliktige etter plan- og bygningsloven. Det må kreves regulering til arealformål (helst samlet plan) tilsvarende som for transformatorstasjoner. Master over to meter er søknadspliktige. Det må også stilles krav til estetisk utforming av master og teknikkbokser. Samlokalisering med andre mobiloperatører eller med andre funksjoner kan kreves av hensyn til arealbruk og visuell støy.»

Det kan ikke kreves samlokalisering av infrastruktur etter bestemmelsene i bygningsdelen av plan- og bygningsloven. I dag faller en del tiltak som mindre antenner, skap med mer utenfor søknadsplikten etter plan- og bygningsloven. Kommunal- og regionaldepartementet er i gang med revisjon av bestemmelsene i plan- og bygningsloven som kan få betydning for utbyggerne.

3.2 Veglov og -forskrift

Veglova § 32 fastsetter at det må søkes om tillatelse for å legge kabel i, over, under eller langs veggrunn innenfor tre meter fra veikanten. Det er regionveikontoret som gir tillatelsen for riks- og fylkesveier, og kommunene for kommunale veier. Det framgår av forarbeidene at veimyndighetene skal være positive til at veien benyttes som framføringstrasé. Tillatelser gis vederlagsfritt og normalt på vilkår om flytteplikt og kostnadsansvar. Ellers gir veglova liten veiledning med hensyn til hvilke vilkår som kan stilles til en slik tillatelse. Tillatelsene blir i dag gitt på standardvilkår, ofte omtalt som "blankett-66"-vilkår. En må i tillegg ha tillatelse til å grave i offentlig vei etter veglova § 57.

I desember 2007 sendte Vegdirektoratet på vegne av Samferdselsdepartementet på høring et utkast til graveforskrift. Forslaget inneholdt blant annet en bestemmelse om samordning av infrastruktur i vei. Av merknadene til bestemmelsen fremgår det at formålet er å unngå «gravekaos» og innebærer at ledningseier er pålagt å «inngå nødvendig og planmessig samarbeid med så vel veimyndigheten som andre potensielle utbyggere av ledningsanlegg i vegområdet.» En slik bestemmelse har likhetstrekk med en samlokaliseringsplikt.

Flere av høringsinstansene hadde en annen mening enn Statens vegvesen om bestemmelsene i utkastet. Uenigheten gjaldt særlig kravet til overdekning og gravedybde. Sterke innsigelser fra høringsinstansene til andre bestemmelser i høringsutkastet, spesielt bestemmelsene om tekniske krav til kabelleggingen, har krevd mer utredning og forskriften er ennå ikke vedtatt. Samferdselsdepartementet ga i mai 2012 Sintef Byggforsk i oppdrag å vurdere kravet til såkalt overdekning i forbindelse med legging av rør, ledninger og kabler langs riksveier. Vurderingen fra Sintef Byggforsk er en del av grunnlaget for Samferdselsdepartementets videre arbeid med en forskrift og veileder om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig vei.

3.3 Avtalebasert samlokalisering

Samlokalisering på avtalebasert, kommersielt grunnlag forekommer i stor grad hos de aller fleste tilbydere i markedet. Telenor har som SMP-tilbyder plikt til å tilby samlokalisering i nærere angitte markeder, men selskapet tilbyr også samlokalisering i anlegg og infrastruktur som ikke omfattes av SMP-reguleringen. Også aktører som ikke er pålagt en slik plikt, tilbyr samlokalisering som en del av sitt produkttilbud.

Det er vanskelig å si i hvilken grad samlokalisering hadde eksistert uten gjeldende SMP-regulering. Ettersom både Telenor og andre aktører har et omfattende tilbud om samlokalisering uten at det foreligger en plikt til dette, kan man imidlertid legge til grunn at det eksisterer et kommersielt grunnlag for å tilby produktet i det norske ekomarkedet uavhengig av offentligrettslige reguleringer.

3.3.1 Nærmere om kommersielle tilbud om samlokalisering

I Norge er det Telenor som har det største, kommersielle tilbudet om samlokalisering. Telenor kaller sitt produkt «Telelosji». Telenor beskriver produktet sitt som *«mulighet til å plassere og oppbevare eget teleutstyr i våre tekniske bygg, master og tårn. Telelosji gir deg tilgang til en landsdekkende infrastruktur, sikker plassering av ditt utstyr i Telenors tekniske bygg og master og sikker kraftleveranse.»*. Følgende fem produktmoduler inngår i produktet telelosji:

Plass til utstyr
Plass til antenne
Terminering
Kraftforsyning
Ekstern Framføringsvei

Hvert produkt prises med en fast etableringspris og en løpende månedlig abonnementspris. Prisene forutsetter at det er ledig kapasitet der man ønsker samlokalisering. Dersom det ikke er ledig kapasitet, og det må gjøres byggetekniske endringer, må kjøper i tillegg til etableringspris betale et anleggstilskudd

Også andre ekomtilbydere tilbyr samlokalisering på kommersielt, avtalebasert grunnlag.

Som eksempel kan man nevne Pronea, som leier ut plass til utstyr som servere og nettverksutstyr i datarom og nodehytter flere steder i Nord-Norge. Et annet eksempel er Norkring. Norkring eier 2450 sendestasjoner for terrestriell (jordbundet) kringkasting spredt over hele Norge. De tilbyr innplassering av antenner og utstyr for kringkastere, mobiloperatører, bredbåndstilbydere m.fl. på disse stasjonene.

Også Broadnet tilbyr samlokalisering. Av selskapets hjemmeside følger det at «..med Colocation fra Broadnet kan din bedrift plassere servere og annet nettutstyr i et datasenter uten å bekymre seg for sikkerhet og plass. Dette er en kostnadseffektiv løsning siden bedriften selv ikke trenger å ha nødvendige ressurser eller foreta bygningsmessige investeringer i egne lokaler, men heller drar nytte av stordriftsfordelene et moderne datasenter gir».

4 Regler i andre land

4.1 EU

En arbeidsgruppe satt sammen av representanter fra Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) og Radio Spectrum Policy Group (RSPG) la i juni 2011⁴ fram en rapport der situasjonene i 16 europeiske land analyseres når det gjelder deling av infrastruktur og spektrum knyttet til mobilnett. Rapportens omfang er videre enn samlokalisering og deling av infrastruktur, men de deler av rapporten som gjelder passiv og

⁴ BEREC-RSPG report on infrastructure and spectrum sharing in mobile/wireless networks.

aktiv deling av infrastruktur, vil i stor grad være sammenfallende med det vi her kaller samlokalisering.

Det fremgår av rapporten at det i alle EUs 27 medlemsland finnes avtaler mellom tilbydere om passiv deling av infrastruktur, det vil si deling av f.eks. (land)areal, master, bygg, kraft og kjøling. Praksisen med avtaler om deling av infrastruktur startet i Sverige allerede i 2001 ved utbyggingen av 3G-nettet og har etter hvert blitt mer og mer vanlig også i andre land. I økende grad involverer avtaler om deling av infrastruktur mer enn bare to parter. Det er også, blant annet i Storbritannia, en trend mot at man inngår generelle avtaler om deling av infrastruktur, og ikke bare ad hoc-baserte avtaler om deling av infrastruktur knyttet til den enkelte basestasjon. Graden av samlokalisering og deling av infrastruktur varierer imidlertid i stor grad fra land til land.

Ifølge bransjen selv, kan passiv deling av infrastruktur alene bety samlet kostnadsbesparelser mellom 15 til 30 prosent. Deling gir i tillegg forbedret dekningsgrad. Det fremgår imidlertid av rapporten at det er knyttet usikkerhet til virkningen deling av infrastruktur har på sluttbrukermarkedet. Det pekes på at det er vanskelig å evaluere de faktiske fordelene ved deling av infrastruktur, men at det kan gi en positiv effekt dersom investeringer kan flyttes fra utvikling av nettverk til tjenester der det er konkurranse i markedet.

Avtaler om samlokalisering er i stor grad basert på kommersielt grunnlag. I andre tilfeller er det konkurransemyndighetene som oppmuntrer til deling eller deling blir pålagt av tilsynsmyndighetene. For så vidt gjelder regulering av samlokalisering og deling av infrastruktur, er formålet med reguleringen svært ofte effektiv bruk av ressurser. Men også økt konkurranse og utbygging av infrastruktur er hensyn bak regulering. Beskyttelse av helse og miljø blir i liten grad nevnt som grunnlag for regulering.

4.2 Sverige

Bestemmelser om samlokalisering ble innført i forbindelse med lag om elektronisk kommunikasjon (LEK) i 2003.

LEK kap. 4 § 14 fastsetter at tilbydere kan pålegges plikt til å tilby samlokalisering mot markedspris når visse samfunnsmessige hensyn er til stede. Denne bestemmelsen tilsvare ekomloven § 4-4 annet ledd. Da bestemmelsen kom i 2003 var det en betingelse at samlokaliseringen måtte være *nødvendig* for å beskytte miljø, helse, allmenn sikkerhet eller for å oppnå bygningsplanmessige mål. I 2006 ble plikten utvidet. Det er nå tilstrekkelig at samlokaliseringen har *betydning* for å beskytte miljøet eller for å oppnå planmessige mål. Samlokaliseringsplikten ble videre utvidet slik at den omfatter forsterkning eller påbygging av mast. Det gjøres samtidig klart at det ikke er plikt til å bytte ut en eksisterende mast med en ny.

