



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 18

(2002–2003)

Tilleggsmelding til
St.meld. nr. 32 (2001–2002)
om situasjonen i den norske mobilmarknaden

Innhold

1	Sammendrag og bakgrunn	5	3.1.4	Utstyrssituasjonen	17
1.1	Sammendrag	5	3.2	Hva bør skje med de ledige konsesjonene?	18
1.2	Bakgrunn	7	3.2.1	Vurdering	18
2	Markeds- og konkurransesituasjonen	8	3.2.2	Oppsummering og konklusjon	21
2.1	Virtuelle operatører	8	3.3	Utsettelse av utbyggingsvilkårene	21
2.2	Tilgang for videreselgere	8	3.3.1	Vurdering	21
2.3	Det liberaliserte mobilmarkedet	10	3.3.2	Oppsummering og konklusjon	22
2.3.1	Mobilmarkedet som markedsøkonomi	10	4	Andre spørsmål	23
2.3.2	Konkurranse, effektivitet og samfunnsøkonomiske hensyn	11	4.1	NMT 450	23
2.4	Oppsummering og konklusjon	13	5	Administrative og økonomiske konsekvenser	24
3	Utbygging av UMTS i Norge	14	Vedlegg		
3.1	Utvikling	14	1	Anmodning 10. oktober 2002 fra NetCom	25
3.1.1	Nasjonalt	14	2	Statusoversikt over innføringen av UMTS i EU	35
3.1.2	Internasjonalt	15			
3.1.3	EU	16			

St.meld. nr. 18

(2002–2003)

Tilleggsmelding til St.meld. nr. 32 (2001–2002) om situasjonen i den norske mobilmarknaden

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 7. februar 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Sammendrag og bakgrunn

1.1 Sammendrag

Det vises til St.meld. nr. 32 (2001–2002) *Om situasjonen i den norske mobilmarknaden*. Meldingen ble godkjent i statsråd 15. mai 2002, men er ennå ikke behandlet i Stortinget. Med grunnlag i utviklingen i mobilmarkedet det siste halve året er det oppstått et behov for å oppdatere meldingen, samt justere noen av forslagene. Dette gjøres ved å fremme denne tilleggsmeldingen til St.meld. nr. 32 (2001–2002).

Innholdsmessig er tilleggsmeldingen lagt nært opp til St.meld. nr. 32 (2001–2002). Meldingene må ses i sammenheng og bør behandles under ett. Kapittel 2 og 3 om hhv. Markeds- og konkurransesituasjonen i det norske mobilmarkedet og Utbygging av UMTS i Norge utgjør hovedtemaene i tilleggsmeldingen. Etter at St.meld. nr. 32 (2001–2002) ble lagt frem, har Samferdselsdepartementet mottatt en oppsummering fra Post- og teletilsynet av gjennomført høring om fremtidig bruk av frekvensene som benyttes til drift av mobilsystemet

NMT 450. I meldingens kapittel 4 blir det gitt en orientering om videre forvaltning av frekvensene i 450 MHz båndet.

Kapittel 2 om *Markeds- og konkurransesituasjonen*, viderefører vurderingene i St.meld. nr. 32 (2001–2002) om markeds- og konkurransesituasjonen i det norske mobilmarkedet og om virkemidler for å styrke konkurransen¹. Det langsiktige telepolitiske målet skal være å legge til rette for bærekraftig konkurranse i mobilmarkedet. Utvikling av bærekraftig konkurranse er en forutsetning for at sektorspesifikk teleregulering kan avvikles på sikt. For å nå målet må de regulatoriske virkemidlene innrettes mot å legge til rette for, og belønne, aktører og virksomhet som bidrar til at markedet blir mer effektivt. Dette innebærer at staten gjennom sine inngrep i mobilmarkedet, må stimulere til økt selvstendighet hos flere aktører i forhold til operatører med sterk markedsstilling bl.a. ved å oppfordre til investeringer i egen infrastruktur.

Som nærmere redegjort for i St.meld. nr. 32 (2001–2002)², plikter nettoperatører med sterk markedsstilling å tilby andre tilgang til mobilnettene, jf. teleloven § 2–3. Med hjemmel i denne bestemmelsen er det utarbeidet en forskrift³ der vil-

¹ Jf. St.meld. nr. 32 (2001–2002), kapittel 2 og 3

² Jf. St.meld. nr. 32 (2001–2002) pkt. 3.2.1

³ Jf. Forskrift 12. mai 1997 nr. 1259 om offentlig telenett og offentlig teletjeneste (offentlignettforskriften)

kårene for slik tilgang er nærmere presisert. Av forskriften følger det bl.a. at tilgang til offentlige telenett skal tilbys til kostnadsorienterte priser⁴. En plikt for operatører med sterk markedsstilling til å gi tilgang til kostnadsorienterte priser vil være et sentralt virkemiddel også i et formålsrettet reguleringsregime for å skape bærekraftig konkurranse. Tilgangsplikt for videreselgere kan bl.a. bidra til å øke forbrukernes valgfrihet. Men det er viktig å understreke i denne sammenheng at statens inngrep i mobilmarkedet ikke må føre til økt avhengighet av statlig regulering.

Det er samtidig viktig at statens rolle i markedet blir gjort tydeligere. Statens primære ansvar på mobilområdet er å bygge opp konkurranse mellom operatører, og se til at denne fungerer på en tilfredsstillende måte. For et rent leieforhold som i tilfellet med videreselgere, må dette føre til at tilgangsprisene på en økonomisk forsvarlig måte kompenserer vedkommende nettoperatør slik at investerings- og innovasjonsincentivene blir ivarettatt. Videreselgeren må derfor stilles overfor vilkår som reflekterer den underliggende risikojusterte økonomiske kostnaden og de generelle kostnads- og etterspørselsforholdene i sektoren. Bare på denne måten kan det legges til rette for en situasjon med flere selvstendige aktører i mobilmarkedet og mer reell konkurranse.

Kapittel 3 om *Utbygging av UMTS i Norge*, gir en oppdatering mht. utviklingen som har skjedd på UMTS-området det siste halve året. Nasjonalt sett er den viktigste enkelthendelsen at Tele2 har levert tilbake UMTS-konsesjonen. Dette innebærer at staten i dag har to ledige UMTS konsesjoner. Hovedtrekkene i utviklingen internasjonalt er at UMTS-konsesjonærene i de fleste europeiske land har problemer med å introdusere UMTS iht. opprinnelige fremdriftsplaner. Dette skyldes bl.a. forsinkelser på utstyrssiden og vansker med å få finansiert utbyggingen. Det vises i denne sammenheng til statusoversikt over innføringen av UMTS i EU som følger som vedlegg til denne meldingen (jf. vedlegg nr. 2).

I kapittel 3 behandles også spørsmålet om hva som bør skje med de ledige UMTS konsesjonene. På samme måte som i St.meld. nr. 32 (2001–2002), foreslår departementet at konsesjonene bør fordeles i markedet ved auksjon og at dette bør skje så raskt som mulig etter Stortingets behandling av meldingene.

Videre inneholder kapittel 3 en vurdering av forslaget i St.meld. nr. 32 (2001–2002) om å stille de samme konsesjonsvilkårene som ved forrige

utlysning. For å oppnå nødvendig interesse for de ledige UMTS-konsesjonene, foreslås det at minstekravene til dekningsomfang og utbyggingshastighet endres til å omfatte UMTS-dekning til 30 pst. av befolkningen innen 6 år fra konsesjonstildelingen. Minstekravene ved forrige tildeling var bygging av UMTS-nett i 12 nærmere definerte tettsteder innen 5 år fra konsesjonstildelingen. Dette vil etter departementets syn legge til rette for at nye operatører kan etablere seg i konkurranse med Telenor Mobil og NetCom, og at det dermed kan utvikles et marked med reell konkurranse, utvikling av nye tjenester og lavere tjenestepreiser. Øvrige vilkår opprettholdes, hvilket betyr at nye konsesjonærer også skal betale årlig frekvensavgift, samt en minstepris for konsesjonen pålydende kroner 200 mill.

I St.meld. nr. 24 (1999–2000), som er forarbeidene til UMTS-tildelingen, ble det foreslått at det ikke skulle innføres et pålegg om nasjonal roaming mellom ulike UMTS-nett. *Roaming* er kort fortalt et uttrykk for avtaler mellom tilbydere av mobilnett om bruk av hverandres nett. Tatt i betraktning den utviklingen som har skjedd på UMTS-området siden konsesjonstildelingen fant sted, finner departementet det hensiktsmessig å revurdere dette forslaget. Pålegg om nasjonal roaming vil kunne bidra til utvikling av konkurranse i mobilmarkedet. Det foreslås derfor at det åpnes for å vurdere pålegg om nasjonal roaming mellom ulike UMTS-nett når utbygging etter konsesjonene er gjennomført. Det vises i denne sammenheng til St.meld. nr. 32 (2001–2002), punkt 3.2.5, der det fremgår at et slikt pålegg uansett vil være avhengig av kommende markedsdefinisjoner og -analyser iht. nytt regelverk om elektronisk kommunikasjon.

Det siste spørsmålet som vurderes i kapittel 3 er spørsmålet om eksisterende UMTS-konsesjonærer skal bli gitt utsettelse mht. oppfyllelse av konsesjonens utbyggingsvilkår. I St.meld. nr. 32 (2001–2002) kom departementet til at det ikke var grunnlag for å imøtekomme konsesjonærenes ønske. Med bakgrunn i Tele2s tilbakelevering og konkret anmodning fra NetCom om å utsette utbyggingsvilkårene, har departementet vurdert dette spørsmålet en gang til. Etter en konkret vurdering finner departementet at det best tjener de telepolitiske målsetningene at de gjenværende UMTS-konsesjonærene, Telenor Mobil og NetCom, blir gitt utsettelse. Å gi slik utsettelse vil ikke medføre at Norge tidsmessig vil bli liggende etter UMTS-utbyggingen i EU. Det foreslås derfor at Telenor Mobil og NetCom blir gitt en 15 måneders utsettelse av konsesjonens utbyggingsfrister. Det stilles likevel som vilkår for en slik utsettelse at conse-

⁴ Jf. Offentlignettforskriften § 3–8

sjonærene kompenserer staten økonomisk for for delen de derved oppnår. Kompensasjonens størrelse fastsettes av myndighetene.

I kapittel 4 blir det gitt en orientering om innspill fra Post- og teletilsynet om fremtidig bruk av frekvensene som i dag brukes til drift av mobilsystemet NMT 450. Departementet og Post- og teletilsynet vil sammen starte et arbeid med sikte på å utlyse og tildele tillatelse for 450 MHz-frekvensene i løpet av 2003. Realisering av overordnede telepolitiske mål slik disse bl.a. kommer til uttrykk i gjeldende telelovgivning, vil være retningsgivende for hvordan tildelingen skal tilrettelegges, herunder hvilke vilkår som det evt. vil være naturlig å knytte til tillatelsen. Høringen og tilsynets anbefaling vil danne grunnlaget for det arbeidet som skal gjøres. Det vil bli lagt særlig vekt på å finne frem til en realistisk måte å utnytte disse frekvensene på som vil gi en best mulig geografisk dekning.

1.2 Bakgrunn

St.meld. nr. 32 (2001–2002) *Om situasjonen i den norske mobilmarknaden* ble lagt frem for Stortinget 15. mai 2002. Med bakgrunn i at meldingen ikke ble behandlet i Stortinget i vårsesjonen, henvendte samferdselskomiteen seg til Samferdselsdepartementet ved brev 2. oktober 2002 med forespørsel om oppdatering på områder som meldingen omta-

ler. Av brevet fremgår det at komiteen spesielt ønsket oppdatering i forhold til utbygging og utvikling av UMTS i Norge og i andre sammenlignbare land og om oppfølging av krav til utbyggingstakt overfor UMTS-konsesjonærene i Norge og evt. vurdering av antall lisenser. I brevet ble departementet bedt om å vurdere på hvilken måte en slik orientering kan gis, og når en slik orientering kan foreligge.

Av departementets svarbrev til Samferdselskomiteen av henholdsvis 15. og 28. oktober 2002, følger det at departementet ser behov for å oppdatere vurderingene i St.meld. nr. 32 (2001–2002) med nye opplysninger, og at den mest hensiktsmessige måten å gjøre dette på er gjennom fremleggelse av en tilleggsmelding til Stortinget. Selv om regjeringens forslag i St.meld. nr. 32 (2001–2002) til grunnleggende politikk, målsetninger og virkemiddelbruk på mobilområdet i utgangspunktet ligger fast, mener departementet at det med grunnlag i markedsutviklingen på mobilområdet i det drøye halvåret siden meldingen ble lagt frem, likevel er nødvendig å justere noen av de opprinnelige forslagene for å nå de telepolitiske målene.

Denne tilleggsmeldingen vil ikke ta opp nye temaer, og slik departementet ser det vil høringsuttalelsene som er gjengitt i St.meld. nr. 32 (2001–2002) fortsatt være relevante og dekke de temaer som tas opp i denne meldingen.

2 Markeds- og konkurransesituasjonen

2.1 Virtuelle operatører

I St.meld. nr. 32 (2001–2002) foreslo departementet at operatører med sterk markedsstilling skulle pålegges å gi virtuelle operatører tilgang til eksisterende mobilnett på kommersielle og ikke-diskriminerende vilkår. Siden St.meld. nr. 32 (2001–2002) ble lagt frem er det inngått to femårige avtaler mellom Tele 2 og Telenor på frivillig og kommersielt grunnlag som gir selskapene virtuell operatør-tilgang i hverandres GSM- og UMTS-nettverk i Norge og Sverige.

På bakgrunn av at ovennevnte avtaler er inngått mellom to selskaper som tidligere har vært i en «operatør–videreselger-relasjon» i Norge, er det stilt spørsmål om forslaget i St.meld. nr. 32 (2001–2002) om pålegg om tilgang for virtuelle operatører (ofte omtalt som MVNO-tilgang), er hensiktsmessig.

Departementet mener at det er hensiktsmessig å opprettholde forslaget fordi avtalene mellom Telenor og Tele 2 dreier seg om såkalt «to-veis-tilgang», og avtalen utgjør således ikke noe eksempel på en markedsløsning på den tradisjonelle regulatoriske problemstillingen med hensyn til «en-veis-tilgang.» I dette tilfellet er det inngått en kommersiell avtale av begrenset relevans i forhold til det regulatoriske rammeverket. Grunnen til at avtalene kan betegnes som «to-veis» er nettopp at det i forhandlingene om tilgang var en situasjon der hver av de to partene har kunnet tilby noe som øker verdien for den andre parten. I dette tilfellet er det tilgang i ett land i bytte for tilgang i et annet. Departementet mener derfor at det fremdeles bør innføres pålegg for operatører med sterk markedsstilling å gi virtuelle operatører tilgang til eksisterende nett. Det presiseres imidlertid at denne tilgangen må balansere risiko og gevinst over tid mellom nettverkseieren og den virtuelle operatøren, gjennom at tilgangen blir gitt på kommersielle og ikke-diskriminerende vilkår, jf. St.meld.nr 32 (2001–2002) pkt. 3.2.6.

2.2 Tilgang for videreselgere

Utgangspunkt

Departementets syn på konkurranseforholdene og forslag til virkemidler for å styrke konkurransen på mobilområdet er nærmere omhandlet i St.meld. nr. 32 (2001–2002), kapittel 2 og 3. Det vises til disse kapitlene for en nærmere gjennomgang av departementets forslag i denne sammenheng.

Når det gjelder konkurranseforholdene, kan det kort nevnes at departementet kom til at konkurransen i det norske mobilmarkedet ikke kan sies å være tilfredsstillende. For å etablere virksom konkurranse i fremtiden bør det legges til rette for ytterligere infrastrukturkonkurranse ved å gjøre det interessant for nye og større aktører å etablere seg i det norske markedet.

I tillegg ble det lagt til grunn at:

«Samferdselsdepartementet meiner at det er viktig at innsatsfaktorane i marknaden vert prisa effektivt. Den mest effektive prisinga finn ein naturlegvis i verksam og berekraftig konkurranse. [...] Samferdselsdepartementet er einig med Post- og teletilsynet som i rapporten om «Det norske mobilmarkedet», gjer gjeldande at tilsyn med priser på viktige innsatsfaktorar i mobilmarknaden vil bli prioritert. [...] Tilgang for konkurrerande vidareseljarar kan [...] vere eit nyttig supplement til nettoperatorene si verksemd. Dette må likevel balanserast mot ynskjet om å få fleire konkurrerande nettverk.»¹

Departementets grunnleggende holdning er altså at videreselgere er et nyttig *supplement* til mobilnettoperatorene.

Det er en utfordring å finne den rette balansen mellom såkalt tjenestekonkurranse, gjennom pålagt tilgang for videreselgere til kostnadsorienterte priser, og infrastrukturkonkurranse. Kostnadsorientering som begrep er, slik departementet redegjorde for i St.meld. nr. 32 (2001–2002), et problematisk begrep i markedsøkonomisk forstand. Dette innebærer at begrepet i praktisk bruk kan fortolkes vidt. Europeisk praksis viser også at det er et stort spenn i forståelsen av begrepet, og at det ofte

¹ St.meld. nr. 32 (2001–2002), pkt. 3.2.5

anvendes ulikt for ulike formål. Departementet ser behov for å klargjøre og presisere de føringer som ble lagt for politikken på dette spesifikke området i St.meld. nr. 32 (2001–2002).

Videreselgere som virkemiddel for å styrke konkurransen

Siktemålet med den konkurransemessige delen av telereguleringen er at konkurransen skal videreutvikles. Det er et mål at denne konkurransen blir så robust og effektiv at sektorspesifikk regulering gradvis kan trappes ned, for å bli avvirket på sikt.

