



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 24

(1999-2000)

Om tilgang til mobilnett og om innføring av tredje generasjons system for mobilkommunikasjon

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 22. desember 1999,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Sammendrag og bakgrunn

1.1 Sammendrag

Innledning

Denne meldingen er delt inn i to hoveddeler. Meldingens første del tar opp spørsmålet om tilgang til mobilnett for andre enn de aktørene som er tildelt konsesjon for å etablere og drive mobilnett. I meldingens andre del drøftes innføringen av tredje generasjons system for mobilkommunikasjon i Norge.

Radiofrekvenser er en knapp nasjonal ressurs som gjør at det er nødvendig å begrense antall tilbydere som får mulighet til å bygge ut eget mobilnett. Det er pr. i dag bare to selskaper, Telenor Mobil AS og NetCom GSM as, som tilbyr mobile teletjenester basert på utbygging av eget mobilnett i Norge. Brukernes valgmuligheter har så langt vært begrenset til de to konsesjonærene. Telia ble tildelt konsesjon for utbygging og drift av mobilsystemet DCS 1800. Telia har imidlertid ikke etablert et slikt mobilsystem.

Norge har på både operatør- og brukersiden ligget helt i forkant når det gjelder å ta i bruk mobilkommunikasjon, og det er utviklet en høy kompetanse på utbygging og drift av nett og tjenester for mobilkommunikasjon. Sammen med de andre nordiske landene ligger Norge i fremste rekke i andel av befolkningen som har mobiltelefon. Prisnivået for ulike mobiltjenester varierer sammenlignet med andre, men er jevnt over lavt. Slik departementet ser det, kan det pr. i dag likevel ikke fullt ut sies å være tilfredsstillende konkurranse i alle deler av mobilmarkedet. Mobilmarkedet er preget av at de to aktørene følger hverandre når det gjelder tjenestetilbud, abonnementsklasser og prisnivå. Konsekvensen av dette kan være at enkelte av sluttbrukerprisene er for høye, og at sluttbrukerne får et mindre variert tjenestetilbud enn man ville hatt i en situasjon med mer virksom konkurranse.

Det kan på denne bakgrunn reises spørsmål om ivaretagelsen av de telepolitiske mål er avhengig av at også tilbydere uten eget nett gis krav på tilgang til de eksisterende mobilnett.

I forbindelse med behandlingen av sammenslåingen av Telenor og Telia, ble det fra EU-kommisjonens side satt som en betingelse for at sammenslåingen kunne godtas i henhold til EUs konkurranseregler at selskapene forpliktet seg til å tilby konkurrerende aktører å leie de faste aksesslinjene fra abonnentsiden av endesentral/fordeler og frem til abonnenten. Ved behandlingen av dette spørsmålet har det vist seg at en har funnet løsninger på forhold som en tidligere har ansett som problematisk ved et slikt tilbud, herunder å kunne opprettholde kvaliteten og sikkerheten i nettet. Spørsmålet om tilgang til aksessnett som innehas av tilbyder med sterk markedsstilling er et sentralt teleregulatorisk forhold i tilknytning til å oppnå virksom konkurranse. På denne bakgrunn ser Samferdselsdepartementet det som en hensiktsmessig videreføring av tilbudet om såkalt «fast aksess», som er omtalt i St. meld. nr. 24 (1998-99), å forskriftsfeste en plikt for tilbyder med sterk markedsstilling å tilby andre aktører å leie faste aksesslinjer som angitt ovenfor.

Tilgang til mobilnett

Tilgangsspørsmålet er først og fremst knyttet til virtuelle mobiloperatører. Her er tilgang mest omtvistet, og dette er den tilgangsform som potensielt kan sies å ha de største samfunnsmessige effektene. Med virtuelle mobiloperatører, menes en uavhengig tjenestetilbydere som får tilgang til eksisterende mobiloperatørers radioaksessnett, for på den måten å produsere og selge mobiltjenester i konkurranse med de eksisterende mobiloperatørene, og med egne SIM-kort (SIM = Subscriber Identification Module).

For å pålegge tilbydere med sterk markedsstilling å gi tilgang for virtuelle mobiloperatører, må det etter Samferdselsdepartementets vurdering kunne sannsynliggjøres at et slikt pålegg vil tilføre mobilmarkedet og sluttbrukerne fordeler som overgår de mulige ulempene, og at virkningene ikke kan oppnås på annet og bedre vis.

De viktigste samfunnsmessige fordelene ved å gi tilgang for virtuelle mobiloperatører synes å være økt konkurranse med hensyn til å utvikle nye tjenester. Dette er noe andre former for tilgang i mindre grad legger til rette for. Økt konkurranse med hensyn til å utvikle nye teletjenester vil for sluttbrukerne kunne innebære et bedre og bredere utvalg av tjenester, samt lavere sluttbrukerpriser. I tillegg vil virtuelle mobiloperatører kunne øke muligheten for flere totalleverandører innenfor telesektoren, slik at en bedrer forholdene for utvikling av et bredt tjenestespekter. Et større utvalg av totalleverandører vil også gjøre det lettere for sluttbrukerne å forholde seg til én eller få telekommunikasjonsleverandører, samt legge til rette for investeringer i tjenesteleverandørmarkedet.

De viktigste samfunnsmessige ulempene ved å gi tilgang for virtuelle mobiloperatører synes å være muligheten for at de eksisterende mobiloperatørene får reduserte investeringsmotiver. Virtuelle mobiloperatører vil kunne medføre at de eksisterende mobiloperatørenes forventninger til fremtidig avkastning på nettinvesteringer reduseres og blir forbundet med større usikkerhet. Dersom samfunnsmessig ønskelige investeringer ikke foretas kan det få negative konsekvenser for videre utbygging av mobile telenett og -tjenester i Norge. Virkningene på investeringene av å gi tilgang vil imidlertid i høy grad avhenge av hvilke vilkår som vil bli fastsatt og praktiseringen av disse. Vilkårene er således av vesentlig betydning for vurderingen av konsekvensene av å skulle gi tilgang. For å kunne oppnå et samfunnsmessig ønskelig nivå på investeringene, vil det være en nødvendig forutsetning at det i vilkårene fastsettes kostnadsorienterte priser for tilgang og mekanismer som reduserer usikkerheten med hensyn til de virtuelle mobiloperatørenes behov for å kjøpe trafikk i eksisterende nett. Det er imidlertid knyttet usikkerhet til i hvilken grad det er mulig å oppnå en vellykket praktisering av slike vilkår.

Videre er det sannsynlig at det å legge til rette for virtuelle mobiloperatører vil gjøre det mindre attraktivt å bygge ut nye mobilnett.

Etter en totalvurdering av de mulig samfunnsmessige konsekvensene av å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å gi tilgang for virtuelle mobiloperatører, er det departementets oppfatning at det er usikkert om et slikt pålegg kan tilføre mobilmarkedet og sluttbrukerne fordeler som overgår ulempene. I tillegg er dette en problemstilling EU foreløpig ikke har tatt stilling til, og det er uklart hva situasjonen vil bli i resten av Europa. Med bak-

grunn i dette mener Samferdselsdepartementet at tilbydere med sterk markedsstilling på nåværende tidspunkt ikke bør pålegges å gi tilgang for virtuelle mobiloperatører. I lys av konkurranseutviklingen i det norske telemarkedet og utviklingen av det teleregulatoriske regimet ellers i Europa, vil departementet jevnlig vurdere behovet for innføring av ytterligere konkurransestimulerende tiltak.

Innføring av tredje generasjons system for mobilkommunikasjon

Telemarkedet er i rask utvikling, og for å møte de forventninger fremtidens forbrukere og næringsliv vil ha til tjenester over mobilnett vil det være behov for å innføre et nytt tredje generasjons system for mobilkommunikasjon, som kan avløse og supplere dagens mobilsystemer som bygger på NMT- og GSM-standardene.

Ved behandlingen av St. meld. nr. 24 (1998-99) understreket Stortinget viktigheten av en hurtig tildeling av konsesjoner for tredje generasjons mobilsystemer i Norge. Samferdselsdepartementet tar på denne bakgrunn sikte på å lyse ut konsesjoner for tredje generasjons mobilsystem umiddelbart etter Stortingets behandling av denne meldingen, og med en konsesjonstildeling på sensommeren år 2000. Ministerrådet i EU har besluttet at medlemsstatene, innenfor eksisterende regelverk, skal legge til rette for en samordnet innføring innen 1. januar 2002 av et tredje generasjons mobilsystem basert på standarden UMTS. Beslutningen er tatt inn i EØS-avtalen og angir derfor den ytre rammen for når tildeling av konsesjon for UMTS også her til lands skal være foretatt.

UMTS står for Universal Mobile Telecommunications System og er en felles europeisk standard for et tredje generasjon system for mobilkommunikasjon. Spesifikasjonene for første fase av UMTS ventes å bli ferdigstilt i løpet av høsten 1999, hvilket betyr at produksjon av utstyr og kommersiell drift kan ta til rundt år 2002. UMTS er et nytt system i forhold til det eksisterende GSM-systemet. UMTS vil kunne tilby en vesentlig høyere overføringshastighet enn dagens systemer for mobilkommunikasjon, og vil kunne åpne for en rekke nye teletjenester, som for eksempel multimedietjenester der bilde, tekst, tale og video kan kombineres.

Når det gjelder rammevilkår for tredje generasjons systemer for mobilkommunikasjon, har Post- og teletilsynet på oppdrag for Samferdselsdepartementet utarbeidet en rapport med forslag til rammeverk for utlysning av slike konsesjoner. Videre er det i forkant av denne meldingen gjennomført en høringsrunde der berørte aktører er blitt gitt anledning til å komme med innspill til foreslåtte rammevilkår.

Post- og teletilsynet anbefaler i sin rapport at det, med grunnlag i frekvensressursene som er avsatt til tredje generasjons mobilsystemer, lyses ut fire konsesjoner i Norge. Samferdselsdepartementet støtter denne anbefalingen. Videre mener departementet at regionale konsesjoner ikke vil fungere tilfredsstillende i et marked som det norske, og legger derfor opp til landsdekkende konsesjoner.

Når det gjelder mekanisme for tildeling av konsesjoner for tredje generasjons mobilsystem, har Samferdselsdepartementet etter en totalvurdering kommet frem til at det vil være mest hensiktsmessig å benytte anbudskonkur-

ranse. Dekning og utbyggingshastighet vil da kunne være viktige utvelgelseskriterier. Den enkelte tilbyder er nærmest til å vurdere markedets etterspørsel og sine egne kostnader, og det kan derfor være hensiktsmessig å la tilbyderne konkurrere om utbyggingshastighet og dekningsgrad. På denne bakgrunn mener departementet at det bør fastsettes en relativt lav inngangstærskel for tredje generasjons mobilsystem. Departementet foreslår derfor at det innen fem år minimum skal være bygget ut et nett for tredje generasjons mobilkommunikasjon i de seks største norske byene pluss Tromsø og Bodø. En oppgradering av eksisterende GSM-nett vil kunne gi tilfredsstillende mobiltjenester i områder som faller utenfor dekningsområdet for tredje generasjons mobilnett.

Post- og teletilsynet har anbefalt at dersom det er ønskelig med en dekning av UMTS-tjenester utover det som er kommersielt lønnsomt, og utover de minimumskrav som eventuelt fastsettes i konsesjonen, bør det vurderes om det er mulig for det offentlige å kjøpe disse tjenestene. Samferdselsdepartementet slutter seg til denne vurderingen, og går i meldingen inn for å vurdere offentlig kjøp av UMTS-tjenester etter at aktørene har innfridd sine konsesjonskrav med hensyn til utbygging.

Frekvenser er en begrenset samfunnsressurs. På samme måte som for DCS 1800 vil det bli innført en avgift for disponering av frekvenser for tredje generasjons mobilsystem.

Rettigheter og plikter for en tilbyder av et offentlig tredjegerasjons mobilsystem vil for en stor del følge av vilkår fastsatt i teleloven og teleforskriften. Samferdselsdepartementet vil med hjemmel i teleloven fastsette en forskrift om særskilt konsesjonsplikt for tilbydere som ikke allerede er konsesjonspliktige som følge av sterk markedsstilling.

Både Post- og teletilsynet og flere av høringsinstansene har tatt til orde for at tilbydere av tredje generasjons mobilsystem må få tilgang til de eksisterende GSM-nettene gjennom nasjonal roaming. Departementet støtter dette. Med bakgrunn i faren for reduserte incentiver for tilbyderne til å bygge ut egne UMTS-nett, går Samferdselsdepartementet i meldingen inn for at det ikke innføres et pålegg om nasjonal roaming mellom de ulike UMTS-nettene.

Det vil i utgangspunktet være ønskelig å gi konsesjonærer på tredje generasjons mobilsystem framføringsrett etter teleloven § 10-2 første ledd. Fra flere hold er det imidlertid reist spørsmål om det innebærer en urettmessig diskriminering at tilbydere med dekningsforpliktelser er gitt en særskilt rettighet på dette området i forhold til tilbydere av nett og tjenester som ikke har slike forpliktelser. Spørsmålet om framføringsrett vil derfor bli vurdert nærmere.

Når det gjelder nødanrop, mener Samferdselsdepartementet at det i UMTS-nettene skal legges til rette for tilgang til nødetatens nødtelefoner, samt mulighet for å posisjonsbestemme mobilterminaler.

I tråd med Post- og teletilsynets anbefaling i sin rapport om innføring av UMTS, vil Samferdselsdepartementet av hensyn til en effektiv oppfølging av bestemmelsen i teleforskriften § 2-10, og av hensyn til forutberegnelighet for tilbydere, vurdere muligheten for å fastsette nærmere bestemmelser om sikring av kundenes telekommunikasjon i konsesjonene.

1.2 Bakgrunn

Norge fremstår i dag som et av de mest avanserte teleland i verden, med en moderne og godt utbygd infrastruktur og et bredt tjenestetilbud av høy kvalitet og til lave priser. Dette gjelder både fast- og mobilområdet. Sammen med de andre nordiske land ligger Norge i fremste rekke i andel av befolkningen som har mobiltelefon, med en prosentandel på omlag 60. Til sammenlikning hadde Norge ved inngangen til 1999 ca. 2,48 millioner telefonabonnenter i det faste nettet, noe som tilsvarer 56 prosent av befolkningen. Av dette utgjorde ISDN-tilknytninger ca. 310 000.

Det er Regjeringens mål at Norge fortsatt skal ligge helt i front når det gjelder pris og kvalitet og evne til å ta i bruk nye teletjenester. Dette er et viktig bidrag til norsk næringsliv og dets konkurransevne, og av avgjørende betydning for at hele landet skal kunne ta del i informasjonssamfunnet.

Spørsmålene som drøftes i denne meldingen er av stor betydning for den videre utviklingen av markedet for mobilkommunikasjon i Norge. Begge spørsmålene er nå aktuelle også ellers i Europa, både i enkeltland som Sverige, Danmark og Storbritannia, og i Europa-Kommisjonen. Som det fremgår av meldingen henger spørsmålene også sammen på den måten at vegvalget for tilgang vil være av betydning for viljen til å satse på utbygging av egen infrastruktur for UMTS.

I EU er man nå i gang med en totalgjennomgang av regelverket på telesektoren - «1999review». Tilgang til mobilnett vil etter all sannsynlighet være et av de tema som vil bli berørt her. Resultatet av denne prosessen ligger imidlertid flere år frem i tid. Det forventes at det reviderte regelverket vil tre i kraft i 2002 - 2003.

Samferdselsdepartementets utgangspunkt er at rammevilkårene i Norge skal være utformet slik at de best mulig fremmer realiseringen av de fastlagte telepolitiske mål, slik disse fremgår av St. meld. nr. 24 (1998-99) jf. Innst. S. nr. 198 (1998-99):

- Å sikre husstander og bedrifter over hele landet grunnleggende teletjenester av høy kvalitet til rimelig pris.
- Å sikre størst mulig verdiskapning og effektiv utnyttelse av ressursene i telesektoren, ved å sikre tilgang til og effektiv bruk av offentlige telenett og offentlig teletjeneste gjennom virksom konkurranse.

For å nå de nevnte målene er det fastsatt et sektorspesifikt regelverk. Det vises til lov av 23. juni 1995 nr. 39 om telekommunikasjon (teleloven) med tilhørende forskrifter.

Det vises også til lov av 11. juni 1993 nr. 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet (konkurranseloven) som gjelder sideordnet med den telespesifikke reguleringen.

Et viktig virkemiddel for å nå formålene bak regelverket er å legge forholdene til rette for virksom konkurranse. For å oppnå dette, eventuelt for å oppnå mål som konkurransen ikke viser seg egnet til å ivareta, kan det i visse tilfeller være nødvendig å gripe inn med aktiv regulering. I det telespesifikke regelverket er det av denne grunn bl.a. sett på som hensiktsmessig å pålegge aktører med sterk markedsstilling særlige forpliktelser. Gjeldende regelverk karakteriseres derfor ofte som asymmetrisk. Sentrale elementer i dette regelverket er krav til objektivitet, ikke-diskriminering og kostnadsorienterte pri-

ser. Et eventuelt pålegg overfor de eksisterende tilbydere om å gi tilgang til sine mobilnett for andre vil inngå som en del av dette asymmetriske regelverket.

Samtidig legges det vekt på at myndighetene må opptre på en måte som sikrer tilstrekkelig investering i infrastruktur, slik at Norge fortsatt kan ligge i første rekke når det gjelder satsing på og evne til å ta i bruk stadig nye løsninger for mobilkommunikasjon. Herunder er det viktig å skape et rammeverk som legger til rette for innføringen av tredje generasjons system for mobilkommunikasjon.

I forbindelse med forarbeidet til denne stortingsmeldingen om tilgang til mobilnett og innføring av tredje generasjon system for mobilkommunikasjon, har Samferdselsdepartementet utarbeidet et høringsbrev hvor berørte aktører ble bedt om å gi sine merknader og innspill. En oversikt over de viktigste høringssvarene finnes i vedlegg 1 og 2 til denne meldingen.

2 Tilgang til mobilnett

2.1 Innledning

Radiofrekvenser er en knapp nasjonal ressurs som gjør det nødvendig å begrense antall tilbydere som får mulighet til å bygge ut eget mobilnett. Tilbydere som får konsesjon til å etablere og drive offentlige nett for mobilkommunikasjon tildeles en eksklusiv rett til å bruke radiofrekvenser. I tillegg til denne begrensningen kommer etableringsbarrierer i form av naturgitte (norsk geografi og demografi), markedsmessige (bl.a. høy penetrasjon), samt regulatoriske forhold (i konsesjon og generelt regelverk). I motsetning til i det faste nettet er det ikke mulig for ikke-konsesjonerte aktører å etablere alternative aksessnett for mobiltelefoni.

Det er i Norge i dag fire forskjellige offentlige mobiltelefonsystemer: NMT 450, NMT 900, GSM 900 og DCS 1800. Offentlig mobilkommunikasjon startet opp i Norge med NMT 450 i 1981. Dette var blant de første mobiltelefonsystemene i verden som ble åpnet for allmennheten. NMT 450 og 900 er analoge systemer og kalles ofte første generasjons mobilsystem. GSM er en digital videreutvikling av bl.a. NMT og omtales gjerne som andre generasjons mobilsystem.

GSM ble utviklet på 80-tallet, først og fremst for det europeiske markedet, men har etter hvert også blitt bygget ut i en rekke land utenfor Europa. DCS 1800 (betegnes ofte som GSM 1800) er ikke noe nytt system, men en tilpassing av GSM-standarden til 1800 MHz-båndet. GSM har blitt en stor suksess med mer enn 200 millioner brukere i mer enn 130 land. Europa har også industrielt klart å følge opp GSM-systemets suksess, med selskaper som Nokia og Ericsson i fremste rekke.

Norge har på operatør- og brukersiden ligget helt i forkant når det gjelder å ta i bruk mobilkommunikasjon. Andelen av nordmenn som har mobiltelefon er i dag om lag 60 prosent. Bare Finland har en høyere brukerandel. Prisnivået for ulike mobiltjenester varierer sammenlignet med andre land, men er jevnt over lavt. Som følge av den kompetansen som er utviklet på utbygging og drift av nett og tjenester for mobilkommunikasjon, har Telenor vært en attraktiv samarbeidspartner, og har etablert seg alene eller i samarbeid med andre i en rekke land utenfor Norge.

Telenor er alene i Norge om å tilby tjenester i NMT-systemene. Dette skyldes dels at det ikke finnes flere ledige frekvensressurser som eventuelt kan tildeles andre, og dels at de analoge systemene er mindre interessante for tilbydere og brukere enn digitale systemer som GSM.

Telenors NMT 450-konsesjon gjelder frem til 1. november 2003, og med bakgrunn i at systemets dekning er større enn GSM 900 systemets er det gitt muligheter for forlengelse. Telenors NMT 900-konsesjon gjelder til 31. desember 2001, og vil ikke bli videreført etter dette.

Telenor AS og NetCom GSM as fikk konsesjon for utbygging og drift av GSM mobilnett i 1991 og har begge overoppylt den utbyggingsgrad som de

ble pålagt i sine konsesjoner (landsdekning fastsatt etter et bestemt antall basestasjoner). Begge konsesjonærene har på kommersielt grunnlag valgt å bygge ut dekning og kapasitet i et større omfang enn konsesjonenes minstekrav - pr. i dag er det en dekning på 94 prosent av befolkningen.

I mars 1998 ble det gitt tre konsesjoner for utbygging av DCS 1800-nett til henholdsvis Telenor AS, NetCom GSM as og Telia AB. Telenor og NetCom ble pålagt å bygge ut i de 19 største byene i Norge, mens Telia forpliktet seg til å bygge ut i de 20 største byene.

Fra flere hold er det pekt på at det ikke er tilstrekkelig grad av virksom konkurranse i det norske mobilmarkedet, og Post- og teletilsynet ser i denne sammenheng bl.a. følgende tre hovedproblem: graden av innovasjon og tilbud av nye tjenester, prisene for internasjonal roaming og prisene for terminering i mobile nett. Konsekvensen av dette kan være at enkelte av sluttbrukerprisene er for høye, og at sluttbrukerne får et mindre variert tjenestetilbud enn man ellers ville hatt.

Det kan på denne bakgrunn reises spørsmål om målsettingen om tjenestemangfold, valgmuligheter for sluttbrukere og lave priser er avhengig av at også tilbydere uten eget nett gis krav på tilgang til de eksisterende mobilnett.

Stortinget har tidligere tatt stilling til det som den gang ble omtalt som tjenesteleverandørers rolle i det norske mobilmarkedet ved behandlingen av St. prp. 70 (1995-96), jf. Innst. S. nr. 284 (1995-96):

«Hvis markedet åpnes for å kombinere tjenester via det faste og de mobile nettene, vil markedet for selvstendige tjenesteleverandører bli mer interessant. Tilrettelegging for et velfungerende tjenestemarked vil derfor bli viktig i tiden fremover. I denne sammenheng er mobiloperatørenes salg av kapasitet i nettet viktig...

Mobiloperatørene bør gi selvstendige tjenesteleverandører tilgang på trafikketid, til samme vilkår som tilbys tjenesteleverandører som eies eller er tilknyttet en mobiloperatør.»

Det klare utgangspunkt fra myndighetenes side er at det er å foretrekke at avtaler på dette området inngås på kommersiell basis. I løpet av kort tid forventes det at tilbydere uten eget nett vil tilby tjenester basert på kommersielle avtaler med de eksisterende aktørene. De eksisterende operatørene har derimot, som vist i saken der selskapet Sense Communications anmodet om tilgang til Telenor Mobils nett, avvist å gi «virtuelle operatører» tilgang til sine nett for produksjon og salg av egne tjenester basert på egne SIM-kort. Spørsmålet er om myndighetene bør komme med inngrep der frivillighet ikke fører frem, og i tilfelle i hvilken grad og form dette bør skje.