En tilbyder med sterk markedsstilling kan pålegges å tilby samlokalisering eller annen felles utnyttelse av infrastruktur («installationer») i henhold til LEK kap. 4 § 8 første ledd nr. 5. Denne bestemmelsen tilsvare ekomloven § 4-4 tredje ledd.

I juni 2005 hadde PTS fått inn elleve saker hvor operatører søkte om at PTS med hjemmel i LEK kap. 4 § 14 skulle forplikte en annen operatør til å avse plass for samlokalisering i en eksisterende mobiltelefonmast. I to tilfeller avslo PTS søknadene, mens operatørene i de øvrige ni tilfellene kom frem til frivillige avtaler om samlokalisering; videre saksbehandling i PTS ble derfor ikke nødvendig i disse sakene. Etter 2005 har PTS ikke fått inn flere anmodninger om samlokalisering.

PTS inntrykk i dag er at mobiloperatørene stort sett blir enige gjennom frivillige avtaler. Nye «siter» planlegges slik at flere operatører skal kunne bruke dem. Dette gjøres på forretningsmessig grunnlag og det lønner seg for operatører å leie ut til sine konkurrenter. Dessuten finnes flere operatører som samarbeider om deling av nettet, som for eksempel Net4Mobility, Sunab og 3GIs. PTS har ingen indikasjoner på at markedsdynamikken ikke fungerer på dette området og anser derfor at samlokalisering i mobilmaster ikke er noe stort problem i Sverige i dag.

PTS har ikke pålagt samlokaliseringsforpliktelser for SMP-tilbydere i mobilmaster i medhold av LEK kap. 4 § 8 første ledd nr. 5.

4.3 Danmark

4.3.1 *Lov om elektroniske kommunikasjonsnet og -tjenester*

Bestemmelser om samlokalisering eller samhusning er å finne i lov om elektroniske kommunikasjonsnet og -tjenester av 2011. Loven gjennomfører endringene i EUs rammedirektiv av 2009. Bestemmelsene om samlokalisering fremgår av lovens avsnitt V, kapittel 19.

I lovens § 58 er ministeren for *videnskab, teknologi og udvikling* gitt hjemmel til å fastsette nærmere regler om pålegg overfor tilbydere av elektronisk kommunikasjon å gi andre tilbydere ”*adgang til samhusning og fælles udnyttelse af netelementer i elektroniske kommunikasjonsnet og tilhørende faciliteter*”. Dette gir myndigheten adgang til å gi nærmere regler om samlokalisering. Reglene skal være forholdsmessige og egnet til å fremme lovens formålsparagraf som i det vesentlige er bærer av det samme innhold som formålsparagrafen i ekomloven § 1-1.

Videre skal reglene om samlokalisering være egnet til å ivareta hensyn til miljø, helse, offentlig sikkerhet eller planmessige hensyn og skal gis med henblikk på etablering av elektronisk kommunikasjonsnett. Dette samsvarer med innholdet i Rammedirektivet artikkel 12 og også innholdet i ekomloven § 4-4 annet ledd. I tillegg er det tatt inn regler i dansk lov § 58 om at det kan gis regler om kostnadsfordeling ved samlokalisering.

Det er inntatt egen hjemmel for myndigheten å sette regler for samlokalisering ved felles utnyttelse av ledningsnett, herunder ledningsnett i bygninger i § 59.

Det er etter det danske regelverket også adgang for myndigheten å pålegge tilbydere med sterk markedsstilling plikt til samlokalisering lik den samlokaliseringsplikt norske tilbydere med sterk markedsstilling kan pålegges i medhold av ekomloven § 4-4 tredje ledd. TDC er som følge av avgjørelse fra den danske IT- og Telestyrelsens markedsavgjørelser pålagt en forpliktelse til å stille eksisterende infrastruktur til rådighet for andre tilbydere.

4.3.2 *Den danske masteloven*

Lov om etablering og fælles udnyttelse af master til radiokommunikationsformål m.v. (masteloven) trådte i kraft i Danmark i 2004. Formålet med regelverket er å legge til rette for effektiv utnyttelse av radiokommunikasjon og samtidig begrense behovet for å etablere flere master og sendepunkter. Regelverket omfatter etablering av antennesystemer på både master, høye bygninger og andre konstruksjoner.

Regelverket skal sikre at radiosystemer kan etableres på steder som gir god dekning og legger til rette for konkurranse mellom flere tilbydere. Det er etablert en oversikt over eksisterende antenneposisjoner som oppdateres hvert kvartal. Til samme tid skal også tilbyderne med

landsdekkende frekvenstillatelser sende myndighetene en fremtidig radiodekningsplan for de neste to årene. Planene sammenstilles av myndighetene og gjøres tilgjengelig på nett.

I praksis legger masteloven til rette for å⁵:

- Bedre tilgang til eksisterende sendepunkter og konkurransen i mobilmarkedet.
- Redusere behovet for flere master av hensyn til det visuelle miljøet og påvirkning av omgivelsene.
- Veilede lokale planmyndigheter om tilrettelegging for sendepunkter.

Masteloven er meget detaljert og angir regler for etablering, videresalg, innplassering, tvisteløsning, ekspropriasjon med mer som i norsk lov normalt vil bli behandlet i annet lovverk som plan- og bygningslov og mer generelle bestemmelser i ekomloven.

4.4 Tyskland

Tyskland har i 2012 fått nye bestemmelser om felles utnyttelse av infrastruktur. Bestemmelsene er inntatt i telekommunikasjonsloven (Telekommunikationsgesetzes). Bakgrunnen for de nye bestemmelsene er omtalt i en pressemelding fra departementet for «Wirtschaft und Technologie» i forbindelse med høringen av de nye bestemmelsene.

Et mål med loven er å forbedre rammebetingelsene for konkurransefremmende investeringer i infrastruktur. Forslaget gir Bundesnetzagentur (BNA) et fremtidsrettet og langsiktig reguleringsverktøy, som vil øke forutsigbarheten for aktørene med hensyn til investering i infrastruktur. Investeringsrisiko knyttet til bygging av høyhastighetsnett skal dessuten – i henhold til europeiske retningslinjer – tas hensyn til i alle regulatoriske tiltak. Dermed blir investeringsstimulerende faktorer i telesektoren, som er en viktig del samfunnsøkonomien generelt, lovfestet. I tillegg vil forslaget føre til en mer effektiv bruk av eksisterende infrastruktur. Tilgangen vil nett vil videre bli uttrykkelig utvidet til å omfatte passiv infrastruktur som ledningsrør, kanaler og master. BNA vil videre kunne pålegge felles utnyttelse av bestemt infrastruktur (inkludert kabling innomhus) uavhengig av dominerende stilling, forutsatt at det legges til grunn strenge proporsjonalitetskrav. Myndigheten vil heretter også kunne innhente informasjon om type, plassering og tilgjengelighet av infrastrukturplanlegg. Dermed vil BNA kunne forbedre det eksisterende «infrastrukturatlas» betraktelig.

Telekommunikationsgesetzes (TKG) § 77 a fastsetter blant annet at en kan pålegge nettoperatør og andre eiere av nett og føringsveier (herunder eiere av bygninger) tilgang til slik infrastruktur. Tilgang gis eventuelt til tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett. Bestemmelsen begrunnes med at det vil være samfunnsøkonomisk uhensiktsmessig å duplisere slik infrastruktur. BNA fastsetter prisen for denne type tilgang.

TKG § 77 a pålegger videre alle eiere av infrastruktur som kan nyttes til elektronisk kommunikasjonsnett å opplyse om type, tilgjengelighet og lokaliseringen av infrastruktur. Eksempler er bygninger, innomhus kabling, master, antenner, tårn og grøfter. Opplysningen legges inn i «infrastrukturatlas» som forvaltes av BNA.

TKG § 77 b gir tilgang til alternativ infrastruktur, dvs. infrastruktur som ikke er ekinfrastruktur. Innehavere av slik infrastruktur – herunder private virksomheter og

⁵ Basert på tilgjengelige dokumenter og samtaler med danske kollegaer.

lignende – må tilby felles utnyttelse av alternativ infrastruktur til tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett. Innehaverne kan kreve rimelige kompensasjon for dette. BNA er meglingsinstans i de tilfellene partene ikke blir enige om en avtale. BNA kan også fatte avgjørelse, som dog ikke er bindende for partene.

TKG § 77 c-e fastsetter at sentrale myndigheter må tillate at tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett får bruke veier til å rulle ut NGA-nettverk. Samme prinsipp gjelder også for vannveier og jernbaneinfrastruktur. Det kan kreves at tilbyderne av elektroniske kommunikasjonsnett betaler en rimelig kompensasjon for slik felles utnyttelse. BNA er meglingsinstans også her.

5 Vurderinger og forslag

5.1 Høringsinstansenes innspill

5.1.1 Innledning

Samferdselsdepartementet sendte 7. februar i år ut en henvendelse til elleve ulike tilbydere og bransjeorganisasjoner (Abelia, Altibox AS, Get, IKT-Norge, Mobile Norway AS, Network Norway, Norsk bynettforening, Tele2 Norge AS, Telenor ASA, TeliaSonera Norge AS, Ventelo) der disse ble bedt om å gi innspill basert på deres egne erfaringer med regelverket for samlokalisering og utfordringer de ser som sannsynlige i tiden fremover. Av de elleve som ble spurt om å gi innspill, har departementet mottatt innspill fra TeliaSonera/NextGentel, Mobile Norway, Telenor, Get, IKT-Norge, Abelia. I tillegg har Direktoratet for Nødkommunikasjon (DNK) uttalt seg.