Dette ligger også til grunn for EUs eksisterende og kommende regelverk på området. Bakgrunnen for liberaliseringen av telemarkedet kan sies å være at markedsstrukturen ble ansett å være for svak på grunn av de statlige monopolenes enettsproduksjon, og at dette førte til for liten tjenesteutvikling, dårlig dynamikk og for høye priser. Man ville åpne opp for full etableringsfrihet for private selskaper og (del-)privatisere de statlige monopolene. Den påfølgende konkurransen i det private markedet skulle være nyskapende og gi prisreduksjoner. Videreselgere vil øke forbrukernes *valgmuligheter* mellom ulike tilbydere av mobiltjenester, men i liten grad lede til økt, *reell* konkurranse. En telepolitikk som i for sterk grad tilgodeser videreselgere vil bare lede til en gradvis svakere markedsstruktur. Videreselgerne vil ikke få motiver til å etablere seg med egen infrastruktur, samtidig som de etablerte operatørene får reduserte investeringsincentiver. Dette vil svekke konkurransen på sikt og bidra til at den sektorspesifikke reguleringen opprettholdes. Hensikten med å gi tilgang til eksisterende infrastruktur til regulerte priser, må være å styrke den langsiktige konkurransen.

Pålagt tilgang som virkemiddel for å øke konkurransen, slik dette har oppstått i europeisk og amerikansk reguleringspraksis, var opprinnelig ment å være et viktig strategisk virkemiddel til fordel for nye operatører som kom inn et marked. Disse kunne da oppnå tilsvarende dekning som den eksisterende operatøren, mens de selv gradvis bygde opp sitt eget nettverk (til kommersielt tilfredsstillende dekning). Dersom den norske tilgangsreguleringen medfører at det over tid blir billigere og billigere å være innregulert videreselger, vil det slik departementet også gjorde rede for i St.meld. nr. 32 (2001–2002), bli gradvis vanskeligere å avvikle den sektorspesifikke konkurranse-reguleringen. Departementet pekte også på det faktum at stadig billigere tilgang gjør at det vil være liten interesse for å bygge egen infrastruktur.

Billig regulert tilgang vil ha flere virkninger i markedet. Tilgangen vil kunne bli så rimelig at det vil lønne seg å søke tilgang snarere enn å bygge eget nett. Dette vil undergrave samtlige aktørers investeringsmotiver og redusere mulighetene for innovativ tjenesteutvikling på lang sikt. På kort sikt vil stadig billigere tilgang kunne føre til priskrig gjennom at rene videreselgere, som ikke har investeringer å forsvare verken nå eller i fremtiden, dumper priser på basistjenester i markedet, som taletelefoni og tekstmeldinger. Dette vil kunne virke ødeleggende på etableringsincentivene til operatører som ønsker å komme inn i det norske mobilmarkedet. Etter hvert som prisene faller, vil det bli mindre sjanser for at nye aktører er stand til å få tilstrekkelig lønnsomhet.

Pålagt tilgang innebærer at et selskap må distribuere «produktet» til en direkte konkurrent. Som redegjort for i St.meld. nr. 32 (2001–2002), vil et selskap på kommersiell basis distribuere produktet til en konkurrent bare hvis det øker selskapets egen profitt. Dette vil kun skje dersom konkurrenten tilfører en merverdi, for eksempel gjennom å redusere produksjonskostnadene, øke produktkvaliteten eller tilby en verdifull produkt-differensiering. Hvis ikke konkurrenten gir selskapet noen merverdi, vil det ikke inngå noen avtale. Slike avtaler inngås i de fleste bransjer. Det finnes også tilfeller der slike tilgangsavtaler blir inngått selv om konkurrenten reduserer profitten til selskapet. Dette vil være rasjonelle avtaler for selskapene i strategiske markedsspill. Dersom det hadde vært rasjonelt for en mobiloperatør å inngå tilgangsavtaler med konkurrerende videreselgere til en pris som var lik den regulerte, ville dette vært tilgangsprisen i det frie markedet allerede i dag. Tilgangsprisen vil igjen falle tilbake til markedsprisen, slik den var før reguleringen inntraff, når det statlige reguleringsregimet faller bort. Igjen vil det være slik at vilkårene i tilgangsavtalene avhenger av den merverdi som videreselgerne skaper for netteieren. Dess større merverdi videreselgeren genererer, dess bedre avtale blir gitt.

Uavhengig av hva som måtte menes om tilgang for videreselgere som virkemiddel for å oppnå virksom konkurranse, så vil det være svært vanskelig å ha et ønske om økt bruk av tilgangsregulering, gjennom lavere tilgangspriser for rene videreselgere, og samtidig ha som siktemål at det samme markedet skal avreguleres som følge av denne reguleringen på sikt. Dersom videreselgerne ikke gjør investeringer som bidrar til større uavhengighet fra nettoperatørene vil den underliggende konkurransen i mobilmarkedet være uendret som følge av regulatoriske inngrep. En ren videreselger

vil etter departementets vurdering i liten grad bidra til økt reell konkurranse. Videre selgeren vil i stor grad konkurrere som følge av regulatorisk støtte. Det vil fortsatt være operatørene som setter tempoet i markedet med hensyn til tjenesteutvikling og innføring av ny teknologi mv. Det er derfor viktig at myndighetene er bevisst på hvilket marked som skapes i et regime som gir videre selgere store markedsandeler.

Departementet er av den oppfatning at rene videre selgere og innholdsleverandører uavhengig av statlig regulering, kommer til å leve side om side, eller i partnerskap med, operatørene i fremtidens mobilmarked ettersom dette utvikler seg fra et tradisjonelt telekommunikasjonsmarked og i retning av et multimediemarked. Det vil neppe være mulig for en tradisjonell mobiloperatør å utvikle et slikt marked alene. Dette viser også erfaring fra bl.a. Japan og Sør-Korea. Men et troverdig tilgangsregime i dag med hensyn til videre selgere må søke å gjøre dette til regningssvarende forretninger for vertsoperatøren. En industrisektor kan ikke forventes å opptre på en måte som er grunnleggende forskjellig fra dens underliggende økonomiske og tekniske karakteristika. Da må i så tilfelle sektoren bevisst underlegges permanent statlig styring. Dette vil ikke være i tråd med verken norsk eller europeisk etablert telepolitikk.

Tilgangsregimet må derfor aktivt stimulere til at videre selgerne i økende grad skaper seg et mer selvstendig grunnlag for egen virksomhet. Dette betyr at dersom en videre selger ønsker å konkurrere direkte med Telenor Mobil og NetCom eller nye operatører, dvs. gjennom å tilby samme kjerneprodukter, og rette seg inn mot deres målgrupper, så kreves det gradvis oppbygging egen infrastruktur. Dette vil også kunne bedre videre selgerens evne til å få en bedre tilgangsavtale. Dersom det er troverdig at selskapet vil bygge seg selvstendighet, kan det lønne seg å være den operatøren som gir «videre selgeren» tilgang. Fordi nettoperatøren uansett vil tape penger på at den uavhengige videre selgeren etablerer seg i markedet, så kan nettoperatøren like godt redusere nettotapet ved å selge sin egen overskuddskapasitet. Dersom videre selgeren på den annen side i ett og alt vil basere seg på operatørenes nettløsninger, må videre selgeren i fremtiden spesialisere seg innenfor produkter og målgrupper som operatøren selv ikke retter seg inn mot, eller innta en strategi som er gunstig også for operatøren. Tilgangsspørsmålet i et forretningsmessig perspektiv er for alle praktiske formål mer eller mindre likt det man ser i bransjer med utstrakt bruk av lisensiering eller «franchising». Fremtidens videre selgere vil etter alt å

dømme være selskaper som kan tilføre den opprinnelige investor og risikotaker, mobiloperatøren, reell merverdi.

2.3 Det liberaliserte mobilmarkedet

Departementet mener at spørsmålet om forholdet mellom videre selgere og nettoperatører reiser grunnleggende telepolitiske problemstillinger, særlig i tilknytning til statens rolle i det liberaliserte markedet, hensikten med reguleringsregimet og økonomisk effektivitet.

2.3.1 Mobilmarkedet som markedsøkonomi

I telepolitikken er det et etablert mål at det skal bygges opp markeder som på sikt skal kunne «klare seg selv», altså ordinære konkurransemarkeder. Dette betinger etter departementets oppfatning at den som tar risikoen ved en investering, selv bærer kostnadene og høster gevinstene. For å maksimere den økonomiske verdiskapingen er det viktig at forholdene rundt eiendomsretten til investeringen er så avklart som mulig. Dess større sikkerhet det er rundt denne, dess større blir investeringsviljen. Enhver form for tilgang vil gripe inn i netteierens investeringsincentiver, og regulerer indirekte avkastningen på investeringen. Den regulatoriske utfordringen er derfor å balansere de statlige inngrepene inn i eiendomsretten frem mot et konkurransedyktig marked. Et reguleringsregime som i synkende grad premierer investeringsvilje og ikke reflekterer balansen mellom risiko og gevinst i et lengre tidsperspektiv, vil ikke bare redusere investeringer fra etablerte operatører, men også skape usikkerhet rundt Norge som fremtidig investeringsobjekt for interessenter som i dag finner seg utenfor markedet.

Sett fra statens side, vil det være ønskelig å søke å begrense mulighetene for aktørene til å opparbeide seg såkalt *superprofitt* ved bruk av begrensede ressurser. Disse rettighetene gis fra fellesskapet, og fellesskapet bør derfor ha tilbakeført større verdier fra disse innehaverne enn fra virksomhet som nytter ubegrensede og fritt tilgjengelige ressurser i sin produksjon.

Tilgang for videre selgere til regulerte priser kan ses på som en måte for staten å redusere den superprofiten som eiere av begrensede ressurser vil realisere dersom de er effektive. Problemet er at denne type «skattlegging» av nettoperatørene er vilkårlig og uforutsigbar i et investeringsperspektiv, både med hensyn til når, hvor mange og til hvilken pris videre selgere skal gis statlig pålagt

tilgang. Det optimale ut fra et markedsøkonomisk perspektiv er at «skattleggingen» av operatørene er helt klar og kommunisert før investeringsbeslutningen tas: dette kan være i form av definerte minimumskrav til tjenester (for eksempel såkalte USO-tjenester) og dekningskrav eller ved ulike former for frekvens-/konsesjonsavgifter, slik man ser i både mobilmarkedet og andre sektorer både i Norge og utlandet. På denne måten kan man skape plikter gjennom konsesjonene mellom staten og den private parten som er forutsigbare, enkle å overholde og som skaper stabilitet og effektivitet for begge parter.

Samtidig som det er viktig med regulatorisk tilstedeværelse i forhold til selskaper med dominerende posisjoner, mener departementet at beslutningen om å konkurranseutsette hele telekommunikasjonsmarkedet må medføre at man søker å skape et regulatorisk klima der det i hovedsak spilles på markedsøkonomiske mekanismer.

2.3.2 Konkurransen, effektivitet og samfunnsøkonomiske hensyn

Som det fremgår av St.meld. nr. 32 (2001–2002), var departementet av den oppfatning at strukturen i mobilmarkedet best kan beskrives som et duopol, og at denne strukturen indirekte innebærer for svake konkurranseincentiver for operatørene Telenor Mobil og NetCom. Dette betyr imidlertid ikke at departementet mener at streng prisregulering til fordel for videreselgere er virkemiddelet som skal bidra til en bedre struktur, dersom det ikke er troverdig at disse selskapene vil bli noe annet enn videreselgere.

Departementets utgangspunkt er at infrastrukturkonkurranse, altså parallelle nett, vil føre til markedsformer som kan klare seg selv uten omfattende sektorregulering. Departementet finner bred støtte for dette bl.a. i andre lands reguleringsregimer og teleregulatorisk forskning. Liberaliseringen av mobilmarkedet innebærer at staten ikke skal forvalte nettdelen i sektoren. Ved å skape full etableringsfrihet innenfor frekvensspekteret avsatt til mobilkommunikasjon, valgte man også å åpne for utbygging av parallelle nettverk dersom private investorer fant dette forsvarlig og lønnsomt. For å muliggjøre reduserte utbyggingskostnader valgte departementet derfor i St.meld. nr. 32 (2001–2001) å tillate nettverksdeling utover visse minstekrav og innenfor ordinære konkurranserettslige rammer. Men slik nettverksdeling på permanent basis må skje gjennom kommersielle avtaler.

Som skissert i St.meld. nr. 32 (2001–2002) er det vesentlige etableringshindringer i mobilmar-

kedet. Først og fremst er disse hindringene knyttet til *frekvensknapphet*, *stort kapitalbehov* i forhold til markedets størrelse og *vertikal integrasjon* i form av at nettverkseierne har valgt å selv produsere og selge tjenester i stedet for å la en tredjepart gjøre dette.

Vertikal integrasjon hos netteierne

Det at netteierne selv har valgt å selge mobiltjenestene direkte til kundene, er en rasjonell forretningsbeslutning som er tatt av de som i konsesjonsperioden har bruksretten til frekvensene. I tillegg har de på frivillig basis og kommersielt grunnlag valgt å inngå såkalte videresalgssavtaler med enkelte tjenestetilbydere og andre innholdsleverandører. Dette mønsteret er gjennomgående i alle land. Det er derfor naturlig å anta at dette er den strategien som er den mest effektive måten å produsere og selge mobiltjenester på ut fra dagens teknologi og markedsforhold.

Det forhold at samme selskap eier nett og selv selger tjenestene skaper utfordringer for aktører uten eget nett som vil konkurrere med netteiers egen salgsdivisjon. Netteieren vil ha motiver til å bedrive (pris-)diskriminering basert på hvorvidt selskapet uten nett genererer merverdi eller ikke. Det er imidlertid ledige GSM- og UMTS-konsesjoner i det norske markedet. Selskaper uten egen infrastruktur kan ved tilgang på kapital, selv bli netteier. Departementet kan vanskelig se at staten i et lengre tidsperspektiv skal drive aktiv prisregulering mellom aktører som ikke kan eller vil investere kapital i et marked, og de som allerede har gjort det.

Kapitalbehov

I mobilmarkedet kreves det milliardinvesteringer i nettverk og oppbygging av kundebaser gjennom markedsføring og subsidiering av mobiltelefoner. Selv om det i St.meld. nr. 32 (2001–2002) ble foreslått at nettverksdeling burde tillates utover visse minimumskrav nettopp for å redusere kapitalkravene i sektoren, er det fortsatt en svært kapitalkrevende bransje.

Det må antas at mobilmarkedet i dag og i tiden fremover fortsatt vil være dominert av tunge industriaktører, og erfaringene fra Europa ellers viser også at det er de store selskapene som utfordrer hverandre i mobilmarkedet: f.eks. tidligere monopolister med stor kapitaltilgang, paneuropeiske utfordrere som Vodafone, eller andre sterkt integrerte private konglomerater innenfor media/under-

holdning med utspring i tradisjonell storindustri, for eksempel Vivendi.

Fastnettmarkedet og mobilmarkedet

Fastnettet i det norske markedet, og i mange europeiske land, har trekk av naturlig monopol. Et naturlig monopol er kjennetegnet ved at den mest effektive produksjonen skjer gjennom én tilbyder i markedet, dvs. at bare ett selskap vil gå med overskudd. Det har til nå ikke vært regningssvarende for en ny aktør å bygge et nytt fastnett med aksess til hver eneste husstand. Dette er erfaringer som er gjort i de fleste europeiske land. Selv land som i liten grad regulerer for eksempel mobilmarkedet, ser få andre muligheter enn å ty til tilgangregulering for videreselgere i den tidligere fastnettmonopolistens nett i landet.

Departementet mener at det vil være svært lite hensiktsmessig å overføre samme tankegang til mobilmarkedet. Mobilmarkedet er preget av raskere teknologisk og markedsmessig utvikling gjennom kontinuerlig lansering av nye tjenester og telefoner med nye inntektsgenererende funksjonaliteter mv. I tillegg er mobilmarkedet drevet av markedsføring og merkevarebygging i langt større grad enn fastnettmarkedet. Videre koster det langt mindre å bygge et mobilnett enn et fastnett. I praksis tyder utviklingen på at det norske mobilmarkedet ikke er et naturlig monopol; vi har i dag to operatører som begge har store overskudd fra sin mobilvirksomhet. Også land som ikke har bedrevet sektorregulering av mobilmarkedet, slik som Australia og New Zealand, har flere enn én mobiloperatør, hhv. fire og to.

Det norske mobilmarkedet er, både med hensyn til tjenesteutvikling og priser, av de beste i Europa selv om strukturen *i seg selv* ikke er tilfredsstillende. Norge har et mer utviklet tjenestetilbud og lavere priser enn land som man i utgangspunktet ville tro skulle ha hatt bedre markedsresultat på grunn av flere konkurrerende operatører og langt større kundegrunnlag. Noe av forklaringen på det gode markedsresultatet i Norge er skissert i St.meld. nr. 32 (2001–2002). Men det kan finnes ytterligere forklaringsfaktorer:

Et viktig moment er at det er, og har vært, ledige frekvenser i det norske markedet. Markedet har derfor vært under «trussel» om etablering fra store utenlandske operatører. Departementet mener det er åpenbart at dette har disiplinert de norske operatørene til å bedrive «etableringsavskrekking» gjennom å redusere prisene og utvikle tjenestemarkedet. Dette forholdet har altså kommet norske mobilkunder til gode. I de større lande-

ne i Europa har frekvensspekteret vært uttømt, og de eksisterende operatørene kan derfor ha hatt mindre grunn til å frykte nyetableringer, selv om kundegrunnlaget i større grad har vært til stede for ytterligere konkurranse.

Effektivitet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

I et liberalisert telemarked som det norske, er statens oppgave å etablere virksom konkurranse. For at selskaper skal overleve i et konkurranseutsatt marked kreves det effektivitet.