Slik departementet har vurdert det, er det ikke tvil om at gjeldende regelverk gir rett til å kreve en viss tilgang til Telenor og NetComs nett - og eventuelt be om bistand fra Post- og teletilsynet dersom tilgangsspørsmålet ikke blir løst. Det som er uklart er hvor langt denne adgangen går. «Sense-saken» er i så måte illustrerende. Denne saken fikk frem at det var uenighet mellom berørte parter med hensyn til om kravet til tilstrekkelig klar lovhjemmel var oppfylt, og viser at det er behov for å få klarlagt hvilke rettigheter og plikter som gjelder. Det fremgår av forarbeidene til telereguleringen at man ikke så for seg muligheten av så omfattende tilgangsformer som omtalt under avsnitt 2.3.5, ved utformingen av regelverket. Et eventuelt pålegg kan gi store konsekvenser, og myndighetsutøvelsen i det enkelte tilfelle rommer betydelig

skjønn. Dette har medført uklarhet om det eksakte omfanget av og hjemmel for forpliktelser pålagt tilbydere av offentlige mobile nett og tjenester. Denne uklarheten kombinert med de eksisterende interessekonflikter mellom aktørene i mellom, vil kunne medføre lange og ressurskrevende løsningsprosesser, og forsinke implementeringen av hensiktsmessige ordninger. Et selvstendig mål med denne meldingen er derfor å få en avklaring på tilgangsspørsmålet. Samferdselsdepartementet er imidlertid av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig å gå inn i detalj med hensyn til hvilke løsninger som er akseptable. Dette må avgjøres av Post- og teletilsynet i hver enkelt sak ut fra de generelle retningslinjer som fremkommer ved Stortingets behandling av meldingen og basert på bestemmelser fastsatt i forskrift der dette er hensiktsmessig.

Utgangspunktet for meldingen er realisering av gjeldende telepolitiske mål. Det følger av dette at det regulatoriske regimet for mobilsektoren mht. tilgang må være basert på en avveining av bl.a. følgende hensyn og prinsipper:

- være teknologinøytralt og i størst mulig grad ta hensyn til konvergensutviklingen,
- legge til rette for likeverdig konkurranse,
- gi incitament til samfunnsmessig ønskelige investering i alternativ infrastruktur, nye mobilnett (f.eks. UMTS) og til at eksisterende infrastruktur oppgraderes og videreutvikles,
- muliggjøre fortløpende justeringer av tilbud i markedet, og sikre konkurranse og lave sluttbrukerpriser,

Samferdselsdepartementet vil videre fremholde at det må anlegges et perspektiv som tar hensyn til utviklingen på både kort og lang sikt, og som ikke bare har som mål å oppnå kortsiktige kutt av priser og marginer.

2.2 Enkelte trekk ved dagens mobilmarked i lys av spørsmålet om tilgang til mobilnett

Siden oppstarten av mobilsystemene NMT og GSM har kvalitet og antall tjenester økt, og prisene er blitt kraftig redusert. Det er imidlertid vanskelig å si hvilken andel som må tilskrives konkurransen og hva som skyldes andre forhold - som f.eks. den teknologiske utviklingen og regulatorisk press.

Boks 2.1 Ordforklaring

Med *samtrafikk* menes sammenkopling/trafikkutveksling mellom nett (fastnett og/eller mobilnett) tilhørende ulike tilbydere, og tilknytning av tjenesteleverandører til nettilbyderes telenett. På denne måten kan abonnenter som er knyttet til ulike nett kommunisere med hverandre, og ha tilgang til andre telenett og teletjenester uavhengig av hvilken tilbyders nett de er tilknyttet.

Originering er samtrafikk-tjenesten som fører samtalen fra en abonnent tilknyttet en teletilbyder til samtrafikkpunkt mot en annen teletilbyder.

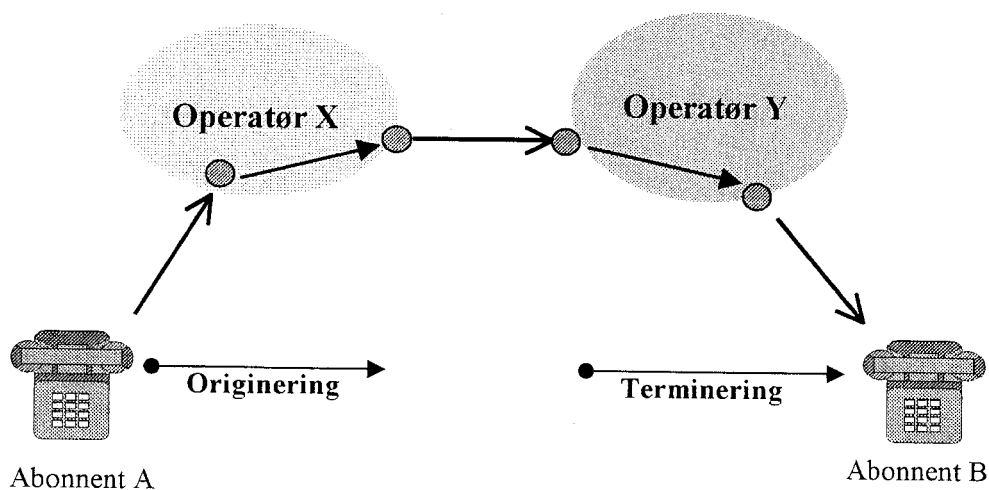
Terminering er samtrafikk-tjenesten som fører samtalen fra samtrafikkpunkt mellom to teletilbydere til en abonnent tilknyttet teletilbyderen på den mottagende siden.

Roaming brukes om avtaler mellom tilbydere av mobilnett om bruk av hverandres nett. Dette gjør det mulig at en kunde hos for eksempel NetCom kan bruke sin mobiltelefon i Tyskland. Når avtalen er mellom to tilbydere i forskjellige land kalles det for internasjonal roaming, mens avtaler mellom to tilbydere i samme land kalles for nasjonal roaming.

Etablering av to konkurrerende operatører innen mobilsektoren har bidratt til lavere sluttbrukerpriser for ordinær utgående trafikk fra mobilnettene. Disse prisene er de mest synlige for sluttbrukerne, og mobiloperatørene benytter seg i stor grad av disse prisene som et virkemiddel i sin markedsføring. På den andre siden, kan det hevdes at konkurransen ikke i samme grad har resultert i en reduksjon i de internasjonale roamingprisene og i prisene for terminering av trafikk i mobile nett, og at enkelte av sluttbrukerprisene dermed er for høye.

Mobilmarkedet er preget av at de to aktørene følger hverandre når det gjelder tjenestespekter, abonnementsklasser og prisnivå. Prisene endres sjeldnere enn i fasttelefonmarkedet og enkelte av trafikkprisene for mobiltelefoni har stått fast over flere år. Det kan særlig pekes på tre hovedproblemer: graden av innovasjon i nett og tjenester, de internasjonale roamingprisene og termineringsprisene.

Samtrafikk



Figur 2.1 Her gjennomføres en samtale fra abonnent A til abonnent B. Teleoperatør X leverer her den samtrafikk-tjenesten som kalles *originering*. Mens teleoperatør Y leverer den samtrafikk-tjenesten som kalles *terminering*.

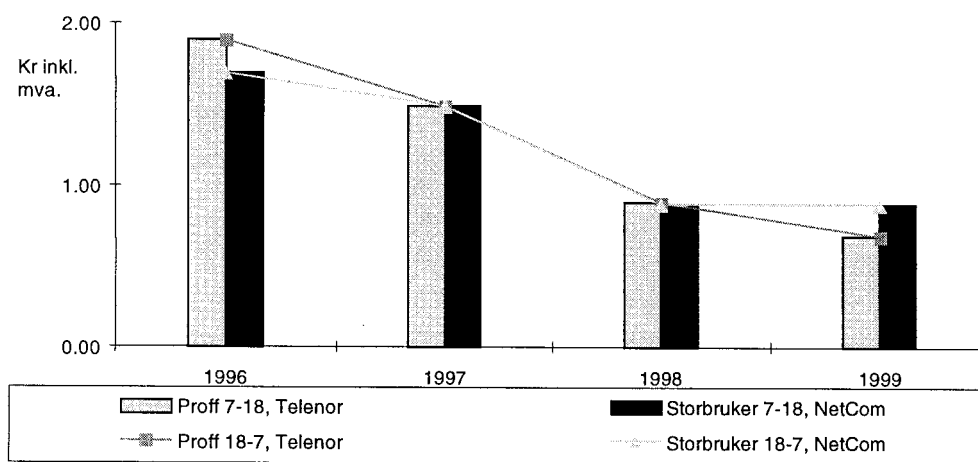
For internasjonal roaming er hovedårsaken til prisstrukturen at prisene fastsettes gjennom bilaterale avtaler mellom GSM-operatørene i de ulike land. Roamingprisene gjenspeiler dermed ikke nødvendigvis de underliggende kostnadene. Prisene gjenspeiler i større grad den felles interessen operatø-

rene har i å nyttiggjøre seg mangelen på prispress når slike internasjonale roamingavtaler inngås. Det er grunn til å tro at prisfastsettelse ved internasjonal roaming slik den skjer i dag, ikke er til beste for sluttbrukerne, og at dagens roamingpriser ikke er kostnadsorienterte. Det fremgår av Telenors høringsbrev at prisen Telenor krever for roaming ligger 15 prosent over den mest benyttede abonnementsformen (privat). Dette innebærer at minuttprisen som kreves på dagtid er nærmere 7 kroner.

Terminering av samtaler i eget mobilnett kan ses på som en monopoltjeneste. Det er ikke mulig for andre enn mobiloperatøren selv å terminere trafikken til abonnenter i mobilnettet. Termineringsprisen i et mobilnett vil ikke være like synlig som sluttbrukerprisen for forbrukerne av teletjenester. Termineringsprisen avregnes teleselskapene imellom og vil bare indirekte fremkomme på fakturaen til kunden som har ringt (a-abbonnten). Termineringsprisen i mobilnett er vesentlig høyere enn origineringsprisen i det faste nettet. Det er med andre ord ikke tilbyderer som fakturerer kunden som står for hoveddelen av totalprisen kunden må betale, men den tilbyderer som terminerer samtalen.

I de fleste tilfeller er kundene heller ikke klar over at det er termineringsprisen i mobilnettet som utgjør mesteparten av totalprisen for samtalen. Det er grunn til å tro at termineringsprisen er mindre konkurransefølsom enn prisene i sluttbrukermarkedet. Over flere år var termineringsprisene tilnærmet konstante. De siste 1-2 årene har termineringsprisene i mobilnettene blitt redusert. Fortsatt synes imidlertid disse prisene å være høye, særlig hvis en sammenligner med sluttbrukerprisene for samtaler internt i en mobiloperatørs nett, og for samtaler fra mobilnettene til Telenors faste nett.

Figur 2.2 viser prisutviklingen på trafikk for abonnementene NetCom Storbruker og Telenor Mobil Proff. Som vi ser følger de hverandre ganske jevnt. Samme utvikling kan sees ved sammenlikninger av de andre abonnementsklassene.



Figur 2.2 Utviklingen av trafikkprisene pr. minutt for abonnementene NetCom Storbruker og Telenor Mobil Proff frem til august 1999. Senere eventuelle prisendringer er ikke innarbeidet. Figuren er hentet fra Post- og teletilsynets rapport: «Det norske telemarkedet. Statistikk og analyse».

Det er også slik at tjenestespekteret som tilbys av Telenor Mobil og NetCom er svært likt. Samferdselsdepartementet vil ikke slutte seg til dem, bl.a. tilkjennegitt i en rekke av høringssvarene, som mener at utviklingen de siste årene har stoppet helt opp. Departementet anser det likevel som sannsynlig at flere aktører på mobilmarkedet vil føre til større grad av innovasjon og et bredere spekter av tjenester. Man vil også kunne forvente større grad av spesialtilpassede løsninger for bestemte brukergrupper.

Det at tilbyderne har kontroll over termineringsprisene i eget nett, at det ikke er prispress ved inngåelse av internasjonale roamingavtaler, samt at graden av innovasjon er mindre enn ønskelig, viser at det ikke er tilstrekkelig virksom konkurranse i alle segmenter av mobilmarkedet pr. i dag.

2.3 Ulike måter mobile teletjenester kan tilbys på

2.3.1 Direkte fra mobiloperatør med eget radionett

Den tradisjonelle måten å tilby mobile teletjenester på er gjennom mobiloperatørens egne markedsførings- og salgsapparat. Ved avtaleinngåelse oppretter kunden et abonnementsforhold direkte til mobiloperatøren, mottar regninger fra denne (eventuelt kjøper forhåndsbetalte kort) og henvender seg til mobiloperatørens kundeservice dersom det skulle være problemer med tjenesten. Mobiloperatørene definerer selv sine produkter og tjenester, setter selv sine priser og markedsfører og selger tjenestene i eget navn. Salg av tjenestene skjer gjennom et mangfoldig spekter av butikker (f.eks. egne butikker, fagbutikker, kiosker, bensinstasjoner og supermarkeder), men tjenestene som leveres er de samme. Mobiloperatørene utsteder egne SIM-kort (SIM = Subscriber Identification Module) til sine abonnenter. SIM-kortet identifiserer den enkelte abonnent og inneholder også en kode som identifiserer den bestemte mobiloperatøren. For at abonnentene skal kunne bruke mobiltelefonen også i utlandet, inngår mobiloperatørene såkalte «roamingavtaler» med mobiloperatører i andre land. Gjennom disse avtalene vil en utenlandsk mobiloperatør kunne gjenkjenne og akseptere et SIM-kort utstedt av en norsk mobiloperatør, og det blir dermed mulig å bruke mobiltelefonen også i den utenlandske mobiloperatørens nett.

Til nå har tjenestesalg direkte fra mobiloperatørene vært den eneste måten mobile teletjenester har vært tilbudt i Norge. En sluttbruker har derfor så langt bare kunnet velge mellom Telenor Mobil og NetCom ved kjøp av mobile teletjenester.

2.3.2 Nasjonal roaming

Nasjonal roaming innebærer at en mobiloperatør med eget nett får anledning til å bruke nettet til en annen nasjonal mobiloperatør for sine kunder. Dette er først og fremst aktuelt i områder der vedkommende ikke selv har dekning. Slik kan mobiloperatører oppnå en større dekningsgrad enn det de kan oppnå ved egen utbygging.

Ved bygging av eget mobilnett basert på f.eks. DCS 1800 eller UMTS, vil det av frekvenstekniske årsaker antakelig ikke være økonomisk forsvarlig å bygge ut nettet til samme dekningsgrad som f.eks. et GSM 900 nett. Nasjonal roaming vil for samfunnet som helhet kunne bidra til at det ikke bygges mobilnett med større dekning enn det som er samfunnsmessig forsvarlig, og legge til rette for en mer miljøvennlig utbygging. Nasjonal roaming vil også kunne bidra til mer effektiv konkurranse.

I Norge er mobiloperatører med sterk markedsstilling pålagt å gi DCS 1800 operatører uten slik markedsstilling tilgang via nasjonal roaming. Kunden vil i slike tilfeller ikke ha noe abonnementsforhold til den mobiloperatøren som leverer nasjonal roaming, men vil i stedet bli belastet for bruken av dette nettet via den ordinære regningen fra DCS 1800-operatøren. Ettersom Telia ikke har tatt i bruk sin DCS 1800-konsesjon, har tilgang gjennom nasjonal roaming så langt ikke kommet i gang i Norge.

2.3.3 Videre salg av mobile teletjenester

Videre salg av mobile tjenester skjer ved at mobiloperatøren gjennom en avtale gir en uavhengig tilbyder mulighet til å selge f.eks. ordinær mobiltelefoni, mobil dataoverføring, postkassefunksjoner og overføring av tekstmeldinger. Videre salg omtales i noen sammenhenger også som «wholesale» eller «en gros salg». I flere land har uavhengige tilbydere inngått avtale med de etablerte mobiloperatørene om videre salg av mobiloperatørens teletjenester. Tjenestene markedsføres og selges i den uavhengige tilbyders navn, men produseres av mobiloperatøren og er ellers stort sett de samme som tilbys direkte fra mobiloperatøren. Ved videre salg får kunden et abonnementsforhold til den uavhengige tilbyderen, mottar regninger fra denne og må henvende seg til denne tilbyders kundeservice.

En tilbyder som driver med videre salg kan til en viss grad definere sine egne abonnementsstyper og priser, men er i stor grad bundet av mobiloperatørens produkter. I noen tilfeller kan den uavhengige tilbyderen også produsere og levere visse verdiøkende tjenester i tillegg til de basistjenester som produseres av mobiloperatøren.

Ved videre salg benytter den uavhengige tilbyderen SIM-kort som utstedes av mobiloperatøren. Dette betyr f.eks. at den uavhengige tilbyderen normalt vil benytte de internasjonale roamingavtaler som inngås av mobiloperatøren, og i praksis også være bundet til disse. SIM-kortet vil kunne bære videre selgerens navn, men vil ellers fremstå som et ordinært SIM-kort utstedt av mobiloperatøren.

I Norge er det så langt ingen som har tilbudt mobile teletjenester gjennom videre salg. Det har imidlertid pågått forhandlinger mellom de etablerte mobiloperatørene og aktører som ønsker å kunne tilby mobile teletjenester basert på videre salg. Etter det som nå er kjent er det grunn til å tro at denne typen tilbydere vil etablere seg i det norske markedet i løpet av kort tid.

2.3.4 Indirekte aksess

Tilbyder av offentlig telefontjeneste skal som en del av sitt samtrafikktilbud tilby funksjonalitet som gjør at sluttbruker kan velge annen tilbyder for videreformidling av samtale. Valg av annen tilbyder gjøres enten ved at sluttbrukeren slår et prefiks på fire siffer (15xx) foran det vanlige nummeret for hver enkelt samtale, eller ved at abonnenten inngår avtale med en bestemt tilbyder om fast forvalg. Ved disse ordningene kan andre tilbydere også etablere et kundeforhold til disse abonnentene. Det vil imidlertid være et svært begrenset sett av tjenester som er mulig å levere ved hjelp av slik indirekte aksess, i hovedsak kun deler av den utgående telefontrafikken. Mobilabonnenten vil fortsatt måtte bruke mobiloperatørens tjenester f.eks. i forbindelse med internasjonal roaming.

Selv om mobiloperatørene har hatt plikt til å tilby indirekte aksess ved bruk av prefiks siden 1. januar 1998, er det så langt ingen tilbydere som har valgt å tilby tjenester til mobilabonnenter på denne måten. Hovedårsaken til dette er trolig at mobiloperatørens tilbud så langt har vært lite kommersielt interessante, med små eller ingen muligheter for fortjeneste. Ved bruk av prefiks beholder abonnenten sitt kundeforhold til mobiloperatøren men må i tillegg opprette kundeforhold til en eller flere andre tilbydere for bruk av prefiks,

og vil motta regning fra denne eller disse tilbyderne for samtaler der prefiks benyttes.

Erfaringene fra fastnettet tilsier at mange sluttbrukere finner det tungvint å måtte slå fire ekstra siffer foran det vanlige nummeret. Dette tilsier også at indirekte aksess ved bruk av prefiks bare gir svært begrensede muligheter til å tilby mobile teletjenester.

Post- og teletilsynet har vedtatt at fast forvalg skal innføres i mobile nett i Norge innen 1. november 2000. Ved bruk av fast forvalg vil en mobilabonnet, i henhold til rammene som vedtaket fører med seg, kunne inngå avtale med en annen tilbyder om at bestemte deler av trafikken skal formidles via denne tilbyderen. Sluttbrukeren slipper da å slå de fire ekstra sifrene foran det vanlige telefonnummeret. Bruk av fast forvalg innebærer for øvrig de samme begrensede muligheter for å tilby mobile tjenester som bruk av prefiks.

2.3.5 Virtuelle mobiloperatører

Som pekt på i avsnitt 2.1, har uavhengige tilbydere i det siste krevd å få tilgang til mobiloperatørens radioaksessnett for på den måten å produsere og selge egne mobile teletjenester basert på egne SIM-kort i konkurranse med mobiloperatørene. En slik type tilgang vil kunne ses på som en slags «unbundling» av radiodelen i mobilnettet, og vil ha visse fellestrekk med «local loop unbundling» (LLUB) eller tilsvarende former for tilgang til aksessdelen i det faste nettet, jf. St. meld. nr. 24 (1998-99). En tilbyder som får slik tilgang til et mobilnett vil kunne fremstå som en «virtuell mobiloperatør».

En virtuell mobiloperatør vil kunne markedsføre og selge sine tjenester i eget navn, og vil også kunne stå for hoveddelen av tjenesteproduksjonen. På denne måten vil tjenestene kunne fremstå som mer forskjellige fra mobiloperatørens egne tjenester enn hva tilfellet er ved rent videresalg. Den virtuelle mobiloperatøren vil i stor grad kunne definere egne abonnementsstyper og tjenester, men vil være bundet av de kapasitetsbegrensninger som måtte finnes i mobiloperatørens nett. Kunden får et abonnementsforhold til den virtuelle mobiloperatøren, mottar regninger fra denne og må henvende seg til den virtuelle mobiloperatørens kundeservice.

Et forretningsmessig hovedpoeng for en virtuell mobiloperatør er å kunne utstede og benytte egne SIM-kort. SIM-kortet vil da inneholde en identifikasjon av den virtuelle mobiloperatøren som fremstår som uavhengig av den ordinære mobiloperatøren. Dette betyr at den virtuelle mobiloperatøren selv vil kunne inngå internasjonale roamingavtaler og på den måten være uavhengig av mobiloperatørens egne roamingavtaler. Videre vil en virtuell mobiloperatør kunne inngå egne nasjonale og internasjonale samtrafikkavtaler, uavhengig av mobiloperatørens samtrafikkavtaler.

Man kan tenke seg at virtuelle mobiloperatører kan gjøre ulik grad av bruk av mobiloperatørens infrastruktur. I noen tilfeller vil den virtuelle mobiloperatøren ønske å leie kapasitet i radiodelen av mobilnettet, og selv etablere mest mulig av de øvrige elementer som er nødvendige i et mobilnett (f.eks. egne sentraler, egne registre som holder oversikt over de ulike abonnentene og hvor de befinner seg, og ev. intelligente nettfunksjoner). I slike tilfeller vil mobiloperatøren alltid dirigere et utgående anrop fra en abonnent som tilhører den virtuelle mobiloperatøren, direkte til denne operatøren. Mobiloperatø-

ren vil da kun bruke et nødvendig minimum av sentralkapasitet og overføringskapasitet i eget nett for å dirigere anropet til den virtuelle mobiloperatøren. Dirigeringen kan f.eks. gjøres på grunnlag av analyse av operatørentifikasjonen som finnes i abonnentens SIM-kort. Den virtuelle mobiloperatøren vil så foreta videre analyse og behandling av anropet. Den virtuelle mobiloperatøren vil i slike tilfeller kunne stå for hoveddelen av tjenesteproduksjonen, noe som kan gi grunnlag for innovasjon og utvikling av nye tjenester som f.eks. utvikling og produksjon av egne postkassefunksjoner, tjenester for overføring av tekstmeldinger, mobile dataoverføringstjenester og verdiøkende tjenester. Gjennom egne nasjonale og internasjonale samtrafikkavtaler og egne internasjonale roamingavtaler, vil en virtuell mobiloperatør også ha mulighet til å differensiere funksjonaliteten og prisen for den ordinære telefontrafikken i større i grad enn det som er tilfellet ved videresalg.

I andre tilfeller vil en virtuell mobiloperatør ønske å bruke større deler av mobiloperatørens egen infrastruktur. I slike tilfeller vil den virtuelle mobiloperatørens mulighet til å differensiere sine tjenester fra mobiloperatørens tjenester bli mindre, og forskjellen fra tilbydere som driver videresalg kan i noen tilfeller være liten.