5.1.2 Behovet for revisjon

De fleste høringsinstansene er positive til at departementet ønsker en vurdering av regelverket. Særlig Mobile Norway etterlyser en endring av regelverket for samlokalisering. De mener reglene for samlokalisering er uklare, noe som har medført problemer for selskapet som nå bygger ut det tredje mobilnettet.

TeliaSonera/Nextgentel og GET mener imidlertid at regelverket fungerer tilfredsstillende, og at det ikke er nødvendig med utvidelse av samlokaliseringsforpliktelsene.

TeliaSonera/Nextgentel påpeker likevel at det kan være behov for enkelte presiseringer.

De hevder at det er bedriftsøkonomiske hensyn er grunnlaget for at en utbygger ønsker en styrket rett til samlokalisering. Utbyggingskostnadene vil kunne bli vesentlig redusert ved kostnadsdeling eller ved at man får anledning til å bruke etablert fysisk infrastruktur fra andre tilbydere. TeliaSonera sier at selv om enkelte utbyggere fra et bedriftsøkonomisk ståsted har en sterk interesse av en revisjon av regelverket, er ikke dette alene nok til å begrunne en endring. Det er TeliaSonera/Nextgentel sin oppfatning at en endring må forankres i mer overordnede samfunnsmessige hensyn og at ekomloven § 4-4 annet ledd allerede ivaretar slike hensyn.

5.1.3 Erfaringer

Mobile Norway opplever flere problemer med dagens regelverk. Selskapet mener blant annet at anmodninger om samlokalisering ikke behandles raskt nok av Telenor og TeliaSonera, og ønsker nærmere regulering av saksbehandlingstid. Uklare regler gir etter Mobile Norways mening Telenor og TeliaSonera mulighet til å trenere saksbehandlingstiden og på den måten forsinke utbyggingen av det tredje mobilnettet. Mobile Norway mener dette kan hindre

utviklingen av konkurransen i mobilmarkedet. Selskapet mener også at et klarere regelverk vil gi økt forutberegnelighet om når samlokalisering kan pålegges.

TeliaSonera mener at samlokaliseringsbestemmelsen generelt fungerer tilfredsstillende, men at det foreligger et forbedringspotensial når det gjelder praktisering og oppfølging av øvrige bestemmelser som benyttes sammen med samlokaliseringsbestemmelsen. Det er særlig godtgjørelsen for samlokalisering det her siktes til. Der prisingen skal ta utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering, eksempelvis i marked 4, 5 og 15, er det TeliaSoneras oppfatning at prisen ofte settes til et nivå som gjør at plikten til samlokalisering undergraves. Selskapet etterlyser derfor en mer transparent og forutsigbar regulering av vilkårene for samlokalisering.

Telenor mener at gjeldene samlokaliseringsregelverk i stor grad har bidratt til samlokalisering mellom markedsaktører i Norge, og på denne måten sikret en kostnadseffektiv utnyttelse av den eksisterende infrastrukturen. Videre påpeker Telenor at erfaringen viser at pålegg om samlokalisering i all hovedsak har vært brukt som et virkemiddel overfor aktører med sterk markedsstilling i markedene, fremfor å bli benyttet som et ledd i en mer generell samfunnsoptimal planlegging av infrastruktur. Mobile Norway mener på sin side at Telenor som aktør med sterk markedsstilling ikke gjør de nødvendige tilpasninger i eksisterende infrastruktur til tross for at de er pålagt forpliktelser forankret i konkurransemessige hensyn.

5.1.4 Utfordringer

Telenor og DNK mener at mer samlokalisering og felles utnyttelse av infrastruktur byr på utfordringer knyttet til behovet for økt sikkerhet og robusthet i ekomnettene. Når flere tilbydere deler infrastruktur, er de ulike elektroniske kommunikasjonsnettene avhengig av felles strømtilførsel, føringsveier, master med mer. Flere kommunikasjonsnett koblet mot samme strømkilde vil gjøre nettene mer sårbare dersom strømkilden slås ut av for eksempel ekstremvær eller andre ytre påvirkninger. Det fremheves derfor at ekommyndigheten må ta hensyn til dette ved vurderingen av regelverket.

TeliaSonera ser ingen grunn til å revidere regelverket fordi det foreligger tilstrekkelig hjemler i loven til å pålegge samlokalisering. Selskapet har likevel påpekt enkelte utfordringer som knytter seg til samlokalisering på fastnettsiden og utbygging av neste generasjons aksessnett. Dersom samlokalisering skal bli en realitet også fremover, anser TeliaSonera det som viktig at norske myndigheter i størst mulig grad tar hensyn til Kommisjonens anbefaling 2010/572/EU om tilgang til neste generasjons aksessnett. Selskapet hevder at det ikke foreligger tilsvarende utfordringer for mobilnett. Gjeldene regelverk gir etter TeliaSoneras vurdering myndigheten anledning til å gi pålegg om samlokalisering dersom dette skulle være nødvendig for å ivareta samfunnsmessige hensyn, jf. ekomloven § 4-4 annet ledd.

IKT-Norge mener det knytter seg utfordringer med å få tilgang til master. Det er ikke de største aktørene som har problemer med dette, men mindre aktører som kommer inn som nummer to eller tre i et geografisk område. IKT-Norge mener at avslag ofte gis for å holde konkurrentene unna, noe som resulterer i unødige duplisering av infrastruktur. Videre mener IKT-Norge at det stadig blir vanskeligere å sette opp infrastruktur på offentlig eiendom. Begrunnelsen er ofte strålingsfare og hensyn til befolkningens helse. I tillegg etterlyser organisasjonen ferdigstilling av graveforskriften. Manglende regler for graving hindrer utbygging og samlokalisering av infrastruktur i samme grøft. IKT-Norge fremhever at tilgang til trekkør bør reguleres. Det er viktig at det i arbeidet tas hensyn til fiberutbyggingen.

5.2 Vurdering av utvidet plikt til samlokalisering

5.2.1 Innledning

I mandatet bes arbeidsgruppen å vurdere om regelverket knyttet til samlokalisering fungerer tilfredsstillende eller om det er behov for ytterligere regulering i lov eller forskrift.

Arbeidsgruppen legger til grunn at den både skal vurdere om det er behov for å utvide lovens regler om samlokalisering, samt vurdere om det er behov for presiseringer innenfor det regelverket vi har i dag. På dette grunnlag har arbeidsgruppen vurdert om det er behov for å utvide lovens regler om samlokalisering, herunder innføre en mer generell plikt til samlokalisering.

Dagens regelverk angir to ulike typer grunnlag for plikt til samlokalisering. For det første kan det pålegges plikt til samlokalisering i tilfeller der konkurransen i markedet ikke fungerer tilfredsstillende. Det er ekommyndighetens oppgave å sørge for at alle har gode og rimelige ekomtjenester. Virksom og bærekraftig konkurranse bidrar til dette. I et åpent og konkurransedyktig marked er det i utgangspunktet ikke behov for særskilt regulering knyttet til samlokalisering og felles utnyttelse av infrastruktur. I markeder der det foreligger store forskjeller i markedsandel og det er mulig for enkeltaktører å utøve markedsrett, kan det være nødvendig med pålegg som kan bidra til at konkurransen øker og markedet fungerer mer effektivt. Pålegg om samlokalisering kan etter gjeldende regelverk brukes der en tilbyder er utpekt til å ha sterk markedsstilling, dvs. at tilbyderen har dominerende markedsposisjon. I praksis er det Telenor som har blitt pålagt slike samlokaliseringsforpliktelser gjennom markedsvedtak.

For det andre har tilbydere etter gjeldende rett en plikt til å samlokalisere etter pålegg fra ekommyndigheten når visse samfunnsmessige hensyn tilsier at duplisering av infrastruktur ikke bør skje eller når man har fått ekspropriert eiendomsrett eller bruksrett til fast eiendom for plassering av utstyr for elektronisk kommunikasjon. I slike tilfeller pålegges altså plikten fordi det vil være vanskelig eller umulig for en annen tilbyder å få en tilsvarende rett som den tilbyder som allerede har etablert sin infrastruktur. I praksis er ikke denne kompetansen til å pålegge samlokaliseringsforpliktelser blitt benyttet.

5.2.2 Behov for endring av reglene om samlokalisering på grunnlag av konkurransesituasjonen i markedet

Det følger av ekomloven § 1-1 at lovens formål er å sikre gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester samt stimulere til næringsutvikling og innovasjon. Økt konkurranse er det sentrale virkemiddelet til å oppfylle målene. Spørsmålet blir da om en mer omfattende regulering av forpliktelser knyttet til samlokalisering vil kunne skape ytterligere konkurranse og således være et virkemiddel for å oppnå målene i ekomloven.

Utgangspunktet for dagens regulering er at man oppnår best konkurranse når tilbyderne selv forhandler om samlokalisering og felles bruk av infrastruktur. Myndigheten kan gripe inn og regulere for å korrigere svikt i markedet. Dersom styrkeforholdet i markedet er skjevt, kan det være nødvendig å pålegge en tilbyder med sterk markedsstilling særskilte forpliktelser. Det fremgår i fortalen til rammedirektivet at det er viktig at ex ante-forpliktelser kun pålegges dersom det ikke er reell konkurranse i markedet, dvs. i markeder der det er en eller flere virksomheter med en sterk markedsstilling, og konkurranselovgivningen ellers ikke er tilstrekkelig til å løse problemet.