For departementet er det ganske åpenbart at dersom de norske mobiloperatørene ikke hadde utnyttet ressursene effektivt, så ville de blitt straffet for dette ved etablering av større selskaper som kunne produsert mobiltjenester mer effektivt. Dette hadde vært tilfelle dersom man ikke hadde introdusert nye tjenester, ikke hadde hatt attraktive nok prisplaner, ikke hadde hatt et tilbud til de fleste kundegrupper, ikke hadde utnyttet kapasiteten i nettet godt nok eller hadde tatt for høye priser i markedet. Som tidligere nevnt viser den historiske erfaringen at Norge har et av Europas mest utviklede mobilmarkeder og lave priser. Selv om det er flere faktorer som spiller inn for etableringsmotivene til interessenter utenfor markedet, finner departementet det vanskelig å tro at Telenor Mobil og NetCom har bedrevet ineffektiv ressursutnyttelse de siste ti årene. Det er dermed ikke sagt at markedsstrukturen er så god at konkurranseformen kan betegnes som virksom og bærekraftig.

Det er vanskelig å sammenlikne effektivitet med så vidt ulikt utgangspunkt som i forholdet mellom en operatør og en videreselger. Tilgangsprisen må i så fall ta hensyn til de totale økonomiske risikojusterte kostnadene ved investeringer i nettverk og utvikling av tjenestemarkedet som operatøren har hatt (og vil ha i fremtiden). Bare på denne måten kan man «måle» om en videreselger virkelig er mer effektiv enn vertsoperatøren. Det som derimot er sikkert er at ettersom tilgangsprisene regulatorisk tvinges nedover er det overveiende sannsynlig at man vil oppleve en overetablering av ineffektive småtilbydere som vil «skumme fløten» av operatørenes investeringer og risikoeksponering.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er avgjørende for om offentlige reguleringer og tiltak skal iverksettes eller ikke. Pålagt tilgang for videreselgere vil sikre at forbrukerne oppnår valgfrihet utover de eksisterende operatørene. Gjennom gjeldende telelovgivning med pålagt tilgang også for videreselgere er dette forholdet tillagt en verdi i seg selv: Forbrukerne antas å ville ha et antall

tilbydere å velge mellom, og dette skal sikres gjennom den tilgangsplikten som påhviler operatører med sterk markedsstilling. I tillegg er det klart at pålagt tilgang for videreselgere vil være positivt for en virksomhet som ønsker å starte opp som videreselger og utvikle seg til en regulær operatør over tid. Etter departementets oppfatning vil tilgangsplikt for videreselgere til regulerte priser under gitte forutsetninger ha samfunnsøkonomiske gevinster. Men det statlige reguleringsregimet må maksimere *forbrukernes* nytte på lang sikt gjennom å fremme virksom og bærekraftig konkurranse. Dersom tilgangsreguleringen beskytter tilbydere uten investeringsevne eller – vilje, vil veien være kort til store samfunnsøkonomiske tap.

2.4 Oppsummering og konklusjon

Det er en målsetting å legge til rette for konkurranse som kan være bærekraftig også etter at sektorreguleringen faller bort. En plikt for operatører med sterk markedsstilling til å gi tilgang til regulerte priser er derfor et sentralt virkemiddel for å skape slik konkurranse. Samtidig kan tilgangsplikt

for videreselgere bidra til å øke forbrukernes valgfrihet. I det norske mobilmarkedet trenger vi både sterkere infrastrukturkonkurranse og videreselgere. Men statens inngrep i mobilmarkedet skal ikke føre til økt avhengighet av statlig regulering. Snarere må reguleringsregimet oppmuntre til og belønne virksomhet som bidrar til at markedet på sikt blir mer effektivt, og overflødiggjør statlig sektorregulering. Etter departementets oppfatning er statens primære ansvar på mobilområdet å bygge opp konkurranse mellom operatører og se til at denne fungerer på en tilfredsstillende måte, i tråd med prinsippene i en fritt fungerende markedsøkonomi. For et rent leieforhold som i tilfellet med videreselgere må dette nødvendigvis medføre at tilgangsprisene på en økonomisk forsvarlig måte kompenserer vertsoperatøren slik at investeringsincentivene blir ivaretatt. Videreselgeren må derfor stilles overfor vilkår som reflekterer den underliggende risikojusterte økonomiske kostnaden og de generelle kostnads- og etterspørselsforholdene i sektoren. Bare på denne måten kan det legges til rette for en situasjon med flere selvstendige aktører i mobilmarkedet og mer reell konkurranse.

3 Utbygging av UMTS i Norge

3.1 Utvikling

3.1.1 Nasjonalt

Det vises til St.meld. nr. 32 (2001–2002), der det i pkt. 4.1 til 4.4 ble gitt en nærmere beskrivelse av UMTS-situasjonen i Norge. Når det gjelder UMTS-utviklingen som har skjedd i tiden etter at forannevnte melding ble overlevert Stortinget, vil beskrivelsen i det følgende bli konsentrert spesielt rundt tre forhold. Først vil det bli gitt en kort orientering om departementets oppfølging av den manglende konsesjonsoppfyllelsen fra Tele2s side. Deretter vil det bli gitt en omtale av Tele2s anmodning om å få levere tilbake UMTS-konsesjonen med umiddelbar virkning. Til slutt vil det kort bli gått nærmere inn på andre relevante forhold vedrørende UMTS-utviklingen i Norge.

Manglende konsesjonsoppfyllelse

Som vist til i St.meld. nr. 32 (2001–2002) pkt. 4.2, klarte ingen av konsesjonærene fullt ut å overholde konsesjonsfastsatte utbyggingskrav for 2001. I tråd med anbefaling fra Post- og teletilsynet valgte departementet likevel bare å gjøre gjeldende sanksjoner overfor Tele2. Begrunnelsen for dette var at Tele2, i motsetning til de øvrige konsesjonærene, fullstendig hadde unnlatt å oppfylle konsesjonens utbyggingsforpliktelser for 2001.

For å unngå tvangsmulkt for manglende konsesjonsoppfyllelse for 2001, ble Tele2 ved departementets vedtak 19. april 2002, pålagt å starte UMTS utbyggingen i Norge. I henhold til vedtaket skulle Tele2 innen en frist på 2 måneder etter at klagefristen for nevnte vedtak var ute, bygge 20 basestasjoner i Oslo med innendørs dekning til om lag 160 000 personer. Tele2 gjennomførte en slik utbygging, men ble likevel ilagt en tvangsmulkt på kroner 600 000 idet selskapet hadde oversittet fristen i vedtaket.

¹ Jf. «Telenor Mobile og Tele2 inngår MVNO-avtale», pressemelding fra Telenor datert 16. september 2002.

² Jf. UMTS-konsesjonene pkt. 12.

³ Jf. departementets brev datert henholdsvis 31. oktober og 7. november 2002

Tilbakelevering av konsesjon

Ved brev 15. oktober 2002 meddelte Tele2 at selskapet hadde til hensikt å si opp og levere tilbake UMTS-konsesjonen i Norge. Fordi selskapet bare hadde gjennomført en begrenset utbygging og ikke lansert kommersielle tjenester, ble det opplyst at konsesjonen kunne leveres tilbake med umiddelbar virkning. Tilbakeleveringen skyldes bl.a. at Tele2 ved avtale 16. september 2002, i stedet har valgt å satse i det norske markedet gjennom å bli en såkalt virtuell operatør i Telenor Mobils GSM- og UMTS-nett i Norge¹. Avtalen er gjensidig på den måten at Telenor blir virtuell operatør i Tele2s GSM- og UMTS-nett i Sverige, jf. pkt 2.1.

Tele2 er iht. konsesjonen i utgangspunktet bare gitt anledning til ensidig å foreta en avvikling før konsesjonsperiodens utløp først to år etter at varsel om oppsigelse av konsesjon er mottatt av Samferdselsdepartementet². Som følge av at det etter departementets vurdering ville innebære en mer effektiv ressursutnyttelse å avvikle konsesjonsforholdet så raskt som mulig, og heller gjøre frekvensene tilgjengelig for andre som er villige til faktisk å gjennomføre en UMTS-utbygging, fikk Tele2 mot å yte en økonomisk kompensasjon til staten på kroner 10 millioner, tilbud om å bli løst fra konsesjonsforpliktelsene med umiddelbar virkning³.

Konsekvensen av Tele2s tilbakelevering er at det bare er to aktive UMTS-konsesjoner igjen i det norske markedet tilhørende de eneste aktive nettoperatorene på GSM, nemlig Telenor Mobil og NetCom. Det vises til pkt. 3.2 nedenfor, der det blir gitt en nærmere vurdering av hva som bør skje videre med de ledige konsesjonene.

Andre forhold

I henhold til konsesjonene skal som kjent inneha-verne innen utgangen av hvert år rapportere til Post- og teletilsynet om den utbyggingen som har funnet sted i løpet av året. Med grunnlag i at rapportene for 2002 først vil foreligge i begynnelsen av 2003, har ikke departementet ytterligere informasjon om hvilken nettutbygging som har funnet sted i 2002.

Under henvisning til vurderingen av spørsmålet om behovet for å endre rammevilkårene for UMTS i St.meld. nr. 32 (2001–2002), pkt. 4.5.3 om utsettelse av utbyggingsplikten, anmoder NetCom ved brev 10. oktober 2002 departementet om på ny å vurdere behovet for å utsette fristene for utbygging av UMTS. Etter NetComs vurdering er det behov for å gi fristutsettelse for å nå de politiske målene bak UMTS-tildelingen, og særlig er det hensynet til effektiv bruk av ressursene som tilsier utsatt utbygging. NetCom mener at en forsert utbygging ut over det en naturlig aggressiv markedsutvikling tilsier, vil medføre reduserte muligheter til å tilby lave priser og gode tjenester. Etter NetComs vurdering vil en passende utsettelse være en utbyggingsplan som forskyves slik at full utbygging er foretatt pr. 1. desember 2005. Med bakgrunn i ønske fra NetCom å gjøre anmodningen kjent for Stortinget i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 32 (2001–2002), følger anmodningen i sin helhet som uttrykt vedlegg til denne meldingen (vedlegg nr.1).

Avslutningsvis vises det også til brev 25. oktober 2002 fra Teletopia Mobile Communications AS (Teletopia). Teletopia er et selskap som høsten 2001 ble tildelt GSM-frekvenser, og som for tiden arbeider med å etablere et GSM-nett i Oslo-området. I brevet søker Teletopia om å få tildelt 3G-frekvenser. Bakgrunnen for søknaden er at selskapet ønsker å bygge ut et 3G-nett parallelt med GSM-nettet som selskapet allerede har påbegynt. Teletopia skriver i brevet at de har vært i kontakt med utstyrsleverandører og fått forsikringer om at 3G-utstyr og -terminaler er kommersielt tilgjengelig i markedet. Teletopia mener å kunne driftsette og lansere kommersielle tjenester i et begrenset 3G-nett allerede 1. mars 2003.

3.1.2 Internasjonalt

I St.meld. nr. 32 (2001–2002), pkt. 4.4, ble det gitt en kort oversikt over UMTS-situasjonen i EU. Oversikten tok sikte på å vise status for konsesjonstildeling, hvilke vilkår som var stilt og om det var skjedd etterfølgende endringer i konsesjonsvilkårene.

Det har skjedd en utvikling i EU-landene når det gjelder UMTS i tiden etter at St.meld. nr. 32 (2001–2002) ble lagt frem for Stortinget. I det følgende vil utviklingen i noen av landene bli omtalt spesielt. I vedlegg til denne meldingen er det i tillegg utarbeidet en oppdatert statusoversikt over UMTS situasjonen i flere av EU-landene, jf. vedlegg nr. 2. For land som ikke blir omtalt nedenfor, vises det til denne oversikten.

I Sverige klarte alle de fire UMTS-konsesjonærene å oppfylle det første kravet om utbygging av mindre UMTS-nett med tilstrekkelig signalnivå innen fristen som var satt til 31. desember 2001. Neste utbyggingstrinn i Sverige innebærer krav om utbygging av UMTS-nett med en befolkningsmessig dekning til 8 860 000 personer innen 31. desember 2003.

En av konsesjonærene, Orange, har fått avslag på søknad om endring av konsesjonsvilkårene. Orange søkte om utsettelse av utbyggingsfristen fra 31. desember 2003 til 31. desember 2006, og om lemping av vilkåret om befolkningsmessig dekning fra 8 860 000 til 8 300 000 personer. Søknaden var dels begrunnet med at samarbeidet mellom Tele2 og Telia innebar en bristende forutsetning, at det hittil har vært liten etterspørsel etter mobile datatjenester, at det har vært problemer med den kommunale saksbehandlingstiden i byggesaker og med at det har vært en kraftig nedgang i finansmarkedene. Post- og telestyrelsen (PTS) viser i sin avgjørelse til at Orange fikk UMTS-konsesjon med bakgrunn i løftene som ble gitt på søknadstidspunktet. PTS grunngir avslaget bl.a. med at Orange aldri ville ha fått slik konsesjon dersom selskapet bare hadde lovet UMTS-dekning til 8 300 000 personer innen 31. desember 2006. Etter PTS vurdering skal det meget sterke grunner til for å endre konsesjonsvilkårene, og grunnene som anført av Orange ble vurdert til ikke å være sterke nok til å etterkomme ønsket om lemping av utbyggingsvilkårene.

PTS mottok i september 2002 også søknad om utsettelse fra Vodafone, dvs. søknad om ferdigstillelse av UMTS-utbyggingen 31. desember 2005 i stedet for 31. desember 2003. I likhet med Orange, begrunnet Vodafone søknaden bl.a. med lang saksbehandlingstid i kommunene i forhold til bygge-lovgivningen. Søknaden fra Vodafone ble også avslått. PTS var av den oppfatning at de forhold som Vodafone bygger søknaden på, ikke er tilstrekkelig til å endre konsesjonens utbyggingsvilkår. Etter PTS vurdering burde Vodafone ha kjent til at kommunenes saksbehandling i forhold til 3G-nettene ville ta lengre tid enn tilsvarende saksbehandling som fant sted i forbindelse med GSM-utbyggingen.

I tillegg til ovennevnte, skal PTS også ha mottatt søknad om utsettelse fra Hi3G (selskapet har forøvrig nylig endret navn til «3»). Etter det departementet forstår, anfører Hi3G at de behøver ytterligere ett år i forhold til opprinnelig frist for å fullføre utbyggingen av sitt nett. PTS har ikke truffet noen avgjørelse ennå.

I Finland har den nasjonale tilsynsmyndighe-

ten (Ficora) fått i oppgave å følge UMTS utviklingen nøye, og rapportere om dette til departementet. Selv om det følger av konsesjonsvilkårene at UMTS-nettene skal dekke hele landet innen en gitt frist, er fremdriften i utbyggingen likevel gjort avhengig av nettoperatorenes egen oppfatning om hvorledes markedet utvikler seg. Dette innebærer at 3G-nettene og -tjenestene først vil bli gjort kommersielt tilgjengelig der det er et marked for dette, f.eks. i de største byene. Alle de fire konsesjonærene i Finland har gjennomført en viss utbygging, men landsdekkende nett vil først bli kommersielt tilgjengelige i løpet 2003, avhengig av når terminalene blir kommersielt tilgjengelige.

I Belgia var det i utgangspunktet oppstilt konsesjonskrav om kommersiell UMTS lansering med dekning til 30 pst. av befolkningen i september 2002, men denne fristen ble i februar samme år vedtatt utsatt med ytterligere ett år. Etter det departementet forstår, har konsesjonærene anmodet om ytterligere fristforskyvning til desember 2004, men så vidt departementet kjenner til er det ikke truffet noen avgjørelse om dette ennå.

I Spania og Portugal er det som nevnt i St.meld. nr. 32 (2001–2002), allerede gitt utsettelse mht. krav om kommersiell lansering av UMTS. Etter det departementet forstår, vil operatørene heller ikke klare å overholde de nye fristene, og myndighetene har signalisert at de vil evaluere situasjonen på nytt og evt. vedta ytterligere forlengelse. Spanske myndigheter har nylig endret vilkårene for UMTS-konsesjonærene. Endringen består i at krav om bankgaranti fra de fire operatørene ble redusert fra 7 mrd. euro til 1,3 mrd. euro. Som vilkår for denne lettelsen må operatørene forplikte seg til å investere 1,4 mrd. euro i UMTS-teknologi eller lignende i løpet av 2003. Operatørene er ikke forpliktet til å lansere UMTS i løpet av 2003, men stilles fritt til å lansere når utstyr for UMTS er tilgjengelig i markedet.

I Storbritannia har Hutchison etter det departementet har fått opplyst, allerede gjennomført en begrenset lansering av UMTS i oktober 2002⁴. Ytterligere kommersiell åpning av selskapets UMTS-nett vil skje frem mot årsskiftet og med full kommersiell lansering første kvartal 2003. Konsesjonæren Vodafone har opplyst at de vil åpne sitt UMTS-nett i Storbritannia og Tyskland i løpet av første halvår 2003⁵. I Italia var det en kommersiell lansering av UMTS-tjenester i et begrenset omfang fra en av konsesjonærene i desember 2002.

3.1.3 EU

Utgangspunkt

Som det fremgår av St.meld. nr. 32 (2001–2002), vedtok EU i 1998 en koordinert innføring av 3G i fellesskapet der medlemslandene innenfor rammene av gjeldende regelverk skulle legge til rette for en felles innføring innen 1. januar 2002.

Medlemslandene avgjorde selv på hvilken måte konsesjonene skulle tildeles, samt hvilke vilkår som skulle stilles mht. dekningsomfang, utbyggingshastighet, m.v. Når det gjelder kompetanseforholdet mellom EU og medlemslandene mht. etterfølgende forståelse og oppfølging av konsesjonsvilkårene, er dette i utgangspunktet et nasjonalrettslig forhold. EU-regler kan likevel komme til anvendelse ved etterfølgende endring av kravene, f.eks. lisensdirektivets⁶ prosedyreregler ved endring av vilkår og ved bruk av sanksjoner, eller EF-traktatens art. 81 om ulovlig samarbeid for det tilfellet at det i ettertid skulle åpnes for samarbeid mellom UMTS konsesjonærene.