Selv om man kan tenke seg mange typer tilgang en mobiloperatør kan ønske seg, vil det sannsynligvis i praksis kun være et begrenset antall tilknytningsformer og grensesnitt som er aktuelle.

2.4 Om vilkår for å gi tilgang til mobilnett for tilbydere uten eget nett, herunder virtuelle operatører

Dersom det åpnes for tilgang til mobilnett for tilbydere uten eget nett, vil en slik tilgang i tilfelle måtte skje etter nærmere bestemte vilkår. Dette gjelder uavhengig av hvilken tilgangsform som måtte velges. Departementet vil i denne sammenheng vise til erfaringer med tilsvarende problemstillinger i det faste nettet, som viser at det er vanskelig å finne frem til vilkår som er tilfredsstillende for både eier av nettet og tilbyder som ønsker tilgang. I det følgende vil det bli sett nærmere på hvilke elementer en eventuell avtale om tilgang i tilfelle vil måtte inneholde.

En avtale om tilgang til eksisterende mobilnett vil dels måtte bygge på alminnelige privatrettslige regler for avtaleinngåelse, og dels på det sektorspesifikke teleregelverket, jf. avsnitt 2.6. Det vil i alle tilfelle ikke være snakk om en fri og ukontrollert tilgang.

I utgangspunktet er det avtalefrihet mht. avtalens nærmere innhold. Post- og teletilsynet har likevel anledning til å kunne gripe inn og avgjøre om tilgang skal gis og herunder fastsette vilkår dersom partene ikke kommer frem til en avtale.

Ikke alle vil kunne få den tilgang de ønsker. Et grunnvilkår vil være at det foreligger en «rimelig anmodning». Ved vurderingen av hva som er en rimelig anmodning skal behovet for tilgang i forhold til belastningen for tilbyder som anmodes om samtrafikkavtale, vurderes. I denne sammenheng vil det bl.a. kunne tas hensyn til hva som er teknisk og økonomisk mulig. Det vil også være relevant å ta hensyn til hvorvidt det er stilt sikkerhet for investeringer, eventuelt om den som anmoder om tilgang til telenett er med på å finansiere

investeringer som eventuelt er nødvendige for å sikre tilgang. Tilbyder med sterk markedsstilling må sannsynliggjøre at anmodningene ikke er teknisk eller økonomisk mulig. Ved vurderingen av om det kan gis avslag på anmodningen skal det tas hensyn til om det teknisk eller økonomisk finnes alternativer til den samtrafikk m.m. det anmodes om.

Om en forespørsel er rimelig er avhengig av om innholdet i den avtalen som må inngås mellom partene angående de nærmere vilkår for tilgang skal være balansert, rettferdig og ta hensyn til forhold som sikkerhet for investeringer, styring av trafikk gjennom trafikkprognoser og estimater m.v. Det som er sagt ovenfor om innholdet i uttrykket rimelig anmodning gir dermed også retningslinjer for hvilke elementer som må inngå i en avtale om tilgang.

Departementet vil også peke på at plikten til å inngå avtale ikke vil gjelde der en anmoder alt har dekning. Etter departementets oppfatning inkluderer dette også dekning oppnådd gjennom en tilgangsavtale. En virtuell tilbyder har med andre ord ikke krav på å få tilgang hvis han alt har en avtale med en annen operatør som gir tilsvarende dekning.

En avtale om tilgang til eksisterende mobilnett vil bygge på regelverk der aktører med sterk markedsstilling innen levering av offentlig telefontjeneste og offentlig telenett er regulert iht. til de såkalte ONP-prinsippene (Open Network Provision). Dette gjelder, med visse unntak, likt for faste og mobile nett. ONP inneholder tre hovedprinsipper: åpenhet, ikke-diskriminering og kostnadsorienterte priser. Fremvekst av virksom konkurranse i hele eller deler av telemarkedet vil etter hvert redusere behovet for denne type regulering.

Post- og teletilsynet arbeider med å utvikle prinsippene for kostnadsorientering med det formål å i størst mulig grad realisere telepolitiske mål om bl.a. lave sluttbrukerpriser, samtidig som en sørger for motiver til videre investering og en effektiv utnyttelse av ressursene som settes inn i telesektoren.

Et pålegg om avtale mellom en mobiloperatør med sterk markedsstilling og en virtuell mobiloperatør skal ta utgangspunkt i kostnadsorienterte priser, på samme måte som originerings- og annen type samtrafikk. En kostnadsorientert pris vil inkludere en rimelig avkastning for mobiloperatøren. For å beregne prisen må det tas utgangspunkt i de nettelementene som mobiloperatøren benytter i sin produksjon av tjenesten.

For virtuelle tilbydere innebærer dette for en utgående samtale, at det vil være noen av de samme nettelementene som benyttes i forbindelse med en originerings-, avhengig av hvor stor del av tjenesteproduksjonen som gjøres hos mobiloperatøren. For en innkommende samtale vil funksjonaliteten være omtrent identisk som for nasjonal roaming og ha mye til felles med ordinær terminering av en samtale.

En avtaleinngåelse mellom en mobiloperatør og en virtuell mobiloperatør kan medføre at mobiloperatøren må gjøre visse oppdateringer og kapasitetstilpasninger i sitt nett. I slike tilfeller vil mobiloperatøren ifølge teleforskriften kunne kreve sikkerhet for investeringer som vedkommende foretar for å imøtekomme anmodning om tilgang. Dette vil redusere risikoen for at mobiloperatørene ikke skal få dekket sine investeringer.

Den virtuelle mobiloperatøren ville måtte gi prognoser for kjøp av kapasitet i mobiloperatørens nett. Tilsvarende gjøres for avtaler om samtrafikk i fast-

nettet. Det er også tatt inn denne typen bestemmelser i standardavtalene som mobiloperatørene har fremlagt for videresalg. Ved å motta regelmessige prognoser vil mobiloperatøren kunne gjøre nødvendig planlegging av nettet og eventuelt foreta videre utbygging dersom kapasiteten i nettet forventes å bli for liten. Det ville også kunne tas inn «sikringsmekanismer» i avtalene, som utløses dersom den reelle trafikken avviker vesentlig fra de prognoser som er gitt. Mobiloperatøren vil da f.eks. kunne få betalt iht. til prognosen eller et avtalt minimumsbeløp dersom trafikken viser seg å bli vesentlig mindre enn forventet. Dermed reduseres risikoen for overinvesteringer på grunn av for optimistiske anslag fra den som ber om tilgang.

Virkningene av å gi tilgang er således i stor grad avhenge av hvilke vilkår som blir fastsatt. I tillegg er det knyttet usikkerhet til i hvilken grad det er mulig å oppnå en vellykket praktisering av slike vilkår. Dette skaper usikkerhet hos operatører med egne nett.

2.5 Tilgang til det faste nettet

I St. meld. nr. 24 (1998-99) er det foretatt en gjennomgang av hvilke rettigheter tilbydere av offentlig telenett og offentlig teletjeneste har og skal ha for å benytte seg av eksisterende nettressurser i det faste nettet.

Herunder er det vurdert om tilbyder med sterk markedsstilling i det faste nettet (dvs. Telenor) skal pålegges å la konkurrentene leie de faste aksesslinjene fra abonnentsiden av endesentralen og frem til abonnenten. Dette kalles gjerne «local loop unbundling» (LLUB). En slik mekanisme vil gi nye tilbydere direkte tilgang til abonnenten, dvs. at abonnenten kan flytte hele sitt abonnementsforhold til en annen tilbyder enn den opprinnelige.

I St. meld. nr. 24 (1998-99) konkluderes det med at LLUB foreløpig ikke skal pålegges, men at departementet kontinuerlig vil vurdere behovet for innføring av ytterligere konkurransestimulerende tiltak. Departementet går samtidig inn for at leide samband videreutvikles til å omfatte såkalt «fast aksess» som i likhet med LLUB vil innebære at abonnenter kan flytte hele sitt abonnementsforhold til en annen tilbyder enn den opprinnelige, og på den måten legge forholdene til rette for bruk av eksisterende infrastruktur.

I forbindelse med behandlingen av sammenslåingen av Telenor og Telia, ble det fra EU-kommisjonens side satt som en betingelse for at sammenslåingen kunne godtas i henhold til EUs konkurranseregler at selskapene forpliktet seg til å tilby konkurrerende aktører å leie de faste aksesslinjene fra abonnentsiden av endesentral/fordeler og frem til abonnenten. Ved behandlingen av dette spørsmålet har det vist seg at en har funnet løsninger på forhold som en tidligere har ansett som problematisk ved et slikt tilbud, herunder å kunne opprettholde kvaliteten og sikkerheten i nettet. Spørsmålet om tilgang til aksessnett som innehas av tilbyder med sterk markedsstilling er et sentralt teleregulatorisk forhold i tilknytning til å oppnå virksom konkurranse. På denne bakgrunn ser Samferdselsdepartementet det som en hensiktsmessig videreføring av tilbudet om såkalt «fast aksess», som er omtalt i St. meld. nr. 24 (1998-99), å forskriftsfeste en plikt for tilbyder med sterk markedsstilling å tilby andre aktører å leie faste aksesslinjer som angitt ovenfor.

Tilgang til aksessdelen av det faste nettet gjennom LLUB eller «fast aksess» vil ha mange fellestrekk med tilgang til mobiloperatørenes radioaksessnett. En hovedforskjell mellom faste og mobile nett er imidlertid at tilbydere som ikke har fått konsesjon for bygging av eget mobilnett ikke vil ha muligheten til å etablere alternativ infrastruktur, slik tilfellet er for faste nett. Når det gjelder det faste nettet, finnes det muligheter for å benytte eksisterende alternativ infrastruktur (f.eks. kabel-TV nett) eller eventuelt å bygge ny infrastruktur, noe som ikke vil være mulig i forhold til mobil infrastruktur pga. begrensningen i tilgang på frekvensressurser.

2.6 Oversikt over gjeldende rett

2.6.1 Telelovgivningen

2.6.1.1 Utgangspunkt og generelle prinsipper

Etter teleloven skal tilgangen til offentlig telenett, offentlig telefontjeneste eller overføringskapasitet som drives av virksomhet med sterk markedsstilling for vedkommende nett og tjeneste være åpen og ikke diskriminere noen. Forretningsvilkårene skal bygge på saklige kriterier og være lett tilgjengelige for allmennheten. Tilbydere av offentlig telenett og offentlig teletjeneste har i dag rett til tilgang til eksisterende nettressurser via samtrafikk (herunder indirekte aksess ved bruk av prefiks eller fast forvalg), spesiell nettilknytning og leide samband. Som hovedregel gjelder de samme bestemmelsene for både faste og mobile nett. Tilgang til mobile telenett er dessuten særskilt regulert i teleforskriften.

Bestemmelsene om tilgang må tolkes i lys av EØS-retten som er implementert i loven og forskriften. Teleområdet er særdeles dynamisk og komplisert både teknisk og markedsmessig. På denne bakgrunn har telemyndighetene fått fullmakt til å fastsette forskrifter på området. Ikke minst pga. det raske utviklingstempo i denne sektoren vil det kunne oppstå tilfeller som det på forhånd ikke direkte er tenkt på. Dette stiller særlige utfordringer mht. skjæringspunktet mellom forutberegnlighet og effektiv regulering.

2.6.1.2 Tilgang til mobilnett etter teleforskriften

Bruk av annen tilbyders offentlige mobilnett

Tilgang til annen tilbyders offentlige mobilkommunikasjonsnett er regulert gjennom teleforskriften § 4-6. Bestemmelsen nevner fem vilkår som må foreligge for at en mobiloperatør skal være forpliktet til å imøtekomme en anmodning om tilgang. For det første må mobiloperatøren ha sterk markedsstilling for tilgang til offentlig mobilkommunikasjonsnett og offentlig mobilkommunikasjonstjeneste, og for det andre må anmoderen tilhøre kretsen av annen tilbyder av offentlig mobilkommunikasjonsnett eller -tjeneste. For det tredje må anmodningen om tilgang være rimelig, og videre må tilgangen nyttes som grunnlag for å tilby teletjeneste til egne brukere. Endelig krever bestemmelsen at anmoderen ikke har tilsvarende geografisk dekning for sin mobilkommunikasjonstjeneste som den som blir anmodet. Bestemmelsen skiller ikke mellom tilbydere med og uten eget telenett.

Som vist ovenfor er det uklart hvor langt gjeldende rett strekker seg i tilgangsspørsmålet. Dette tilsier at det er behov for en klargjøring ved endring og presisering av teleforskriften i samsvar med Stortingets behandling av denne meldingen.

Spesiell nettilknytning

Med spesiell nettilknytning menes tilknytning til andre nettermineringspunkter og på andre vilkår enn de standardtilbud som normalt tilbys. Avtale om spesiell nettilknytning inngås etter forhandlinger mellom partene. Det stilles tre vilkår for at en tilbyder av offentlig telenett skal være forpliktet til å inngå avtale om spesiell nettilknytning: Virksomheten må ha sterk markedsstilling for tilgang til offentlig telenett, offentlig telefontjeneste eller overføringskapasitet, anmoderen må være tilbyder av tilgang til offentlig telenett eller av offentlig teletjeneste, og anmodningen må være rimelig.

Bestemmelsen skal sikre at tilbyder som fyller vilkåret som «anmoder», skal kunne knytte seg til det offentlige telenettet på en mest mulig optimal måte dersom anmodningen er rimelig. Formålet med bestemmelsen om spesiell nettilknytning er å stimulere til utvikling av nye teletjenester ved å legge til rette for nye former for samtrafikk og tilknytning på andre nettermineringspunkter enn det som normalt tilbys. På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål om bestemmelsen også hjemler den tilknytning virtuelle mobiloperatører vil anmode om å få til det eksisterende mobilnettet. Vurderingen av dette vil basere seg på en tolkning av hva som ligger i tilknytning til andre nettermineringspunkter, hvem som etter bestemmelsen fyller vilkåret som anmoder og hva som er å anse som en rimelig anmodning. Uansett vil vurderingen av hva som er å anse som en rimelig anmodning, kreve en selvstendig avveining i de enkelte tilfeller. Den tidligere omtalte Sense-saken illustrerte imidlertid de ulike oppfatningene. Bestemmelsen gir særlig rom for tolkning fordi det ikke fremgår av ordlyden om den likestiller fastnettelefon og mobiltelefon. Dette understreker ytterligere behovet for en klargjøring av hvilke rettigheter og plikter som gjelder på området for mobiltelefon.

2.6.1.3 Den telespesifikke EU retten

Norges forpliktelser etter EØS-avtalen gjør at den telespesifikke EU-retten legger omfattende føringer på vår nasjonale teleregulering. Teleforskriften implementerer ONP-direktivene (Open Network Provision) i norsk rett. Samtrafikkdirektivet (97/33/EF) og ONP-tale direktivet (98/10/EF) gir regler om samtrafikk og spesiell nettilknytning.

Norske myndigheter har lagt stor vekt på at telereguleringen skal være mest mulig teknologinøytral. Reguleringen er derfor i utgangspunktet uavhengig av om en tjeneste baseres på faste eller mobile nett. Dette har blant annet sammenheng med den betydelige utbredelsen mobilteletjenesten har fått i Norge.

Samtrafikkdirektivet krever at det foreligger et regelverk som gir den nasjonale regulatormyndigheten adgang til å avgjøre forespørsler om tilgang på bakgrunn av de kriterier som er satt opp i direktivet. Det er imidlertid opp til de enkelte land å fastlegge og praktisere det nærmere innhold i regelverket i overensstemmelse med de nasjonale forhold (subsidiaritetsprinsippet). EU-

kommissjonen har fremhevet at en harmonisering av prosedyren for å avgjøre spørsmål om tilgang ikke nødvendigvis fører til det samme resultatet i de ulike medlemslandene. Samferdselsdepartementet anser på denne bakgrunn at Norge, innenfor rammene av EØS-avtalen, står fritt til å innføre den reguleringen av dette området som anses hensiktsmessig ut fra de ovennevnte reguleringsformål.

Spørsmålet om tilgang til mobilnett vil bli videre drøftet i sammenheng med det pågående «1999 regelverks-gjennomgang» i EU. Resultater av denne prosessen forventes imidlertid ikke å tre i kraft før i 2003.

2.6.2 Tilgang etter den alminnelige konkurranseretten

Konkurransereglene omfatter både reglene i den norske konkurranseloven (lov om konkurranse i ervervsvirksomhet 11. juni 1993 nr. 65), og konkurransereglene i EØS-avtalen, spesielt art. 54 i EØS-avtalens hoveddel, som gjennom EØS-loven (lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. 27. november 1992 nr. 109) er gjort til norsk lov.

2.6.2.1 Konkurranseloven

Formålet med konkurranseloven er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse.

For å nå formålet bygger konkurranseloven på en kombinasjon av forbuds- og inngrepshjemler. Forbudene er forholdsvis snevre, og omfatter kun forbud mot prissamarbeid, anbudssamarbeid og markedsdeling. I tillegg kan Konkurransetilsynet gripe inn overfor avtaler, vilkår eller handlinger dersom tilsynet finner at disse er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål.

Konkurranseloven inneholder ikke forbud mot forretningsnektelser. Spørsmål om å gi en tilbyder tilgang til en annen tilbyders mobilnett må derfor vurderes etter inngrepshjemmelen i konkurranseloven. En nektelse av å gi tilgang vil således være tillatt i forhold til konkurranseloven inntil Konkurransetilsynet har fattet et vedtak som pålegger en tilbyder å gi slik tilgang.

For at konkurranseloven § 3-10 skal komme til anvendelse, må det foreligge vilkår, avtaler eller handlinger som har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål. Dette vil normalt forutsette at operatøren har markedsrett. Det fremgår av forarbeidene til konkurranseloven at kjerneområdet for anvendelsen av § 3-10 er tilfellene med misbruk av markedsrett.

Det er ikke tilstrekkelig for inngrep at en nektelse av tilgang til mobilnettet virker konkurransebegrensende; begrensningen må være i strid med lovens formål om effektiv ressursbruk. Tilsynet må i den forbindelse også vurdere om konkurransebegrensningen kan medføre samfunnsøkonomiske gevinster. Dersom disse overstiger det samfunnsøkonomiske tapet, vil vilkårene for inngrep ikke være oppfylt.

Konkurranseloven § 3-10 kan i prinsippet få anvendelse selv om en mobiloperatør er villig til å gi tilgang. Inngrepet vil i tilfelle måtte rette seg mot vilkårene for slik tilgang, noe som forutsetter at disse vilkårene har til formål,

virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med formålet i konkurranseloven.

Dersom Konkurransetilsynet griper inn overfor en nektelse av å gi tjenestetilbyder tilgang til mobilnettet, eventuelt overfor vilkårene for slik tilgang, kan det settes vilkår i inngrepsvedtaket. Det kan i den forbindelse være aktuelt å fastsette på hvilke vilkår tilgangen skal gis.

2.6.2.2 EØS-avtalen

EØS-avtalen art. 54 forbyr et eller flere foretaks utilbørlige utnyttelse av dominerende stilling innenfor EØS eller en vesentlig del av dette området, dersom det kan påvirke handelen mellom EØS-landene. Mens konkurranseloven § 3-10 er en inngrepsbestemmelse, oppstiller imidlertid EØS art. 54 et forbud mot misbruk av dominerende stilling. Konkurransetilsynet har ikke hjemmel til å håndheve dette forbudet. Det håndheves for nasjonale domstoler eller for EFTAs overvåkingsorgan ESA/EU-kommisjonen og EFTA/EF-domstolen. Mens konkurranseloven har et snevert formål knyttet til effektiv bruk av samfunnets ressurser, er formålene som skal ivaretas av EØS art. 54 videre, herunder integrasjonshensyn og forbrukerhensyn i tillegg til hensynet om effektiv ressursbruk. Dette kan ha betydning for om bestemmelsen kommer til anvendelse på spørsmål om tilgang til mobilnett.

Selv om telemarkedet er regulert i EØS-området, blant annet gjennom ONP-direktivet, er det forutsatt at konkurransereglene gjelder side om side med det sektorspesifikke regelverket. Selv om en operatør opptre i samsvar med nasjonalt regelverk som gjennomfører EFs direktiver på teleområdet, er det dermed ikke noe i veien for at opptreden kan være i strid med konkurransereglene. Kommisjonen har utgitt en kunngjøring om anvendelsen av konkurransereglene på tilgangsavtaler i telekommunikasjonssektoren. ESA har ikke utgitt noen tilsvarende kunngjøring, men dette er under utarbeidelse.

Det foreligger ingen avgjørelser, verken av ESA/EU-kommisjonen, EFTA-EF-domstolen eller av nasjonale domstoler, som slår fast at en tilbyders nektelse av å gi virtuell operatør tilgang til mobilnettet utgjør misbruk av dominerende stilling etter EØS art. 54 eller den tilsvarende bestemmelse i EU (art. 82).

I likhet med konkurranseloven § 3-10 kan EØS art. 54/EU art. 82 også komme til anvendelse selv om tilgang til nettet blir gitt, såfremt vilkårene for slik tilgang er av en slik art at det må sies å innebære misbruk av dominerende stilling.

2.7 Situasjonen i andre land

2.7.1 Sverige

I Sverige har Post- og telestyrelsen (PTS) på bakgrunn av anmodning fra Sense om tilgang til Telias nett, vurdert om virtuelle mobiloperatører har rett til tilgang til eksisterende GSM-nett. PTS kom til at Telia i henhold til dagens svenske lovgivning ikke er forpliktet til å gi slik tilgang. PTS mener imidlertid at det ville være positivt for konkurransesituasjonen i det svenske telemarkedet og positivt for forbrukerne om forretningsidéer av den typen som Sense presenterte kunne realiseres.

På bakgrunn av dette har PTS foreslått at det gjøres endringer i den svenske teleloven slik at mobiloperatørene blir forpliktet til å gi virtuelle mobiloperatører tilgang til kapasitet i de eksisterende GSM-nettene. PTS mener at tilgangen skal gis til markedsmessige vilkår.

I samsvar med forslaget fra PTS foreslår den svenske regjeringen i innstillingen til Lagrådet, jf. Lagrådsremiss av 9. desember 1999, at likt pålegg innføres under forutsetning av at det er tilgjengelig kapasitet i nettet.

2.7.2 Danmark

I Danmark avviste Sonofon anmodningen fra Sense om tilgang, med begrunnelse i at tilgang der Sense gis anledning til å utstede egne SIM-kort til sine abonnenter måtte anses som roaming og ikke samtrafikk. Telestyrelsen ble anmodet av Sense om å pålegge Sonofon å gi tilgang. Telestyrelsen var enig med Sonofon i at denne typen tilgang var å anse som roaming, og konkluderte med at dagens danske regelverk ikke gir tilbydere med sterk markedsstilling plikt til å gi tilgang av den typen Sense ønsket.

I forbindelse med sin avgjørelse i Sense-saken anbefalte Telestyrelsen regjeringen å vurdere lovendringer for å åpne opp for en slik type tilgang. I september ble det inngått en avtale mellom den danske regjering og et flertall i Folketinget om de prinsipper som skal ligge til grunn for den forestående revisjon av det danske teleregelverket. Her er det slått fast at det skal sørges for tilgang for virtuelle nettoperatører til nasjonal roaming.

2.7.3 Finland

I Finland har telemyndighetene så langt ikke behøvd å ta stilling til tvistesituasjoner mellom GSM-operatørene og potensielle virtuelle mobiloperatører som ønsker tilgang til eksisterende mobilnett. Det finnes derfor ingen avgjørelse på spørsmålet om mobiloperatører med sterk markedsstilling har plikt til å gi slik tilgang eller ikke.