Telenor er med hjemmel i ekomloven § 4-4 tredje ledd pålagt samlokaliseringsforpliktelser i flere markedsvedtak, og har således plikt til å tilby samlokalisering til andre tilbydere når anmodningen må anses som «rimelig».

En rekke tilbydere uten SMP-forpliktelser tilbyr samlokalisering på kommersiell basis i det norske markedet. Arbeidsgruppens hovedinntrykk er at tilbyderne i stor grad finner fram til samlokaliseringsløsninger på forretningsmessig grunnlag og at det først og fremst er bedriftsøkonomiske vurderinger som ligger til grunn for et ønske om samlokalisering. Det er således god grunn til å tro at samlokalisering i stor grad vil finne sted også uten regulering.

Å pålegge alle tilbydere en generell plikt til å tilby samlokalisering og felles bruk av infrastruktur vil være et brudd på det prinsipp dagens regulering bygger på. Arbeidsgruppen kan ikke se at det å pålegge samlokaliseringsforpliktelser på enhver tilbyder vil skape økt konkurranse.

Ingen av høringsinstansene vurderer det slik at det er grunnlag for å *utvide* samlokaliseringsforpliktelsene på grunnlag av konkurransesituasjonen. Det som derimot hevdes er at det kan være behov for å presisere hva som kan anses som en rimelig anmodning om samlokalisering. SMP-tilbyder kan bare pålegges plikt til å imøtekomme *rimelig anmodning* om samlokalisering. Det fremkommer i høringsinnspillene fra TeliaSonera/NextGenTel AS, IKT-Norge og Mobile Norway. Både Post- og teletilsynet og Samferdselsdepartementet har i møter med aktører fått signaler om at tilbyder som anmoder om samlokalisering, kan ha en annen oppfatning av forpliktelsene til samlokalisering enn det tilbyder med aktuell infrastruktur selv har. Det pekes blant annet på behovet for å avklare

- hvilke forpliktelser som gjelder for kapasitetsutvidelser der eksisterende infrastruktur ikke har kapasitet til samlokalisering,
- adgangen til å reservere plass i egen infrastruktur for egen fremtidig bruk,
- kravene til saksbehandlingstid for anmodninger om samlokalisering,
- problemstillinger knyttet til prisen for samlokalisering, samt
- hvilke krav som kan stilles når det gjelder adkomst til delt infrastruktur.

Disse problemstillingene omtales nærmere nedenfor i avsnitt 5.4.

5.3 Behovet for økt samlokalisering for å unngå duplisering av infrastruktur

En mer generell forpliktelse til å tilby samlokalisering kan tenkes ut fra andre samfunnsmessige perspektiv enn behovet for økt konkurranse. En rekke hensyn, for eksempel hensynet til miljø, helse og sikkerhet, kan tilsi at man skal ikke bør bygge flere master enn det som er nødvendig for å levere en tilfredsstillende tjeneste.

TeliaSonera/NextGenTel AS peker i sin høringsuttalelse på at behovet for en revisjon må kunne begrunnes ut fra mer overordnede samfunnshensyn.

I dagens regelverk er slike hensyn søkt ivaretatt gjennom ekomloven § 4-4 annet ledd. Erfaring med bruk av pålegg om samlokalisering etter bestemmelsen er imidlertid begrenset. Post- og teletilsynet har mottatt svært få anmodninger om samlokalisering etter denne bestemmelsen. Ingen pålegg er til nå gitt, enten fordi vilkårene ikke var oppfylt eller fordi tilbyderne likevel har løst sakene uten myndighetens innblanding. Når en tilbyder skal treffe beslutning om eventuell utbygging av nett eller annen infrastruktur, er det i første rekke bedriftsøkonomiske og tekniske vurderinger som danner grunnlag for de avgjørelser som tas. Miljøhensyn og andre samfunnsmessige hensyn er i denne sammenheng trolig av underordnet betydning. Arbeidsgruppen antar likevel at en tilbyder ved utbygging av ny infrastruktur vil kunne møte utfordringer ved at samfunnsmessige interesser kan tilsi at duplisering av infrastruktur ikke bør skje. Hvis en tilbyder for eksempel ikke innvilges byggetillatelse, kan det være aktuelt å anvende ekomloven § 4-4 annet ledd for å pålegge en annen tilbyder å dele infrastruktur hvis samlokalisering kan være et alternativ til nybygging.

Fordi tilbyderne ikke nødvendigvis lar de samfunnsmessige hensynene være avgjørende når beslutninger om utbygging av infrastruktur treffes, kan en tenke seg en endring i regelverket der utgangspunktet er at det foreligger en generell plikt til å samlokalisere der det er mulig når samfunnsmessige hensyn tilsier det.

I Danmark har man som det er gjort rede for i avsnitt 5.2, valgt en generell samlokaliseringsplikt for samlokalisering i master. Rett til samlokalisering etter masteloven kommer til anvendelse når partene ikke kommer til frivillig avtale om samlokalisering. Etter den danske masteloven § 1 første ledd er formålet å *«sikre optimal radiokommunikasjon samtidig med, at det samlede antal master og disses påvirkning af omgivelserne begrænses mest muligt»*. Den generelle plikten til samlokalisering er begrenset til master og gjelder således bare tilbydere som er disponerer radiofrekvenser.

Blant høringsinstansene er det Mobile Norway som foreslår endringer i regelverket om samlokalisering på grunnlag av samfunnsmessige hensyn. Mobile Norway viser til at det stadig blir vanskeligere å få tillatelse til å oppføre egne master og sendestasjoner i områder der det allerede er oppført master. Mobile Norway foreslår for så vidt ikke en generell plikt til samlokalisering, men foreslår blant annet en nærmere regulering av når miljøhensynet i ekomloven § 4-4 annet ledd skal anses oppfylt, slik at samlokalisering kan pålegges. Etter forslaget skal *«Anmodninger fra mobiloperatør vil alltid være å anse som rimelige dersom anmodningen gjelder innplassering av utstyr i eksisterende infrastruktur for å unngå duplisering av infrastruktur som er synlige i miljøet.»*

TeliaSonera Norge AS og NextGenTel AS skriver også i sitt felles hørings svar om behovet for endring i samlokaliseringsbehovet ut fra samfunnsmessig hensyn. Deres konklusjon er imidlertid at endring ikke er nødvendig. I svaret skriver de bl.a.:

«Enkelte utbygges bedriftsøkonomiske hensyn kan imidlertid ikke alene være tilstrekkelig til å utløse en revisjon av regelverket for samlokalisering. Behovet for revisjon må etter

TeliaSoneras vurdering i tillegg kunne begrunnes ut fra mer overordnede samfunnshensyn.

Tatt i betraktning at gjeldende bestemmelse om samlokalisering i annet ledd inneholder en vidtgående mulighet for myndigheten å gi pålegg om samlokalisering dersom samfunnsmessige hensyn tilsier at duplisering av infrastruktur bør unngås, har TeliaSonera i utgangspunktet vanskelig for å se at det plutselig kan ha oppstått et behov for å revidere gjeldende regelverk.

Det kan avslutningsvis vises til det som sies i departementets brev om at ytterligere samlokalisering vil kunne bidra til å redusere behovet for inngrep i naturen og til å kunne gjøre det enklere å etablere ekstra sikkerhet ved viktige føringsveier og punkter i nettet. Etter TeliaSoneras vurdering kan heller ikke forannevnte utløse et revisjonsbehov. Bakgrunnen for det er at gjeldende bestemmelse hjemler mulighet for samlokaliseringspålegg nettopp ut fra miljø- og sikkerhetshensyn, jf. ekomloven § 4-4, annet ledd, hvor det heter at:

«Myndigheten kan pålegge tilbydere felles utnyttelse av infrastruktur når hensynet til effektiv bruk av ressurser, hensynet til helse, miljø, sikkerhet eller andre samfunnsmessige hensyn tilsier at duplisering av infrastruktur bør unngås.»

Oppsummert setter TeliaSonera spørsmålstegn ved behovet for revisjon av regelverket for samlokalisering. Relevante samfunnshensyn er tilfredsstillende ivaretatt gjennom gjeldende samlokaliseringsbestemmelse, og TeliaSonera kan ikke se at det har oppstått andre hensyn som tilsier at bestemmelsen bør tas opp til ny vurdering».

Arbeidsgruppen ser at det ut fra samfunnsmessige hensyn kan være et økende behov for å ta i bruk samlokalisering for å unngå duplisering av infrastruktur etter hvert som det bygges ut flere nett. Spørsmålet er om man kan oppnå økt grad av samlokalisering dersom man endrer bestemmelsen slik at utgangspunktet er en samlokaliseringsplikt når samfunnsmessige hensyn tilsier det, eller om man skal videreføre dagens regime med samlokaliseringsforpliktelser etter pålegg fra ekommyndigheten.

Etter den danske masteloven pålegges masteeierne plikt til å inngå samlokaliseringsavtale. Utgangspunktet er at duplisering av infrastruktur *alltid* har uheldige miljømessige konsekvenser. Det mest effektive er da å pålegge en generell plikt til å inngå avtale om å samlokalisere. Lovgiver innser imidlertid at samlokalisering ikke alltid lar seg gjennomføre ut fra tekniske hindringer, og har derfor i lovens § 2 fjerde ledd fastsatt en rekke unntak fraplikten. Landsone- og bygningsmyndigheten er gitt kompetanse til å pålegge samlokalisering der partene ikke kommer fram til enighet om avtale.