Meddelelser

I St.meld. nr. 32 (2001–2002), pkt. 4.4.2, ble det gitt en orientering om EU-kommisjonens meddelelse av 20. mars 2002 om «The introduction of Third Generation Mobile Communications in the European Union; State of Play and the Way Forward.» Kort oppsummert sier EU-kommisjonen i denne meddelelsen at de ønsker å innlede en dialog med medlemslandene og markedsaktørene om hvordan det kan legges til rette for utbygging av 3G i Europa.

Etter at St.meld. nr. 32 (2001–2002) ble lagt frem, har EU-kommisjonen presentert enda en meddelelse 12. juni 2002 om «Toward the Full Roll-Out of Third Generation Mobile Communications». Meddelelsen inneholder en oppdatert oversikt over situasjonen i 3G-sektoren, analyse av finansielle, teknologiske og regulatoriske utfordringene som fra flere hold er påpekt som problematisk i forbindelse med utbyggingen av 3G-nett, samt forslag til hvordan bringe denne utbyggingen videre. Slik EU-kommisjonen ser det er det markedet selv som må drive utbyggingsprosessen videre, men myndighetene må bidra gjennom å sikre et forutsigbart og stabilt reguleringsregime. På kort sikt mener Kommisjonen at forholdene må legges til rette lokalt for at det kan skje en harmonisering og akselerasjon av utbyggingen. På lengre sikt mener Kommisjonen at det må legges til rette for harmonisering av konsesjonsvilkår og frekvenstildeling innen EU-området.

⁴ Jf. Rapport «3G rollout status», pkt. 2.5.2 og 4.2

⁵ Jf. Rapport «3G rollout status», pkt 4.2

⁶ Jf. direktiv EF 97/13

I tillegg til ovennevnte kan det nevnes at Kommisjonen i juli i år presenterte en studie som de hadde fått utarbeidet av konsultentselskapet McKinsey om «Comparative Assessment of the Licensing Regimes for 3G Mobile Communications in the European Union and their impact on the Mobile Communications Sector». Det vil ikke bli gått nærmere inn på denne studien her. EU-kommisjonen har i tillegg varslet at de vil legge frem ytterligere en rapport om 3G.

3.1.4 Utstyrssituasjonen

Generelt

Det vises til St.meld. nr. 32 (2001–2002) der det innledningsvis under pkt. 4.5, ble gitt en kort orientering om utstyrssituasjonen for UMTS. Siden meldingen ble lagt frem for Stortinget har det skjedd en utvikling på utstyrssiden. Generelt kan det sies at opplysningene vedrørende utstyrssituasjonen er mer entydige i dag enn da forannevnte melding ble lagt frem. Etter det departementet forstår, er nettverksutstyr i dag stort sett kommersielt tilgjengelig i markedet fra de ulike produsentene, mens enkelte produsenter fortsatt ikke kan levere 3G-terminaler kommersielt. Nedenfor vil det bli gitt en nærmere orientering om situasjonen på utstyrssiden. Først vil det bli orientert om situasjonen på terminalsiden, deretter vil det bli orientert om situasjonen på nettverkssiden. Når det gjelder opplysninger om utstyrssituasjonen for UMTS, base- res disse på opplysninger hentet fra rapport 4. oktober 2002 fra konsultentselskapet Northstream om «3G rollout status» utarbeidet på oppdrag fra Post- og telestyrelsen i Sverige og fra møter departementet har hatt med utstyrsprodusentene Motorola og Siemens.

Terminalsituasjonen

Når det gjelder terminalsituasjonen, har utstyrprodusentene tidligere utsatt den kommersielle introduksjonen av 3G-terminaler (UMTS-mobiltelefoner) flere ganger. Ved fremleggelsen av St.meld. nr. 32 (2001–2002) ble det gitt signaler fra flere av utstyrsprodusentene om at kommersiell lansering av de nye terminalene ville skje i tredje og fjerde kvartal 2002. Da meldingen ble lagt frem hadde nettoperatorene bare tilgang til et begrenset antall prototyper av slike terminaler for testing i UMTS-nettene.

I tiden etter at meldingen ble lagt frem har flere av utstyrsprodusentene enten introdusert eller gitt mer presis informasjon om når 3G-terminalene vil

bli kommersielt introdusert i markedet. Departementet har som nevnt hatt møter med to av utstyrsprodusentene, som begge opplyser å kunne levere 3G-terminaler i dag. Nedenfor vil informasjon fra noen av utstyrsprodusentene bli gjengitt:

- *Motorola* opplyser at de har kunnet levere dual-mode 3G-terminaler fra tredjekvartal 2002.
- *Siemens* gjennomførte en kommersiell introduksjon av dual-mode 3G-terminaler i desember 2002. De første terminalene som kan leveres vil være basert på Motorolas 3G-terminal, men selskapet opplyser å introdusere en egenutviklet 3G-terminal tidlig i 2003.
- *Nokia* lanserte sin 3G-terminal 26. september 2002. Terminalen vil i første omgang bare bli tilgjengelig for nettoperatorene for testing i 3G-nettene. Terminalen vil bli kommersielt tilgjengelig i markedet tidlig i 2003.
- *NEC* opplyser å ha kunnet levere 3G-terminaler fra tredjekvartal 2002.

Selv om enkelte av produsentene opplyser at de kan levere terminaler allerede, så vil kommersiell introduksjon i de enkelte markedene likevel være avhengig av markedets størrelse, operatørenes størrelse, m.v. Videre vil ikke kommersiell introduksjon skje før det er gjennomført omfattende tester av hvordan terminalene virker mot nettet og mot terminaler og utstyr fra andre produsenter. Som det fremgår av avsnittet nedenfor, må en rekke funksjonalitetskrav være på plass før lansering kan skje. På denne bakgrunn er det etter departementets vurdering ikke realistisk å forvente en kommersiell introduksjon av 3G-terminaler i Norge før mot slutten av 2003.

Nettverksutstyr

I motsetning til terminaler, opplyser utstyrsleverandørene at nettverksutstyr for 3G har vært kommersielt tilgjengelig fra slutten av 2001. Det er likevel viktig i denne sammenheng å være oppmerksom på at et 3G-(UMTS)nett er sammensatt av komplisert teknisk utstyr, med vanskelige grenseflater mot andre nett og med strenge krav til pålitelighet og funksjonalitet som må være oppfylt før nettene kan åpnes kommersielt.

Siden introduksjonen av det første nettverksutstyret for 3G og frem til i dag har det skjedd forholdsvis store forandringer både mht. hardware og software i utstyret for å tilpasse dette de funksjonalitetskrav nettoperatorene mener må være på plass før en kommersiell åpning av 3G-nettene kan finne sted. I forhold til oppfyllelse av noen av funksjonalitetskravene, opplyses det at det ennå gjen-

står en del før kommersiell introduksjon kan gjennomføres.

I rapporten fra Northstream⁷ pekes det bl.a. på følgende nettverksforhold som gjenstår før kommersiell åpning av nettene kan finne sted:

- *Interoperabilitet mellom terminaler og nettverk* : Det vises til det som er sagt ovenfor om terminalsituasjonen. I forhold til utstyrsprodusenter som allerede har lansert 3G-terminaler, foregår det testing på samspillet mellom terminal og nettverksutstyr. Etter hvert som det lanseres terminaler fra andre utstyrsprodusenter, må ytterligere tester gjennomføres for å se hvordan nettene håndterer de ulike terminalene. Northstream opplyser i sin rapport at det fremdeles gjenstår interoperabilitets testing mellom nettverkene og førstegenerasjons 3G-terminaler, og at nettverksutstyret trolig vil ha behov for ytterligere oppgradering før samspill mellom nettverk og de ulike terminalene er tilfredsstillende i forhold til at nettene kan åpnes kommersielt.
- *Stabilitet og pålitelighet*: Mobilsystemet GSM kjennetegnes både blant operatører og sluttbrukere som et stabilt og pålitelig mobilkommunikasjonstilbud. En vellykket introduksjon av 3G/UMTS er avhengig av at dette tilbudet er like stabilt og pålitelig som GSM. Northstream mener at det fremdeles gjenstår en del utvikling spesielt på software siden før nettene er stabile og pålitelige nok til å kunne introduseres kommersielt.
- *Interoperabilitet mellom nettverksutstyr fra ulike produsenter*: For det tilfellet at nettverksoperatører velger å sette nettene sammen med utstyr fra forskjellige utstyrsleverandører, må det gjennomføres tester for å se hvordan utstyret spiller sammen. Etter Northstreams vurdering innebærer imidlertid dette en mindre utfordring enn å få på plass interoperabiliteten mellom terminaler og nettene.
- *Handover-funksjon mellom 2G og 3G*: Det arbeides fortsatt med å få denne grunnleggende funksjonaliteten til å virke tilfredsstillende.

I rapporten fra Northstream heter det at det har vært vanskelig å skaffe til veie informasjon om når ovennevnte nettverksproblemer antas å bli løst, men med bakgrunn i planlagte lanseringer av 3G-tjenester i løpet av 2003, antas det at disse nett-

verksproblemene ikke vil bli noen flaskehals for lanseringen.

3.2 Hva bør skje med de ledige konsesjonene?

3.2.1 Vurdering

Antallet konsesjoner

Spørsmålet om hvor mange konsesjoner for UMTS det er plass til i det norske mobilmarkedet er nærmere vurdert i St.meld. nr. 32 (2001–2002), pkt. 4.6. Samferdselsdepartementet anbefalte at det må overlates til markedet selv å bestemme om det er interesse for og plass til fire konsesjoner i det norske mobilmarkedet.

Departementet er fremdeles av den grunnleggende oppfatning at ledige konsesjoner må lyses ut fordi markedet selv er nærmest til å vurdere om det er lønnsomt å ta disse i bruk. Dersom myndighetene på en eller annen måte begrenser antallet konsesjoner, vil dette favorisere og beskytte eksisterende operatører og tilbydere, gjennom å begrense potensiell konkurranse fra aktører som befinner seg utenfor markedet. En slik praksis vil etter departementets vurdering ikke være forenlig med det grunnleggende målet om liberalisering og avregulering av telemarkedet. En auksjon vil avdekke hvor mange aktører som ønsker å delta i markedet.

Til forskjell fra situasjonen ved fremleggelsen av St.meld. nr. 32 (2001–2002), står myndighetene denne gang tilbake med to ledige UMTS konsesjoner etter at Tele2 leverte tilbake sin konsesjon. Samferdselsdepartementet kan ikke se at dette skal påvirke det grunnleggende standpunktet om at det må overlates til markedet selv å bestemme om det er interesse for å ta de ledige frekvensressursene i bruk. Departementet mener derfor at både den ledige konsesjonen etter Broadband Mobile og etter Tele2 lyses ut og tildeles så raskt som mulig etter Stortingets behandling av meldingene.

Å begrense antallet frekvenstillatelser kan i prinsippet gjøres gjennom planleggingen av frekvensbåndet. Lisensdirektivet (97/13) vil imidlertid legge føringer for denne planleggingen idet en begrenning av antallet tillatelser ikke må skje i strid med prinsippet om best mulig bruk av frekvensressurser, samt at i planleggingen må tas hensyn til strukturelle forhold for konkurransen, jf. direktivet art. 10, nr. 1 og 2, jf. teleloven § 1–3, bokstav a). I praksis vil det derfor være problematisk å trekke tilbake en av de ledige konsesjonene. For ikke å komme i konflikt med lisensdirektivet

⁷ Rapport 4. oktober 2002 «3G rollout status» av Northstream AB, utarbeidet på oppdrag av Post- og telestyrelsen i Sverige

kan det «teoretisk» tenkes at myndighetene splitter opp frekvensressursene i denne konsesjonen og fordeler dem på de to eksisterende og den utlyste konsesjonen. Dette vil rent teknisk tvinge frem en omlegging av den vedtatte norske frekvensplanen. I denne forbindelse vil man stå overfor betydelige juridiske problemer med tilbakekalling av de eksisterende konsesjonene. I tillegg til disse problemstillingene, kan også denne løsningen komme i konflikt med etableringsfriheten og EUs lisensdirektiv. Videre kan det pekes på at en slik omdisponering også vil bryte med departementets grunnholdning om at markedet selv er nærmest til å avgjøre interessen for konsesjonene gjennom en auksjon i dette tilfellet.

Tildelingsmåte

I St.meld. nr. 32 (2001–2002), pkt. 3.3, ble ulike metoder eller måter for tildeling av konsesjoner vurdert. Som det fremgår her må det vurderes i hvert enkelt tilfelle hvilken tildelingsmetode som er best egnet til å fremme de politiske målene, og av hensyn til å få i stand en mer fleksibel og effektiv vurdering av dette spørsmålet, ble det foreslått at telemyndigheten selv bør få anledning til å velge den mest formålstjenlige tildelingsmåten ved fordeling av mobilkonsesjoner. Videre ble det foreslått det at den ledige UMTS-konsesjonen bør fordeles ved auksjon, jf. St.meld. nr. 32 (2001–2002) pkt. 4.6.3.

I samsvar med forslagene i St.meld. nr. 32 (2001–2002) og i forlengelsen av det som er sagt i avsnittet ovenfor om at det må overlates til markedet selv å bestemme hvor mange UMTS-konsesjoner det er plass til i det norske mobilmarkedet, foreslås konsesjonene også denne gang fordelt i markedet ved auksjon.

Vilkår

I St.meld. nr. 32 (2001–2002) ble det foreslått at den ledige UMTS-konsesjonen skulle lyses ut med tilsvarende krav som ved forrige utlysning, dvs. minstekrav til dekningsomfang og utbyggingshastighet, betaling av årlig frekvensavgift og minimumsvederlag på 200 millioner kroner.

Departementets vurderinger i St.meld. nr. 32 (2001–2002), om hvilke vilkår som skulle knyttes til den ledige UMTS-konsesjonen, tok utgangspunkt i følgende: *«spørsmålet om kva som skal skje med dei ledige frekvensane må avklarast med grunn-*

*lag i ei vurdering av kva for løysingsalternativ som totalt sett best vil bidra til å fremme telepolitiske mål»*⁸. Spørsmålet nå blir om utviklingen som har skjedd siden denne vurderingen ble gjort, gir grunnlag til å revurdere vilkårene som skal knyttes til de ledige konsesjonene.

Etter Samferdselsdepartementets vurdering står den grunnleggende vurderingen i St.meld. nr. 32 (2001–2002) i utgangspunktet fast. Auksjon av de ledige UMTS-konsesjonene har som overordnet målsetning å legge til rette for utvikling av virksom konkurranse i det norske mobilmarkedet. Utlysningen bør etter departementets vurdering tilrettelegges slik at kapitalsterke og konkurranse-dyktige operatører blir gitt etableringsmotive i Norge, slik at de i konkurranse med Telenor Mobil og NetCom kan utvikle et marked med reell konkurranse, utvikle nye tjenester og drive tjenestepri-sene nedover. Det er etter departementets oppfatning avgjørende å sikre at de aktørene som mest effektivt kan konkurrere med de øvrige UMTS-konsesjonærene ser seg tjent med å etablere seg i det norske markedet.

Selv om målsetningene bak konsesjonene ligger fast, gjør markedsutviklingen i tiden etter forrige stortingsfremlegg at de foreslåtte vilkårene bør drøftes på nytt av hensyn til mulighetene for å oppnå nettopp målsetningen om virksom konkurranse i markedet. Utviklingen har medført at mobilmarkedet og telesektoren i sin helhet har svekket seg ytterligere i takt med tilbakeslaget i verdensøkonomien. Denne svekkelse i markedet har to primære effekter som påvirker utlysningen av ledige UMTS-konsesjonene i Norge:

For det første har den negative utviklingen ført til et dårligere kapitalmarked, noe som bidrar til å svekke den generelle investeringsvnen. Det er vanskeligere å finansiere nye investeringer gjennom emisjoner og lånefinansiering. Dermed svekker den forverrede markedsutviklingen investorenes forventninger om fremtidige inntektsstrømmer fra nye investeringsprosjekter i sektoren, noe som reduserer investeringsviljen betydelig.

I tillegg har Tele2s tilbakelevering som konsekvens at vi i dag kun står tilbake med to UMTS-konsesjonærer, nemlig «duopolistene» Telenor Mobil og NetCom. Dette faktum understreker viktigheten av å få etablert nye operatører i det norske markedet. Departementet er av den oppfatning at det er interesse for å investere i Norge, men mener at dagens situasjon betinger at myndighetene i størst mulig grad reduserer kapitalkravene for nye operatører i det norske mobilmarkedet gjennom å ikke knytte for ambisiøse vilkår og betingelser til konsesjonen. Det er avgjørende for konkurransen

⁸ Jf. St.meld. nr. 32 (2001–2002), pkt. 4.6.3

i markedet at det skapes stor interesse for konsesjonene i den situasjonen markedet befinner seg i.

Departementet vil understreke betydningen av man ikke «faller for fristelsen» til å innta en «avventende holdning» i forhold til konsesjonstildelingene. Dersom man venter til UMTS er blitt en suksess, vil man lett komme i den situasjon at Telenor Mobil og NetCom allerede har befestet sin posisjon også i UMTS-markedet. Som følge av dette vil det være reduserte muligheter for nye operatører til å komme inn i markedet. Det er derfor svært viktig at man i dag søker å få delt ut de ledige konsesjonene før de etablerte operatørene har opparbeidet seg et vesentlig forsprang i dette nye markedet.