2.7.4 Storbritannia

I Storbritannia har Office of Telecommunications (OFTEL) blitt gjort kjent med at det finnes potensiell interesse fra noen aktører for å etablere seg som virtuelle mobiloperatører. OFTEL sendte derfor i juni 1999 ut et høringsdokument med tittelen «Mobile Virtual Network Operators: OFTEL inquiry into what MNVOs could offer consumers». OFTEL ba i høringen om synspunkter på en rekke spørsmål i tilknytning til å skulle gi virtuelle mobiloperatører tilgang til eksisterende mobilnett.

Etter høringen publiserte OFTEL i oktober 1999 dokumentet «OFTEL Statement on Mobile Virtual Network Operators». OFTEL konkluderer med at de på det nåværende tidspunkt ikke finner tilstrekkelig grunnlag til å foreta regulatoriske inngrep for å sikre tilgang for virtuelle mobiloperatører. OFTEL erkjenner imidlertid at konkurransen i mobilmarkedet er begrenset, selv med fire mobiloperatører med eget nett.

I sin begrunnelse har OFTEL bl.a. fremhevet at indirekte aksess (se avsnitt 2.3.4) vil bli innført i mobile nett, og at dette kan medføre økt grad av konkurranse i mobilsektoren.

OFTELs konklusjon må også ses i lys av at myndighetene i Storbritannia gjennom lang tid har lagt opp til utbygging av alternativ og parallell nettutbygging for å oppnå infrastrukturbasert konkurranse på teleområdet.

2.8 Samfunnsmessige vurderinger

2.8.1 Utgangspunkt

Utgangspunktet for vurderingen av om det skal gis tilgang til mobilnettene for virtuelle mobiloperatører er bl.a. hva disse kan tilføre i produksjon og levering av nye og eksisterende tjenester. Det er også sentralt å se på om virtuelle mobiloperatørers inntreden kan gi lavere sluttbrukerpriser på teletjenester, f.eks. gjennom lavere priser på terminering av telefonsamtaler i mobilnettet og på internasjonal roaming.

Med bakgrunn i den utviklingen som beskrives i avsnitt 3.1.1, vil teleselskapene stå foran en rekke investeringer i nye og oppgraderinger av eksisterende mobilsystemer. Det er derfor viktig å se nærmere på hvordan virtuelle mobiloperatørers eventuelle tilgang til nettene vil påvirke incentivene til investering i disse nettene.

I det følgende vil det bli sett nærmere på mulige positive og negative samfunnsmessige virkninger av å gi rett til tilgang til mobilnett. Fremstillingen vil konsentrere seg om virtuelle mobiloperatører, både som følge av at det er her tilgang er mest omtvistet, og at dette er den tilgangsform som kan sies å gå lengst og dermed ha de potensielt største samfunnsmessige effektene.

2.8.2 Mulige positive samfunnsmessige virkninger av å gi tilgang for virtuelle mobiloperatører

2.8.2.1 Tjenesteutvalg

Det antas at tilgang for tjenesteleverandører generelt og for virtuelle operatører spesielt, jf. avsnitt 2.3.3 - 2.3.5, vil åpne opp for større konkurranse på tjenesteproduksjon og -leveranse, og dermed bidra til at sluttbrukerne i mobilmarkedet står overfor et bedre utvalg av tjenester, økte valgmuligheter mht. tilbydere og lavere sluttbrukerpriser.

Tilgangsformer som videresalg eller indirekte aksess ved bruk av prefiks eller fast forvalg, synes i all hovedsak kun å åpne for salg av de tjenestene som den ordinære nettoperatøren produserer.

På samme måte som ved enkelte andre tilgangsformer, vil virtuelle operatører opprette selvstendig kundekontakt som vil omfatte markedsføring, kundeservice, fakturering o.a. For nyetablerte tilbydere vil service ovenfor kunden og tilrettelegging av ulike kunders spesielle behov, være et viktig konkurranseelement. Det kan ventes at tjenestetilbydere, som følge av konkurransen, vil måtte tenke nytt og finne gode og effektive løsninger som de dominerende aktører ikke allerede har etablert.

Et viktig tilleggselement ved tilgang for virtuelle operatører er at de nye tjenestetilbyderne ved størst mulig uavhengighet fra nettoperatøren får nødvendig forutberegnelighet til å planlegge en satsing i telemarkedet. Ved avtaler om videresalg vil tjenestetilbydere i stor grad være avhengig av de rammer nettoperatøren setter for tjenestetilbyderen. Det er derfor grunn til å anta at

videresalgsavtaler vil gi tjenestetilbydere begrenset frihet til videreutvikling av egne tjenester. Uttalelser fra nettoperatorene om at det er teknisk mulig for tjenestetilbydere å utvikle egne produkter gjennom videresalgsavtaler, sikrer ikke tjenestetilbyderene den nødvendige avtalemessige frihet til å foreta slike etableringer. De tekniske mulighetene for egen tjenesteutvikling vil også være mer begrenset ved videresalg enn det som vil være tilfellet for virtuelle mobiloperatører. En virtuell mobiloperatør vil ha anledning til å videreutvikle tjenester på en annen måte enn tilbyder som driver rent videresalg av telefon-tjeneste. En virtuell operatør vil kunne ha egne SIM-kort og egne koplings-/sentralfunksjoner, noe som vil gi større grunnlag for å utvikle egne telefontjenester.

Ved at virtuelle mobiloperatører lettere kan produsere egne og verdikende tjenester, og således by på konkurranse i produksjonsdelen, kan dette også føre til at de ordinære mobiloperatorene får økte incentiver til tjenesteutvikling og kostnadseffektiviserende tiltak som vil kunne resultere i lavere sluttbrukerpriser.

Inntreden av virtuelle mobiloperatører forventes som nevnt, å bidra til økt konkurranse på tjenesteleverandørsiden. Det at virtuelle mobiloperatører tar markedsandeler i tjenesteleverandørmarkedet vil kunne medføre at de eksisterende mobiloperatorene vil redusere sin satsning på dette området. Det vil imidlertid være rimelig å forvente at økt konkurranse i tjenesteleverandørmarkedet vil føre til en samlet økning i satsningen i denne delen av mobilmarkedet.

2.8.2.2 Totalleverandører av teletjenester

En del brukere vil ønske å kjøpe alle sine teletjenester hos én og samme leverandør. Dette gir bl.a. muligheten til å få samlet alle tjenester på én faktura, noe som kan gi bedre kontroll over kostnadene, spesielt for større bedrifter. Et samlet kjøp av alle tjenester fra én leverandør kan også gi kunden mulighet til å oppnå bedre økonomiske vilkår gjennom volumrabatter.

I dette bildet hører det med at det ventes at det vil skje en stor grad av konvergens/sammensmeltning mellom faste og mobile tjenester (FMK - fast mobil konvergens) i tiden som kommer. Det vises i denne sammenhengen til Konvergensutvalgets utredning (NOU 1999:26). Brukerne vil i større grad etterspørre FMK-tjenester, og det blir derfor viktig for tilbyderne å kunne levere slike tjenester.

Tilgang til mobile nett vil være en avgjørende faktor for å sikre at flere tilbydere enn de som har fått tildelt begrensede frekvensressurser er i stand til å utvikle og tilby et fullverdig tjenestespekter med både faste, mobile og integrerte (FMK) teletjenester. Dersom en tilbyder som primært leverer fastnett-tjenester ikke har muligheten til å tilby mobile teletjenester eller FMK-tjenester, kan dette være avgjørende for at vedkommende ikke vinner visse kontrakter, selv om vedkommende isolert sett er fullt ut konkurransedyktig på tjenester i det faste nettet. Dermed vil spørsmålet om tilgang til mobile nett også ha stor betydning for den fremtidige konkurransesituasjonen i det faste nettet.

Virtuelle mobiloperatørers inntreden kan således bidra til at en kan få flere totalleverandører av tjenester i telemarkedet. Å få flere totalleverandører kan være viktig da en del sluttbrukere, særlig innenfor bedriftsmarkedet, anser

det som positivt å ha færrest mulig telekommunikasjonsleverandører å forholde seg til. Noen vil trolig være villig til å betale en høyere pris for å forholde seg til kun én leverandør og motta kun én faktura. For bl.a. å unngå mulige prisøkninger på pakkeløsninger kan det være viktig å legge forholdene til rette for flere tjenesteleverandør i telesektoren, og dermed mulighet for økt konkurranse blant totalleverandører. Tilgang for virtuelle mobiloperatører i mobilnettene kan være et slikt bidrag. Dette forutsetter at virtuelle mobiloperatører også tilbyr andre teletjenester enn mobiltjenester, eller inngår et samarbeid med operatører på fastnett. Også de andre tilgangsformene gjør det mulig å bli leverandører av mobiltjenester. Fortrinnet ved en «virtuell-tilgangsform» er at den virtuelle mobiloperatøren i større grad kan produsere tjenestene selv. Dermed har denne typen aktør større muligheter for å tilby egne pakketilbud.

2.8.2.3 Internasjonale roamingpriser i mobilnett

Internasjonal roaming innebærer at mobiloperatøren som en abonnent har kundeforhold til, har inngått avtale med mobiloperatører i andre land om at deres respektive abonnenter kan bruke nettet til de andre mobiloperatørene. Internasjonale roamingpriser blir i dag fremforhandlet ved bilaterale avtaler mellom ordinære mobiloperatører i ulike land. Slike avtaler synes å ha bidratt til høyere roamingpriser enn det de underliggende kostnadene og en rimelig fortjeneste skulle tilsi. Aktører med tilgang i form av rent videresalg og indirekte aksess ved bruk av prefiks eller fast forvalg, kan ikke bidra til lavere internasjonale roamingpriser. Årsaken til dette er at disse aktørene ikke kan utstede og benytte egne SIM-kort, noe som er en forutsetning for å inngå egne roamingavtaler. Dette kan imidlertid virtuelle mobiloperatører gjøre.

Reduserte priser for internasjonal roaming kan oppnås dersom en får etablert virksom konkurranse eller ved omgåelse av den strukturen som internasjonale roamingpriser er grunnlagt på.

En utvikling mot lavere internasjonale roamingpriser gjennom økt konkurranse vil først kunne skje når det om et par års tid antas at mobiloperatørenes systemstandarder forbedres slik at det vil kunne være større sammenheng mellom pris og faktisk nettbruk. Ved bilaterale roamingavtaler kan det dermed forhandles om volumavhengige roamingpriser og tidspunktavhengige roamingpriser. Roamingprisene vil da kunne utsettes for større prispress.

Med dagens systemstandarder synes den eneste måten en kan oppnå reduserte internasjonale roamingpriser å være ved omgåelse av den strukturen internasjonale roamingpriser er grunnlagt på. Virtuelle mobiloperatører kan kun omgå denne strukturen og bidra til vesentlige lavere priser for norske mobilbrukere i utlandet (internasjonale roamingpriser) dersom denne virtuelle mobiloperatøren etablerer seg i flere land (enten som virtuell mobiloperatør eller som eier av eget nett). Den virtuelle mobiloperatøren vil i en slik situasjon ikke være avhengig av å inngå internasjonale roamingavtaler med andre mobiloperatører i disse landene. Når det gjelder prisene på internasjonal roaming i norske nett synes mulighetene å være gode for at virtuelle mobiloperatørers inntreden i Norge kan føre til lavere priser for utenlandske mobilbrukere i Norge.

2.8.2.4 Termineringspriser i mobilnett

Prisene på terminering av mobilsamtaler i Norge må antas å ligge i overkant av det som kostnadene og en rimelig fortjeneste skulle tilsi. Det er imidlertid lite sannsynlig at virtuelle mobiloperatører kan føre til vesentlig lavere termineringspriser i mobilnettet.

En slik tilbyder vil for det første i liten grad selv stå for termineringstjenesten, men basere seg på en avtale med netteier som har mye til felles med ordinær terminering. De virtuelle mobiloperatørene vil dermed være avhengig av prisen på samtrafikk-tjenesten terminering, noe som betyr at det i all hovedsak kun er marginer i forhold til en samtrafikkpris det konkurreres om.

Det kan også vises til at en viktig årsak til de tilsynelatende høye termineringsprisene trolig er at det er mottakeren av telefonsamtalen som gjennom sitt valg av mobiloperatør bestemmer hvem som skal terminere samtalen, mens det er den som ringer som må betale regningen for samtalen. Det betyr at vedkommende som avgjør valget av termineringsleverandør er lite motivert til å sørge for at termineringsprisene blir lavest mulig. Videre fremkommer ikke termineringsprisene i telefonregningen eller i teleleverandørenes annonser og informasjonsbrosjyrer. Det er kun sluttbrukerprisene som oppgis i disse tilfellene, noe som medfører at abonnenter er mindre bevisst de tilsynelatende høye termineringsprisene. Dette er forhold som ikke vil påvirkes i nevneverdig grad av virtuelle mobiloperatørers inntreden.

2.8.2.5 Stordriftsfordeler i bygging og drift av mobilnett

Det eksisterer til dels betydelige stordriftsfordeler i bygging og drift av telenett, herunder mobilnett. Dette innebærer at gjennomsnittskostnadene vil avta med økende aktivitet. Det kan da ut fra et samfunnsmessig perspektiv være fordelaktig at tjenesteleverandører får tilgang til eksisterende nett hvis det er ledig kapasitet i disse nettene. Mobiloperatørene kan da bedre utnytte den eksisterende nettkapasiteten og dermed dra nytte av stordriftsfordelene. Et langt stykke på vei vil dette være tilfellet selv om det må foretas tilpasninger i form av økt kapasitet.

2.8.3 Mulige negative samfunnsmessige konsekvenser av å gi tilgang for virtuelle mobiloperatører

2.8.3.1 Utgangspunkt

De samfunnsmessige fordelene ved å legge forholdene til rette for virtuelle mobiloperatører må avveies mot de samfunnsmessige ulempene ved en slik tilrettelegging. Det forholdet som naturlig peker seg ut, er hvorvidt og eventuelt i hvor stor grad netteierens motiver til vedlikehold, videreutvikling og innovasjoner i sine nett påvirkes dersom de blir pålagt å gi tilgang for virtuelle mobiloperatører.

Det virker rimelig å anta at nettoperatorenes investeringslyst påvirkes av hvilken avkastning de forventer å få på sine investeringer, samt usikkerheten knyttet til oppnåelse av denne avkastningen. Disse forholdene kan både påvirke de to nåværende mobiloperatorenes incentiver til investeringer i eksisterende og nye nett og mulige nye mobiloperatørers incentiver til utbygging av og investering i egne nett.

Rimeligheten av å gi tilgang må også vurderes opp mot de store investeringene som er gjort og at denne type tilgang ikke var kjent på konsesjons- og investeringstidspunktet.

I høringsrunden understrekes det fra både Telenor og NetCom at en eventuell tilgang for virtuelle mobiloperatører vil redusere motivene for investeringer i nettsiden. Telenor skriver bl.a. at en videreutvikling av mobilmarkedet vil kreve store investeringer både på GSM-plattformen og relatert til UMTS-satsninger, og at den kommersielle risikoen knyttet til tunge investeringer i teknologier og markeder med høy grad av dynamikk og usikkerhet, bør erkjennes og belønnes av myndighetene. Videre mener Telenor at usikkerheten knyttet til konsekvensene av strenge krav om eventuell tilgang til mobile nett og lavere forventninger med hensyn til avkastning, medfører økt risiko og dermed sviktende investeringsvilje, noe som vil kunne få betydelige negative konsekvenser for videre utbygging av mobile telenett og -tjenester i Norge.

2.8.3.2 *Incentiver til investeringer i etablerte nett*

Det å legge til rette for virtuelle mobiloperatører innebærer å pålegge de eksisterende nettoperatorene å tilby en tjeneste som de selv ikke ønsker å tilby. Trolig vil de eksisterende nettoperatorene få større usikkerhet knyttet til fremtidig avkastning på investeringene. Det viktigste spørsmålet blir da i hvor stor grad dette medfører at de eksisterende aktørenes incentiver til investeringer i nett reduseres, samt hva dette har å si fra et samfunnsmessig synspunkt.

Innvirkningene på nettinvesteringene vil blant annet avhenge av i hvor stor grad de virtuelle mobiloperatorene vil benytte seg av deltjenester fra de eksisterende operatorenes nett og hvilken pris som fastsettes for tilgang. Selv om sluttbrukertjenester leveres av de virtuelle mobiloperatorene vil, de måtte benytte seg av nettjenester som for eksempel samtrafikk fra de eksisterende mobiloperatorene, for å kunne levere disse sluttbrukertjenestene. For at de eksisterende mobiloperatorene skal ha incentiver til å gjennomføre de samfunnsmessig ønskelige investeringene, er det en forutsetning at det i vilkårene for tilgang legges opp til at nettoperatorene får en pris for tilgang som avspeiler de underliggende kostnadene pluss en rimelig avkastning.

Innvirkningen på nettinvesteringene vil også avhenge av hvor stor mertrafikk og merinntekt de virtuelle mobiloperatorene vil generere i de eksisterende nettene. Inntreden av virtuelle mobiloperatører forventes å bidra til økt konkurranse, som igjen forventes å generere økt trafikk i mobilnettene. I hvilken grad virtuelle mobiloperatører vil føre til merinntekt for de eksisterende mobiloperatorene vil avhenge av om virkningene av økt trafikk vil være større enn virkningene av reduserte priser.

I tillegg vil incentivene til nettinvesteringer påvirkes av i hvor stor grad inntreden av virtuelle mobiloperatører vil medføre økt usikkerhet med hensyn til fremtidig avkastning på investeringer. Økt usikkerhet med hensyn til fremtidig avkastning kan være knyttet til forhold som hvilken pris som fastsettes for tilgang, hvor mye kapasitet virtuelle operatører vil etterspørre og hvor stor kapasitet det samlet sett vil være behov for. For å redusere usikkerheten knyttet til hvor mye kapasitet virtuelle mobiloperatører vil etterspørre, vil det være rimelig og nødvendig at virtuelle mobiloperatører gir prognoser for kjøp av

kapasitet i mobiloperatørens nett. Tilsvarende gjøres for avtaler om bl.a. samtrafikk.

De eksisterende mobiloperatørene har gjennomført store investeringer tilbake i tid da de ikke hadde forutsetninger for å se at det å gi tilgang for virtuelle mobiloperatører kunne bli aktuelt. Det å gi tilgang for virtuelle operatører i dag kan i prinsippet medføre at investeringer gjort tilbake i tid ikke blir lønnsomme. Dette kan være uønsket sett fra et samfunnsmessig perspektiv. På den andre siden har utviklingen i mobilsektoren gått betydelig bedre enn aktørene selv forutså, jf. de resultater, verdivurderinger og børsverdier som foreligger fra selskapene.

Virkningene på motivasjonen til å investere vil som nevnt ovenfor, i stor grad avhenge av hvilke vilkår som blir fastsatt for tilgang. For å oppnå et samfunnsmessig ønskelig nivå på investeringene er det nødvendig at vilkårene for tilgang utformes slik at nettoperatørene får en rimelig avkastning på investeringene og at en reduserer usikkerheten med hensyn til fremtidig avkastning på investeringer. For nærmere omtale av vilkårene se avsnitt 2.4. Det er imidlertid knyttet betydelige utfordringer til telereguleringen for å oppnå en vellykket praktisering av vilkårene. Uavhengig av forskriftsutforming vil det faktisk at tredje part skal inn å fastsette vilkår også skape usikkerhet.

2.8.4 Om tilgang for virtuelle mobiloperatører vil påvirke motivene til å investere i et tredje DCS 1800 nett

Det er som tidligere nevnt i meldingen tildelt tre konsesjoner for utbygging av DCS 1800-nett i Norge. I utgangspunktet er konsesjonen til Telia AB falt tilbake til staten som følge av sammenslåingen med Telenor. Som følge av avgjørelsen om å avslutte sammenslåingen av de to selskapene, må departementet ytterligere vurdere den videre behandlingen av den tredje konsesjonen for DCS 1800.

Uten å gå nærmere inn på spørsmålene rundt den tredje konsesjonen for DCS 1800, vil det i dette avsnittet bli sett nærmere på om det å la virtuelle mobiloperatører få tilgang til mobilnettene vil gjøre det mindre lønnsomt å bygge ut et tredje nett. Trolig vil innehaveren av den tredje DCS 1800 konsesjonen forvente at virtuelle mobiloperatørers inntreden kan føre til skjerpet konkurranse i mobilmarkedet. Dermed reduseres forventningene til fremtidig avkastning av investeringer. Dette vil kunne påvirke interessen for å bygge ut et tredje DCS 1800 nett og fremtidig vilje til å bygge neste generasjons mobilsystem. I tillegg er det mulig at en tredje ordinær mobiloperatører heller vil foretrekke å bli virtuelle operatør, og dermed kreve adgang til eksisterende nettkapasitet.

Dette kan medføre at konsesjonæren likevel bestemmer seg for ikke å investere i et nytt nett.

Skal det tas hensyn til denne mulige virkningen av å gi tilgang til virtuelle operatører, forutsetter dette at de samfunnsmessige gevinstene overgår kostnadene ved å bygge ut et tredje nett.

En tredje ordinær mobiloperatør kan gi økt konkurranse innenfor infrastrukturutvikling, tjenesteproduksjon og leveranse. Dette kan føre til økt nett- og tjenestekvalitet, økt produkt- og tjenestespekter, samt lavere sluttbrukerpriser. Dette er fra et samfunnsmessig synspunkt å anse som positivt.

Videre må en også vurdere om utbygging i henhold til den tredje konsepsjonen for DCS 1800 kan tilføre samfunnet en større nettogevinst hvis denne operatøren i stedet blir virtuell mobiloperatør på et av de to eksisterende nettene. Spørsmålet blir da om den samfunnsmessige gevinsten ved lavere investeringskostnader som følge av en virtuell mobiloperatør overgår de samfunnsmessige tapene, som i all hovedsak vil følge av en sannsynlig lavere konkurranse i infrastruktur- og produksjonsleddet.

Samferdselsdepartementet mener samlet sett at det sannsynligvis, men ikke opplagt, er samfunnsmessig lønnsomt å bygge ut et tredje nett.

2.8.5 Oppsummering og konklusjon

Ovenfor er det redegjort for at det er knyttet både positive og negative samfunnsmessige konsekvenser av å pålegge tilbydere med sterk markedsstilling å gi tilgang for virtuelle mobiloperatører. De mulige fordelene må veies mot de mulige ulempene. For å pålegge tilbydere med sterk markedsstilling å gi tilgang for virtuelle mobiloperatører må det etter Samferdselsdepartementets vurdering kunne sannsynliggjøres at et slikt pålegge vil tilføre mobilmarkedet og sluttbrukerne fordeler som overgår de mulige ulempene, og at dette ikke kan oppnås på annet og bedre vis.

De viktigste samfunnsmessige fordelene ved å gi tilgang for virtuelle operatører synes å være økt konkurranse med hensyn til å utvikle nye tjenester. Dette er noe andre former for tilgang i mindre grad legger til rette for. Økt konkurranse med hensyn til å utvikle nye teletjenester vil for sluttbrukerne innebære et bedre utvalg av tjenester, lavere sluttbrukerpriser, samt legge til rette for investeringer i tjenesteleverandørmarkedet. I tillegg vil virtuelle mobiloperatører kunne øke muligheten for flere totalleverandører innenfor telesektoren, slik at en bedrer forholdene for utvikling av konvergente tjenester. Et større utvalg av totalleverandører vil også gjøre det lettere for sluttbrukerne å forholde seg til én eller få telekommunikasjonsleverandører.

De viktigste samfunnsmessige ulempene ved å gi tilgang for virtuelle mobiloperatører synes å være muligheten for at de eksisterende mobiloperatørene får reduserte investeringsmotiver. Inntreden av virtuelle mobiloperatører vil kunne medføre at de eksisterende mobiloperatørenes forventninger til fremtidig avkastning på nettinvesteringer reduseres og blir forbundet med større usikkerhet. For å oppnå et samfunnsmessig ønskelig nivå på nettinvesteringene, vil det være en nødvendig forutsetning at det i vilkårene fastsettes en pris som avspeiler de underliggende kostnadene pluss en rimelig avkastning for tilgang, og mekanismer som reduserer usikkerheten med hensyn til de virtuelle mobiloperatørenes behov for å kjøpe trafikk i eksisterende nett. Det er imidlertid knyttet usikkerhet til praktisering av slike vilkår.