Etter arbeidsgruppens syn er ikke forskjellen mellom den danske masteloven og ekomlovens samlokaliseringsbestemmelse i § 4-4 annet ledd så stor som det i utgangspunktet kan synes. Både det danske og det norske systemet forutsetter at tilbyderne først og fremst skal inngå kommersielle avtaler om samlokalisering. Dette fremgår ikke lenger eksplisitt av det norske regelverket, men dette utgangspunktet er en klar forutsetning også i Norge. Dersom det ikke oppnås avtaler mellom tilbyderne, kan landsonemyndigheten/bygningsmyndigheten i Danmark og Post- og teletilsynet i Norge, pålegge plikt til samlokalisering. Etter arbeidsgruppens syn ligger den store forskjellen i at Danmark har tatt det standpunkt at enhver mast som bygges er en miljømessig ulempe – det er derfor ikke nødvendig for tilbyderens som ønsker samlokalisering å påvise at det foreligger miljømessige hensyn som tilsier samlokalisering. Ved anmodning om samlokalisering må derimot den norske tilbyderens som ønsker samlokaliseringen eller eventuelt ekommyndigheten i hvert enkelt tilfelle konkret angi hvilke miljøhensyn eller andre samfunnsmessige hensyn som tilsier at samlokalisering bør skje.

Hvis tilbydere er enige om at samlokalisering kan gjennomføres, vil dette gjennomføres etter avtale mellom partene og uten særskilt pålegg fra myndigheten. Det er i de tilfeller der partene ikke blir enige at det er behov for at myndigheten kan gripe inn og komme med pålegg. Når det anmodes om samlokalisering, er vilkåret om at det foreligger samfunnsmessige hensyn bare et av flere momenter som må vurderes. Selv om man skulle komme til at samfunnsmessige hensyn tilsier at samlokalisering bør skje, kan det være andre faktorer som medfører at myndigheten likevel ikke pålegger samlokaliseringsforpliktelser. Det kan foreligge tekniske hindringer, for eksempel radiotekniske eller konstruksjonstekniske hindringer, som medfører at samlokalisering likevel ikke kan gjennomføres. Videre kan det være sikkerhetsmessige hensyn som kan tilsi at samlokalisering ikke bør skje. Arbeidsgruppen er derfor av den oppfatning at plikt til å samlokalisere fremdeles bør pålegges etter en konkret avgjørelse.

Hvilken myndighet bør fatte beslutninger om samlokalisering?

Etter arbeidsgruppens syn er det klart at ekomlovens hjemmel i § 4-4 annet ledd til å pålegge samlokalisering, kan nyttes i større grad enn den gjøres i dag.

I vurderingen av om en tilbyder skal pålegges samlokaliseringsforpliktelser, er det mange ulike temaer som skal vurderes. Vurderinger om det foreligger for eksempel radiotekniske eller sikkerhetsmessige hindringer for samlokalisering, hører naturlig til innenfor ekommyndighetens kompetanse. Vurderingen av behovet for å beskytte blant annet helse og miljø ligger imidlertid ikke innenfor denne myndighetens kompetanse. Det kan derfor stilles

spørsmål om det er ekommyndigheten som skal ha kompetansen til å pålegge samlokalisering, eller om slike avgjørelser hører hjemme hos andre myndigheter.

Etter arbeidsgruppens syn synes det naturlig at det er ekommyndigheten som har kompetansen til å pålegge samlokalisering. Ekommyndigheten har gode kunnskaper om markedet for elektronisk kommunikasjon og den faglige kompetansen som er nødvendig i en rekke av de vurderinger som må foretas ved avgjørelsen av om samlokalisering bør finne sted. For så vidt gjelder de samfunnsmessige hensynene som må være oppfylt for at samlokalisering kan pålegges en tilbyder, vil dette ligge innenfor kompetanseområdet til ulike myndigheter, slik at det vanskelig kan pekes ut en særskilt myndighet som det er nærliggende å legge kompetansen til. Arbeidsgruppen finner det derfor naturlig at utgangspunktet i ekomloven § 4-4 annet ledd om at det er ekommyndigheten som har kompetansen til å pålegge samlokalisering videreføres.

Skal mulighetene som ligger i § 4-4 annet ledd nyttes bedre må imidlertid ekommyndigheten ha tilgang til den kompetansen som er påkrevet for å vurdere om samfunnsmessige hensyn tilsier at samlokalisering bør skje. Arbeidsgruppen mener det vil være nødvendig med et mer formalisert samarbeid mellom ulike myndigheter for å effektivisere bruken av ekomloven § 4-4 annet ledd. Det vil være hensiktsmessig om de ulike fagmyndighetene etablerer generelle retningslinjer eller føringer som gir ekommyndigheten veiledning om når ulike samfunnsmessige hensyn må sies å foreligge. Det vil skape bedre forutsigbarhet både for tilbydere og ekommyndigheten om hvilke situasjoner og forhold som tilsier at samlokalisering bør skje ut fra et samfunnsmessig perspektiv. I tillegg bør det etableres bedre samarbeid mellom ekommyndigheten og andre myndigheter, for eksempel plan- og bygningsmyndighetene, i tilfeller der det er nødvendig med en mer konkret vurdering i den aktuelle sak om samfunnsmessige hensyn tilsier samlokalisering.

Som nevnt ovenfor foreslår Mobile Norway å forskriftsregulere at dersom infrastruktur er synlig i miljøet, vil miljøhensyn tilsi at samlokalisering skal pålegges. Dette forslaget ligger nær opp til den danske løsningen der utgangspunktet er at man alltid skal søke å unngå duplisering av master. Arbeidsgruppen vil overlate til miljømyndighetene å vurdere hvilke tiltak som må anses å være til skade for miljøet slik at duplisering av infrastruktur bør unngås. Det antas imidlertid at bildet kan være noe mer nyansert. Dessuten vil åpenbart vurderingen av når duplisering infrastruktur bør unngås være avhengig av hva slags infrastruktur det er snakk om. Det synes derfor ikke som hensiktsmessig at føringene for hvilke miljømessige hensyn som skal tas, reguleres i ekomforskriften.

5.4 Behovet for avklaringer innenfor dagens regelverk

5.4.1 Innledning

Flere av høringsinstansene påpeker at det kan være behov for å presisere omfanget av samlokaliseringsforpliktelsen innenfor gjeldende regelverk. Det vil for ekomloven § 4-4 tredje ledd i praksis si en nærmere presisering av hva som ligger i at en anmodning om samlokalisering må være rimelig. Etter ekomloven § 4-4 femte ledd skal man foreta en avveining i samsvar med § 4-1 annet ledd når man vurderer om en samlokaliseringsforpliktelse er rimelig. De kriteriene som skal vurderes gir imidlertid et relativt vidt rom for skjønn. Også når det gjelder pålegg om samlokalisering etter ekomloven § 4-4 annet ledd kan det være behov for å avklare hvor langt plikten gjelder.

Arbeidsgruppens konklusjon er at gjeldende regelverk gir ekommyndigheten hjemmel til å pålegge ekomtilbydere å utvide kapasiteten i egen infrastruktur, dersom anmodningen om samlokalisering er rimelig og proporsjonal. Det er følgelig unødvendig å foreslå eksplisitte lovbestemmelser om kapasitetsutvidelser i eksisterende ekominfrastruktur.

5.4.2 Nærmere om kapasitetsutvidelser – hvor langt går plikten?

Begrepet kapasitetsutvidelse er ikke entydig, og hva som menes med dette vil være avhengig av hvilken type infrastruktur det dreier seg om, og hvilken type utstyr man ønsker å innplassere. I mobilnettverket vil kapasitetsutvidelser oftest bestå i fysisk utvidelser som for eksempler å bygge høyere og kraftigere mast. I enkelte tilfeller vil utvidelse av eksisterende mast ikke være praktisk mulig, og eneste alternativ vil da være å bytte mast. Det kan også tenkes at utskiftninger av antenner vil være nødvendig for å gi bedre kapasitet. Et problem som da kan oppstå er fare for forringelse av sendekvalitet og dårligere dekning for eksisterende brukere.

Når det gjelder kapasitet i tekniske bygg vil en typisk kapasitetsutvidelse innebære en fysisk utvidelse som gir rom for å innplassere utstyr. Også fjerning av utstyr som ikke lenger er bruk kan være en måte for infrastruktureier for å skape mer plass og kapasitet.

Det er arbeidsgruppens mening at som *utgangspunkt* kan alle former for kapasitetsutvidelser i ekomtilbyders infrastruktur pålegges innenfor virkeområdet til § 4-4 annet og tredje ledd. Et krav om kapasitetsutvidelse må imidlertid alltid være forholdsmessig. Hvorvidt en kapasitetsutvidelse vil være forholdsmessig vurderes forskjellig i annet og tredje ledd. I det følgende vil det derfor drøftes for hver enkelt bestemmelse hvorvidt en tilbyder har plikt til å utvide kapasitet i sin infrastruktur.

§ 4-4 annet ledd

Når myndigheten vurderer om man skal pålegge en tilbyder å bygge ut kapasitet, må man ta utgangspunkt i en forholdsmessighetsvurdering mellom hensynet til infrastruktureier på den ene siden, og på den andre siden de hensyn som tilsier at duplisering av infrastruktur ikke bør skje. Dette innebærer at myndigheten må foreta konkrete vurderinger i de ulike typetilfellene. Som et eksempel kan nevnes at det må være tungtveiende helse-, miljø-, sikkerhets- eller samfunnsmessige hensyn som gjør seg gjeldende dersom myndigheten skal pålegge utskiftning av en mast for å gi større kapasitet, da dette er en krevende oppgave både teknisk og økonomisk. På den andre side vil utvidelser av hytter og tekniske rom, eller fjerning av gammelt utstyr, være mindre krevende for infrastruktureier, og en forholdsmessighetsvurdering tilsier at man letter kan kreve denne for kapasitetsutvidelser.