I høringsuttalelsene til St.meld. nr. 32 (2001–2002) var det enkelte av markedsaktørene, primært Telenor og NetCom, som gjorde gjeldende at tildelingen av den ledige konsesjonen måtte ivareta legitimiteten i forholdet til den opprinnelige tildelingen. Etter departementets vurdering må legitimiteten i forhold til den opprinnelige tildelingen fortrinnsvis knyttes opp til vilkårene for de *gjenværende* konsesjonærene fra denne tildelingen, og ikke til eventuelle *nye* konsesjonærer. En vurdering av spørsmålet om legitimitet er kun aktuelt med hensyn til forholdet mellom de som fikk en UMTS-konsesjon i 2000 og de som *ikke* fikk det. De selskapene som fikk UMTS-konsesjon for to år siden fikk den nettopp på grunn av at deres utbyggingsløfter mv. var bedre enn de som ikke fikk. Vilråene i konsesjonene som her foreslås fordelt ved auksjon, påvirker ikke dette forholdet. Etter departementets vurdering foreligger det ikke rettslige forpliktelser i forholdet mellom den opprinnelige tildelingen og de krav myndighetene nå setter.

Med bakgrunn i vurderingene ovenfor, finner departementet grunn til å revurdere forslaget i St.meld. nr. 32 (2001–2002) til hvilke konsesjonsvilkår som skal knyttes til de ledige konsesjonene:

- Markedsutviklingen gir etter departementets vurdering grunnlag til å revurdere foreslåtte *minstekrav til dekningsomfang og utbyggingshastighet* i St.meld. nr. 32 (2001–2002). Nedgangen i markedet gjør at selv et krav om samme minimumsdekning og utbyggingstakt som ved den opprinnelige konsesjonstildelingen i 2000, vil øke usikkerheten om investeringen er regningssvarende for eventuelle investorer. Departementet mener derfor at eventuelle interessenter bør stilles friere til å bygge ut sitt nettverk etter egne forretningsmessige vurderinger. Tatt i betraktning dagens markedssituasjon, tror departementet at en revurdering av disse minstekravene vil være avgjørende for å få

interessenter til konsesjonene. På den annen side mener departementet at det likevel er behov for å sikre en viss utbygging og en relativt stor grad av separate nettverk.

Nye UMTS-konsesjonærer vil være såkalte «greenfielders» i det norske mobilmarkedet, dvs. nye aktører i markedet som ikke har tidligere investeringer å falle tilbake på. At de nye konsesjonærene vil være greenfielders, tilsier etter departementets vurdering at disse burde ha incentiver til å bygge ut et nytt nett uten å måtte være «forpliktet» til det.

De nye konsesjonærene kan også bygge et felles nett eller på annen måte samarbeide utenfor et minsteområde, jf. St.meld. nr. 32 (2001–2002) pkt. 4.5.4. Dette vil etter departementets oppfatning øke sannsynligheten for at de bygger også utover minstekravene i et lengre tidsperspektiv. Dette har historisk vist seg også å være tilfellet i GSM, der både Telenor Mobil og NetCom har bygget mer enn de forpliktet seg til i konsesjonene. De etablerte operatørene, Telenor Mobil og NetCom, vil gjennom sine konsesjonsforpliktelser ha dekning i størstedelen av landet.

Med bakgrunn i ovenstående, foreslås det derfor at de ledige konsesjonene tildeles med reduserte utbyggingskrav i forhold til de som ble lagt til grunn ved forrige tildelingsrunde. Etter departementets vurdering vil en reduksjon av minstekravene til utbygging der 30 pst. av befolkningen skal dekkes innen seks år fra konsesjonstildelingen, bidra til å øke interessen i markedet for de ledige UMTS-konsesjonene.

- Når det gjelder vilkåret om *betaling av årlig frekvensavgift og minstepris*, mener departementet at det ikke er grunnlag for å gjøre endringer. Forslaget om at også evt. nye UMTS-konsesjonærer skal betale en årlig frekvensavgift og minstepris på kroner 200 mill. opprettholdes.

- I St.meld. nr. 24 (1999–2000) heter det at departementet ikke vil innføre et pålegg om nasjonal roaming mellom ulike UMTS-nett. Av hensyn til utviklingen og for å legge til rette for konkurranse i mobilmarkedet, vil departementet vurdere å gi slikt pålegg når utbygging iht. konsesjonene er gjennomført. Se i denne sammenheng St.meld. nr. 32 (2001–2002), pkt. 3.2.5, der det fremgår at et slikt vedtak vil være avhengig av kommende markedsdefinisjoner og -analyser.

3.2.2 Oppsummering og konklusjon

I forhold til spørsmålet om hva som bør skje med de ledige UMTS-konsesjonene, foreslår Samferdselsdepartementet at disse lyses ut og tildeles så

raskt som mulig etter Stortingets behandling av disse meldingene. På samme måte som i St.meld. nr. 32 (2001–2002), foreslår Samferdselsdepartementet at konsesjonene fordeles i markedet ved auksjon. Med grunnlag i den utviklingen som har skjedd siden St.meld. nr. 32 (2001–2002) ble lagt frem, har departementet revurdert forslaget om å stille de samme konsesjonsvilkårene som ved forrige utlysning. Av hensyn til det telepolitiske målet om å legge til rette for virksom konkurranse i det norske mobilmarkedet, foreslår Samferdselsdepartementet at minstekravene til dekningsomfang og utbyggingshastighet reduseres til å omfatte UMTS-dekning til 30 pst. av befolkningen innen 6 år fra konsesjonstildelingen. Forslaget om at konsesjonærene skal betale årlig frekvensavgift og minstepris på kroner 200 mill. opprettholdes. Departementet vil vurdere evt. pålegg om nasjonal roaming mellom de ulike UMTS-nettene når utbygging iht. konsesjonene er gjennomført. Se i denne sammenheng St.meld. nr. 32 (2001–2002), pkt. 3.2.5, der det fremgår at et slikt vedtak vil være avhengig av kommende markedsdefinisjoner og -analyser.

3.3 Utsettelse av utbyggingsvilkårene

3.3.1 Vurdering

Innledning og utgangspunkt

Spørsmålet om det var behov for å endre rammevilkårene for UMTS i Norge, herunder spørsmålet om utsettelse av utbyggingsvilkårene, ble nærmere vurdert i St.meld. nr. 32 (2001–2002), jf. hhv. pkt. 4.5 og pkt. 4.5.3. Som det fremgår der, konkluderte departementet med at det ikke forelå tilstrekkelig grunnlag for å gjøre endringer i konsesjonsvilkårene, herunder å innrømme konsesjonærene utsettelse av utbyggingsvilkårene.

Som et utgangspunkt for vurderingene, ble det lagt til grunn at det er konsesjonærene selv som må bære risikoen for at forutsetninger som lagt til grunn ved utformingen av individuelle utbyggingstilbud i anbudsrunden senere kan endre seg. Tatt i betraktning at det var søkerens individuelle utbyggingsstilbud som avgjorde hvem som fikk konsesjon, ble det videre lagt til grunn at det skal sterke grunner til for å endre konsesjonsforpliktelsene i ettertid.

Med utgangspunkt i den utviklingen som har skjedd det siste halve året, har Samferdselsdepartementet igjen vurdert om det foreligger grunnlag for å etterkomme konsesjonærenes ønske om utsettelse av utbyggingsforpliktelsene. Det vises i

denne sammenheng til orienteringen som ble gitt innledningsvis i kapittel 3 om utviklingen i forhold til UMTS både nasjonalt og internasjonalt, herunder til NetComs anmodning om utsettelse, jf. vedlegg nr. 1.

Vurdering

Selv om vilkårene om dekningsomfang ikke har vært et tema vedrørende problemstillingene knyttet til vurderingen av rammebetingelsene for UMTS-konsesjonærene, finner departementet innledningsvis grunn til å gjenta vurderingen i St.meld. nr. 32 (2001–2002) om at disse vilkårene må forbli uendret. Det vises i denne sammenheng til meldingens, pkt. 4.5.6, der det heter at: *«Krava til dekningsomfang utgjør den viktigaste delen av betalinga for konsesjonane og bidreg til at så mange som mogeleg kan ta i bruk dei nye tenestene»*. Etter departementets vurdering er en opprettholdelse av dekningsløftene de gjenværende konsesjonærene ga i sine konsesjonssøknader viktig for å opprettholde legitimiteten i forhold til den opprinnelige konsesjonstildelingen.

Departementet mener at det fortsatt må legges til grunn som et utgangspunkt at det skal sterke grunner til for å endre konsesjonsvilkårene, og at det er konsesjonærene som må bære risikoen for at utviklingen ikke samsvarer med forutsetninger som lagt til grunn for utbyggingsløftene som ble gitt for å få UMTS-konsesjon i Norge.

Generelt sett finner departementet at markedsutviklingen det siste halve året ikke nødvendigvis tilsier en annen holdning til spørsmålet om utsettelse, slik denne kommer til uttrykk i St.meld. nr. 32 (2001–2002). Departementet er fortsatt av den oppfatning at de forsinkelsene som har oppstått både mht. utviklingen av tjenester, terminaler og nettverksutbygging, ikke er noe enkeltstående argument for å gi utsettelse. Det må legges til grunn at store industriaktører tar høyde for vesentlige svingninger i markedsvilkårene når de planlegger sin virksomhet. Den konjunkturedgangen i verdensøkonomien vi har sett siden konsesjonstildelingen vil etter alt å dømme måtte betegnes som en systematisk risiko som må regnes inn i ethvert investeringsprosjekt. I tillegg kommer naturligvis den sektorspesifikke risikoen: departementet vil anta at man selv i 2000 anså mobilsektoren som kjennetegnet av høyrisikotrekk og utsatt for store svingninger.

En annen innfallsvinkel til det forhold at selskapene ønsker en utsettelse, kan være den situasjon som nettopp det norske markedet nå befinner seg i. Som følge av Tele2s tilbakelevering, står Net-

Com og Telenor Mobil i dag alene tilbake som UMTS-konsesjonærer i det norske mobilmarkedet. Uten press fra nye nettoperatører, vil eksisterende GSM-konsesjonærer ikke ha like sterke kommersielle motiver for å bygge ut UMTS.

Som det fremgår av vurderingene i St.meld. nr. 32 (2001–2002), ser departementet også en rekke argumenter *for* en utsettelse. Departementet går ikke nærmere inn på en vurdering av disse forholdene i denne meldingen fordi problemstillingene som er knyttet til eventuelle endringer i rammevilkårene for UMTS med hensyn til samfunnsmessige hensyn er helhetlig drøftet i det forrige stortingsfremlegget, og fordi vurderingene som gjøres der i all hovedsak er de samme i dag.

I St.meld. nr. 32 (2001–2002) ble det foreslått å åpne for større grad av nettverksdeling. Det ble understreket fra departementets side at regler for slikt samarbeid måtte etableres raskt og før det var blitt gjennomført en for omfattende utbygging. Et nytt moment til fordel for å etterkomme ønsket om utsettelse er at dette vil gi både eksisterende og evt. nye konsesjonærer større muligheter for samarbeid i utrulling av UMTS-nett. Forslaget om nettverksdeling er positivt mottatt av konsesjonærene, og vil dersom det blir en realitet, kunne bety store kostnadsbesparelser for konsesjonærene i forbindelse med UMTS-utbyggingen og samfunnsøkonomiske fordeler, i form av en mer skånsom og effektiv utbygging. Med grunnlag i at det ennå ikke har blitt tatt stilling til dette forslaget, er det etter departementets vurdering også nødvendig å etterkomme ønsket om utsettelse for at konsesjonærene og samfunnet skal kunne dra nytte av forannevnte effekter. Dette er bl.a. påpekt i anmodningen fra NetCom.

Videre kan det i denne sammenheng også vises til at St.meld. nr. 32 (2001–2002) ennå ikke har blitt behandlet i Stortinget. En av konsekvensene av dette er at departementet ikke har utlyst den ledige konsesjonen etter Broadband Mobile ved auksjon. Dersom det fortsatt ikke skal gis utsettelse, så vil en eventuelt ny konsesjonær komme på ytterligere etterskudd i forhold til de nåværende konsesjonærene.

Selv om 3G-tjenester allerede er, eller i løpet år i 2003 vil bli, kommersielt introdusert i flere europeiske land, vil en utsettelse tilsvarende den NetCom anmoder om, ikke medføre at Norge blir liggende etter tilsvarende utvikling i EU-landene. En utsettelse vil innebære at utbyggingen i Norge rent tidsmessig harmoniseres med tilsvarende utbygging i resten av Europa generelt sett.

3.3.2 Oppsummering og konklusjon

Departementet finner med bakgrunn i ovenstående at det best tjener de telepolitiske målsetningene at de gjenværende UMTS-konsesjonærene, Telenor Mobil og NetCom, blir gitt utsettelse i forhold konsesjonenes vilkår om utbyggingstakt. Samfunnsøkonomiske hensyn kan tale for dette, og det synes i store trekk ikke som en utsettelse gjør at Norge tidsmessig vil stå tilbake for utviklingen i EU. Departementet foreslår derfor at det blir gitt en 15 måneders utsettelse av konsesjonenes utbyggingsfrister mot at konsesjonærene yter et vederlag for denne vilkårslettelsen. Vederlagets størrelse fastsettes av myndigheten.

4 Andre spørsmål

4.1 NMT 450

Innledning

I St.meld. nr. 32 (2001–2002) ble det i kapittel 2 gitt en kort omtale av mobilsystemet NMT 450. Omtalen ble gitt i forbindelse med oversikt over hvilke mobilsystemer som finnes i det norske mobilmarkedet. NMT 450-systemet er det eldste av de operative mobilsystemene i markedet. Systemet som gjerne omtales som første generasjons mobilsystem (1G), bygger på analog teknologi. I tillegg til at NMT 450 er etablert med stor geografisk dekning i Norge, gir systemet dekning et godt stykke til havs. Bakgrunnen for systemets gode dekningsomfang er den lange rekkevidden til frekvensene som systemet bygger på.

NMT 450-nettet ble introdusert i markedet på begynnelsen av 1980-tallet, men formell konsesjon ble først tildelt Televerket ved Telemobil i 1991. NMT 450-konsesjonen ble i utgangspunktet gitt virkning frem til 1. november 2003, men konsesjonsperioden ble høsten 2001 vedtatt forlenget til 31. desember 2004. Bakgrunnen for forlengelsen var bl.a. at det på det tidspunktet Telenor Mobil iht. konsesjonen skulle varsle brukerne om avvikling av NMT 450-nettet, ikke var klarlagt om det ville bli satt i gang kommersiell produksjon av digitalt mobilkommunikasjonsutstyr for frekvensbåndet som systemet bygger på. For å få kontinuitet i bruk av frekvensene i 450 MHz-båndet, er det i utgangspunktet lagt opp til og varslet om at ny utlysing og tildeling av disse frekvensene skal skje i løpet av 2003.

Spørsmålet om hva som videre skal skje med NMT 450 og frekvensene som systemet bygger på er ikke nærmere drøftet i St.meld. nr. 32 (2001–2002). Departementet har nå mottatt en oppsummering fra Post- og teletilsynet om gjennomført høring om fremtidig utnyttelse av frekvensene i 450 MHz-båndet. I oppsummeringen kommer Post- og teletilsynet også med en anbefaling om fremtidig utnyttelse. Med grunnlag i at NMT 450-systemet i dag gir dekning til områder som vil stå uten dekning fra andre mobilsystemer dersom det avvikles, finner departementet det riktig å orientere

Stortinget om den videre håndteringen av NMT 450-systemet.

Høring

Post- og teletilsynet gjennomførte i perioden 17. desember 2001 til 15. februar 2002 en høring blant markedsaktørene om utnyttelse av NMT 450-frekvensene etter NMT-konsesjonens utløp. I høringen ble det spesielt bedt om svar på spørsmål om hvilke teknologier som fremstår som aktuelle for dette frekvensbåndet, hvor mange blokker båndet bør deles inn i, behovet for omdisponering av tilgrensede frekvensbånd og eventuell bruk av dekningskrav og beskyttelsesbehov i forhold til andre brukere. Det innkom til sammen 13 svar.

I forhold til spørsmålet om teknologivalg, finner Post- og teletilsynet at høringen utpeker to hovedteknologier for fremtidig bruk av 450 MHz-båndet, nærmere bestemt CDMA 450 og GSM/EDGE 400. CDMA 450 er en tilpasning av eksisterende CDMA 2000, som er en av de fem standardiserte 3G-teknologiene som er inntatt under IMT 2000 av ITU (UMTS er en av de andre standardiserte 3G-teknologiene). Overgang fra NMT til CDMA vil dermed innebære en direkte overgang fra 1G til 3G i 450 MHz-frekvensbåndet. CDMA-teknologien er godt utviklet og 450 MHz-frekvensene gir plass til tre CDMA-kanaler, noe som vil gi svært god dataoverføringskapasitet. Det opplyses også at det vil være mulig å gradvis fase inn CDMA 450 samtidig som NMT 450 fases ut. CDMA 450-nett er kommersielt operative i flere land, og basestasjoner og terminaler er tilgjengelig i markedet.

GSM/EDGE 400 er den samme teknologien som vi kjenner fra GSM 900/1800-nett, altså et andre generasjons mobilsystem (2G). Ericsson og Nokia har utviklet både basestasjoner og terminaler for denne teknologien, men har signalisert bl.a. til svenske myndigheter at de ikke har til hensikt å fortsette utviklingen av GSM 400 av hensyn til liten interesse i markedet for denne teknologien.

Ingen av de som uttalte seg i høringen peker på en videreføring av NMT 450-teknologi som et rea-

listisk alternativ, og Post- og teletilsynet anser det som trolig at nettet vil bli lagt ned ved utløpet av konsesjonsperioden, enten som følge av manglende lønnsomhet, eller fordi utstyrsleverandørene ikke lenger vil tilby teknisk support. Telenor Mobil har i brev til departementet varslet at det ikke er aktuelt å fortsette med kommersiell drift av NMT 450 etter at konsesjonsperioden løper ut ved utgangen av 2004.