Videre er det sannsynlig at det å legge til rette for virtuelle mobiloperatører vil gjøre det mindre attraktivt å bygge ut nye mobilnett.

Etter en totalvurdering av de mulig samfunnsmessige konsekvensene av å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å gi tilgang for virtuelle mobiloperatører, er det departementets oppfatning at det er usikkert om et slikt pålegg kan tilføre mobilmarkedet og sluttbrukerne fordeler som overgår ulempene. I tillegg er dette en problemstilling EU foreløpig ikke har tatt stilling til, og det er uklart hva situasjonen vil bli i resten av Europa. Med bak-

grunn i dette mener Samferdselsdepartementet at tilbydere med sterk markedsstilling på nåværende tidspunkt ikke bør pålegges å gi tilgang for virtuelle mobiloperatører. I lys av konkurranseutviklingen i det norske telemarkedet og utviklingen av det teleregulatoriske regimet ellers i Europa, vil departementet jevnlig vurdere behovet for innføring av ytterligere konkurransestimulerende tiltak.

3 Innføring av tredje generasjons system for mobilkommunikasjon

3.1 Bakgrunn

3.1.1 Tredje generasjons system for mobilkommunikasjon

Telemarkedet er i rask utvikling, ikke minst drevet frem av markedsmessige og teknologiske forhold. To trekk som sterkt preger utviklingen er vekselvirkningen mellom sluttbrukerens ønsker og behov for stadig nye, raskere, og til enhver tid tilgjengelige tjenester, og responsen på dette i telenettene med økning i mobilitet og kapasitet. Selv med oppgraderinger, anses ikke GSM-systemet å kunne møte de forventninger fremtidens forbrukere og næringsliv vil ha til tjenester over mobilnett, herunder en effektiv tilgang til Internett og andre multimedietjenester.

Innenfor GSM-standarder skjer det en utvikling mot innføring av nye data-overføringstjenester og økt overføringskapasitet. Om ca. ett år vil de norske GSM-operatørene antagelig kunne tilby GPRS (General Packet Radio Services) som vil kunne tilby overføringskapasitet opp mot 144 kbit/s. Selv med de kapasitetsutvidelser som forventes i systemet, anses ikke GSM fullt ut å kunne møte de forventninger fremtidens forbrukere og næringsliv vil ha til tjenester over mobilnett. Et tredje generasjons mobilsystem har derfor lenge vært forutsett som avløser og supplement til dagens mobilnett.

UMTS står for Universal Mobile Telecommunications System, og er Europas bidrag til utviklingen av et tredje generasjons system for mobilkommunikasjon. UMTS vil i startfasen bygge på og utvide mulighetene i GSM. UMTS vil ha potensial for overføringskapasitet opp til og med 2Mbit/s (under spesielle forutsetninger), gi mulighet for tilbud av en rekke nye og avanserte tjenester (herunder multimedietjenester), og systemet vil være bedre tilpasset Internett og applikasjoner til Internett.

Innenfor den internasjonale teleunionen (ITU) har det i lengre tid vært arbeidet med utviklingen av et tredje generasjons system for mobilkommunikasjon under navnet IMT 2000 (International Mobile Telecommunication). IMT 2000 er tenkt som en «familie» av ulike, men kompatible/samvirkende system samlet under en «felles paraply». UMTS er Europas bidrag. Tredje generasjons mobilsystem blir gjerne omtalt under fellesbetegnelsen 3G.

I tillegg til ønsket om utvikling av telenett og teletjenester, er UMTS også et skritt for å følge opp de sterke industripolitiske interesser Europa har i dagens mobilmarked. På samme måte som for GSM, siktes det således mot å utbre UMTS til et globalt system.

EU vedtok 14. desember 1998 en koordinert innføring av mobilt og trådløst kommunikasjonssystem (UMTS) av tredje generasjon i fellesskapet. Vedtaket innebærer at medlemsstatene, innenfor eksisterende regelverk, skal tilrettelegge for en samordnet innføring av UMTS innenfor sine respektive territorier senest fra 01.01.2002, og med dette formål ha etablert et autorisasjonssystem for UMTS innen 01.01.2000. Beslutningen er tatt inn i EØS-avtalen.

På bakgrunn av beslutningen om innføring av tredje generasjons mobilsystem, skal det sikres at minst en konsesjon tildeles en søker som vil basere seg på UMTS. Som følge av våre forpliktelser etter WTO-avtaleverket, antas det imidlertid at utlysingen ikke bør begrense seg utelukkende til søkere som baserer seg på UMTS, men må også åpne for andre standarder for tredje generasjon systemer for mobilkommunikasjon.

3.1.2 Kort om egenskaper ved UMTS

Utviklingen av UMTS startet med å identifisere frekvensbånd og kartlegge de egenskaper og funksjoner som man ville systemet skulle ha - en slags ønskeliste. Konseptet innebærer at brukere i prinsippet skal ha adgang til personlig kommunikasjon hvor som helst og når som helst. En av grunntankene er at man skal kunne ta med seg alle de tjenestene som en har i sitt hjemmenett, hos den tilbyder en er abonnent hos, overalt på jorden og uten å måtte forandre sine vanter rutiner. Art. 2 i EU-beslutningen illustrerer godt UMTS-visjonen:

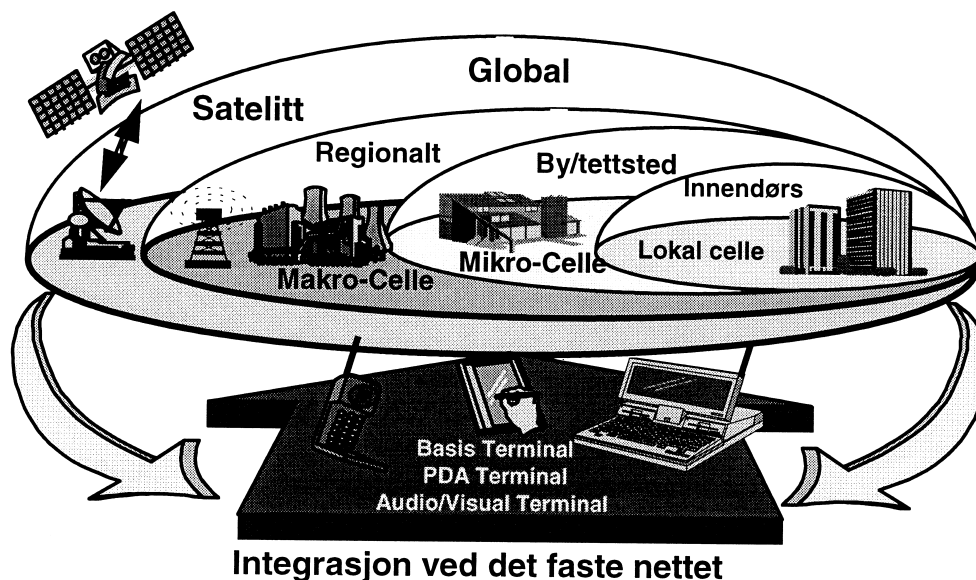
«I denne beslutning forstås med UMTS (...) et mobilt og trådløst kommunikasjonssystem av tredje generasjon som kan understøtte innovative multimedietjenester, som ligger utenfor det andregenerasjonssystem som GSM er i stand til, og som kan kombinere bruken av jord- og satellittbaserte komponenter.(...)»

Spesifikasjonene for første fase av UMTS ferdigstilles i løpet av 1999. Produksjonen av utstyr og kommersiell drift ventes å kunne ta til i år 2002. I første fase vil imidlertid ikke alle ønskede funksjoner og egenskaper ved UMTS være på plass.

Selv om UMTS er et nytt system i forhold til GSM, baserer det seg på å kunne utnytte den eksisterende GSM-infrastrukturen - særlig i den første fasen. For å oppnå en kostnadseffektiv introduksjon av UMTS, vil deler av eksisterende system og nettverk bli inkludert i implementeringen av UMTS. Det vil også være slik at mobiltelefoner (terminaler) for UMTS vil kunne fungere i GSM-nettene, og således bl.a. kunne utnytte den omfattende dekningen som GSM kan tilby.

GSM tilbyr i dag lav hastighet for overføring av data (9,6 kbit/s). Innenfor GSM-standarder skjer det en utvikling mot innføring av nye dataoverførings-tjenester og økt overføringskapasitet. I løpet av høsten 1999 vil Telenor trolig innføre muligheten for høyhastighetsdata - HSCSD (High Speed Circuit Switched Data) i sitt nett. Dette vil gi en betydelig større kapasitet for dataoverføring, fra dagens 9,6 kbit/s til maksimalt 38,4 kbit/s i 1999 og 57,6 kbit/s tidlig i år 2000. Om ca. ett år vil de norske GSM-operatørene antakelig kunne tilby enda større dataoverføringskapasitet gjennom GPRS (General Packet Radio Services). GPRS vil kunne tilby overføringskapasitet på opp mot 144 kbit/s. Disse tjenestene blir i prinsippet tilgjengelige der det er GSM-dekning, men kapasiteten vil variere. Det arbeides også med standardisering av nye tjenester med høyere overføringskapasitet.

UMTS skal i første omgang ha mulighet til å kunne tilby overføringshastigheter opp mot 2 Mbit/s (innendørs og ved lav mobilitet). Det er ikke forventet at de høyeste bitrater vil bli tilgjengelig i alle brukermiljø, men vil variere avhengig av behovet og tekniske forhold.



Figur 3.1 Cellestrukturen i UMTS

UMTS vil tilby en rekke teletjenester. Det er en viktig målsetting at UMTS skal kunne tilby de tjenestene som i dag tilbys i ulike eksisterende system, f.eks. mobile, trådløse og personsøkersystemer via et fleksibelt nett som gir operatørene muligheter til å variere tjenestetilbudet. Ut over dette vil UMTS gi muligheten for tilbud av multimedietjenester - dvs. tjenester som kombinerer tale, tekst, bilder og video. UMTS vil være bedre tilpasset Internett og applikasjoner til Internett enn dagens mobilsystem. Disse tjenestene vil trolig i mindre grad være standardiserte, men bli laget av brukere og tjenestetilbydere på samme måte som vi i dag ser innen Internett. I det hele ligger det i UMTS muligheten for og forventningen om at ulike former av tjenestetilbydere vil å få en mer fremtredende rolle.

Telefonene (terminalene) vil likeledes bli mer avanserte og varierte, f.eks. ventes det at terminaler vil bli utstyrt med en liten videoskjerm. UMTS mobile stasjoner skal være fleksible og tilpasningsdyktige for å kunne støtte/tilby forskjellige radiogrensesnitt, og funksjonalitet.

Det vil være mulig å kunne få dekket alle sine telekommunikasjonsbehov fra en enkelt tjenesteleverandør. Alternativt kan man ha én eller flere mobile terminaler og få tilbudt en samling av tjenester fra flere forskjellige tjenesteleverandører.

Det er et mål at UMTS skal kunne tilby global terminalmobilitet (global roaming) via satellittkomponenten sammen med den bakkebaserte komponenten. Med global terminalmobilitet vil en bruker være i stand til å ha tilgang til de UMTS-tjenestene som tilbys i den regionen hvor brukeren til enhver tid befinner seg. Dette er imidlertid avhengig av begrensningene i terminalen og det tjenestetilbudet tjenesteleverandøren kan tilby.

Satellittkomponenten vil gi aksess til UMTS i områder hvor det ikke er noe annet nett tilgjengelig. Arbeidet med standardiseringen av satellittkomponenten i UMTS er ikke kommet langt, og det er uklart hvordan samvirket blir mellom den jordbundne delen og satellittdelen av UMTS. Etablering av satellittkomponenten vil uansett først bli aktuelt i en senere fase av UMTS-utviklingen.

UMTS legger til rette for en fremtidig utvikling med konvergens mellom dagens forskjellige telekommunikasjonsmarkeder, f.eks. fastnett- og mobilmarkedet, samt mellom tele-, IT- og medieområdet (se nærmere NOU 1999:26 Konvergens: Sammensmelting av tele-, data og mediesektorene).

Det kan også nevnes at UMTS skal standardiseres med sikte på å minimalisere mulighetene for misbruk og tyveri av mobilterminaler, og bidra til å lette oppklaring av slik virksomhet. UMTS skal videre kunne støtte/tilby nøddrelaterte tjenester på en mest mulig effektive måte. All informasjon generert av, eller relatert til en UMTS-bruker, skal være tilstrekkelig sikret mot misbruk. Det samme gjelder alle tjenester levert av en tjenesteleverandør eller nettoperatør.

3.1.3 Prosessen for innføring av UMTS

I Norge

EUs beslutning angir den ytre rammen for når tildeling av konsesjoner skal være foretatt - 1. januar 2002.

Ved behandlingen av St. meld nr. 24 (1998-99), jf. Innst. S. nr. 198 (1998-99), fremhevet Stortinget viktigheten av å gjennomføre en hurtig tildeling av konsesjon for tredje generasjons system for mobilkommunikasjon i Norge (heretter 3G), jf. også merknad i Innst. S. nr. 13 (1999-2000). Samferdselsdepartementet hadde på dette tidspunkt allerede besluttet å fremskynde prosessen i forhold til EUs ytre ramme. Departementet har lagt ytterligere vekt på fremskynde prosessen. Samferdselsdepartementet tar således sikte på å foreta utlysning umiddelbart etter Stortingets behandling av denne meldingen. Tildeling forventes å kunne skje på sensommeren år 2000.

Det følger av våre EØS-forpliktelser at antallet konsesjoner for tredje generasjons system for mobilkommunikasjon bare kan begrenses som følge av knapphet på frekvenser. I Norge er vi i den stilling at vi i sin helhet har kunnet avsette de frekvensbånd som internasjonalt er allokert til 3G.

Som et ledd i forberedelsene med å innføre 3G, har det vært åpnet opp for å søke om prøvekonsesjoner. Post- og teletilsynet har så langt tildelt fem prøvekonsesjoner - til Telenor Mobil, NetCom GSM, Teletopia, Tele 2 og Tele 1 Europe.

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet, har Post- og teletilsynet utarbeidet en rapport med forslag til rammeverk for utlysning av konsesjoner for 3 G. Post- og teletilsynet anbefaler i sin rapport at det med grunnlag i frekvensressursene som er avsatt til 3G, tildeles fire konsesjoner for UMTS i Norge. Dette er i samsvar med tilsvarende vurderinger gjort i en rekke andre land, samt med anbefalingene fra UMTS-forum som er en gruppe bestående av telekommunikasjonsoperatører, utstyrsleverandører og nasjonale regulatører.

Samferdselsdepartementet har videre gjennomført en bred høring av rammevilkårene for innføringen av 3G blant berørte aktører. En oppsummering av høringssvarene er tatt inn som trykt vedlegg til meldingen, jf. vedlegg 2.

I andre land

Innføringen av 3G har i Europa kommet lengst i Finland, som allerede har tildelt fire konsesjoner for 3G. Alle som fikk konsesjon har opplyst at de vil benytte UMTS som standard.

Andre land som er tidlig ute er Nederland og Storbritannia. Sverige har foreløpig lagt opp til at utlysning kan skje i april 2000, med tildeling senest desember samme år. Danmark legger pr. i dag opp til å tildele UMTS-konsesjoner i oktober 2001.

Det første 3G systemet forventes å bli innført i Japan, bl.a. som følge av at man her har mangel på kapasitet i eksisterende system. Dette vil imidlertid ikke være en fullverdig 3G tjeneste (fullt tilpasset multimedia). Her antas det at Europa ligger i front med UMTS. Så langt vi kjenner til er holdningen i USA avventende, og det antydes fra enkelte at 3G vil bli innført tidligst fra 2005.

3.2 Rettslig utgangspunkt for konsesjonsplikt

Det er etablert et regelverk med *konsesjonsplikt* for tilbydere med sterk markedsstilling som anlegger, innehar eller driver offentlig telenett for tilbud om overføringskapasitet eller tilbyr offentlig telefontjeneste, og *registreringsplikt* for tilbydere som ikke har sterk markedsstilling. Dette regelverket er teknologinøytralt. I tillegg kreves det alltid særskilt konsesjon for bruk av frekvenser, radioutstyr og radiosystem - såkalt radiosystemkonsesjon. Antall konsesjoner kan bare begrenses ut fra mangel på radiofrekvenser.

I tillegg kan telemyndigheten pålegge tilbydere som ikke har sterk markedsstilling konsesjonsplikt med grunnlag i telenettets eller -tjenestens samfunnsmessige betydning. Det skjer i så fall i forskrifts form. I forarbeidene til forskriftshjemmelen er nettopp mobilnett brukt som eksempel på offentlig telenett hvor det vil være aktuelt å pålegge konsesjonsplikt (se Ot. prp. nr. 31 (1997-98) og Innst. O. nr. 33 (1997-98)).

Samferdselsdepartementet mener at det bør fastsettes konsesjonsplikt for alle som ønsker å tilby et tredje generasjons mobilkommunikasjonssystem. Post- og teletilsynet har i sin rapport utalt at det er mulig å argumentere for ulike inndelinger av produktmarkedet for UMTS og mener at det er gode grunner for å definere UMTS som en del av GSM-markedet. Post- og teletilsynet har imidlertid ikke funnet grunnlag for på nåværende tidspunkt å vurdere hvem som med dette vil ha sterk markedsstilling.

Fastsettelse av forskrift om konsesjonsplikt allerede på tildelingstidspunktet vil utelukke tvil om grunnlaget for konsesjonsplikten og vil sikre grunnlaget for å pålegge tilbydere som ikke har sterk markedsstilling vilkår, som går på utbyggings- og dekningsforpliktelser. Samferdselsdepartementet vil derfor med hjemmel i teleloven § 2-1 *tredje ledd*, fastsette en forskrift om særskilt konsesjonsplikt for tilbydere som ikke allerede er konsesjonspliktige som følge av sterk markedsstilling, jf. teleloven § 2-1 *første ledd*. Forskriften vil være teknologinøytral og vil dermed også omfatte mobilsystemet DCS-1800.

3.3 Rammevilkår

3.3.1 Regulatoriske forhold

3.3.1.1 Generelt

Rettigheter og plikter for en tilbyder av et offentlig tredjegerasjons mobilsystem vil for en stor del følge av vilkår fastsatt i lov og forskrift, og da særlig i medhold av teleloven og teleforskriften.

Av dette regelverket følger krav om å sørge for mulighet for lovlig avlytting, om håndtering av nødnummer, hvordan det forholder seg med retten til samtrafikk, samlokalisering (å kunne benytte eksisterende lokaler/master m.v.) og tilgang til nett som omtalt foran i kapittel 2.

Nedenfor omtales visse sider ved nasjonal roaming særskilt - dvs. retten en tilbyder med eget UMTS-nett har til å bruke andre GSM- eller UMTS-nett for sine kunder der han selv ikke har dekning.

3.3.1.2 Nasjonal roaming

Tilbydere med sterk markedsstilling har plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om tilgang fra en UMTS-tilbyder der UMTS-tilbyderen selv ikke har dekning. Nasjonal roaming vil for samfunnet som helhet kunne bidra til at det ikke bygges større mobilnett enn det som er samfunnsmessig forsvarlig, og legge til rette for en mer miljøvennlig utbygging. Nasjonal roaming vil også kunne bidra til mer effektiv konkurranse.

Så vel Post- og teletilsynet som flere av høringsinstansene har tatt til orde for at det er viktig og riktig at tilbydere av tredje generasjons mobilsystem får tilgang til de eksisterende GSM-nettene gjennom nasjonal roaming. Når det gjelder tilgang mellom ulike UMTS-nett, har Telenor og NetCom advart mot å pålegge dette. Bakgrunnen er at dette antas å kunne medføre reduserte incentiver for tilbyderne til å bygge ut egne UMTS-nett, men i stedet vente på å få tilgang til andres nett.

Post- og teletilsynet har i sin rapport påpekt at en avgrensning av det relevante marked er av avgjørende betydning for hvem som har sterk markedsstilling - og når. Etter gjeldende rett skilles det ikke mht. hvilken type nett for om tilgang kan gis. Vilkårene er de samme, men anvendelsen av kriteriet «rimelig anmodning» vil kunne se forskjellig ut for en aktør som både har alternativet å bygge nett selv, og som kan få tilgang til GSM-nett.

Med bakgrunn i muligheten for reduserte incentiver til nettutbygging, vil ikke Samferdselsdepartementet innføre et pålegg om nasjonal roaming mellom ulike UMTS nett.

3.3.2 Dekning- og utbyggingshastighet

Det er knyttet stor usikkerhet til flere faktorer ved UMTS-utviklingen, f.eks. til markedets potensielle etterspørsel, til tilbydernes tilbud og prising av tjenester og til hvilke typer standarder og terminaler som vil bli utviklet. Den store usikkerheten knyttet til flere viktige faktorer, i tillegg til de betydelige kostnadene forbundet med å etablere UMTS, betyr at det i første fase verken er hensiktsmessig eller realistisk å forvente en utbygging utenfor byområder. Datatjenester utenfor disse områdene må i utgangspunktet forventes å bli utbygd via det eksisterende GSM-nettet, som ved en oppgradering gjennom GPRS vil kunne tilby en vesentlig høyere overføringskapasitet enn hva tilfellet er i dag.

Post- og teletilsynet har på denne bakgrunn anbefalt myndighetene ikke å stille minimumskrav til dekning og utbyggingshastighet i startfasen. Dersom det er ønskelig med en dekning av UMTS-tjenester utover det som er kommersielt lønnsomt, og utover de minimumskrav som eventuelt fastsettes i konsesjonen, må det vurderes om det er mulig for det offentlige å kjøpe disse tjenestene. Denne analysen går også igjen i uttalelsene til høringsinstanser som har berørt spørsmålet. Eventuelle kjøp av tjenester må nødvendigvis vurderes nærmere, både i forhold til hensiktsmessighet og i forhold til regelverket for bl.a. statsstøtte i EØS. Dette er nærmere omtalt nedenfor i avsnitt 3.5.

Ved bruk av anbudskonkurranse vil imidlertid dekning og utbyggingshastighet være viktige utvelgelseskriterier (se avsnitt 3.4.2). Den enkelte tilbyder er nærmest til å vurdere markedets etterspørsel og sine egne kostnader, og det kan derfor være hensiktsmessig å la tilbyderne konkurrere om utbyg-

gingshastighet og dekningsgrad. Dette vil bl.a. løse noe av myndighetenes informasjonsproblem mht. å fastsette et «riktig» dekningsnivå.

Departementet mener det bør fastsettes en relativt lav inngangsterskel for tredje generasjons mobilsystem. Departementet foreslår at det innen fem år minimum skal være bygget ut et nett av typen 3G i de seks største norske byene pluss Tromsø og Bodø. Departementet vil i samarbeid med Post- og teletilsynet, og på bakgrunn av høringsuttalelsene fra aktørene, fastsette den detaljerte beregningsmåten for dekningskravet.

Det kan i denne sammenheng pekes på at markedet hittil har vist seg å fungere tilfredsstillende som driver av utvikling og oppgradering av mobilnett.

I forbindelse med spørsmålet til hvilke minimumskrav som skal settes for 3G, vises det også til Konvergensutvalgets rapport der det gjøres til et viktig poeng at tilbudet av telenett og teletjenester ikke må fokusere på valg av teknologi, men ses i forhold til det totale tilbudet som er tilgjengelig, herunder både tilbud via et oppgradert GSM-nett og via det faste nettet, og i fremtiden via satellitt.