Arbeidsgruppen mener at det er lite hensiktsmessig å foreta en detaljert regulering av dette området. Dels fordi utviklingen av de tekniske faktorene er under stadig endring, og synet på hva som anses som en nødvendig kapasitetsutvidelse vil endre seg over tid. Videre er det mange ulike hensyn og formål som vil gjøre seg gjeldende i hvert konkret tilfelle, Arbeidsgruppen mener derfor at det er svært vanskelig å gi generelle regler på feltet. Selv om en nærmere regulering av hvilke tiltak som kan pålegges i de ulike typetilfellene vil kunne skape forutsigbarhet, vil en slik regulering etter arbeidsgruppens syn lett bidra til at ordningen blir lite fleksibel og lett begrense det mulighetsrom som finnes fordi man ved en regulering ikke kan ivareta de konkrete hensyn som gjør seg gjeldende i hvert enkelte tilfelle. På denne bakgrunn ønsker ikke arbeidsgruppen å foreslå nærmere regler som angir hvilke kapasitetsutvidelser som kan pålegges etter ekomloven § 4-4 annet ledd.

§ 4-4 tredje ledd

Det er arbeidsgruppens syn at ekommyndigheten med hjemmel i § 4-4 tredje ledd som hovedregel kan pålegge SMP-tilbyder alle formere kapasitetsutvidelser. Det ligger imidlertid en begrensning i vilkåret om at det bare er rimelig anmodninger om samlokalisering som skal etterkommes. Dette innebærer at en anmodning om kapasitetsutvidelser må avgjøres etter en konkret forholdsmessighetsvurdering i det enkelte tilfellet. Med andre ord må man veie ulemper et eventuelt krav om utvidelse medfører for infrastruktureier, mot hvor stort behov anmodende tilbyder har for å samlokalisere. I denne vurderingen vil både momentene som nevnes i § 4-1 annet ledd, samt bestemmelsens formål være relevante i vurderingen. Det følger av Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) side 101 at oppramsingen av forhold som skal vektlegges ved vurderingen av rimelig anmodninger ikke er uttømmende. Det kan derfor tenkes at andre hensyn vil kunne være av betydning når man vurderer å pålegge en tilbyder kapasitetsutvidelse. Arbeidsgruppen vil i det videre belyse enkelte hensyn som kan være av betydning i en slik forholdsmessighetsvurdering.

- **Manglende alternativer til samlokalisering:** Dersom det ikke finnes alternativer for konkurrerende tilbyder, tilsier bestemmelsens formål at SMP-tilbyder må utvide kapasiteten i det anlegget det anmodes om tilgang til. Årsaker til at det ikke er mulig å bygge egen infrastruktur kan være at man ikke får nødvendige tillatelser fra offentlige myndigheter som for eksempel plan- og bygningsmyndigheter og vegmyndigheter. Også manglende tillatelser fra private grunneiere kan gjøre det umulig å foreta nødvendig utbygging. I slike tilfeller vil utbygging av eksisterende infrastruktur være eneste mulighet for andre tilbydere å konkurrere med den som har sterk markedsstilling i et definert marked og således fremme bærekraftig konkurranse.
- **Alternativene til samlokalisering gir dårligere tjenestetilbud:** Ofte finnes det alternativer til samlokalisering, men som gir et dårligere tilbud for den konkurrerende tilbyder. I slike tilfeller er svaret på om SMP-tilbyder har plikt til å utvide kapasitet ikke like opplagt som under punkt 1. Det er arbeidsgruppens mening at dersom alternativet til kapasitetsutvidelse og påfølgende samlokalisering gir et vesentlig dårligere tjenestetilbud vil en anmodning om kapasitetsutvidelser være rimelig. Dette vil for eksempler gjelde der topografiske forhold begrenser muligheten til å plassere basestasjoner og master som gir tilsvarende god dekning som den infrastruktur som eies av SMP-tilbyder. Kapasitetsutvidelsen vil i slike tilfeller fremme konkurransen i markedet. Der alternativer til samlokalisering gir et noe dårligere tilbud, vil hensynet til konkurranse ikke være like fremtredende, da konkurrerende tilbyder vil kunne gi et tilnærmet likt tilbud til markedet uten å samlokalisere med sin konkurrent. I slike tilfeller vil derfor en anmodning om kapasitetsutvidelser sjeldent være rimelige.
- **Bedriftsøkonomiske hensyn:** Ofte vil samlokalisering være økonomisk mer hensiktsmessig for den konkurrerende tilbyder enn å bygge tilsvarende infrastruktur selv. I utgangspunktet mener arbeidsgruppen at rene bedriftsøkonomiske hensyn isolert sett ikke er tilstrekkelig for å kreve at en SMP-tilbyder bygger ut kapasitet. Det kan imidlertid tenkes at kostnader ved nybygging er svært mye høyere enn ved samlokalisering. Det kan derfor ikke utelukkes at det i enkelte tilfeller kan tenkes at også en anmodning om utbygging begrunnet i rent økonomiske hensyn kan sies å være rimelig.
- **Sikkerhet:** Hensyn til miljø og samfunnsøkonomi blir ofte vektlagt ved etablering av infrastruktur, slik at det eksempelvis legges til rette for at flere aktører følger samme trasé for framføring kabler bruker felles master for antenner, og at det tekniske utstyret for flere aktører kan samlokaliseres i bygninger. Erfaringer viser at dette kan gå på bekostning av sikkerhetshensyn som redundans og en mer robust infrastruktur. På den

andre siden vil sikringstiltak for en type infrastruktur kunne gi beskyttelse for annen infrastruktur som følger samme trasé. Et eksempel er at skredsikring av vei også kan bidra til å sikre kabler som er lagt langs veien. Det er derfor noen sikkerhetsargumenter som taler for å begrense graden av samlokalisering, mens andre sikkerhetsargumenter kan tale for samlokalisering. Hva som er best fra et sikkerhetsmessig synspunkt må i utgangspunktet vurderes i hvert enkelt tilfelle, og vil således måtte tas med i vurderingen om en anmodning om kapasitetsutvidelse er rimelig.

Myndigheten har gjennom sine SMP-vedtak muligheten til å regulere nærmere hvilke kapasitetsutvidelser man kan forvente å måtte foreta i de ulike markedene. Dette medfører at man oppnår en regulering som er tilpasset de faktiske forholdene i de forskjellige markedene. På denne bakgrunn ser ikke arbeidsgruppen behov for å foreslå en særskilt forskriftsbestemmelse. Arbeidsgruppen oppfordrer ekommyndigheten til å vurdere om det i det konkrete vedtaket kan være hensiktsmessig å regulere dette nærmere.

5.4.3 Reservasjon av kapasitet til egen, fremtidig bruk

Eier av infrastruktur har behov for å planlegge utvidelser av eksisterende infrastruktur, og hensynet til forutsigbarhet og kontroll over eget nett medfører at det ofte vil være nødvendig for denne tilbyderen å reservere plass til seg selv i ulike typer infrastruktur og anlegg.

En adgang til å reserveres plass til eget bruk vil imidlertid kunne forhindre andre aktører å komme inn i de ulike markedene. Som eksempel kan man nevne grossistmarkedene for full og delt tilgang til aksessnett og grossistmarkedet for bitstrømstilgang, hvor samlokalisering er en absolutt nødvendighet for at andre tilbydere enn infrastruktureier skal ha mulighet for å tilby ekomtjenester.

Det er vanskelig å gi generelle retningslinjer for når det er forsvarlig å la infrastruktureier forhåndsreservere plass til eget bruk, og når slik reservasjon innebærer eller kan innebære en konkurransevridende utestengelse av tjenestetilbydere.

Infrastruktureier har imidlertid en relativt omfattende plikt til å utvide kapasitet for å kunne etterkomme anmodninger om samlokalisering. Det er derfor arbeidsgruppens mening at anmodende tilbyder ofte får plass til sitt utstyr – også der infrastruktureier har reservert kapasitet til seg selv.

I de tilfeller det derimot ikke er mulig å utvide den fysiske kapasiteten, må forhåndsreservasjon være begrunnet i konkret planer om internt bruk, eller det må foreligge reelle avtaler om fremtidig utleie av kapasitet til andre tilbydere.

5.4.4 Tilbyderes tidsbruk ved anmodning om samlokalisering

Mobile Norway og Direktoratet for nødkommunikasjon har i sine innspill til Samferdselsdepartementet pekt på at de ofte opplever at anmodninger om samlokalisering ikke blir besvart eller at de blir besvart sent. Dette medfører problemer for planleggingen av og fremdriften ved utbygging. Mobile Norway foreslår derfor at det forskriftsfestes en frist på 14 dager for å avslå en anmodning om samlokalisering. Etter arbeidsgruppens syn må en slik regulering knytte seg til de tilfeller der det foreligger en plikt til å imøtekomme anmodning om samlokalisering.