Når det gjelder inndelingen av 450 MHz-frekvensbåndet, har samtlige høringsinstanser som har uttalt seg om dette, gitt uttrykk for at frekvensressursen kun gir grunnlag for utbygging av ett enkelt nett, uavhengig av teknologivalg. Konkurransetilsynet har i høringen advart mot at tilgang til frekvensressursen vil kunne gi grunnlag for utnyttelse av markedsmakt, men peker på at dette i tilfellet kan løses ved enten å innføre restriksjoner på hvor stor del av ressursen hver enkelt tilbyder skal få eller ved å benytte en tildelingsmetode som gir incentiver til å tilby andre operatører tilgang til lavest mulig pris. Telenor har i høringen gitt uttrykk for at det i forhold til denne frekvensressursen, bør vurderes å stille vilkår om plikt til å tilby nasjonal roaming for andre tilbydere av offentlige mobilkommunikasjonssystemer.

I forhold til behovet for omdisponering av tilgrensende frekvensbånd, fremgår det av oppsummeringen at ingen av høringsinstansene har tatt til orde for at det er behov for dette på kort sikt, men at det likevel kan være interessant på noe lengre sikt med tanke på kapasitetsøkning. Slik Post- og teletilsynet tolker tilbakemeldingen, er dette et uttrykk for at det trolig ikke er interesse for etablering av mer enn ett nett i dette frekvensområdet selv om tilgrensende frekvensbånd omdisponeres.

Ingen av høringsinstansene har tatt til orde for bruk av dekningskrav ved fordeling av denne frekvensressursen. Enkelte har gitt uttrykk for at det er viktig å opprettholde sikker og god mobildekning også utenfor de områdene som har GSM-dekning, mens andre har gitt uttrykk for at dekningsgraden bør fastsettes ut fra forretningsmessige kriterier.

Post- og teletilsynets anbefaling

Post- og tilsynet har med bakgrunn i høringssvarene, gjennomført en grundig vurdering av hvordan NMT 450-frekvensene bør utnyttes i fremtiden.

Tilsynets konklusjoner kan kort oppsummeres i følgende punkter:

- Frekvensene bør lyses ut som en samlet blokk i løpet av 2003.
- Det er per i dag ikke stor interesse for endring av eksisterende frekvensbruk av tilgrensende frekvensbånd. Dette kan likevel være aktuelt på lengre sikt.
- Det ser ikke ut til å være grunn til å stille vilkår i tillatelsen som begrenser aktørenes teknologivalg. Det vil si at det kan legges opp til at den som får frekvenstillatelsen selv kan bestemme hvilken teknologi han vil anvende.
- GSM-teknologi ser ikke ut til å være et realistisk alternativ i dette frekvensbåndet.
- En alternativ 3G-teknologi, CDMA 450, ser ut til å være den mest aktuelle.
- Det bør ikke stilles krav om dekningsgrad i frekvenstillatelsen. Eventuelle ønsker om utbygging ut over det som er forretningsmessig lønnsomt bør realiseres på andre måter.
- Frekvensressursene i 450-båndet er spesielt godt egnet til å oppnå geografisk dekning i trafikksvake områder, sammenlignet med GSM- og UMTS-nettene.
- Disse frekvensressursene er også godt egnet for å legge til rette for økt konkurranse i mobilmarkedet, for eksempel gjennom etablering av en ny mobiloperatør.

Departementets vurdering

Som nevnt innledningsvis tar departementet og Post- og teletilsynet i samarbeid, sikte på å utlyse og tildele tillatelse for 450 MHz-frekvensene i løpet av 2003. Realisering av overordnede telepolitiske mål slik disse bl.a. kommer til uttrykk i gjeldende telelovgivning, vil være retningsgivende for hvordan tildelingen skal tilrettelegges, herunder hvilke vilkår som det evt. vil være naturlig å knytte til tillatelsen. Høringen og tilsynets anbefaling vil danne grunnlaget for det arbeidet som skal gjøre. Med grunnlag i at frekvensressursene i 450-båndet er spesielt godt egnet til å oppnå geografisk dekning i trafikksvake områder, sammenlignet med GSM- og UMTS-nettene, vil det bli lagt særlig vekt på å finne frem til en realistisk måte å utnytte disse frekvensene på som vil gi en best mulig geografisk dekning.

5 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslagene i meldingen vil ikke innebære umiddelbare administrative konsekvenser.

Forslaget om at de ledige UMTS-konsesjonene bør lyses ut og tildeles ved auksjon vil kunne gi inntekter til statskassen.

Forslaget om å gi 15 måneders utsettelse for de eksisterende konsesjonærene, Telenor Mobil og NetCom vil kunne ha store økonomiske konsekvenser for disse selskapene. Selskapene vil som følge av forslaget få lavere samlet kapitalbinding, bedre tilpasning av investeringene til markedsutviklingen m.v. Det er vanskelig for staten å tallfeste denne besparelsen. Departementet mener likevel at det er hensiktsmessig at Telenor Mobil og NetCom skal kompensere staten for utsettelsen, fordi

forslaget om utsettelse etter departementets oppfatning totalt sett vil gi en betydelig økonomisk gevinst for selskapene.

Samferdselsdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 7. februar 2003 om tilleggsmelding til St.meld. nr. 32 (2001–2002) om situasjonen i den norske mobilmarknaden blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Anmodning 10. oktober 2002 fra NetCom

NetCom AS' utbygging av UMTS – anmodning om vurdering avendring av konsesjonens utbyggingstakt

Ved kgl. res. 1. desember 2000 ble NetCom as (NetCom), som en av fire, tildelt konsesjon for utbygging og drift av et UMTS-nett i Norge.

NetCom har tidligere rapportert status på utbygging av UMTS pr 31.12.2001. NetCom vil her ved gi Samferdselsdepartementet en foreløpig orientering om status og fremdrift for NetComs utbygging slik situasjonen ser ut i dag.

Samferdselsdepartementet har av eget tiltak foretatt en vurdering av spørsmålet om behovet for endrede rammevilkår for UMTS i St. meld. nr. 32 (2002–2002) «Om situasjonen i den norske mobilmarknaden» (heretter omtalt som «mobilmeldingen»). Departementet drøfter her spørsmålet og angir en rekke argumenter for og mot utsettelse, men konkluderer med at forpliktelsene står fast. NetCom ønsker med dette, mht de vurderinger som er gjort i mobilmeldingen, og basert på en redegjørelse av de ulike argumentene sett fra NetComs ståsted, å anmode Samferdselsdepartementet på ny vurdere behovet for å utsette fristene for utbygging av UMTS – og forelegge dette for Stortinget i forbindelse med behandlingen av mobilmeldingen. I denne forbindelse vises det også til brev til Samferdselsdepartementet fra Stortingets samferdselskomite av 02.10.2002.

Det forhold at NetCom fremmer denne anmodningen, kan i seg selv ses som et nytt moment av betydning i saken. Det avgjørende er imidlertid de konkrete argumenter som foreligger for å utsette konsesjonens krav til utbyggingshastighet – og at dette etter NetComs oppfatning bør gjennomføres for at målene bak tildelingen av UMTS-konsesjonene lettere kan oppnås.

1 Sammendrag

Årsakene til at det har oppstått forsinkelser i forhold til UMTS-konsesjonens krav er dels teknologiske forhold, dels store endringer i kapitalmar-

kedet, og dels markedsmessige forhold. Alle disse forhold griper inn i hverandre. Det som ser ut til å være en felleseuropeisk situasjon er at markedet for UMTS-tjenester ligger vesentlig lenger frem i tid enn hva man antok på konsesjonssøknadstidspunktet.

NetCom vil i dette brevet påvise at en utsettelse vil være med på å føre til «*at dei telepolitiske måla lettare kan verte nådde*»¹.

Det er særlig hensynet til effektiv bruk av ressursene (samfunnsøkonomisk effektivitet) som tilsier en utsatt utbygging.

Et annet hovedpoeng er at norske sluttbrukere, herunder IKT-næringen og næringslivet forøvrig, ikke vil tape på en utsettelse. Tvert imot vil en forsering av utbyggingen ut over det som en naturlig aggressiv markedsutvikling tilsier, redusere mulighetene til å tilby lave priser og gode tjenester. Å legge til rette for en mest mulig effektiv utbygging av UMTS-nettet er en fundamental forutsetning for å bygge opp et marked basert på UMTS, og som kan sikre at Norge vil ligge i fremste rekke som på GSM. Departementet påpeker selv at en utbygging som er mer kostbar enn nødvendig vil ha direkte relevans for samfunnsøkonomiske aspekter; «*På lang sikt vil lågare kostnader gjø lågare priser for sluttbrukarane*». Dette er et av de viktigste hensyn som bør vektlegges mye sterkere enn hva tilfellet har vært så langt.

2 NetComs konsesjonsforpliktelser – bakgrunn

NetComs konsesjonsforpliktelser mht. dekning og utbyggingshastighet er, som det fremgår av konsesjonens pkt. 6, meget ambisiøse. Likevel var ikke NetComs konsesjonssøknad – og følgelig også konsesjonsforpliktelsene, av de mest aggressive og optimistiske. To av konsesjonærene har i ettertid, som kjent, ikke klart å oppfylle sine forpliktelser. Broadband Mobile har gått konkurs. Status for Tele 2 er at de på langt nær har bygget iht. sine konsesjonsforpliktelser. Tele 2 har nylig inngått MVNO-avtale med Telenor Mobil. Det synes usannsynlig at Tele 2 kommer til å fullføre den utbygging de har tatt på seg. Realiteten er følgelig

¹ Jf mobilmeldingen pkt. 4.5.2

at det i dag kun er to aktuelle utbyggere av land-sdekkende UMTS-infrastruktur i Norge – hhv. NetCom og Telenor Mobil.

NetComs utbyggingsforpliktelser i henhold til konsesjonen fremstod ved inngivelsen av anbudet som realistiske – gitt markedsutsiktene på det tidspunkt. Anbudet var basert på en gjennomarbeidet forretningsplan, og denne var igjen basert på bl.a. undersøkelser blant leverandører mht. tilgang på nettinfrastruktur og terminaler, og på NetComs kunnskap og erfaring mht. tid og omkostninger ved utvikling av markeder, og introduksjon av nye tjenester.

NetComs konsesjonssøknad tok således utgangspunkt i en del faktiske forutsetninger med hensyn til tekniske og markedsmessige forhold. Vi viser til NetComs konsesjonssøknad for en nærmere konkretisering av søknadens enkelte elementer.

NetCom la bl.a. til grunn at UMTS-terminaler skulle være tilgjengelige i suksessivt bedre kvaliteter og økt volum, men med kommersielle volum på dual-mode terminaler fra desember 2001. I dag er en nøktern status at dette vil komme på markedet mot sommeren 2003 med nødvendig funksjonalitet for å kunne benyttes mellom GSM og UMTS-nettene. Dette er produsentenes prognoser, som siden 2001 har vært beheftet med svært mange usikkerhetsfaktorer.

Også på nettverkssiden har det vært betydelige forsinkelser. Disse er isolert sett konsumert av terminalproblemene. Noe av bakgrunnen for terminalsituasjonen er likevel at UMTS-standarden (også kalt 3GPP 99) som nettverket bygges på basis av, knapt nok er endelig. Det har vært en rekke endringer til denne standarden i løpet av de siste 12 måneder og som har medført at terminaler ikke har kunnet produseres i noe volum og dual mode. Det gjenstår derfor å se om prognosene for lansering holder.

Like viktig som evnene til å bygge ut, var en realistisk mulighet til å utvikle tjenestemarkedet i henhold til den beskrevne forretningsplanen i takt med investeringene i infrastruktur. NetCom la til grunn at utviklingen av et marked for UMTS-tjenester skulle starte opp i takt med tilgangen på utstyr og terminaler. NetCom baserte introduksjonen av UMTS overfor brukerne på erfaringer mht. forhold som «tregheter» i kundemassen, på opplæringsbehov ved introduksjon av nye tjenester og behov for subsidiering av terminaler. En vesentlig forutsetning var i denne sammenheng bidrag fra andre aktører både nasjonalt og internasjonalt til utvikling både av brukervennlige terminaler og interessante tjenester. NetCom vil bidra aktivt i å få

frem og markedsføre nye tjenester, men som det også ble lagt til grunn for konsesjonssøknaden, har NetComs strategi hele tiden vært ikke selv å ta hovedansvaret for tjenesteutviklingen på UMTS, men overlate dette til andre innholdsleverandører.

Håndtering av usikkerhet i forkant av konsesjonssøknaden er i utgangspunktet NetComs og andre konsesjonssøkeres ansvar, jf. også nedenfor. Som erfaringene fra Norge og Europa for øvrig har vist, har det imidlertid vært svært vanskelig å ta tilstrekkelig høyde for den risiko for endrede forutsetninger som tiden etter konsesjonstildelingene viste seg å innebære. Vekten av risikoen for forutsetningssvikten må ses i relasjon til dette. Det vil videre også være slik at måten den norske prosessen var lagt opp på, med ett «blindt» bud, i praksis gjorde det vanskelig på forhånd å ta høyde for ikke-overskuelige bristende forutsetninger. Med tanke på den sterke konkurransen, og de rådende omstendigheter på denne tiden, ville det ikke være realistisk å kreve, eller rimelig å bebreide aktørene, for ikke å ha vist tilbakeholdenhet gjennom reservasjoner.

Det har i løpet av de henimot to år som har gått siden konsesjonstildelingen vist seg at forutsetningene for utbyggingen ikke har slått til. Endringene har vært av en karakter og størrelsesorden som har gått ut over det NetComs forretnings- og utbyggingsplaner rent faktisk tok høyde for. Som vi kommer tilbake til nedenfor under pkt. 4, har dette ført til forsinkelser som har forplantet seg i flere ledd. Etter NetComs syn er vi utenfor det risikofelt en aktør med rimelighet måtte forventes å ha tatt høyde for i forbindelse med innlevering av konsesjonssøknaden for UMTS. Det sentrale er imidlertid i denne sammenheng at som følge av de endringer som har skjedd, tilsier målene bak utlysingen av UMTS at utbyggingen utsettes, men slik at det fremdeles kan slås fast at Norge skal ligge i fremste rekke i utviklingen av billige og fremtidsrettede kommunikasjonstjenester.

Det er i denne sammenheng viktig for NetCom å understreke at NetCom ikke har redusert sine ambisjoner om å ligge i front og være markedsleder når det gjelder utbygging av UMTS. Vi tror vi har alle forutsetninger for å få dette til. UMTS konsesjonen, og den forpliktelsen NetCom tok på seg, er et uttrykk for NetComs ambisjoner på dette tidspunktet. Dette står fast. I lys av utviklingen og dagens situasjon tilsier imidlertid de samme ambisjonene en hastighet på utrulling av infrastruktur som utsettes noe i tid.

3 Status for NetComs utbygging av UMTS

[...]

Unntatt offentlighet, jf. Offentlighetsloven § 5a, jf. Forvaltningsloven § 13.

4 Betydningen av endrede forutsetninger – grunnlaget for utsettelse av konsesjonens utbyggingsforpliktelser

4.1 Utgangspunkt

Det klare utgangspunkt er at en aktør som gir bud på en konsesjon som hovedregel selv må bære risikoen for endringer i teknologi og markedsmessige rammebetingelser. Dette kan det verken nå eller for fremtiden være noen tvil om. NetCom er således enig med Samferdselsdepartementets prinsipielle utgangspunkt slik det er nedfelt i mobilmeldingen:

«Med grunnlag i at søkerne sjølve kunne gjøre bedre vurderingar av den potensielle etterspurnaden i marknaden for UMTS-tenester og kostnadene ved nettutbygginga [...] Det må difor kunne leggjast til grunn at søkerne hadde ei oppmoding til å ta omsyn til denne uvissa [...]. Samferdselsdepartementet meiner difor at konsesjonærene sjølv må bære risikoen for at føresetnader [...] seinare har endra seg.»

Juridisk sett er det på den andre side ikke tvilsomt at myndighetene har rett til å foreta justeringer i konsesjonsbetingelsene, jf. også mobilmeldingen.

Det kan naturligvis hevdes at NetCom selv må bære risikoen for endrede forhold – uavhengig av om NetCom skulle eller kunne tatt hensyn til dette.

NetCom mener imidlertid det går det en grense der forutsetningssvikten er så betydelig og uforutsigbar at det ikke lenger er rimelig eller hensiktsmessig å sanksjonere avvik fra konsesjonen, men ta konsekvensen av endrede forutsetninger gjennom endrede vilkår. Etter vår oppfatning gir ovennevnte sitat fra mobilmeldingen en retningslinje for hvor denne grensen bør gå; der hvor en er utenfor det en med rimelighet kunne forvente at søkerne hadde oppfordring til å ta hensyn til på søknadstidspunktet bør det tas hensyn til forutsetningssvikten ved myndighetsutøvelsen.

Spørsmålet er videre, slik det heter i mobilmeldingen, om:

«[...] det med grunnlag i den utviklinga som har skjedd i tida etter tildelinga er behov for å endre vilkåret om utbyggingstakt, [...], for at måla bak tildelinga lettare kan verte nådde.»

Dette tilsier en bred vurdering og avveining av så vel bedrifts- som samfunnsøkonomiske hensyn.

Nedenfor vil NetCom redegjøre for betydningen av de ulike endrede forutsetningene. Selv om dette dels er forhold og virkninger som var kjent for Samferdselsdepartementet i forkant av mobilmeldingen, er relevans og vekt endret som følge av den tid som har gått. Dels er det også snakk om nye momenter som har kommet til etter at mobilmeldingen ble lagt frem. I tillegg ønsker NetCom å peke på enkelte momenter som ikke er trukket frem i mobilmeldingen. NetCom vil også gå inn på de argumenter som er anført mot å gi utsettelse, herunder betydningen for fremtidige auksjoner, utvikling av det norske mobilmarkedet samt spørsmålet om UMTS blir forsinket som følge av operatørenes ønske om å «melke» restene av GSM markedet på bekostning av samfunnets ønske om tidligst mulig tilgang på 3G-tjenester.