3.3.3 Avgift

Frekvenser er en begrenset samfunnsressurs. I hovedtrekk har så godt som de fleste, også kommersielle aktører, fått benytte seg av denne gratis. Det har kun vært innkrevd gebyr til dekning av kostnader forbundet med administrasjon av frekvensene. I forbindelse med tildeling av konsesjoner for DCS 1800, ble det innført avgifter for disponering av frekvensene. Etter dette betales det totalt 32 millioner kroner i årlig avgift for de frekvenser som er delt ut. Avgiften er videreført i statsbudsjettene for 1999 og år 2000.

Ved fornyelse av konsesjonene på GSM 900 vil det bli vurdert å innføre avgifter også her.

Samferdselsdepartementet legger opp til at det skal innføres avgift for disponering av frekvenser for tredje generasjons mobilsystem, tilsvarende ordningen for DCS 1800.

3.3.4 Andre vilkår

3.3.4.1 Fremføringsrett

Tilbyder av offentlig telenett eller teletjeneste som Kongen utpeker, kan gis rett til selv å treffe vedtak om anbringelse mot vederlag av telenett, teletutstyr eller annen innretning til telekommunikasjonsformål på, over, gjennom eller under offentlig eller privat eiendom (se teleloven § 10-2 første ledd). Samferdselsdepartementet har i medhold av delegert myndighet gitt konsesjonærene på GSM- og DCS-systemene slik ekspropriasjonsrett til etablering av infrastruktur innenfor pålagt dekningsområde. Tilsvarende rettighet er gitt til Telenor AS vedrørende det faste nettet. Utover dette må tilbyderne søke Samferdselsdepartementet om ekspropriasjonstillatelse etter reglene i teleloven § 10-2 annet ledd flg.

I utgangspunktet vil det være ønskelig å gi også konsesjonærer på tredje generasjons mobilsystem tilsvarende framføringsrett etter teleloven § 10-2 første ledd. Fra flere hold er det imidlertid reist spørsmål om det innebærer en urettmessig diskriminering at tilbydere med dekningsforpliktelser er gitt en særskilt rettighet på dette området i forhold til tilbydere av nett og tjenester

som ikke har slike forpliktelser. Det kan her bl.a. vises til NOU 1999:26 «Konvergens: Sammensmeltning av tele- data og mediesektorene», der utvalgets flertall har anbefalt at denne særskilte retten bør bortfalle. Spørsmålet vil bli vurdert nærmere.

3.3.4.2 Landsdekkende eller regionale konsesjoner

Ettersom kostnadene ved UMTS-utbyggingen synes å være større enn for tidligere mobilutbygginger for tilsvarende geografisk dekning, er det som tidligere påpekt lite sannsynlig med stor flatedekning for alle UMTS-tjenestene de første årene. Det vil derfor kunne bli regionale forskjeller i tilbudet.

I forbindelse med meldingsarbeidet har det på denne bakgrunn blitt stilt spørsmålstegn ved om en tildeling av regionale konsesjoner vil kunne legge til rette for UMTS-nett i flere deler av landet enn hva tilfellet er ved en tildeling av landsdekkende konsesjoner.

Slik Samferdselsdepartementet ser det, vil ikke regionale konsesjoner kunne gi større geografisk dekning i et marked som det norske. Samferdselsdepartementet legger derfor opp til landsdekkende konsesjoner. Dersom det vil være ønskelig med en gitt befolkningsmessig dekning, vil det være en bedre løsning for det offentlige å kjøpe tjenestene i de ønskede områdene, jf. avsnitt 3.5. Dette er i tråd med anbefalinger fra Post- og teletilsynet.

3.3.4.3 Nødanrop

Tilbyder av offentlig telefontjeneste skal gi tilgang til nødetatens nødtelefon. Videre skal det ved nødanrop, såfremt det er teleteknisk mulig, opplyses om innringers posisjon. Posisjonsbestemmelse kan gjøres enten ved hjelp av posisjoneringssystemer (GPS) eller ved hjelp av måling av radioparameter mellom basestasjon og terminal. Samferdselsdepartementet vil i konsesjon for tredje generasjons mobilsystem presisere at muligheten til å posisjonsbestemme mobilterminaler skal være tilgjengelig i UMTS-nettene. Det vil være opp til tilbyderer selv å velge hvilke av de to nevnte måtene som ønskes benyttet.

3.3.4.4 Sikring av kundenes telekommunikasjon

Tilbyder skal gjennomføre tiltak for å sikre nett og tjeneste mot ulovlig avlytting, annen ulovlig tilgang til informasjon og ulovlig inngrep i telenettet.

I tråd med Post- og teletilsynets anbefaling i rapporten om innføring av UMTS, vil Samferdselsdepartementet av hensyn til en effektiv oppfølging av denne bestemmelsen, og av hensyn til forutberegnelighet for tilbyderer, vurdere å fastsette nærmere bestemmelser om dette i konsesjonene.

3.4 Tildelingsmekanisme for innføring av tredje generasjons system for mobilkommunikasjon

3.4.1 Utgangspunkt - auksjon eller anbudskonkurranse

Konsesjoner til å drive offentlige mobilsystemer (DCS 1800 og GSM) har så langt blitt tildelt ved anbudskonkurranser (også kalt «skjønnhetskonkurranser»). Noen land har i de senere årene tatt i bruk auksjoner som tildelingsme-

kanisme for konsesjoner til bl.a. offentlige mobilsystemer. I USA, New Zealand og Australia har en benyttet auksjoner i flere år. I Europa har bl.a. Nederland benyttet auksjoner ved tildeling av offentlige mobilsystem, etter det departementet kjenner til vurderer flere land i Europa å benytte auksjoner ved tildeling av konsesjoner til utbygging og drift av tredje generasjons mobilsystemer.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at uavhengig av hvilken mekanisme en anvender for tildeling av konsesjoner til utbygging og drift av tredje generasjons mobilsystem, så skal målet med tildelingen være å få en best mulig allokering og bruk av frekvensressursene.

3.4.2 Anbudskonkurranse

Anbudskonkurranse innebærer at telemyndigheten fastsetter et sett med kriterier som skal oppfylles i en konsesjonsrunde. Kriteriene vil typisk være geografisk og befolkningsmessig dekning, utbyggingshastighet, kvalitetskrav, finansiering, erfaring med telenett og teletjenester mv. Kriteriene kan utformes slik at det settes minstekrav som må oppfylles, og i tillegg oppfordres søkerne å tilby oppfyllelse av kriteriene utover minstekravet. Myndigheten vurderer så de innkomne tilbudene. Dersom det er flere søkere enn tilgjengelige konsesjoner vil de søkerne som best oppfyller kriteriene få tildelt konsesjon.

Fordeler ved anbudskonkurranse:

1. Anbudskonkurranse er en tildelingsmekanisme som telemyndigheten har erfaring med å benytte. Både telemyndigheten og aktørene ser ut til å være fornøyd med mekanismen og resultatene av de tidligere tildelingene.
2. Anbudskonkurranse gir søkerne incentiver til å binde seg til krav, for eksempel geografisk dekning, ut over det minstekravet tilsier.
3. Et system som i liten grad har ført til klager fra aktørene i markedet.

Ulemper ved anbudskonkurranser:

1. Anbudskonkurranse krever at telemyndigheten legger ned en del ressurser i å vurdere de innkomne søknadene for å kunne vurdere hvilke aktører som er de best egnede/de mest effektive.
2. Anbudskonkurranse bringer i seg selv ikke inntekter til statskassen.
3. I en anbudskonkurranse er det til en viss grad rom for skjønn fra myndighetenes side, noe som gjør ordningen mindre forutsigbar og oversiktlig for markedet.

3.4.3 Auksjon

Auksjon innebærer i likhet med anbudskonkurranse, at myndighetene fastsetter et sett med kriterier som må oppfylles i en konsesjonsrunde. De konkurrerende søkerne må i sine søknader oppfylle disse kriteriene og i tillegg by en pris for konsesjonene. Konsesjonene tildeles til de av søkerne som har høyest betalingsvillighet for konsesjonene, under forutsetning av at kriteriene er oppfylt.

Hovedforskjellen mellom auksjon og anbudskonkurranse er at de konkurrerende aktørene i en anbudskonkurranse byr på dekning, utbyggingshastig-

het m.m, mens de i en auksjon byr på hvor mye de er villig til å betale. Auksjoner benyttes vanligvis som tildelingsmekanisme i situasjoner hvor det er forventet å være flere søkere enn antallet konsesjoner. Om en ved tildelingen av konsesjoner til utbygging og drift av tredje generasjons mobilsystem vil ha flere søkere enn det er konsesjoner, er i dag ukjent for Samferdselsdepartementet.

Fordeler ved auksjoner:

1. Auksjoner kan utformes på en slik måte at de av aktørene som byr mest for konsesjonene (dvs. de aktørene som har høyest betalingsvillighet for konsesjonene) er de mest effektive aktørene som best vil kunne utnytte konsesjonene. Auksjoner kan med andre ord være en egnet metode til å velge ut de mest effektive aktørene på.
2. I tillegg vil auksjoner kunne bringe inn inntekter til statskassen.
3. Auksjoner er et oversiktlig system, hvor det er intet eller lite rom for skjønn etter at utlysningen er foretatt. Selve vurderingen av de innkomne søknadene/budene er derfor oversiktlig og lett å administrere.

Ulemper ved auksjoner:

1. Telemyndigheten har liten erfaring med å benytte auksjoner som tildelingsmekanisme. Det vil være utfordrende å utforme riktig auksjonsmekanisme, noe som imidlertid er nødvendig for at ønsket målsetting skal oppfylles. Auksjonsmekanismen vil kreve omfattende forarbeider.
2. Det hevdes av enkelte at den prisen som aktørene må betale for konsesjonene vil bli veltet over på sluttbrukerne, slik at auksjoner vil kunne føre til høyere sluttbrukerpriser. Dette er det uenighet om. Andre, spesielt fra fagøkonomiske forhold, mener at så ikke er tilfellet fordi prisen en har betalt for konsesjonen oppfattes som «sunk cost» (betalte kostnader), og vil derfor ikke påvirke aktørenes produksjons- og pristilpasning.
3. Auksjoner vil ikke gi søkerne incentiver til å binde seg til å bygge ut mer enn det minstekravet tilsier.

3.4.4 Høringsinstansenes holdning til tildelingsmekanisme

Høringsinstansene ble bedt om å uttale seg om tildelingsmekanisme for konsesjoner til tredje generasjons mobilsystem. Av de som har valgt å uttale seg går samtlige inn for anbudskonkurranse. Det vises i denne sammenheng til vedlegg 2.

3.4.5 Annenhåndsmarked

I Norge har det vært vanlig å tildele konsesjoner for offentlig mobilkommunikasjon for en periode på 12-15 år, med mulighet for forlengelse. Dersom konsesjonshaverne i løpet av konsesjonsperioden ikke ønsker å benytte seg av konsesjonen, eller når konsesjonsperioden er over og det ikke gis forlengelse, faller konsesjonen tilbake til staten.

Uavhengig av om en anvender anbudskonkurranse eller auksjon som tildelingsmekanisme for konsesjon til utbygging og drift av tredje generasjons mobilsystem, er det naturlig å vurdere om det vil være hensiktsmessig å tillate et annenhåndsmarked av konsesjonene. Et annenhåndsmarked vil kunne

bidra til at konsesjonene til en hver tid innehas av de mest effektive aktørene. Det vil imidlertid være viktig at en sørger for at konsesjonen anvendes til det formålet som er telepolitisk ønskelig. Vurderingen av å ta i bruk mekanismen med et annenhåndsmarked er et av de tema som tas opp mht. forvaltning av frekvenser i forbindelse med EUs 1999 regelverksgjennomgang. Samferdselsdepartementet vil følge med i dette arbeidet, og vil vurdere spørsmålet i samarbeid med Post- og teletilsynet og Finansdepartementet. Samferdselsdepartementet går ikke inn for å åpne for annenhåndsmarked nå, men vil følge utviklingen.

3.4.6 Konklusjon

Samferdselsdepartementet ser at det er forhold som taler for og imot begge tildelingsmekanismene, jf. redegjørelsen ovenfor. Hvilken mekanisme som vil være mest hensiktsmessig å benytte for tildeling av konsesjoner til tredje generasjon mobilsystem avhenger av en del usikre forhold, bl.a. om det vil være flere søkere enn det er konsesjoner. Dette vil igjen være avhengig av hvilke vilkår som det anses ønskelig å stille som minstekrav til en konsesjonær på 3G. Likeledes vil valget av løsning for tilgang til mobilnettene for andre enn de aktører som har eget nett, være av stor betydning for om det vil være flere søker enn konsesjoner. Hovedforskjellen mellom de to tildelingsmekanismene er som nevnt ovenfor, at de konkurrerende aktørene i en anbudskonkurranse byr på dekning, utbyggingshastighet m.m., mens de i en aksjon byr på hvor mye de er villig til å betale.

Med bakgrunn i at det er ønskelig med en så omfattende utbygging som mulig og at det er usikker om det vil være flere søkere enn det er konsesjoner, mener Samferdselsdepartementet det vil være hensiktsmessig å benytte anbudskonkurranse også ved tildeling av konsesjonene for tredje generasjons system for mobilkommunikasjon.

3.5 Offentlig kjøp av tjenester

3.5.1 Utgangspunkt

Den store usikkerheten knyttet til flere viktige faktorer ved etablering av 3G, jf. avsnitt 3.1.3, i tillegg til de betydelige kostnadene forbundet med slik etablering, betyr som nevnt i avsnitt 3.3.2, at det i første fase ikke er hensiktsmessig å kreve, eller realistisk å forvente en utbygging utenfor byliknende områder. Dersom det er ønskelig med en dekning av UMTS-tjenester ut over det som er kommersielt lønnsomt, og ut over de minimumskrav som eventuelt fastsettes i konsesjonen, må det vurderes om det er mulig for det offentlige å kjøpe disse tjenestene.

3.5.2 Alternative måter å kjøpe UMTS-tjenester

Tiltak for offentlig kjøp av UMTS-tjenester kan tenkes iverksatt enten på det tidspunkt konsesjonene tildeles eller senere.

Ønsket utbygging, utover de fastsatte minstekrav, og som ikke er kommersielt lønnsomme, kan tenkes definert i forkant av at konsesjonene tildeles og legges inn som et tilleggskrav i én av konsesjonene. Konsesjonen med tilleggskrav tildeles til den aktøren som kan oppfylle tilleggskravet på den beste

måten og som krever lavest statlig overføring. De resterende konsesjonene tildeles etter vanlige prinsipper for anbudskonkurranse, jf. avsnitt 3.4. Etter denne fremgangsmåten vil den aktøren som innehar konsesjonen med tilleggskrav i henhold til konsesjonskravene gjennomføre en mer omfattende utbygging enn det som er kommersielt lønnsomt for de andre aktørene.

Alternativt kan myndighetene etter at konsesjonærene har bygget ut i tråd med minstekravene for dekning og utbyggingshastighet og det begynner å avtegne seg i hvilken grad konsesjonærene vil gjennomføre ytterligere utbygging basert på kommersielle vilkår, vurdere om det er ønskelig med en utbygging utover dette. Dersom dette er ønskelig definerer myndighetene omfanget på utbyggingen og legger oppdraget ut på anbud. Aktørene vil så kunne konkurrere om å oppfylle dette utbyggingsomfanget på beste og rimeligste måte.

Ved å iverksette det offentlige kjøpet samtidig som konsesjonene tildeles så vil det på et tidlig tidspunkt være kjent for sluttbrukerne og andre hvilket omfang UMTS vil få. På den annen side vil dette komplisere konsesjonstildelingen, fordi en vil stå overfor to typer konsesjoner. I tillegg vil det å iverksette det offentlige kjøpet på et senere tidspunkt innebære redusert usikkerhet med hensyn til en del viktige faktorer, og således gjøre det enklere for myndighetene å definere omfanget av det offentlige kjøpet.

3.5.3 Offentlig kjøp av UMTS-tjenester - forholdet til EØS-avtalen

Innføringen av konkurranse på alle deler av teleområdet i Norge gjør at statlig innvirkning kun kan skje innen de rammer som følger av EØS-regelverket, og et sentralt forhold blir derfor hvorvidt staten i henhold til EØS-avtalen har anledning til å subsidiere en UMTS-utbygging i ulønnsomme områder.

EØS-avtalen inneholder regler om statsstøtte, og problemstillingen er om de to alternative måtene for offentlig kjøp av UMTS-tjenester innebærer en form for statlig støtte som vrir eller truer med å vri konkurransen innen markedet for UMTS.

Når det gjelder offentlig kjøp i forbindelse med konsesjonstildelingen i den hensikt å sikre et slikt tjenestetilbud også i kommersielt ulønnsomme områder, antar departementet at dette kjøpet vil være en form for statsstøtte som er uforenlig med EØS-avtalen. Slik Samferdselsdepartementet ser det, vil støtte fra staten til en tilbyder i forbindelse med utbygging være statsstøtte etter EØS avtalen. Dette gjelder selv om vedkommende tilbyder påtar seg tilleggspforpliktelser i forhold til de øvrige tilbyderne og selv om det i utgangspunktet er fritt frem for alle tilbyderne å søke om den ene konsesjonen med tilleggskrav.

Når det gjelder alternativet, som går ut på et eventuelt offentlig kjøp av UMTS-tjenester etter at det har skjedd en kommersiell utbygging, mener Samferdselsdepartementet at dette vil være en form for subsidiering av UMTS-tjenester i ulønnsomme områder som ikke omfattes av hovedregelen om statsstøtte i EØS-avtalen (art. 61 nr. 1). Ingen av tilbyderne vil med en slik fremgangsmåte ha hatt fordeler i form av statlig subsidiering i utbyggingsfasen, og i motsetning til et offentlig kjøp i forbindelse med konsesjonstildelingen, vil tilbyderne sannsynligvis stå mer likt i konkurransen om å få bygge ut i ulønnsomme områder dersom et offentlig kjøp skjer på denne måten. Slik

departementet ser det, vil et eventuel offentlig kjøp etter at en kommersiell utbygging har funnet sted ikke vri eller true med å vri konkurransen på området for UMTS-tjenester. For å synliggjøre og skjerpe en eventuell konkurranse om å få bygge ut UMTS-tjenester i ulønnsomme områder, kan det også tenkes å åpne for å spre utbyggingen i slike områder på flere tilbydere.

3.5.4 Konklusjon

Med bakgrunn i de betydelig usikre forholdene vi i dag står overfor når det gjelder omfanget av en kommersiell utbygging av UMTS og med bakgrunn i EØS-avtalens forpliktelser, går Samferdselsdepartementet inn for å vurdere offentlig kjøp av slike tjenester etter at aktørene har innfridd sine konsesjonskrav med hensyn til utbygging.

3.6 Industri/næringspolitiske aspekter ved innføring av tredje generasjons mobilsystem

Informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT) får en stadig viktigere rolle i samfunns- og næringslivet. IKT fremstår i dag som en av de viktigste kildene til nyskaping, effektivisering og omstrukturering i alle former for nærings- og forvaltningsvirksomhet. Utviklingen av GSM og mobilsektoren kan være egnet til å illustrere hvordan ny teknologi kan bidra til økt verdiskaping og sysselsetting på nye områder. Mobilkommunikasjon har vært et av de sterkeste vekstområdene innenfor kommunikasjonsmarkedet, og står nå for ca. 20 prosent av det totale markedet i OECD-området. Norden har gjennom hele perioden vært en ledende region i utbygging og anvendelse av mobiltelefoni. Mens Sverige og Finland gjennom Ericsson og Nokia har klart å utnytte mulighetene for næringsutvikling innen GSM ved å bygge opp en sterk og markedsledende utstyrsindustri, har næringsutviklingen i Norge primært kommet innenfor tjenester/applikasjoner. Bl.a. som følge av et sterkt hjemmemarked for GSM har alle de nordiske landene gode forutsetninger for å oppnå lignende vekst og verdiskaping basert på utnyttelse av de mulighetene som utvikling av tredje generasjons mobilsystem vil åpne for.

Regjeringen er opptatt av at IKT generelt og utviklingen innen mobilkommunikasjon spesielt, skal bli et konkurransefortrinn for norsk næringsliv.

3.6.1 Næringsrettet IT-politikk

Et hovedmål i regjeringens næringspolitikk er å videreutvikle konkurranseevnen i norsk næringsliv gjennom nyskaping og innovasjon. Som en del av næringspolitikken ligger det en visjon om at avansert bruk av IT skal bli et av de største konkurransefortrinn for norsk næringsliv.

I denne sammenheng står en fortsatt utvikling av norsk IT-næring som en livskraftig og konkurransedyktig næring sentralt. IT-planen for næringsliv 1998-2001 gir de næringspolitiske mål og retningslinjer som regjeringen legger til grunn for nye satsinger. En viktig utfordring for Norge i fremtiden vil være å utnytte informasjonsteknologiens muligheter for økt vekst og verdiskaping i hele landet, og fremme en innovativ, offensiv og konkurransedyktig IKT-næring. Planens overordnede mål er å styrke alt næringsliv gjennom

effektiv anvendelse av IT, og stimulere til nyskaping og vekst i IT-næringen selv.

Sammensmeltingen av ulike former for informasjons- og kommunikasjonsteknologi har skapt en større og mer dynamisk IT-næring. Regjeringen vil føre en politikk for nyskaping og vekst med vekt på næringens rammebetingelser, forskning og utvikling og tilgangen på kompetanse.

Potensialet for ny tjenesteutvikling basert på telekommunikasjoner er stort. Moderne digital infrastruktur gjør det mulig å tilby nye og varierte tjenester i et raskt voksende marked. Regjeringen har trappet opp den offentlige forskningsinnsatsen innenfor IKT de to siste årene. Det legges vekt på å styrke bedriftenes egen forskningsinnsats, samtidig som man legger til rette for langsiktig kompetanseoppbygging på IKT-området i alle deler av samfunnet. Forskningsprogrammer innenfor kommunikasjonsteknologi, mikroteknologi, programvare, telemedisin, elektronisk handel og forretningsdrift og multimedia er høyt prioriterte områder i Norges Forskningsråd. Regjeringen har i statsbudsjettet for 2000 foreslått et Senter for fremragende forskning på Fornebu med vekt på kommunikasjonsteknologi.

Regjeringen har også styrket tilgangen til risikokapital for bedriftene i år, bl.a. ved etablering av såkornfond og et nytt prosjektutviklingstilskudd på 100 mill. kroner over 4 år. Ordningene forvaltes av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). SND har de siste årene økt sin satsing på utvikling og anvendelse av IT i næringslivet.

3.6.2 Muligheter for næringsutvikling ved GSM og UMTS

På 1980-tallet var mobilkommunikasjon et viktig tema i den nasjonale FoU-satsingen og kompetanseutviklingen innenfor telekommunikasjon. Satsingen var dominert av Televerkets engasjement på dette området, i samarbeid med universitets- og høyskolemiljøer, forskningsinstitutter og norsk teleindustri.

Med den GSM-kompetanse som ble opparbeidet i sentrale FoU-miljøer i Norge, var de teknologiske forutsetningene til stede for å kunne skape en bærekraftig industriutvikling. Vi hadde allerede et marked gjennom det nordiske mobiltelefonsystemet (NMT). Videre hadde norske løsninger vært viktige premissgivere i arbeidet med GSM-standarden, og norske aktører var tidlig ute med å skaffe seg erfaring ved uttesting av prototyper på GSM. Det ble også gjort forsøk på slutten av 1980-tallet i å samle den norske IKT-bransjen i industriutvikling rundt GSM. Som kjent lykkes det ikke for norske bedrifter å få til en slik bærekraftig satsing på utstyrsutvikling, mens Sverige og Finland fikk markedsledende posisjoner på dette området. En av de medvirkende årsakene til at Norge ikke «lykkes» med å skape lignende bedrifter innen GSM, var at man i Norge ikke klarte å realisere en tilstrekkelig omforent og målrettet strategi i samarbeid mellom offentlige og private aktører.