Etter gjeldende regelverk vil det derfor kun være adgang til å regulere saksbehandlingstiden i tilfeller der en tilbyder pålegges samlokaliseringsforpliktelser etter ekomloven § 4-4 tredje eller fjerde ledd. Når tilbyder med SMP i vedtak pålegges samlokaliseringsforpliktelser, kan

ekommyndigheten i vedtaket også kunne si noe nærmere om tilbyderens plikter når det gjelder behandlingen av anmodninger. Etter arbeidsgruppens syn vil man lettere kunne regulere for eksempel saksbehandlingstid i det enkelte vedtak og således bedre tilpasse reguleringen til hvert enkelt marked. I markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (tidligere marked 15) har man pålegg som gjelder tidsbruk ved anmodninger om tilgang. I vedtaket er det blant annet sagt følgende om tidsbruk:

«I likhet med vedtaket 23. januar 2006 pålegger PT på denne bakgrunn Telenor å sluttforhandle avtaler uten ugrunnet opphold. Telenor plikter på forespørsel fra tilbyderen som den påståtte treneringen har gått ut over, å dokumentere overfor denne tidsbruk i forbindelse med relevante avtaleforhandlinger. Dokumentasjonsplikten gjelder likevel ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet. PT skal motta kopi av dokumentasjon av tidsbruk. Tidsbruken for fremforhandling av avtaler vil kunne variere alt etter hvilken tilgangsform det anmodes om. Det vil for eksempel kunne ta lengre tid å forhandle avtaler om nasjonal gjesting enn å fastslå hvorvidt det er ledig kapasitet for samlokalisering.»

Tilsvarende formuleringer finnes i vedtak knyttet til andre markeder. Bakgrunnen for reguleringen av tidsbruken er at en tilbyder som ikke har insentiv til å imøtekomme en anmodning, kan fristes til å forsinke behandlingen og dermed forhindre en annen tilbyders tilgang til infrastrukturen. Det er derfor viktig å understreke at SMP-tilbyder skal bidra til forutsigbarhet og fremdrift i utbyggingen ved at tidsbruken ved behandlingen av anmodninger om samlokalisering skal skje raskt. Kravet i begrepet «uten ugrunnet opphold» må avgjøres på grunnlag av en konkret vurdering der man ser hen til anmodningens omfang og kompleksitet. Etter arbeidsgruppens syn kan det være grunnlag for å vurdere om det i noen sammenhenger kan være hensiktsmessig å nærmere angi hva som bør være maksimal saksbehandlingstid.

Det er viktig at plikten til å behandle anmodninger om samlokalisering innen fastsatte frister overholdes. Tilsynsmyndigheten bør derfor føre et aktivt tilsyn med at tilbyder etterlever forpliktelsen, slik at man sikrer god framdrift og raske avgjørelser i samlokaliseringssaker.

Når det gjelder anmodning om samlokalisering etter ekomloven § 4-4 første og annet ledd, vil det være ekommyndigheten som gir pålegg om samlokalisering. I slike tilfeller vil det ikke være behov for å regulere saksbehandlingstiden hos tilbyderen. Det er imidlertid viktig at ekommyndigheten selv sørger for at fremdriften i slike saker er tilfredsstillende for å legge til rette for utbygging.

I tilfeller der samlokalisering skjer på rent kommersielt grunnlag vil betydningen av rask avklaring av en anmodning om samlokalisering være av like stor betydning som når anmodningen rettes mot en SMP-tilbyder. I slike tilfeller vil det imidlertid ikke være naturlig å regulere tidsbruken ved en anmodning. Dersom tilbyderen ikke har en plikt til å imøtekomme en anmodning, vil resultatet av en regel om maksimal tidsbruk kunne resultere i avslag på anmodningen i stedet for en mer tidkrevende realitetsvurdering. Det er imidlertid viktig at alle tilbydere som får en anmodning om samlokalisering på best mulig måte prøver å ivareta den annen parts interesse i å få en rask avklaring på anmodningen.

5.4.5 Prisregulering av samlokaliseringsforpliktelser

Et par av høringsinstansene har tatt opp problemstillinger om godtgjørelse til infrastruktureier. Arbeidsgruppen ser imidlertid ikke behov for å regulere dette nærmere i det generelle regelverket.

Når en aktør utpekes som tilbyder med sterk markedsstilling og ilegges samlokaliseringsforpliktelser, kan ekommyndigheten også fastsette prisregulering av tilbudet. Arbeidsgruppen anser det som mest hensiktsmessig at detaljer knyttet til prisregulering inntas i vedtakene fordi prisreguleringen der best kan tilpasse det nærmere avgrensede markedet.

Dersom en tilbyder pålegges samlokaliseringsplikter etter ekomloven § 4-4 første eller annet ledd, er utgangspunktet at partene må bli enige om godtgjørelsen til infrastruktureieren. En eventuell tvist mellom tilbyderne om pris kan bringes inn for ekommyndigheten etter ekomloven § 11-2, se omtale i Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) side 123.

6 Andre forhold av betydning for utbygging av elektroniske kommunikasjonsnett

6.1 Innledning

Mandatet til arbeidsgruppen er avgrenset til å vurdere samlokalisering etter ekomloven. Arbeidsgruppen ser imidlertid behov for å kommentere nærmere enkelte forhold utenfor ekomregelverket som påvirker mulighetene for effektiv utbygging av elektroniske kommunikasjonsnett.

Kommisjonen har nylig gjennomført en offentlig høring⁶ om forhold som kan redusere kostnadene ved utbygging av høyhastighetsinfrastruktur. I høringen pekes det på en rekke tiltak som kan effektivisere utbyggingen. Blant annet nevnes behovet for økt transparens og koordinering ved offentlig utbygging av infrastruktur, effektivisering av saksbehandling og bedre utnyttelse av infrastruktur som vann- og avløprørsystemer, stolpekurser for strøm, transportårer og jernbanetraseer.

Fornyings- og administrasjonsministeren, samferdselsministeren og kommunal- og regionalministeren har i et felles brev⁷ understreket at kommunene og fylkeskommunene har ansvar for *«å legge til rette for framføring av elektronisk kommunikasjon over hele landet, både som planmyndighet, som utviklingsaktør og som grunneier. Kommunene og fylkeskommunene råder over viktige framføringsveier for elektronisk kommunikasjon, slik som bygninger, stolperækker, veier og arealer.»*

Flere aktører hevder at det er svært ulik praksis i kommunene når det gjelder å gi tilgang til offentlige bygg og offentlig eid infrastruktur.

Arbeidsgruppen har sett nærmere på forhold utenfor ekomregelverket som kan være til hinder for en effektiv utbygging av elektroniske kommunikasjonsnett.

⁶ [Public Consultation on an EU Initiative to Reduce the Cost of Rolling Out High Speed Communication Infrastructure in Europe](#)

⁷ [Brev av 14. september 2010 til samtlige kommuner og fylkeskommuner i landet.](#)

6.2 Samlokalisering i annen infrastruktur

6.2.1 Innledning

Mange tilbydere av elektronisk kommunikasjon påpeker behov for å samlokalisere i annen type infrastruktur enn ekominfrastruktur. Slik infrastruktur eies både av offentlige virksomheter, privatpersoner og privatrettslige sammenslutninger.

Enkelte tilbydere sier i sine høringssvar at det kan være vanskelig å få adgang til å sette opp basestasjoner og masteinfrastruktur på både privat og offentlig bygg og grunn, og ønsker derfor bedre tilrettelegging for samlokalisering på dette området. Også når det kommer til utbygging av fiberinfrastruktur påpeker tilbyderne et behov for mer koordinering, særlig når det kommer til samordning av gravearbeider, samt tilgang til føringsveier for kabler. Telenor har også påpekt overfor arbeidsgruppen at de til tider opplever problemer knyttet til samlokalisering i stolpekurser eid av energiselskap.

6.2.2 Offentlig eid grunn

Statlige, kommunale og fylkeskommunale virksomheter eier både bygninger, veier, grøfter, stolpekurser og annen infrastruktur. Tilgang til denne infrastrukturen i form av samlokalisering vil ofte være viktig i arbeidet med å utbygge og videreutvikle ekomnett.

Kommunenes adgang til å gi tillatelse til samlokalisering og annen felles utnyttelse av infrastruktur reguleres i hovedsak i plan- og bygningsloven. Regelverket legger opp til et system for helhetlig planlegging for statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet, der bruken av arealer og andre naturressurser vurderes sammen med kommunens øvrige planer og økonomiske forutsetninger. Loven omfatter mange former for planlegging, fra teknisk orientert og detaljert reguleringsplanlegging til mer overordnet samfunnsplanlegging. Plan- og bygningsregelverket gir kommunene en stor grad av skjønnsfrihet i utformingen av planverk og lokale forskrifter. Dette medfører ulik praksis i kommunene knyttet til blant annet samlokalisering. Noen kommuner har som eiere lagt seg på en strengpraksis når det gjelder plassering av basestasjoner. Enkelte kommuner tillater for eksempel ikke bygging av basestasjoner på eller i umiddelbar nærhet av kommunens skoler og barnehager.