4.2 Avvik fra forutsetninger lagt til grunn ved tildeling av konsesjon for UMTS

Årsakene til at det har oppstått forsinkelser i forhold til UMTS-konsesjonens krav er dels teknologiske forhold, dels store endringer i kapitalmarkedet, og dels markedsmessige forhold. Alle disse forhold griper inn i hverandre. Det som ser ut til å være en felleseuropeisk situasjon er at markedet for UMTS-tjenester ligger vesentlig lenger frem i tid enn hva man antok på konsesjonssøknadstidspunktet. De siste uavhengige analyser av mulighetene på UMTS-markedet har vært negative, og enkelte analytikere går langt i å si at myndighetene må foreta grep i løpet av 2002 for at UMTS ikke skal bli en katastrofe for operatørene². Utviklingen har ført til at myndighetene i flere europeiske land³ har gått med på å revidere konsesjonsvilkårene til konsesjonshaverene. De som ikke har gjort dette, har imidlertid forpliktelser som ligger lenger ut i tid enn Norge. Av betydning er det også at konsesjonene er videre tildelt for en lengre tidsperiode enn tilfellet er i Norge, jf. nedenfor pkt. 4.3.

Årsaksbildet er, som det fremgår ovenfor, sammensatt. Til orientering vedlegges en pressemelding fra Datamonitor⁴ som oppsummerer noen av hovedproblemene rundt UMTS.

² Se f.eks. pressemelding fra Datamonitor av 16.08.2002.

³ F.eks. Spania, Portugal, Belgia og Polen.

⁴ Datamonitor er et britisk analysefirma som har spesialisert seg på bl.a. analyser innen telesektoren – se www.datamonitor.com

Pressemelding fra Datamonitor av 16. august 2002

Forsinkelsene som dannet grunnlag for NetComs rapportering av pr. 31.12.2001, er i dag i seg selv ikke hindrende for utbygging av UMTS. I hovedsak dreide det seg om forsinkelser på utstyrssiden (både infrastruktur og terminaler). En god del av disse problemene er nå løst, noen vil bli løst i løpet av inneværende år, og noen i Q1 2003 iflg. leverandørene. Det er teknisk mulig å sette opp et UMTS-nett.

Samtidig er det klart at nettopp de tekniske vanskeligheter som har oppstått etter tidspunktet for konsesjonssøknaden og konsesjonstildelingen har gitt negative ringvirkninger, og medført at markedsutviklingen er forskjøvet i tid. Dette har igjen gitt den effekt at selv om det nå er mulig å sette i drift et UMTS-radionett, vil det ikke være mange kunder i dette nettet på lang tid ennå.

Som beskrevet i pkt. 2 var NetComs (som andre aktører) forretningsplan for UMTS basert på en grunnleggende forutsetning om kopling og sammenheng mellom utbygging av nett, utvikling av tjenester og investeringer i selve det å etablere et marked for UMTS-tjenester.

Erfaringer fra så vel det norske og internasjonale mobilmarkedet, innføringen av digital kringkasting som Internett-markedet, viser at det tar lang tid å få etablert et marked av noe omfang. Brukerne må «læres opp» og tilvennes nye produkter og tjenester. Flere internasjonale analyseselskap har pekt på at opptaket av datatjenester (med unntak av SMS) endog har vært lavere enn forutsatt. I den situasjonen som har oppstått vil det ev. kreve enorme investeringer å forsere oppbyggingen av markedet slik at den samsvarer med nettutbyggingen. Samfunnsøkonomiske hensyn taler mot en slik forsert investering.

En annen utfordring aktørene på markedet vil møte er at kostnadene til kundeakkvisisjon, for å få brukere til UMTS-nettet, vil bli svært høye. Operatørene må slik markedet ser ut i dag, og med det tilsvarende tjenestetilbud som i starten vil finnes på UMTS, investere store beløp for å få kunder til å ta i bruk UMTS-nettet. Uansett vil det ta betydelig tid å få til en migrasjon av betydning over i UMTS.

Analysen viser at betalingsvilligheten for UMTS-terminaler i Europa vil ligge på ca. EUR 250

(jf. Datamonitor Vedlegg 1). Prisen produsentene vil kreve vil i utgangspunktet rimelig sikkert ligge på EUR 1200–1300. Dette innebærer, om man skal bygge opp markedet, en enorm subsidiering fra operatørenes side – langt mer enn man så på GSM. Et eksempel viser dette: Tenker vi oss at NetCom med sine 1 million kunder – for eksempel tar som målsetting å migrere 30% av disse til UMTS, så vil det kreve subsidier på rundt kr 2,1 milliarder med de prisantydninger som er gjort over. Skulle man være av den oppfatning at betalingsvilligheten er større enn EUR 250 og prisen fra leverandør lavere enn EUR 1250, snakker vi likevel om subsidiebeløp i milliardklassen.

I tillegg til dette kommer kostnader til tjenesteoppbygging, markedsføring osv. Disse kostnader vil måtte tas igjen i form av høyere priser overfor sluttbrukere.

Når det gjelder terminalsituasjonen er det i dag ingen terminaler som tilfredsstiller de krav en operatør og dets kunder kan stille til terminaler. De største produsentene av terminaler har offentliggjort at de vil lansere dual mode telefoner i løpet av første halvår 2003⁵ og da i et visst volum. Det som fortsatt ikke er avklart rent teknisk er såkalt «handover» mellom 2G og 3G-nettene, altså sømløs overgang mellom de to nett. Når dette blir avklart er pr i dag ikke helt på det rene og hvilke problemer man da eventuelt møter er heller ikke overskuelig.

Denne usikkerheten er fremdeles med på å begrense utviklingen av UMTS-tjenester nasjonalt og internasjonalt.

Når det gjelder tjenester i UMTS-nettet, så er NetCom avhengig av å kjøpe en god del av sitt innholdstilbud fra utenforstående innholdsleverandører. Det er betydelig kapitaltørke for innholdsprodusenter som tidligere hadde gode rammevilkår. Det synes ganske åpenbart at slikt innhold ikke blir produsert selv om nettet skulle vært fullt utbygget, så lenge det ikke finnes kapital til å fremskaffe de gode tjenestene.

Samtidig er det NetComs oppfatning at brukerne best vil være tjent med en forholdsvis rask, men noe mer gradvis overgang til UMTS enn det konsesjonene, slik de i dag virker, legger opp til. De tjenestene som det uansett ville være aktuelt å starte opp med for å modne markedet på UMTS, er «enkle» tjenester som kan tilbys likeverdig via et oppgradert GSM-nett. En UMTS-utbygging som forseres raskere enn markedet kan gi grunnlag for, vil måtte bety mindre effektiv utnyttelse av ressursene, og et dyrere tjenestetilbud.

I denne sammenheng viser vi til analyser som er gjort i forhold til antall brukere de første årene

⁵ Jf. Dagbladet 26.09.2002, artikkelen «Her er Nokias UMTS-telefon»

med UMTS⁶, og tilhørende lønnsomhet. Selv om det vil være mulig for et stort antall mennesker å ta i bruk tjenestene, vil få ønske å gjøre det.

NetCom vil her legge til at det overhodet ikke vil være aktuelt å stanse utbyggingen av UMTS i den periode det er snakk om, men om å redusere takten i utbyggingen til et nivå der markedet og nettutbyggingen kan følge hverandre.

Vi forstår på prinsipielt grunnlag bekymringen om at Norge skal sakke akterut som følge av at aktørene kun ser UMTS som en predator, og derfor ønsker å utsette utbyggingen for å tjene penger på å presse de siste rester ut av GSM. NetCom vil til dette vise til at Norge i dagens situasjon ligger langt foran alle andre land det er naturlig å sammenlikne seg med. Forsert utbygging gir ikke Norge og norske brukere fordeler, men potensielt varige ulemper i form av et ineffektivt utbygget UMTS-nett med dyre tjenester som en følge. Som vi vil komme tilbake til vil hensynet til næringsutvikling kunne ivaretas på et langt lavere utbyggingsnivå. Gjennom utbyggingen av GSM har NetCom over lang tid vist at kreftene i det norske telemarkedet i seg selv er av en slik karakter at det virker drivende på tilbudet av nett og tjenester, og at dette kanskje er den viktigste årsaken til at Norge i dag er i fremste rekke mht. tjenestetilbud på mobilområdet. Det er ingen grunn til at ikke denne drivkraften fremdeles vil være tilstede i fremtidens UMTS-marked. Endelig understrekes det at NetComs anmodning til departementet om å revurdere utrullingstempoet er begrenset til hva som må anses som en rimelig tid for å få samsvar mellom marked og nettutvikling.

Markedsutviklingen er dels et resultat av internasjonale forhold, og den globale og nasjonale nedgangen i økonomien. Etter at konsesjonstildelingen har funnet sted, har de økonomiske rammevilkårene for UMTS-markedet endret seg drastisk. Nedgangen i verdensøkonomien generelt og telekommunikasjon spesielt, har ført til langt mindre forhåpninger til mulighetene for å tjene penger på UMTS på kort og mellomlang sikt. Dette har hatt en betydelig innflytelse på tjenesteutviklingen nasjonalt og internasjonalt. Dels skyldes dette at etterspørselen internasjonalt er redusert, og dels skyldes det at kapitalmarkedene er lite villige til å investere i UMTS, og innhold beregnet for UMTS,

på grunn av den høye risikoen som anses å være i dette markedet.

NetCom tror ikke at Norge, uten store omkostninger, kan endre dette forholdet ved å kreve en utbygging av det omfang som konsesjonene i dag gjør – langt foran resten av Europa.

En kan alltid diskutere hva som kommer først – om nettet skal dra i gang tjenester eller motsatt, men det er utvilsomt slik at det må være en viss sammenheng mellom tilbud og etterspørsel samt brukernes evne til å ta i bruk nye tjenester. Det er her to problemer som vi møter som operatør; det ene er terminalsiden (ingen fullgode terminaler – ingen etterspørsel) og det er prisen på så vel tjenester som terminaler og om slike finnes i fullverdig teknologisk utgave (høy pris – ingen etterspørsel). Det som følgelig er hovedproblem for UMTS, er at konsesjonens utbyggingskrav ligger så langt foran den markedsmessige utviklingen at markedet (med unntak av noen ganske få «early adapters») i en overgangsperiode ikke vil se noen nytte i å ta i bruk UMTS.

4.3 Forholdet til konsesjonsperiodens lengde

NetCom har allerede investert betydelige beløp, og vil fremover fortsette å investere ytterligere i UMTS mht. utbygging, drift og markedsutvikling. Dette er investeringer som i sin helhet, etter de forutsetninger konsesjonen bygger på, skal kunne forrentes i konsesjonsperioden frem til 1. desember 2012. Varigheten av de konsesjonene som er tildelt i Norge er alt i utgangspunktet av de absolutt korteste i Europa. At etableringen av UMTS har blitt forsinket på grunn av de forhold som det er redegjort for ovenfor, har redusert driftsperioden. Således er inntjeningsperioden som var forutsatt ved konsesjonstildelingen redusert tilsvarende – forutsatt at konsesjonens krav står fast.

Dette innebærer for det første at NetCom og andre må stille sterkere krav til inntjening over konsesjonsperioden. Dette vil i neste omgang kunne påvirke de priser som må tas i så vel videresalg, som sluttbrukermarkedet. Bl.a. av denne grunn ble både kravene til utbyggingstakt og varigheten av konsesjonen for GSM forskjøvet to år frem i tid. Gitt at UMTS-konsesjonens krav står fast vil NetCom i sammenlikning med GSM-konsesjonen, bli rammet av et krav til uforholdsmessig store investeringer tidlig i perioden, samtidig som varigheten av konsesjonen reelt sett blir vesentlig kortere.

For det andre gir dette NetCom betydelige incentiver til så raskt som mulig å etablere et bærekraftig UMTS-nett. Behovet for å regulere utbyggingstakten vil dermed reduseres.

⁶ Det antas at trafikken det første året etter kommersiell lansering av nettene blir beskleden. Ifølge en analyse fra Res e archLab, presentert på Internettavisen digitoday.no 3. september 2001 vil kun 5 % av befolkningen gå til anskaffelse av UMTS-telefoner det første året etter lansering.

Etter NetComs syn taler det ovennevnte til fordel for en forskjøvet utbyggingstakt i forhold til konsesjonens krav.

4.4 Forholdet til etablering av nye UMTS-nett

Det er i dag (etter alt å dømme) to tilgjengelige konsesjoner for UMTS i Norge.

Dette kan for det første tenkes å gi uttrykk for at et «rent UMTS» nett, slik forutsetningene utviklet seg, ikke korresponderte med de krav konsesjonærene hadde tatt på seg. Dette understreker således omfanget og alvoret i de faktiske forutsetninger som har endret seg etter at UMTS-konsesjonene ble tildelt.

Videre kan det at ingen ny aktør har ønsket å etablere seg, indikere at dette ikke anses attraktivt, sett hen til alternative måter å få tilgang til nett på (bl.a. MVNOTilgang), og de forpliktelser som ligger i eksisterende konsesjoner.

Det er et uttalt mål i norsk telepolitikk å legge til rette for infrastrukturkonkurranse. Samferdselsdepartementets vurdering er at det bør være fire UMTS-konsesjonærer i det norske markedet⁷ dersom det er interesse i markedet for dette. Dette vil iflg. departementet bidra til virksom konkurranse også på nettinfrastruktur. I tillegg vil det ikke være effektiv ressursutnyttelse å la frekvenser det er interesse for ligge ubrukt.

Samferdselsdepartementet synes å legge opp til at konsesjonen(e) skal lyses ut med de samme krav til minsteutbygging som ved forrige utlysning. Dette betyr at det vil være opp til eventuelle søkere å bestemme hvor de vil legge seg i forhold til utbyggingstakt, så lenge de overstiger minstekriteriene. Slike søkere vil ha mye bedre informasjon om mulighetene for gevinst i UMTS-markedet enn det de opprinnelige konsesjonærer hadde da de søkte. Ved tildeling av nye konsesjoner, synes det lite trolig at nivået på forpliktelser vil være av samme nivå som i foregående konsesjonsrunde. De som ble tildelt konsesjon på dette tidspunkt har på den andre side ikke hatt noen fordel av å komme tidlig i gang. Det vil derfor isolert sett kunne virke skjevt og synes urimelig og tilfeldig dersom nye konsesjonærer skulle kunne få tilgang til UMTS-konsesjon til en brøkdel av prisen de eksisterende konsesjonærene har betalt, dersom ikke også de opprinnelige vilkår revideres i forhold til utbyggingstakt.

Selv om nye konsesjonærer skulle komme til UMTS, på andre og bedre betingelser, vil dagens konsesjonskrav likevel kunne påvirke interessen for å etablere UMTS-infrastruktur. Dette som følge av at konsesjonskravene vil fungere som en nedre benchmark for potensielle konkurrenter. En potensiell UMTS-aktør vil måtte konkurrere med andre UMTS-nett på dekning, kapasitet og overføringshastighet.

Nye aktører har imidlertid ikke krav på nasjonal roaming med andre UMTS-nett. Dette fremgår av konsesjonstildelingen, og forutsetningene som lå til grunn for konsesjonssøknadene. Utgangspunktet er dermed at en ny aktør må etablere konkurransedyktig dekning. Dette vil antakelig måtte innebære en utbygging ut over det som i dag anses kommersielt forsvarlig. Konsesjonskravene vil dermed indirekte kunne virke etableringshindrende på nye konsesjonærer, fordi disse vil måtte ta hensyn til å måtte konkurrere med «landsdekkende» nett fra «dag en», noe som vil være kommersielt risikofylt.

4.5 Samfunnsøkonomiske virkninger av utsettelse

I det følgende behandles hovedsakelig forhold av samfunnsøkonomisk art. I den grad det er relevant å vurdere andre hensyn under de enkelte punkt, er dette også gjort. Som et ledd i utredningen av om kravene til utbyggingshastighet bør utsettes, bør Samferdselsdepartementet, i betraktning av spørsmålets viktighet, omfang og kompleksitet, vurdere å innhente en uavhengig samfunnsøkonomisk analyse av fordeler og ulemper ved hhv. å fastholde eller utsette utbyggingskravene, om ikke dette allerede er gjort.

4.5.1 Rentegevinst

En reduksjon i utbyggingstempoet medfører at behovet for investeringer i kostbart kapitalutstyr utsettes. Dette gir en rentegevinst for de berørte selskapene, men også en samfunnsøkonomisk (eller realøkonomisk) gevinst. Den består i at realressurser (realkapital) som kan anvendes til andre formål ikke bindes opp unødig i en periode. Det samfunnsøkonomiske tapet ved å investere i kapitalutstyr som blir uvirksomt i en periode kan regnes ved å ta utgangspunkt i kostnadene ved utstyret og beregne en rentekostnad av dette som avspeiler verdien av den alternative anvendelsen av kapitalen i den uvirksomme perioden⁸.

⁷ Jf mobilmeldingen pkt 4.3.6

⁸ Se Veileder i samfunnsøkonomisk analyse, Finansdepartementet (2000)

4.5.2 Sparte investeringer i ukurant utstyr

En utsatt utbygging vil kunne hindre at konseksjonærene investerer i utstyr som ikke blir brukt, evt. utstyr som blir brukt kun på et minimalt nivå. Ettersom en da slipper å investere i utstyr som forblir ubenyttet, innebærer en utsettelse en reell samfunnsøkonomisk besparelse. Den samfunnsøkonomiske gevinsten er lik den samlede verdien av det utstyret som må kasseres, samt realøkonomiske kostnader knyttet til oppgradering.