Det er imidlertid viktig å merke seg at selv om det ikke ble skapt en egen norsk GSM-industri, så førte den målbevisste satsingen på GSM gjennom FoU og deltakelse i standardiseringsarbeidet med seg store innsparinger i forbindelse med utbyggingen av GSM i Norge. Det er også viktig å få frem at introduksjonen av GSM i Norge har gitt vekst og verdiskapning basert på fremskaffelse av nye produkter og tjenester/applikasjoner.

Det er viktig å ivareta de mulighetene UMTS gir for næringsutvikling i Norge. Regjeringen ønsker å skape et rammeverk for innføring av tredje generasjons system for mobilkommunikasjon som legger til rette for dette. Da GSM ble introdusert tidlig på 1990-tallet var det hovedsakelig taletelefonitjenester som ble tilbudt. Etterhvert som markedet har utviklet seg, har man sett at både tjenestetilbudet og terminalene har endret karakter for å imøtekomme sluttbrukernes ønsker og behov for nye, raskere og mer tilgjengelige/fleksible tjenester. For tiden er de såkalte WAP-telefonene i ferd med å introduseres i markedet, noe som vil gi økt funksjonalitet og et mer brukervennlig grensesnitt som f.eks. muliggjør enkel Internett-aksess og tilbud av Internett-tjenester.

Det er ventet at tredje generasjons mobilsystemer i større grad vil kunne gjøre de mulig å møte de økende forventninger fremtidens forbrukere og næringsliv vil ha til tjenester over mobilnett. Trolig vil man de nærmeste årene se en gradvis utvikling der kapasiteten i mobilnettene gradvis økes og tjenestene blir flere og mer avanserte. I større grad vil det bli tilbudt multimedietjenester, som kombinerer tale, tekst, bilder og video. Disse tjenestene vil trolig i mindre grad være standardiserte, men bli laget av brukere og tjenestetilbydere på samme måte som vi i dag ser på Internett.

Med utsikt til en slik utvikling vil det ligge gode muligheter både for eksisterende og nye aktører til næringsmessig utvikling. Drivkraften for markedet vil ligge i mulighetene til å fremskaffe nye produkter og tjenester/applikasjoner innen ulike bruksområder. Sett på bakgrunn av at tilbyderne i Norge har et avansert og krevende hjemmemarked, er forutsetningene til stede for at norske aktører skal kunne tilby konkurransedyktige løsninger både i hjemmemarkedet og til eksport. Markedet selv har også tatt tak i disse utfordringene. I juni 1999 ble det stiftet et Norsk UMTS-forum som har til hensikt å medvirke til norsk verdiskapning knyttet til utvikling og bruk av UMTS. Det finnes flere områder der norsk næringsliv har fortrinn som kan utnyttes, f.eks.:

- Satellittdelen av UMTS
- Radioaksess for bredbånds multimedia-applikasjoner.
- Kombinasjonen av IKT og navigasjon, posisjonering og lokalisering, samt avanserte sensorer og sensornett for ulike typer tilstandsovervåking og -regulering.

Dersom Norge skal kunne ha samfunnsmessig og næringsmessig nytte av de mulighetene som utviklingen mot tredje generasjons mobilsystemer åpner for, er det avgjørende at rammebetingelsene kan virke tiltrekkende på både norske og utenlandske aktører. Dette gjelder både selve rammeverket for tredje generasjons mobilsystemer, som behandles i denne meldingen, men også vår kompetansebase og vårt nasjonale innovasjonssystem. Bl.a. vil kunnskapsutvikling være viktig for å sikre nasjonal økonomisk vekst. Som tidligere nevnt har norske FoU-miljøer lang erfaring i utviklingen av mobile kommunikasjonssystemer. De er også i dag engasjert i problemstillinger i samarbeid med norsk industri knyttet til fremtidens mobilkommunikasjon, som vil kunne legge grunnlag for IKT-basert innovasjon og næringsutvikling.

4 Administrative og økonomiske konsekvenser

4.1 Tilgang til mobilnett

Samferdselsdepartementet mener at dagens regelverk for tilgang til mobilnett, uansett hvilken løsning som velges, bør klargjøres mht. den tilgang som ønskes gitt. Det vil i tråd med dette bli foretatt endringer i gjeldende forskrift § 4-6.

I tillegg bør tilgang etter § 4-5 om spesiell nettilknytning klarlegges.

4.2 Innføring av tredje generasjons mobilsystem

Samferdselsdepartementet mener, jf. avsnitt 3.4, at det bør innføres konsesjonsplikt for tredje generasjons mobilsystem. Samferdselsdepartementet vil forut for utlysingen av konsesjoner fremme forslag om forskrift om dette, jf. teleloven § 2.1, 3. ledd.

Det vises for øvrig til omtale i de øvrige kapitler.

Samferdselsdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 22. desember 1999 om tilgang til mobilnett og om innføring av tredje generasjons system for mobilkommunikasjon blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Høringsinstansenes syn på spørsmålet om tilgang til mobilnett***Telenor AS*

Telenor viser til den regulatoriske revisjonsprosessen i EU hvor det også arbeides med spørsmålene om tilgang til mobilnett. Telenor mener det er uheldig dersom norske telemyndigheter ligger i forkant av EU og skjærper dagens regulering på dette området. Telenors holdning er at gjennomføring av teknologinøytral regulering ikke bør føre til streng regulering på nye områder, men snarere til at reguleringen på eksisterende områder gradvis bygges ned.

Dagens situasjon på det norske mobilmarkedet, med høy markedspenetrasjon og høy teknisk kvalitet på nettet, må ses i sammenheng med tidligere vilje til investering i sentrale forutsetninger som kunnskap og infrastruktur. Videreutvikling av mobilmarkedet vil kreve store investeringer både på GSM-plattformen og relatert til UMTS-satsninger. Den kommersielle risikoen knyttet til tunge investeringer i teknologier og markeder med høy grad av dynamikk og usikkerhet, bør erkjennes og belønnes av myndighetene. Konkurransen forventes å øke betydelig, spesielt i UMTS-markedet. Usikkerheten knyttet til konsekvensene av strenge krav om ev. tilgang til mobile nett og lavere forventninger med hensyn til avkastning, medfører økt risiko og dermed sviktende investeringsvilje. Om virtuelle mobiloperatører reguleres inn i mobilområdet, vil disse operatørene få tilgang til markedet med ingen eller svært liten «upfront»-investering og tilsvarende minimal risiko. Resultatet kan bli at interessen for å bygge mobil infrastruktur reduseres slik at det blir mindre konkurranse på radionettet enn hva frekvenstilgangen tillater.

Prisutviklingen har vært positiv for mobilabonnenter de siste årene, både når det gjelder nasjonal bruk og ved samtaler foretatt fra utlandet. Prisnedgangen de seneste årene har vært noe mindre for samtaler fra fastnettabonnenter til mobilnettabonnenter enn for samtaler fra mobilnettabonnenter til fastnettabonnenter. Videre har det vært sterk prisnedgang for samtaler mellom mobilnettabonnenter hos en og samme operatør, mens det ikke har vært så stor prisnedgang for samtaler mellom to mobilnettabonnenter tilknyttet hver sin mobiloperatør. Prisene en annen operatør må betale for å terminere en samtale i Telenor Mobils nett er også vesentlig redusert de siste årene. Når det gjelder internasjonale roamingpriser uttaler Telenor at det er lite norske myndigheter kan gjøre for å redusere disse. Telenor forventer imidlertid at det vil oppstå et prispress på internasjonal roaming når utenlandsk nettilknytning i løpet av et par år kan styres fra hjemmenettet til det nett som avtalemessig vil lønne seg for abonnenten.

Telenor uttrykker at det mobile markedet viser en sunn utvikling hvor det forventes at nye tilbydere vil tilby mobile tjenester gjennom kommersielle avtaler med eksisterende mobiloperatører. Telenor Mobil har utarbeidet et forslag til et tilbud for «wholesale» av sine grunnleggende tjenester, mobiltelefoni, datatransmisjon, talelagring, sending av tekstmeldinger, viderekoplingstjenester samt leie av funksjonaliteter i nettkomponenter. Et slikt «whole-

sale»-tilbud vil gi tilbyderene langt større muligheter til produktutvikling og produktdiffrensiering ut over det et rent videresalg av mobiloperatørens ferdige produkter og tjenester gir. Telenors prinsipielle holdning er at dette tilbudet vil gi tilbyderene et mer rasjonelt grunnlag for produktdiffrensiering og mulighet for å utvikle nye tjenester i de kommende markeder, enn tilgang som virtuell mobiloperatør. Videre er Telenor av den oppfatning at en unbundling av mobilnettets grunnleggende produksjonskomponenter vil redusere Telenor Mobils mulighet til å hente ut kostnadsbesparelser gjennom stordriftsfordeler.

Etter Telenors oppfatning skal tilgang til mobile nett i prinsippet baseres på kommersielle forhandlinger mellom partene. Der hvor forskriften krever kostnadsorienterte priser vil Telenor anbefale at disse baseres på en «pris-minus» modell hvor sluttbrukerprisen minus sparte kostnader pluss kostnadene for å kunne betjene tjenesteleverandøren, legges til grunn.

NetCom GSM as

Etter NetComs oppfatning vil pålegg om å åpne for enhver av de tilgangsformer som departementet har skissert, ikke være en fordel for konkurranseutviklingen i mobilmarkedet. NetCom ser betenkeligheter med noen av tilgangsformene, men motsetter seg prinsipielt kun tilgang for virtuelle mobiloperatører (VNO). Etter NetComs vurdering har reguleringen så langt ikke gitt reelle konkurranseeffekter innen mobilsektoren, men snarere medført en del usikkerhet og manglende forutsigbarhet som faktisk har forsinket konkurranseutviklingen. NetCom viser til den totale gjennomgang av regelverket for telekommunikasjon innen EU, og uttaler på denne bakgrunn at det ikke synes hensiktsmessig å gjennomføre for mange konkrete reguleringstiltak før det er utredet og tatt stilling til hvilke generelle retningslinjer reguleringen bør følge innen EU.

NetCom peker på at det ikke er noen forskjell av betydning mellom tilknytningsformene videresalg og VNO, verken når det gjelder hensynet til de tekniske eller markedsmessige mulighetene. Videre uttaler NetCom at selve tilgangen for virtuelle mobiloperatører teknisk sett er identisk med nasjonal roaming. De tekniske problemer som gjelder for nasjonal roaming, gjelder derfor etter NetComs vurdering også for VNO.

Nasjonal roaming kan i spesielle situasjoner medføre enkelte alvorlige problemer knyttet til sikkerheten og stabiliteten i det nettet det roames i. Eksempelvis er signaliseringsnettets dimensjonert og utformet for å håndtere signaliseringstrafikk når den fordeles jevnt utover i tid, og ikke for ekstreme trafikktopper som kan oppstå som følge av roaming. Det er absolutt nødvendig at NetCom selv kan fastsette de nøyaktige grensene for roaming-områdene fordi grensene må følge de samme lokasjonsområdene som benyttes i NetComs egen nett-design.

NetCom har tilbudt interesserte aktører en standardavtale for videresalg. Det uttales at videreselgeren kan benytte det produktspekteret tilgangen gir, til selv å sette sammen og bygge opp de tjenester, abonnementstyper og prisplaner m.m, som videreselgeren vil tilby i sluttbrukermarkedet. Videreselgeren kan også teknisk sett legge til egne tjenester, eller kjøpe produkter fra andre tilbydere og benytte dette i kombinasjon med basisprodukter som kjøpes fra

nettverksoperatøren. Etter NetComs oppfatning kan VNO tilbydere ikke gi noe bidrag av betydning til markedet eller konkurransesituasjonen som ikke kan oppnås ved videresalg.

NetComs uttaler videre at det ikke er dokumentert at VNO vil medføre besparelser i bruken av nettressurser. NetCom mener den faktiske ressursutnyttelsen vil kunne bli vesentlig dårligere ved en realisering av VNO enn ved samtlige andre alternativer for tilgang. VNO-tilgang kan medføre unødvendig duplisering av nettelementer og medføre ekstrakostnader som belastes sluttkundene. Ved alle andre alternative tilgangsformer unngås denne dupliseringen av nettverkselementer.

Den begrensede markedsinteresse for prefiks i mobilnettet, mener NetCom skyldes at det i mobilsektoren er reell konkurranse også i aksessnettet. Når det gjelder indirekte aksess ved fast forvalg, uttaler NetCom at det er stor usikkerhet knyttet til hvor stor utbredelse denne tjenesten kan få i og med at den kun omfatter originerende teletjenester. Videre peker NetCom på at tjenesten fast forvalg øker kostnadsnivået og fører til dyrere teletjenester.

NetCom uttaler at det ved vurderingen av mobiltilgang ikke er relevant å fokusere på manglende reduksjon i internasjonale roamingpriser. Etter NetComs oppfatning har myndighetene liten eller ingen mulighet for å påvirke de roamingprisene norske sluttbrukere belastes. Roamingprisene er derimot fastsatt og kontrollert av andre lands operatører.

NetCom uttaler at prisene på det norske mobilmarkedet har vært sterkt fallende gjennom hele perioden med konkurranse. Pålegg om VNO-tilgang vil etter NetComs vurdering vri konkurransen uheldig i favør av nye aktører som ikke selv vil foreta investeringer og uten at det kan sannsynligjøres at de virtuelle operatørenes inntreden på markedet vil få utslag på sluttbrukerprisen. Det å gi tilgang til virtuelle operatører som selv ikke har foretatt investeringer vil muligens kunne gi kortsiktige gevinster (statisk effektivitet), mens de langsiktige effektene (dynamisk effektivitet) vil utebli.

Ved ev. tilgang uttaler NetCom at det bør stilles strenge krav til nye aktørers evne til å oppfylle de grunnleggende krav etter telelovens § 1-4, samt økonomiske garantier og evne til å ta sin naturlige del av de økonomiske byrder som aktørene må påregne. Etter NetComs vurdering bør tilgang for virtuelle operatører kun gis i de tilfellene som må anses påkrevet i forhold til den aktuelle situasjon i markedet. For øvrig bør avtaler om tilgang og prisvilkår i all hovedsak overlates til kommersielle forhandlinger mellom partene. Ved vurderingen av rimelighetsbegrepet bør det videre tas hensyn til om det er kommersielt interessant for begge parter å inngå avtalen.

Sense Communication International AS

Sense legger i utgangspunktet til grunn at gjeldende rettstilstand tillater virtuelle operatører tilgang til mobilnettet. Det er således ikke behov for noen ny utforming eller endring av regelverket for å gjennomføre konkurranse i mobilmarkedet.

Ifølge Sense» er markedstilgang for virtuelle operatører nødvendig av hensyn til konkurransen i markedet. På bakgrunn av at Norge kun har to GSM operatører, er konkurransen i mobilmarkedet for dårlig utviklet og har de siste årene nærmest stoppet opp.

Sense uttaler at avtaler om rent videresalg ikke fremmer tjenesteinnovasjon. Løsningen er ikke tilfredsstillende fordi forhandlerene vil være bundet av mobiloperatørens produkter. Videre vil forhandlerene være bundet av GSM-operatørens roaming-avtaler som innebærer at prisnivået på internasjonale samtaler opprettholdes.

Prefiks-løsninger anser Sense som kommersielt uinteressant og det uttales at fast forvalg neppe vil øke konkurransen. Dermed gjenstår virtuell tilgang slik som Sense har anmodet om.

Sense uttaler at virtuelle mobiloperatører kan tilføre markedet distribusjon, fakturering med egen risiko for at kunden ikke betaler, samt kundeservice. VNO-konseptet vil innebære en effektiv og økonomisk utnyttelse av nasjonale ressurser, utvikling av reelt nye produkter og tjenester og utvikling av tjenester på tvers av landegrensene. Videre uttaler Sense at VNO-konseptet tillater nettoperatøren å beholde kontrollen og integriteten i nettet. Samtidig vil nettoperatøren få dekket kostnadene ved å gi tilgang samt en fortjeneste som i seg selv vil gi incentiv til investering i infrastrukturen. Ifølge Sense kan den tilgang selskapet har anmodet om ikke forventes å medføre tekniske problemer fordi nettoperatørene i dag benytter de samme løsninger overfor egne kunder.

Tele2 Norge AS

Etter Tele2's oppfatning er det i dag ikke etablert virksom konkurranse i mobilmarkedet, selv om prisene er lavere enn før den sektorspesifikke regulering ble etablert 01.01.98.

Tele2 uttaler at samtrafikkavtalene som Telenor Mobil og NetCom GSM har presentert, ikke egner seg for å videreutvikle konkurransen på det mobile markedet. Videre anser Tele2 bruk av prefiks for komplisert for brukerne samtidig som prisene for originerende trafikk ikke gir forretningsmessige interessante marginer. Tilbudet fra nettoperatørene om rent videresalg er nylig presentert og disse er ukomplette. Tele2 kan derfor ennå ikke ta stilling til om tilbudene kan bidra til å etablere virksom konkurranse på det mobile markedet.

Tele2 anser alle de skisserte tilknytningsformer som aktuelle, og ser ikke at det foreligger tekniske problemer knyttet til disse. Etter Tele2's oppfatning vil virksom konkurranse kunne etableres med en kombinasjon av rent videresalg-modellen og indirekte aksess gjennom fast forvalg, etter de samme prinsipper som for fastnettet. Kostnadsorienterte priser og likebehandling mellom interne avdelinger og avtaleparter, må være hovedprinsipper. Videre uttaler Tele2 at tilgang til mobiloperatørens radioaksessnett vil sikre konkurransen på et videre mobilmarked, også innen internasjonale takster.

Etter Tele2's oppfatning bør tilgang til samtrafikk følge de samme kriterier som for fastnettet. Det bør settes strenge krav til kvalitet, integritet og sikkerhet for å sikre abonnentene. Det bør imidlertid ikke være krav til at tjenestetilbyderen må ha mobile tilbud i sitt produktsortement før etablering som virtuell mobiloperatør kan gjennomføres. Det bør heller ikke settes grenser for videreutvikling av tjenester.

Telia Norge AS

Etter Telia Norges oppfatning krever reell konkurranse at minst en tredje aktør investerer i infrastruktur. Reell konkurranse på nettsiden vil også sikre innovasjon og tjenesteutvikling med stadig bedre og billigere produkter. Telia Norge uttaler at risikoen ved å investere som tredje mobiloperatør i det norske markedet er høy. Ved å pålegge tilgang for virtuelle mobiloperatører, vil man frata nye aktører enhver interesse i å investere i eget nett. Avtaler om videre salg og annen type tilgang, bør etter Telia Norges mening baseres på frivillige avtaler mellom partene.

EITele Øst AS

EITele Øst uttaler at dagens mobilmarkedet med to operatører har vist seg å være begrensende for levering av tjenester til gunstige priser og for utvikling av tjenester. Netteierne har ifølge EITele Øst nektet samarbeid med operatører som har ønsket å benytte etablert basestasjonsinfrastruktur, samtidig som de ikke har vært villige til å tilby vilkår som har gitt andre aktører mulighet for å etablere seg som videreselgere av mobiloperatørens teletjenester.

Etter EITele Øst's oppfatning må myndighetene prioritere å legge forholdene til rette for økt konkurranse innen mobil telekommunikasjon, både ved tilgang for virtuelle mobiloperatører og videresalgsløsninger. EITele Øst anser tilgang for virtuelle mobiloperatører som den beste måten å skape reell konkurranse i mobilmarkedet fordi de nye operatørene vil få mulighet til å selv komponere nye tjenester og inngå egne roamingavtaler. EITele Øst peker også på at stadig flere kunder, særlig bedriftskunder, ønsker å forholde seg til en aktør for teletjenester i både mobilnett og fastnett. Dette gir mobilnetteiere en voldsom konkurransefordel også når det gjelder kunder på fastnettet. EITele Øst oppfatter ikke indirekte aksess ved bruk av prefiks og fast forvalg som hensiktsmessige tilgangsformer i mobilnettet.

UPC Norge AS

UPC peker på at de samfunnsøkonomiske virkningene er et sentralt tema ved vurderingen av tilgang til telenett. Fokus for reguleringen må ifølge UPC være å skape rammevilkår som gjør det mulig for operatørene å få en rimelig avkastning på investeringene. UPC uttaler at dersom tjenesteleverandørene skal innrømmes åpen adgang til andres infrastruktur, vil dette ødelegge investeringsincentivene. Etter UPC's oppfatning er konkurranse mellom ulike infrastrukturer viktige for å unngå problemer med flaskehals i utviklingen av markedet. Konkurransen i telemarkedet kan derfor best utvikles ved konkurranse mellom alternative infrastrukturer, og dette vil også gi den største økningen i konkurransen på tjenestesiden. Når det gjelder nasjonal roaming bør dette etter UPC's syn bare gis til operatører som selv har bygget ut et mobilnett, og roamingen skal i størst mulig grad avløses av egen utbygging.

UPC uttaler at avtaler om tilgang til mobilnett bør inngås på kommersiell basis med alminnelig konkurranseregulering som virkemiddel.

Ericsson AS

Ericsson uttaler at avtaler innen mobilmarkedet i utgangspunktet bør inngås på kommersiell basis. Eventuell regulering må få en utforming som ikke reduserer nettoperatorenes drivkraft til selv å bygge ut sine nett og forbedre kvaliteten på de tjenester som leveres. Ericsson har en evaluering av de ulike måter mobile teletjenester kan tilbys på.

NORTIB

NORTIB bemerker at den teknologiske utviklingen kan medføre store endringer i bedriftenes arbeidsform. Etter NORTIBs oppfatning er det ikke ennå virksom konkurranse på området, og myndighetene må derfor fortsatt gå inn med de reguleringsmessige virkemidlene som er nødvendige for å skaffe mangfold i tjenestene og lavest mulige priser.

NORTIB vurderer nasjonal roaming kombinert med indirekte aksess via prefiks som den viktigste tilgangsformen, og uttaler at dette kan gi et fleksibelt, kostnadseffektivt, mangfoldig og samfunnsøkonomisk forsvarlig regime. Nasjonal roaming er etter NORTIBs oppfatning helt avgjørende for en effektiv og brukervennlig tilgang. Parallell utbygging av mobilnett i hele landet anser NORTIB verken som samfunnsøkonomisk forsvarlig, miljøvennlig eller særlig konkurransefremmende.

Etter NORTIBs oppfatning bør en mobiloperatør med sterk markedsrett ikke kunne nekte virtuelle mobiloperatører eller tjenesteleverandører aksess uten at det kan påvises tekniske problemer som ikke kan løses, eller det ikke er mulig å bli enige om de kommersielle vilkår.

Den Norske Dataforening (DND)

DND uttaler at fremtidig regulering i mobilsektoren må skille mellom regulering for å skape konkurranse på infrastruktur og regulering av tilgang til mobile nett for aktører uten eget nett. Tilgangsspørsmålet bør etter DNDs vurdering først løses etter at man har tatt stilling til hvorledes man ønsker å regulere infrastrukturkonkurransen.

Etter DNDs oppfatning er konkurranse på infrastruktur i mobilsektoren en forutsetning for å sikre en fremtidig kostnadseffektiv tjenesteproduksjon og sikre overgangen fra duopol til reell konkurranse. Ved å sikre at flere aktører investerer i eget nett med ny og moderne teknologi vil man kunne få en dynamikk også i forhold til tjenesteleverandører uten eget nett. Nye nettoperatører vil være interessert i å knytte til seg ulike tjenesteleverandører for å sikre inntekter til egen nettinvestering.

Forutsatt at myndighetene ønsker å sikre konkurransen på infrastruktur ved å legge til rette for nyetableringer av selvstendige operatører med eget nett, er det etter DNDs oppfatning usikkert om det er fornuftig å pålegge dominerende aktør på mobilområdet å gi tilgang til virtuelle mobiloperatører. Det er etter DNDs vurdering vanskelig å se at aktører vil forplikte seg til å bygge eget nett hvis de kan velge tilgang som virtuell mobiloperatør.