Det offentliges ansvar som grunneier er beskrevet blant annet i St.meld. nr. 19 (2008-2009)⁸ punkt 6.5.2: *«Offentleg forvaltning er ikkje berre ein viktig brukar av IKT. Staten har òg eit viktig ansvar for å leggje til rette for framføring og vidare utbygging av elektronisk kommunikasjon over heile landet, både som planstyresmakt og som grunneigar. Offentlege verksemdar rår over eigedomar og areal som er viktige ressursar for framføring av til dømes fiberliner, mobilkommunikasjon og kringkasting. Gjennom å spele ei aktiv rolle som tilretteleggjar for framføring av elektronisk kommunikasjon kan offentlege verksemdar medverke til at Noreg får ei rask og samfunnsøkonomisk gunstig utbygging av gode, rimelege og framtidsretta elektroniske kommunikasjonstenester.»*

I likhet med Norge er det svært få europeiske land som har regulert tilgang til - og samlokalisering i - annen type infrastruktur enn ekominfrastruktur. Arbeidsgruppen mener at større forutsigbarhet på dette område vil føre til bedre utbygde ekomnett og -tjenester for samfunnet, både når det gjelder kvalitet, tilbud og tilgang.

På denne bakgrunnen mener arbeidsgruppen at det bør utarbeides retningslinjer for offentlig virksomhet. Retningslinjene bør klargjøre når offentlige virksomheter har plikt til å tilby

⁸ St.meld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap

tilgang til infrastruktur, fastsette regler om sakshandlingen og angi hvordan pris skal fastsettes. Arbeidsgruppen mener dette vil sikre økt forutsigbarhet og ensartet praksis i forbindelse med innplassering av ekomutstyr i offentlig eid infrastruktur.

Slike retningslinjer må også gjenspeile at samfunnsmessige hensyn som helse, miljø og sikkerhet i gitte tilfeller ikke taler for utstrakt samlokalisering på offentlig grunn. Slike vurderinger forutsetter god innsikt og kunnskap i flere fagfelt. Arbeidsgruppen mener derfor at felles retningslinjer for samlokalisering krever et tverrfaglig samarbeid mellom flere berørte myndigheter.

Arbeidsgruppen ser at det kan være vanskelig å få tilgang også til privat grunn og bygninger. Tilgang til privat eiendom skjer gjennom privatrettslige avtaler. Myndigheten kan likevel i særskilte tilfeller samtykke til ekspropriasjon av eiendomsrett eller bruksrett. Arbeidsgruppen har derfor ikke sett nærmere på mulige tiltak i denne sammenhengen.

6.3 Informasjon om eksisterende og varsling om kommende infrastruktur

En forutsetning for samlokalisering er at tilbydere kjenner til infrastruktur som kan egne seg for samlokalisering.

I notatet «Vei, vann og bredbånd – hvordan offentlig myndigheter kan legge til rette for utbygging av bredbåndnett med høy kapasitet»⁹ pekes det på at god oversikt over eksisterende føringsveier er viktig for god kommunal bredbåndsskikk. I «Nordic Broadband City Index»¹⁰ er Asker kommune rangert som den beste kommunen med hensyn til tilrettelegging av bredbåndsinfrastruktur. Som et ledd i tilretteleggingen bruker Asker kommune «KGrav» som er en løsning/database for koordinering av gravearbeider, der ulike aktører registrerer sine planer om forestående graveaktivitet. På Asker kommunes hjemmeside vil derfor aktørene kunne få en oversikt over innvilgede gravesøknader og et kart som viser pågående gravearbeider.

En del infrastruktur vil være kjent fordi det er synlig i terrenget eller fordi det er markert på ulike kart som er offentlig tilgjengelige. Post- og teletilsynet har for eksempel en oversikt over alle mobilsendere (www.finnsenderen.no). Kommuner har videre oversikter over infrastruktur med kommunal tilknytning, for eksempel fremføringsveier for vann, strøm og kloakk som også kan brukes som fremføringsveier for elektronisk kommunikasjon. Det antas videre at infrastruktur av sentral betydning er kjent av andre tilbydere, for eksempel gjennom tilgangsavtaler osv. Dette vil i særlig grad gjelde etablerte tilbydere. Dagens informasjon kan imidlertid sies å være fragmentarisk og til dels vanskelig tilgjengelig for tilbydere som er interessert i samlokalisering. Løsningen «KGrav» ivaretar dette noe på vei, men det er få kommuner som har tatt dette i bruk.

Miljøverndepartementet og Statens kartverk forvalter deler av plan- og bygningsloven som har betydning for de som bygger ut infrastruktur. De har nå etablert en arbeidsgruppe som vurderer standarder for registrering og melding av byggearbeider for blant annet elektronisk kommunikasjon. Det er forventet at arbeidet vil føre frem til en mer enhetlig registrering av infrastruktur for elektronisk kommunikasjon i kommunene.

⁹ Nexia 12. mars 2010 for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

¹⁰ Nexia juni 2012 for Telenor og IKT-Norge

En oversikt over eksisterende infrastruktur vil kunne lette tilbyderes planlegging av nett, herunder avveiningen mellom å bygge ut selv og leie plass i andres infrastruktur.

Det vises videre til Samferdselsdepartementets forslag til nytt åttende ledd i ekomloven § 4-4. Forslaget går ut på at myndigheten kan kreve at tilbyder eller eier av elektronisk kommunikasjonsnett opplyser om type, tilgjengelighet og plassering av «tilhørende fasiliteter» (begrepet omfatter eks. bygninger, kabinetter, føringsveier, master og antenner). Forslaget er en implementering av artikkel 12 nr. 4 i rammedirektivet, og kan være en aktuell hjemmel å bruke dersom det viser seg at det er vanskelig å få til frivillige ordninger med tilbyderne.

Hensynet til åpenhet om plassering av samfunnskritisk infrastruktur må avveies mot behovet for å begrense tilgang til informasjon ut fra sikkerhets- og konkurransemessige hensyn.

En økt bruk av løsninger som «KGrav» vil medføre bedre koordinering av gravearbeider. Flere kommuner bør derfor oppfordres til å ta slike løsninger i bruk.

6.4 Lokal tilrettelegging for utbygging av elektronisk kommunikasjon

Telenor peker i sin høringsuttalelse på at det er utfordrende å få tillatelser fra kommunale myndigheter i forbindelse med utbygging av mast og utstyrshytte. Det samme gjelder der det må gjøres kapasitetsutvidelser.

Kompliserte søknadsprosesser, lang saksbehandlingstid og for dårlig koordinering mellom de ulike myndighetene, gjør at en anmodning om samlokalisering kan oppleves som belastende for infrastruktureieren og derfor ikke oppleves som «rimelig». I slike tilfeller kan det være vanskelig å komme fram til avtaler om samlokalisering.

Som nevnt i avsnitt 2.1 kan kommunene gjennom kommuneplanens arealdel peke ut områder som kan kreve særlige tiltak på grunn av landskapsvern, utseende, bygningsmasse eller andre hensyn og har mulighet til å styre utbygging og lokalisering av infrastruktur for elektronisk kommunikasjon på et rimelig detaljert nivå gjennom lokalt planverk. I dag er det svært få kommuner som tar inn fremtidig utbygging av mobilmaster i sine planer. Etter arbeidsgruppens syn ville det være hensiktsmessig om kommunene i større grad lot utbygging av elektronisk kommunikasjonsnett bli en del av planarbeidet. Dette kunne skape større transparens og forutsigbarhet for tilbyderne. I brevet fra fornyings- og administrasjonsministeren, samferdselsministeren og kommunal- og regionalministeren til kommunene og fylkeskommunene er det pekt på at *«Kostnadseffektiv utbygging av mobilnett er avhengig av at utbygger får tilgang til å plassere sendeutstyr på punkter som gir god radiodekning. Dette vil også bidra til at senderne kan plasseres der de er til minst sjanse og redusere behovet for antallet sendere som er nødvendig for å etablere tilfredsstillende dekning og tjenestekvalitet»*.

Når en kommune skal behandle søknader om utbygging av infrastruktur, kunne det være hensiktsmessig at de ved tillatelsen kunne sette vilkår - for eksempel krav til dimensjonering og plassering av nettelementer og utstyr – som vil være egnet til å fremme samlokalisering i framtiden. Er utbyggingsmulighetene begrenset eller duplisering av infrastruktur ikke ønskelig, bør det være anledning til å pålegge en tilbyder å tilrettelegge slik at andre tilbydere kan plassere utstyr for elektronisk kommunikasjon i samme infrastruktur. Det vil være nødvendig å foreta en forholdsmessighetsvurdering av slike vilkår mot de ekstra kostnadene et slikt pålegg vil medføre.

I det samme brevet fra fornyings- og administrasjonsministeren, samferdselsministeren og kommunal- og regionalministeren er det pekt på at *«Det er i dag flere utbyggere som melder om strenge kommunale krav til bredbåndsutbyggere. I noen tilfeller har kravene ført til stopp i utbyggingen av bredbånd, noe som rammer kommunens innbyggere og næringslivet. Samtidig kan kommuner og fylkeskommuner være aktive utviklingsaktører ved å samordne all infrastruktur. Et godt eksempel er Nord-Trøndelag, der fylkeskommunen legger trekkør for bredbånd i forbindelse med utbedring av fylkesveiene. Et annet eksempel er Stokke kommune, der kommunen laget en egen strategi for bredbåndsutbyggingen.»*

I notatet «Vei, vann og bredbånd – hvordan offentlig myndigheter kan legge til rette for utbygging av bredbåndsnett med høy kapasitet» er det pekt på en rekke tiltak kommuner og fylkeskommuner kan gjennomføre for å bidra til raskere og mer kostnadseffektiv utbygging av bredbåndsnett.

Skal regjeringens mål om tilgang til elektronisk kommunikasjon med høy kapasitet, mener arbeidsgruppen at kommunene i større grad må ta ansvaret med å legge til rette for og sikre at utbygging kan skje effektivt.