4.5.3 Sparte driftskostnader for uvirksomt nett

Som drøftet over er det fremdeles noe usikkert når terminaler, og i særdeleshet dual-mode terminaler, vil bli gjort tilgjengelig for store kundegrupper. Dersom nettet settes i drift 01.12.2002 vil det kunne stå tilnærmet uvirksomt i opptil ett år eller mer før det kommer til anvendelse. Selv om det ikke er trafikk i nettet, eller tilnærmet ingen trafikk, vil det likevel påløpe kostnader knyttet til drift og vedlikehold.

Driftskostnadene består av personalkostnader til ettersyn, drift og vedlikehold og andre kostnader knyttet til driften av nettet, for eksempel elektrisk kraft. Kun en mindre andel av driftskostnadene er lisenskostnader o.l. Slike kostnader er ikke nødvendigvis realøkonomiske kostnader. Vi legger til grunn at minst $\frac{3}{4}$ av driftskostnadene for nettet er realøkonomiske kostnader.

4.5.4 Lavere pris på komponenter

Prisen på de ulike komponentene vil kunne endres. Fordi det delvis er snakk om nyutviklet utstyr, er det mest nærliggende å tro at prisene vil kunne bli lavere dersom man venter med å kjøpe inn. Dette betyr i så fall at besparelser kan oppnås ved en lavere utbyggingstakt. Dette vil igjen få betydning for kapitalbehovet, jf. over.

4.5.5 Større muligheter for samarbeid

En lavere utbyggingstakt vil i praksis gjøre det enklere for aktørene å oppnå kostnadsbesparelser ved samarbeid. Post- og teletilsynet har gått inn for at:⁹

- Selskapene kan dele kostnadene knyttet til alle siter, master, antenner, kabler, kombinere, strømforsyninger, hus, lagre mm.

- Node B-ene kan deles fysisk, men selskapene må ha egne frekvenser
- Radio Network Controllers (RNC), som kontrollerer radiofrekvensene i UMTS, kan deles fysisk
- Alle transmisjonsveier i nettet, dvs. fibre, kabler og radiolinjer kan deles

Mulighetene for å spare kostnader ved en utsettelse av utbyggingen øker betydelig ved en utsettelse. NetCom mener det ligger et betydelig potensiale for besparelser her. NetCom er for øvrig svært positiv til slike tiltak.

4.5.6 Innovasjon og fortrinn for norsk næringsliv

Samferdselsdepartementet peker som nevnt på at en utsettelse vil kunne ha betydning for «*introduksjon av nye og framtidsretta teletjenester over heile landet*». Dette har blant annet en side mot innovasjon og muligheter for å gi norsk næringsliv et fortrinn. Norge har i forhold til resten av Europa ønsket å ligge i forkant når det gjelder kapasitet og overføringshastighet, utbyggingstempo og geografisk spredning av tredje generasjons mobilnett. Dette var antakelig noe av motivasjonen for å velge såkalt skjønnhetskonskurranse fremfor auksjon ved tildeling av UMTS-konsesjonene. En motivasjon for ønsket om å være tidlig ute med utbygging i Norge ble presentert av daværende samferdselsminister Terje Moe Gustavsen på et presseseminar i april i fjor:

«For Norge er det viktig at tidsplanen for UMTS-utbyggingen holdes. På den måten vil Norge bli ett av de første landene i Europa der neste generasjons mobilnett er bygget. Dette vil bety et konkurransefortrinn for norsk næringsliv generelt og IKT – industrien spesielt. Selv om nettene ikke skulle bli tilgjengelig for allmennheten den første tiden, vil industrien kunne teste nettene og starte utviklingen av nye og mer avanserte mobile teletjenester»

Det er verken før eller siden lagt frem noen analyse av realiteten i, og dermed vekten av, dette argumentet. Uten at dette gjøres, fremstår utsagnet som en udokumentert påstand som det er vanskelig å forholde seg til.

Et viktig poeng er at forutsetningen for tildelingsprosessen, som det er vist til i mobilmeldingen, var at aktørene selv skulle bestemme hva konsesjonene var verdt og betale dette via deknings- og utbyggingsforpliktelser. Konsesjonstildelingen hvilte mao. på forutsetningen om søkerens «rasjonelle vilje». Basert på situasjonen på tidspunktet

⁹ Se http://www.npt.no/norsk/nyheter/deling_infrastruktur-umts.html

for tildeling av konsesjoner var dette også tilfellet (så langt det er mulig å ta rasjonelle valg i saker av denne karakter). Med tanke på den forutsetningsvikt som er opplevd, er dette imidlertid ikke lenger tilfellet. Målet med skjønnhetskurransen fra myndighetenes side var å få ut «riktige» bud – men heller ikke mer. I dagens situasjon er det lite tvilsomt at budene var «feil». Et riktig bud i dagens situasjon, i lys av de erfaringer som er høstet i etterkant av konsesjonstildelingen, tilsier en reduksjon av kravene til utbyggingshastighet.

Vi har ovenfor påvist at en for rask utbygging vil medføre at det etableres et UMTS-nett i Norge som er mindre effektivt, og som det har kostet mer å etablere, enn dersom tempoet ble tilpasset de forsinkelser som har oppstått i etterkant av konsesjonstildelingen. Et slikt nett vil verken på kort eller mellomlang sikt styrke norsk næringslivs generelle konkurranseevne.

Det kan videre diskuteres om en utbygging i den størrelsesorden som er krevet i konsesjonene er nødvendig for å oppnå de effektene den tidligere ministeren påpeker mht. å legge til rette for norsk IKT-industri. Det skal i henhold til konsesjonene bygges svært omfattende nett pr 01.12.2002 og tilsvarende pr 01.12.2003. Det kan reises spørsmål om en trenger nett av slike dimensjoner for å gi mulighet til testing og utvikling. Antakelig vil et vesentlig mindre nett være tilstrekkelig for testing og utviklingsformål. Både NetCom og Telenor vil bygge nett som er store nok i denne sammenheng, og vil samarbeide aktivt med tjenesteleverandører i perioden frem mot lansering av UMTS i det kommersielle markedet.

Stimulanser til næringsutvikling i IKT-sektoren krever derfor overveiende sannsynlig ikke et utbyggingstempo som fastsatt i konsesjonene. Forsert utbygging kan endog virke mot hensikten om en får et nett basert på utstyr med gammel funksjonalitet.

Utbygging etter konsesjonsbetingelsene vil som sagt kunne medføre utbygging av et stort antall basestasjoner med utstyr og software som ikke blir brukt eller blir brukt i svært liten grad i en relativt lang periode. Noe av dette utstyret vil måtte byttes ut/oppgraderes etterhvert. Så lenge konsesjonenes krav er oppfylt, er det mulig at operatørene vil drøye utskifting til det eksisterer et marked for tredje generasjons mobilnett, dvs. når terminalene foreligger og er i bruk i stor skala. Norge kan derfor risikere å komme *etter* resten av Europa

med et fungerende nett basert på utstyr som er eldre enn det ville ha vært dersom utbyggingskravene ble forskjøvet.

4.6 Telepolitiske hensyn og måloppnåelse

I mobilmeldingen, og omtalen sier Samferdselsdepartementet som tidligere vist til at endringer i de individuelle konsesjonsvilkårene ikke bør skje med mindre *«ei slik endring vil være foremålsteneleg og fører til at dei telepolitiske måla lettare kan verte nådde»*¹⁰.

I det vi har redegjort for ovenfor mener NetCom å ha påvist at en utsettelse nettopp vil være med på å føre til en bedre måloppnåelse.

Det er særlig hensynet til effektiv bruk av ressursene (samfunnsøkonomisk effektivitet) som tilsier en utsatt utbygging.

Et annet hovedpoeng er at norske brukere ikke vil tape på en utsettelse. Tvert imot vil en forsering av utbyggingen ut over det som en naturlig aggressiv markedsutvikling tilsier, redusere mulighetene til å tilby lave priser og gode tjenester, noe som synes å være en fundamental forutsetning for å bygge opp et marked basert på UMTS. Departementet påpeker selv at en utbygging som er mer kostbar enn nødvendig vil ha direkte relevans for samfunnsøkonomiske aspekter; *«På lang sikt vil lågare kostnader gie lågare priser for sluttbrukarane»*. Dette er et av de viktigste hensyn som bør vektlegges mye sterkere.

Samferdselsdepartementet viser samtidig til at lemping på vilkårene vil kunne påvirke oppfyllelsen av andre telepolitiske mål, så som *«introduksjon av nye og framtidsretta teletenester over heile landet»*. Dette kan etter hva vi forstår dels ha en side mot innovasjon og fordeler for norsk næringsliv, dels forbruker- og distriktspolitiske sider. NetCom mener at begge disse forholdene kan ivaretas innenfor rammen av en utsatt utbygging.

5 Hensynet til fremtidige konsesjonsrunder m.m.

Som departementet påpeker i mobilmeldingen vil det at man lempet på konsesjonsvilkårene kunne ha en negativ effekt for fremtidige konsesjonsrunder¹¹. Denne effekten kan oppstå ved at konsesjonssøkere tilbyr mer enn de tror det er mulig å holde med den baktanke at vilkårene vil bli lempet etter tildelingen.

Dette er etter NetComs mening en reell bekymring. Imidlertid er situasjonen forandret så drastisk siden konsesjonstildelingen at foreliggende sak må sees på som helt spesiell. Dette vil med-

¹⁰ Jf pkt 4.5.2

¹¹ Jf mobilmeldingen pkt 4.5.4

føre at aktørene i fremtidige runder ikke vil oppfatte at en lemping her vil kunne skape presedens. Det skal også legges til at så vel NetCom som Telenor Mobil AS har opptrådt lojalt i forhold til de konsesjoner som tidligere er tildelt.

I sammenheng med dette spørsmålet fremhever departementet også hensynet til de konsesjonssøkere som ikke nådde frem i konkurransen. Etter NetComs oppfatning har ikke dette argumentet noe vekt. Alle tidligere søkere har mulighet til å søke på den (de) ledige konsesjonen på vilkår som overveiende sannsynlig er bedre enn det som det den gang ble søkt om. Dessuten er situasjonen nå så forandret at flere av de som ikke fikk konsesjon antageligvis ser på dette som en fordel. Det vil for øvrig være en forutsetning for at noen skal være interessert i ledige konsesjoner at det lempes på vilkårene. På denne måten kan myndigheten selv styre slik at ingen søkere vil føle seg forbigått ved en etterfølgende lemping av de opprinnelige konsesjonsvilkår.

6 Anmodning om vurdering av endring av UMTS-konsesjonen

NetCom mener at en samlet vurdering av de foreliggende omstendigheter, sett i lys av gjeldende telepolitiske målsetninger, taler for en lemping av konsesjonsvilkårenes krav til utbyggingshastighet.

NetCom mener videre at de mothensyn som foreligger ikke er vektige nok til å veie opp for fordelene ved lemping av vilkårene.

Det som etter NetComs syn vil være en passende utsettelse vil være en utbyggingsplan som forskyves slik at full utbygging er foretatt pr 01.12.2005.

Vi ber om at brevets punkt 3, unntas offentlighet, jf. Offentlighetsloven § 5a, jf. Forvaltningsloven § 13.

Med vennlig hilsen

NetCom as

Barbara Thoralfsson

Administrerende direktør

Vedlegg 2**Statusoversikt over innføringen av UMTS i EU**Tabell 2.1¹

<i>Land:</i>	<i>Utbyggingsfrister:</i>	<i>Status:</i>	<i>Utsettelse?</i>
<i>Østerrike</i>	25 pst. av befolkningen skal ha UMTS dekning innen utgangen av år 2003, og 50 pst. innen utgangen av 2005. Ikke fastsatt eget krav med tidspunkt for kommersiell lansering.	Fire av i alt seks konsesjonærer har startet utbygging.	En av konsesjonærene har anmodet om utsettelse av fristen for utbygging. Avgjørelse ikke kjent.
<i>Belgia</i>	Krav om kommersiell lansering innen sept. 2003, samt at 30 pst. av befolkningen skal ha dekning innen mars 2005, 40 pst. innen mars 2006 [...] og 85 pst innen mars 2008.	Ikke opplyst.	Krav om kommersiell lansering var i utgangspunktet satt til sept. 2002. Det belgiske ministeriet bestemte i februar 2002 å utsette firsten med ett år. Konsesjonærene har anmodet om ytterligere utsettelse til des. 2004. Nasjonal telemyndighet har visstnok stilt seg positive til dette, men ministeriet har ikke publisert noen avgjørelse ennå.
<i>Danmark</i>	30 pst. av befolkningen skal ha dekning innen utgangen av 2004 og 80 pst. innen utgangen av 2008. Ikke fastsatt eget krav med tidspunkt for kommersiell lansering.	Ikke opplyst.	Ingen planer om å revidere utbyggingsforpliktelsene.
<i>Finland</i>	Krav om kommersiell lansering innen 1. jan. 2002.	Sonera lanserte kommersielle tjenester 26. sept. 2002.	Innehavere av lokal konsesjon for Åland er gitt utsettelse til 1. jan 2003.
<i>Tyskland</i>	25 pst. av befolkningen skal ha dekning innen utgangen av 2003, og 50 pst. innen utgangen av 2005. Ikke fastsatt eget krav med tidspunkt for kommersiell lansering.	Ikke opplyst.	Utsettelse vil bli vurdert dersom UMTS utstyr ikke blir gjort tilgjengelig.
<i>Irland</i>	Krav om kommersiell lansering innen januar 2004, samt at 53 pst. av befolkningen skal ha dekning innen jan. 2005 (lisens type A) og 33 pst. av befolkningen innen juni 2006 (lisens type B).	Ikke opplyst	Ikke opplyst.

<i>Land:</i>	<i>Utbyggingsfrister:</i>	<i>Status:</i>	<i>Utsettelse?</i>
<i>Italia</i>	Krav om dekning av regionale hovedsteder innen 20. juni 2004. Ikke fastsatt eget krav med tidspunkt for kommersiell lansering.	Forventet kommersiell lansering fra en av konsesjonærene innen utgangen av 2002.	Ingen planer om å gi utsettelse.
<i>Hellas</i>	25 pst. av befolkningen skal ha dekning innen utgangen av 2003.	Ikke opplyst.	Ikke opplyst.
<i>Luxembourg</i>	Utbygging fullført mellom jan. 2003 og aug. 2003 avhengig av operatør som har forpliktet seg individuelt.	Lisensene tildelt i mai 2002, ingen opplysninger om kommersiell lansering tidlige- re.	Ikke opplyst.
<i>Nederland</i>	60 pst. av befolkningen skal ha dekning i løpet av 2007. Ikke fastsatt eget krav med tidspunkt for kommersiell lansering.	KPN, O2 og Vodafone forventes å ha nett operative innen utgangen av 2002.	Ingen planer om å gi utsettelse.
<i>Portugal</i>	Krav om kommersiell lansering innen 1. januar 2001.	TMN og Oni Way har bygget testnettverk.	Tidspunktet for kommersiell lansering ble i okt. 2001 forlenget til 31. des. 2002. Det opplyses at den nasjonale reguleringsmyndigheten vil evaluere situasjonen på nytt tredje kvartal 2002.
<i>Spania</i>	Krav om kommersiell lansering av første fase i utbyggingen innen aug. 2001.	Ikke kommersiell lansering pr. aug. 2002.	Tidspunktet for kommersiell lansering ble først forlenget til april 2002, samt presisert at de fire konsesjonærene måtte lansere separate nettverk innen 1. juli 2002 i de urbane områdene i byer med mer enn 250' innbyggere. Spanske myndigheter har nylig endret vilkårene for UMTS-konsesjonærene. Endringen består i et krav om bankgaranti fra de fire operatørene ble redusert fra 7 mrd. euro til 1,3 mrd. euro. Som vilkår for denne lettelsen må operatørene forplikte seg til å investere 1,4 mrd. euro i UMTS-teknologi eller lignende i løpet av 2003. Operatørene er ikke forpliktet til å lansere UMTS i løpet av 2003, men stilles fritt til å lansere når utstyr for UMTS er tilgjengelig i markedet.

<i>Land:</i>	<i>Utbyggingsfrister:</i>	<i>Status:</i>	<i>Utsettelse?</i>
<i>Sverige</i>	Begrenset utbygging innen 1. jan. 2002 og full dekningsoppfyllelse innen utgangen av 2003. Ikke fastsatt eget krav med tidspunkt for kommersiell lansering.	Alle fire konseksjonærene har bygget testnettverk.	Mottatt anmodning om utsettelse av utbyggingsfrist fra Orange. Denne ble avslått. Vodafone har senere også anmodet om utsettelse, men det foreligger ikke avgjørelse ennå.
<i>Storbritannia</i>	80 pst. av befolkningen skal ha dekning innen des. 2007. Ikke fastsatt eget krav med tidspunkt for kommersiell lansering.	Enkelte konseksjonærer forventes å starte kommersielt høsten 2002, andre i 2003.	Ingen planer om å revidere utbyggingskriteriene.
<i>Sveits</i>	50 pst. av befolkningen skal ha dekning innen utgangen av 2004. Ikke eget krav om kommersiell lansering.	Ikke opplyst.	Ikke opplyst.
<i>Frankrike</i>	Kommersiell lansering innen aug. 2003.	To av konseksjonærene har startet utbyggingen.	Ingen planer om å revidere utbyggingsforpliktelsene.

¹ Opplysningene i tabellen ovenfor er hentet fra oversikt vedr. «Progress og the introduction of 3G mobile communications in Europe (Information provided in the context of the Licensing Committee)» utarbeidet til møte i Communications Committee 16. september 2002 og fra oversikt «3G commercial launch and first deadline» (Table 31) utarbeidet av Cullen International i okt. 2002.