DND uttaler at nasjonal roaming bør beholdes operatører som har konsesjon og investerer i eget nett. Avtaler om rent videresalg bør som utgangspunkt baseres på frivillige avtaler, ev. med en viss minimumsregulering fra

myndighetenes side. DND anser ikke indirekte aksess ved bruk av prefiks som noe aktuelt alternativ for nye aktører. Indirekte aksess gjennom fast forvalg vil kun gi økt konkurranse ved originering, og er etter DNDs oppfatning heller ikke noe sentralt virkemiddel for å etablere økt konkurranse på mobilsektoren.

Forbrukerrådet

Etter Forbrukerrådets oppfatning er markedet for mobiltelefoni til dels preget av utilstrekkelig grad av konkurranse. Forbrukerrådet anser ikke dagens situasjon med kun to operatører forenelig med en grad av konkurranse som gir sluttbrukerne rimelige og riktige samtalepriser og tjenester av høy kvalitet.

Forbrukerrådet tror nye aktører, både virtuelle mobiloperatører og andre, kan bidra til at eksisterende infrastruktur blir effektivt utnyttet. Operatører med egne mobilkommunikasjonsnett er tildelt en eksklusiv rett til å bruke en begrenset nasjonal ressurs, og etter Forbrukerrådets oppfatning tilsier dette at andre må sikres tilgjengelighet til denne ressursen. Forbrukerrådet uttaler at det er vanskelig å se at det ikke skal være økonomisk interessant å investere i ny infrastruktur for så å selge overføringskapasitet til høystbydende.

Forbrukerrådet understreker at reguleringen må skape incentiver som resulterer i utbygging av infrastruktur som bidrar til teknologiske fremskritt i form av nye og bedre tjenester over mobilnett. Innsigelser fra aktører som har sterke økonomiske interesser i å hindre etablering av nye aktører i det eksisterende nettet, må imidlertid ikke tillegges for stor vekt.

Teleplan AS

Teleplan uttaler at utviklingen innen mobilkommunikasjon vil dreie hovedfokus bort fra basistjenester som aksess og tale, og over mot mer avanserte tjenester. Ønsker man at Norge skal ligge i forkant av denne utviklingen må det etter Teleplans oppfatning legges til rette for økt konkurranse ved å åpne adgangen for tjenestetilbydere uten eget nett. Dette vil også bidra til bedre utnyttelse av infrastrukturen. Det er etter Teleplans vurdering ingen tekniske hindringer for implementering av ulike tjenestetilbyderkonsept. Dog må de økonomiske betingelsene avstemmes slik at tjenestetilbyderene kan oppnå konkurransedyktige priser, samtidig som man stimulerer nettverksoperatører til fortsatt utbygging av infrastruktur.

InterMedia

InterMedia uttaler at den teknologiske utviklingen vil gi muligheter for en rekke nye tjenester i mobilnettet, bl.a. muligheter for å anvende multimedia materiale. Etter InterMedias oppfatning er det derfor viktig å legge til rette for at også andre aktører enn nett-operatørene har mulighet til å tilby tjenester i nettet. Nettet må gjøres tjenestemessig åpent med lav terskel for å kunne prøve ut nye tjenester. På bakgrunn av konvergens til digitale nett som blir bærere av alle typer data, vil det etter InterMedias vurdering være viktig å beholde et teknologiavhengig regelverk så langt det er mulig.

Direktoratet for sivilt beredskap (DSB)

DSB uttaler at for å oppnå reell konkurranse i telemarkedet bør alle avtaler inngås på kommersielt grunnlag, og andre aktører som virtuelle mobiloperatører bør få tilgang til de etablerte nett. Hensynet til kunder, miljø- og samfunnsmessige hensyn tilsier at nasjonal roaming bør være et krav fra myndighetene. DSB antar at rent videresalg kan føre til økt konkurranse og være en fordel for kunden. Videre uttaler DSB at bruk av prefiks og fast forvalg fremdeles bør være alternative tilbud. Ved eventuell åpning for virtuelle operatører bør antall tillatelser begrenses i en prøveperiode for å være sikker på at det er mulig blant annet å tilfredstille telelovens § 1-4.

Handel- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)

HSH mener det bør åpnes for større konkurranse innenfor salg av mobiltjenester til sluttbrukere, herunder tilgang for virtuelle mobiloperatører, nasjonal roaming og virksomhet med videresalg. Uten tilgang for virtuelle mobiloperatører vil det etter HSHs oppfatning være svært lite sannsynlig at man vil få til konkurransedyktige priser i markedet. HSH anser ikke prefiks løsninger som konkurransedyktige i markedet.

Den Norske Advokatforening

Den Norske Advokatforening uttaler at kravet til klare, oversiktlige og forutberegnelige regler er viktig i telesektoren hvor store økonomiske interesser er involvert. Etter Den Norske Advokatforenings oppfatning er det ikke tilstrekkelig konkurranse i mobilmarkedet, og dette antas i stor grad å skyldes at markedet er underlagt et duopol.

Vedlegg 2**Høringsinstansenes syn på innføring av tredje generasjons system for mobilkommunikasjon***Telenor AS*

Telenor uttaler at GSM og UMTS er så forskjellige systemer at en kan si at de henvender seg til forskjellige markeder.

Telenor vil om forholdsvis kort tid implementere høyhastighets linjesvitsjet data (HSCSD) i GSM-nettet, og senere oppgradere nettet til også å kunne tilby pakkesvitsjet data (GPRS). Videre oppgradering utover GPRS (EDGE) vil ikke bli gjennomført før mulighetene for UMTS-utbygging foreligger. Avveiningen mellom UMTS og GSM/EDGE vil dessuten være svært avhengig av om det vil bli innført spesielle reguleringstiltak med hensyn til andre operatørers/leverandørers tilgang til et oppgradert nett.

Telenor mener at et tilbud til nye aktører om «wholesale» av grunnleggende trafikkprodukter og funksjonalitet i nettet kombinert med tilgang til hensiktsmessig grensesnitt for egen produksjon av verdikjende tjenester, vil gi de rette incentiver for økt satsning både innen mobilområdet og det kommende multimedieområdet.

Telenor støtter bruk av skjønnskonsesjon ved tildeling av konsesjoner for UMTS. Telenor ser en rekke ulemper ved auksjonsmetoden som tilsier at denne er mindre egnet for i et lite marked som Norge.

Telenor understreker betydningen av at alle søkere på UMTS-konsesjoner må behandles likt, og at det ikke innføres en asymmetrisk ex-ante regulering på grunnlag av sterk markedsstilling.

Telenor mener at markedet bør avgjøre dekningsgraden for UMTS-nett og tjenester, men ser imidlertid et behov for å knytte retten til nasjonal roaming mellom GSM og UMTS med gitte krav om dekning for å unngå at det gis svært uheldige investeringssignaler. Telenor fraråder for øvrig at det i konsesjon eller forskrift fastsettes krav om nasjonal roaming mellom ulike UMTS-nett.

Telenor går inn for UMTS Forums løsning med tildeling av 4 konsesjoner.

Etter Telenors oppfatning vil den strenge prisregulering som Telenor og andre operatører med sterk markedsstilling er underlagt, resultere i at nødvendig inntjening på investeringer ikke kan påregnes. Dette fører til usikkerhet og manglende investeringsincentiv og er således en hindring for innføring og rask utvikling av 3G.

Telenor uttaler at UMTS-markedet vil bidra til å flytte fokuset oppover i verdikjeden. Dette vil medføre at det blir viktigere å skape marginer innenfor innholdssegmentet, og av mindre betydning å eie infrastruktur. Etter Telenors oppfatning tilsier en slik utvikling at det vil være urimelig å på forhånd avgjøre at Telenor har sterk markedsstilling innenfor dette nye «innholdsmarkedet». Det vil derfor være hensiktsmessig at alle aktører behandles likt når UMTS-konsesjonene utlyses og tildeles.

Etter Telenors oppfatning bør fremføringsretten begrenses til de pålagte utbyggingsforpliktelser også når det gjelder UMTS-konsesjonene. Telenor er prinsipielt imot frekvensavgifter fordi disse i siste instans debiteres sluttkun-

dene. Telenor mener enhver rimelig anmodning om samlokalisering må imøtekommes av den konsesjonerte mobiloperatør, forutsatt at avtalene inngås etter forhandlinger mellom partene. Telenor finner det unødvendig å pålegge mobiloperatørene (GSM og UMTS) innstallering av posisjoneringssystem i mobilnettene. Videre mener Telenor at sikring av kundenes telekommunikasjon må gjennomføres ved at dagens praksis fra GSM videreføres.

NetCom GSM as

NetCom viser til at det i UMTS standarden er tatt høyde for UMTS tjenesteleverandørenes adgang til UMTS nett. UMTS vil tilby en rekke prioriteringer for tilgang som medfører at man for første gang i et mobilnett vil kunne selge overskuddskapasitet. Det tekniske grensesnittet mellom UMTS operatører og tjenesteleverandører er under kontinuerlig utvikling og NetCom ser det derfor som svært uheldig hvis myndighetene detaljregulerer vilkår knyttet til slike grensesnitt. NetCom mener at bransjen selv er i stand til å finne frem til hensiktsmessige løsninger gjennom frivillige forretningsmessige avtaler. Generelt er NetCom opptatt av at det UMTS standardiseringsarbeidet som gjennomføres i ETSI og 3GPP ikke undergraves ved at det stilles særnorske krav til nettene som ikke er standardisert.

NetComs viktigste planlagte oppgradering av GSM-nettet er utvidet geografisk dekning samt introduksjon av pakkesvitsjede datatjenester (GPRS). Den geografiske utbredelsen og omfanget av dekningsutvidelsen av GPRS, vil direkte avhenge av hvorvidt andre aktører får tilgang til NetComs GSM/GPRS nett, på annet enn markedsmessige og kommersielle vilkår. Hvis så skjer vil NetCom bli tvunget til å begrense utbygging til de områder hvor konkurransen er størst.

NetCom peker på at den markedsmessige utviklingen av UMTS er høyst usikker, noe som kan sette en demper på den private investeringslysten i et UMTS nett. Dette understreker etter NetComs oppfatning behovet for forutsigbare rammevilkår for de som investerer i UMTS-nett.

Tjenesteleverandører vil i følge NetCom få en sentral rolle når det gjelder tilbud av UMTS produkter/applikasjoner. Økningen i datarater åpner for nye mobiltelefoni applikasjoner og etter NetComs oppfatning vil ikke UMTS operatørene klare å fylle kapasiteten samt møte markedskravene til nye applikasjoner alene.

NetCom støtter bruken av skjønnhetskonkurransen ved tildeling, men peker samtidig på at alle konsesjonene må tildeles samtidig for å skape like konkurranse muligheter mellom UMTS operatørene. NetCom mener følgende vurderingskriterier bør legges til grunn: dokumentert kunnskap om etablering, utvikling, drift og markedsføring av mobiltelefoni, fortrinnsvis i Norge; I tillegg bør finansiell styrke; utbyggingshastighet og dekning totalt legges til grunn. Antall konsesjoner bør ikke begrenses av annet enn frekvens-situasjonen og det bør tas høyde for tilstrekkelig utvidelsmuligheter.

NetCom viser til at operatører med sterk markedsstilling etter dagens regelverk har krav om å tilby tilgang til kostnadsorienterte priser. UMTS vil kreve store investeringer og etter NetComs oppfatning vil noe annet enn markedstilpasset pris for tilgang til nett hindre risikovillig *privat* (NetComs understrekning) kapital å investerer i UMTS infrastruktur. Videre peker Net-

Com på at UMTS vil medføre tilgang til applikasjoner i mobilnettet som til nå har vært forbeholdt fastlinjenettet og den raskt voksende integrasjonen av faste og mobile nett (FMC), gjør det kunstig å opprettholde en inndeling av markedet i fast og mobil. Fast og mobil må i følge NetComs defineres som ett marked.

NetCom foreslår endringer i regelverket slik at konsesjonærer får mulighet til å samarbeide om utbygging (f.eks. i Joint Venture selskap) for å øke den geografiske dekningsområdet av UMTS, uten at dette får konsekvenser for tildelinger i hver konsesjon (for eksempel frekvenser). Videre foreslår NetCom at man ikke må pålegge operatører som innehar andre ikke-monopol baserte konsesjoner å regnskapsmessig skille ut UMTS virksomheten, dette for å sikre mest mulig effektiv utnyttelse av investerings- og driftsressurser.

Operatører med dekningskrav på GSM bør av hensyn til effektiv utnyttelse av investerte ressurser samt for å unngå overinvesteringer, ikke gis særskilte dekningskrav for UMTS. Alternativt kan operatører benytte GPRS. Da UMTS har et radio linkbudsjett tilsvarende DCS 1800 må dekningskravet for UMTS konsesjonærene uten andre dekningskrav på GSM, minimum være likt dekningskravet for DCS 1800 (innendørsdekning i 19 byer).

Fremføringsrett må følge dekningskravet/plikten. NetCom støtter den konklusjonen telemyndigheten sin arbeidsgruppe kom frem til vedrørende frekvensavgifter, og legger til at denne type avgift kun er en fiskal avgift og ikke noe incitament for bedre utnyttelse av ressursene. Frekvensavgift vil føre til høyere sluttbruker priser. NetCom er av den oppfatning at implementeringen av posisjonering av nødansrop må baseres på standardiserte løsninger. I europeisk og teleteknisk sammenheng begrenses nødansrop til 112. NetCom er av den oppfatning av denne type tjeneste er et offentlig tjenestekjøp, og at kostnadene relatert til tjenesten derfor må bæres av myndighetene. Lovlig tilgang til informasjon vil etter det NetCom erfarer være en del av tjenestene i UMTS fase 1. NetCom anser denne type tjeneste som et offentlig tjenestekjøp, på linje med posisjonering av nødansrop, hvis kostnader må bæres av det offentlige.

NetCom anbefaler at det for internasjonale roamingavtaler bør innføres et regime på linje med GSM MoU, dvs at vilkår og omfang utarbeides av partene i markedet.

Tele2 Norge AS

Tele2 mener at det viktigste for nye operatører er å kunne få mulighet til nasjonal roaming i eksisterende GSM nett for å konkurrere på like vilkår.

Ved tildeling av 3G lisenser er det viktig at markedskreftene er en drivende faktor for utviklingen av dekningsområde. Et alternativ for å få rask UMTS dekning er etter Tele2s oppfatning å tilby service på steder som ikke er direkte lønnsomme ved dobbeltrettet roaming i andre UMTS nett.

Tele2 uttaler at det bør settes krav til at W-CDMA (UTRA) skal anvendes for å unngå at det etableres forskjellige standarder.

Tele2 uttaler at skjønnhetskonskurransen blir billigst for abonnenten og at det i tillegg gir bedre mulighet for nye tilbydere som i dag ikke er dominerende å komme inn. Fokus i tildelingsprosessen bør være på kvalitet og nyskaping. Tele2 foreslår erfaring fra telekommarkedet, innovasjon og servi-

cenivå, finansielle ressurser, teknisk kunnskap, markedsplaner og langsiktige investeringer som kriterier for tildeling.

Tele2 støtter tildeling av fire konsesjoner, hvilket vil gi muligheter for nye tilbydere, å etablere seg.

Etter Tele2s oppfatning bør det ikke stilles krav til dekning, dette bør styres av markedet. Videre må ikke-diskriminerende vilkår gjelde ved etablering av infrastruktur, og frekvensavgift må baseres på reelle kostnader. Samlokalisering forventes i områder med spredt mobilitet og det bør ikke stilles krav til GPS, men lokalisering via radioparametere kan organiseres i nødsituasjoner.

EITele Øst AS

EITele Øst uttaler at kriterier for tildeling bør være basert på dokumenterte kvalifikasjoner innen annen televirksomhet. Videre bør pris for konsesjoner baseres på en fornuftig prising av frekvenser. Bruk av auksjoner for tildeling av konsesjoner anses som u hensiktsmessig da dette vil skape en ugunstig prising av tjenesten. Krav til utbygging og lignende må ikke være tyngende. Forutsatt at det åpnes for videresalg og VNO for 3G, og at det åpnes for regionale konsesjoner, vil 4-6 konsesjoner anslås som et absolutt minimum for å få en hensiktsmessig konkurranse og utbygging.

UPC Norge AS

UPC støtter forslaget om bruk av skjønnhetskonkurranse som tildelingsmetode. Bruk av auksjonsprinsipper er etter deres syn uheldig. Hvis bare et mindre antall konsesjoner skal tildeles, mener UPC at det er viktig å tiltrekke de aktører som har det beste potensialet til innovasjon og effektivitet, typisk nye virksomheter som ikke har store finansielle reserver. Kvalifikasjons- og utvelgelseskriterier bør være basert på en kombinasjon av kriterier som teknisk, markedsmessig, finansielt og organisatorisk fundert. Videre uttaler UPC at høye konsesjonsavgifter og frekvensavgifter bør unngås, idet slike kostnader kan redusere muligheten for å etablere konkurranse i aksessnettet.

HSCSD forventes innført av en eller flere GSM-operatører. Videre vil GSM-operatørene i løpet av år 2000 kunne bygge ut et GPRS pakkesvitsjet nett basert på sitt GSM radionett. I fremtiden vil også EDGE kunne være et alternativ for høyere båndbredde for GSM-operatører. EDGE kommer til å kunne levere samme type tjenester som UMTS, men med noe lavere spektrumeffektivitet.

Ericsson AS

Ericsson uttaler at det kan forventes en ny forretningsmodell hvor flere deltakere konkurrer innen flere roller. Innholdsleverandører, portaler, elektronisk-handelsbedrifter og Internet Service Providers vil konkurrere med dagens operatører og Service Providers. Dagens operatører vil forsøke å overta de nye rollene eller gå i partnerskap med sterke aktører.

Som kvalifikasjons- og utvelgelseskriterier ved skjønnhetskonkurranse peker Ericsson på kompetanse og erfaring fra å drive mobilnett, økonomisk styrke og forretningsplan for nettet. Auksjon anses som lite hensiktsmessig

metode for utvelgelse, da det må sikres at de som skaffer seg konsesjon har økonomi til å investere i og drive et UMTS nett selv etter konsesjonstildeling.

Hver operatør behøver etter Ericssons vurdering 2x15 MHz innledningsvis, forutsatt HCS, og gjerne mer på sikt. På noen års sikt kan også uparret frekvensspektrum være nyttig for operatørene.

Utbygging bør etter Ericssons oppfatning skje i takt med markedets etterspørsel. Visse grunnleggende forpliktelser om utbygging og dekning bør inngå i operatørens forretningsplan.

Videre uttaler Ericsson at det bør være konsesjonsplikt for alle. Frekvensavgifter bør ikke være for omfattende innledningsvis. Samlokalisering er bra for frekvens effektiviteten og bør oppmuntres til, men ikke kreves absolutt. Tilrettelegging for formidling av posisjonsbestemmelse av nødansvar bør følge internasjonale krav.

NORTIB

For Nortib er det teknologisk, funksjonelt, kapasitetsmessig viktig å ta i bruk 3G nett så snart som mulig, da utvikling av mobilnett etter Nortibs oppfatning vil kunne bidra til en betydelig omlegging av bedriftenes organisering, samarbeidsmønstre og arbeidsprosesser.

Teleplan AS

Teleplan ser i utgangspunktet ingen markert forskjell mellom markedene for UMTS og GSM, hovedforskjellen ligger i radiogrensesnittet, og den dekning og kapasitet dette gir. UMTS vil ha store begrensninger i dekningsgrad, og utviklingen av GSM kjernenettet gjennom GPRS og EDGE vil øke kapasiteten i GSM-nettet opp til 384kbit/s. Man vil dermed se et felles sett av 3GSM tjenester som vil bruke både GSM og UMTS som bærende plattform. Med dual-mode terminaler vil mobilabonnentene for de fleste tjenestene merke lite til hvilken teknologi som er plattform for tjenestene som levers.

Teleplan mener det ikke bør legges krav om landsdekkende nett for UMTS. Dekningsgrad og utbyggingstakt bør etter Teleplans oppfatning benyttes som kriterier i skjønnhetskonkurransen. For å sikre et minimumsnivå når det gjelder dekning bør det legges inn et visst minstekrav for dekning og utbyggingstakt. Eventuelle krav til dekning bør underkastes en nærmere teknisk/økonomisk utredning. Teleplan uttaler at det bør tildeles 4 UMTS konsesjoner for å unngå videreføring av en duopol situasjon. Men understreker at frekvensressurser ikke bør allokeres før det kan dokumenteres et reelt behov, enten ut fra kapasitetsmessige eller planleggingsmessige vurderinger. Nasjonal roaming bør tillates både i andre UMTS-nett og i GSM-nettet. Hvis eksisterende operatører blir tildelt UMTS-konsesjon bør det legges sterke incentiver for samlokalisering for nye operatører for å unngå antenneforsøpling og sikre at nye operatører kan etablere seg raskt og gi reell konkurranse.

Direktoratet for sivilt beredskap (DSB)

DSB uttaler at det bør åpnes for flere aktører enn det er i dag. Videre bør dekning og utbyggingshastighet reguleres av etterspørsel. Konsesjonsplikt bør opprettholdes uavhengig av sterk markedsstilling. Fremføringsrett må opp-

rettholdes etter teleloven § 2-4. DSB er enig i Post og Teletilsynets vurdering om at det ikke bør innføres frekvensavgift. Samlokalisering bør benyttes i stor grad. Krav til nødalarmer med posisjonsbestemmelse bør om teknisk mulig innføres. Regulerende myndighet må sette krav til sikring av kundenes telekommunikasjon.

Tele1 Europe AS

Tele1 Europe mener at UMTS konsesjonene ikke bør ha strenge krav til dekning. Det bør være mulig å få tildelt konsesjon for utbygging i en eller et fåtall byer. For å sikre nasjonal dekning bør UMTS konsesjonærene få tilgang til samtrafikk (roaming og seamless handover) med GSM nettene (900 + 1800) på kommersielt akseptabelt nivå. Samtrafikk må også inkludere tjenester, for eksempel SMS, WAP osv.

Tele1 Europes erfaring er at mobiloperatørene vegrer seg for å gi tilgang til mobilnettene gjennom tilfredsstillende kommersielle avtaler. Derfor bør UMTS-konsesjonene inneholde konkrete funksjonelle krav til hvilken tilgang/samtrafikk som skal gis til GSM-nettene.

Tele1 Europe er av den mening at alle 3G systemer i ITUs IMT-2000 familie bør tillates.

Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)

HSH er av den mening at det så raskt som mulig må legges opp til konsesjonstildeling for 3G system. For å oppnå en raskest mulig igangsetting bør det vurderes i hvilken grad det skal stilles strenge krav til geografisk dekning. HSH uttaler at det er viktig at hele landet får tilgang til høyhastighetskommunikasjon, men at dette må avveies mot ønske om å få inn flere aktører som bygger nye telenett. En mulig løsning, slik HSH ser det, er å gi regionale konsesjoner og bruke nasjonal roaming operatørene i mellom. HSH understreker at en tidlig igangsetting kan være med på å holde Norge i forkant av utviklingen når det gjelder bruk av informasjonsteknologi og på den måten gi norsk næringsliv konkurransefordeler både når det gjelder effektivisering av næringslivet og i oppbygging av kompetanse rundt mobilteknologi.

Den Norske Advokatforening

Fire konsesjoner er etter Advokatforenings oppfatning bra, men mener at det fra et samfunnsøkonomisk synspunkt kanskje ville vært billigere med regionale konsesjoner i stedet for nasjonale konsesjoner. Advokatforeningen uttaler at departementet bør vurdere å innføre forskrift om konsesjonsplikt for aktører uten sterk markedsstilling i medhold av teleloven § 2-1 tredje ledd, dersom UMTS - nettene/tjenestene anses som «samfunnsviktige».
