

Innst. S. nr. 198.

(1998-99)

Innstilling fra samferdselskomiteen om enkelte regulatoriske spørsmål i telesektoren.

St.meld. nr. 24 (1998-99).

Til Stortinget.

1. BAKGRUNN

1.1 Sammendrag

Hovedendringene i lov og forskrifter som tilpasser regelverket til den nye regulatoriske situasjonen i telesektoren er fastlagt gjennom behandling i Stortinget.

Samferdselsdepartementet har imidlertid forpliktet seg til å komme tilbake til Stortinget med en vurdering av enkelte teleregulatoriske spørsmål.

I forbindelse med forarbeidet til stortingsmeldingen om enkelte regulatoriske spørsmål i telesektoren avholdt Samferdselsdepartementet et høringsmøte 7. oktober 1998. Departementet holdt da en kort orientering om hvilke teleregulatoriske spørsmål stortingsmeldingen skal omhandle, og berørte parter fikk muligheten til å uttale seg om disse spørsmålene. Berørte parter ble også oppfordret til å komme med skriftlige innspill, noe enkelte gjorde. Merknadene er delvis innarbeidet i meldingen.

Nettressurser m.v.

Stortinget har ved behandlingen av St.meld. nr. 17 (1997-98) Om Telenor AS si verksemd (Innst. S. nr. 123 (1997-98)) bedt Regjeringen gi en oversikt over eksisterende nettressurser inklusive teknologiske løsninger og hvordan disse kan utnyttes og videreutvikles for å sikre tilgang til nye tjenester i alle deler av landet. I dette antas å ligge både kommersielt basert videreutvikling og en vurdering av behovet for utbygging utover dette. En slik redegjørelse er gitt i meldingen.

Valg av tilbyder - Fast operatørforvalg

Brukernes mulighet for valg av tilbyder er et viktig element i konkurransen på telemarkedet. Aktørene er i dag pålagt å tilby en funksjonalitet som innebærer at sluttbruker kan velge tilbyder av teletjeneste pr. samtale ved å bruke et prefiks (firesifret kode) foran det ordinære telefonnummeret. I henhold til gjeldende regelverk er det også bestemt at aktørene skal pålegges

å tilby en funksjonalitet som innebærer at bruker kan inngå avtale om at alle samtaler eller alle samtaler av en viss type (f.eks. utenlandssamtaler) skal besørges av en annen tilbyder enn den vedkommende ellers har abonnement hos. Dette gjøres ved avtale om forhåndsprogrammering for ruting av denne type samtaler (fast operatørforvalg). Samferdselsdepartementet redegjør i meldingen for når og hvordan fast operatørforvalg vil bli innført. Det redegjøres også for vedtaket om innføring av nummerportabilitet.

Maksimalprisnivå

1. januar 1997 ble det innført en maksimalprisordning for taletelefoni og leide samband. Det ble lagt til grunn at ordningen skulle vurderes med jevne mellomrom, og på bakgrunn av det har departementet gjennomført en slik vurdering i 1998.

Kostnadsfordelingsordning - Leie av faste aksesslinjer

Telenor AS er pålagt landsdekkende leveringsplikt av offentlig taletelefoni, leide samband og tilknytning til digitalt nett for å sikre husstander og bedrifter over hele landet grunnleggende tjenester. Telemetryndigheten har hjemmel til å innføre en ordning som innebærer at nettokostnadene forbundet med levering av offentlig taletelefoni over hele landet fordeles mellom aktørene i markedet. Ifølge Ot.prp. nr. 31 (1997-98) og Innst. O. nr. 33 (1997-98) skal behovet for å innføre en kostnadsfordelingsordning for de pålagte landsdekkende taletelefontjenestene vurderes i løpet av 1998. Samferdselsdepartementet redegjør i meldingen for behovet for en slik kostnadsfordelingsordning og en mulig utforming.

I denne forbindelse har Samferdselsdepartementet også vurdert om det er hensiktsmessig å pålegge Telenor AS å leie ut faste aksesslinjer til konkurrerende aktører. Telenor er allerede i dag forpliktet til å la andre operatører benytte selskapets faste aksessnett. Ved de

fleste eksisterende aksessproduktene vil brukerne fortsatt måtte ha et kundeforhold til Telenor, i tillegg til eventuelle andre operatører.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigrun Eng, Eirin Faldet, Sverre Myrli, Gunn Olsen, Ola Røtvei og Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, fra Fremskrittspartiet, Thore Aksel Nistad og Christopher Stensaker, fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Kofoed-Larsen og Jan Sahl, fra Høyre, Ellen Gjerpe Hansen og lederen Oddvard Nilsen, fra Senterpartiet, Jorunn Ringstad, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Myrvoll, og fra Venstre, Thorbjørn Merkesdal, vil understreke at Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 24 (1998-99) legger viktige premisser for utviklingen av telesektoren i Norge. Nye produkter blir stadig utviklet og forbruket av teletjenester øker, det fører til behov for større kapasitet og raskere overføringsteknologi. De teknologiske og markedsmessige endringene som stadig raskere finner sted innen telesektoren, krever en kontinuerlig vurdering av om lov- og forskriftsverk er tilpasset de utfordringene man står overfor.

Komiteen vil understreke betydningen av at det finnes godt tjenestetilbud over hele landet. Dette er av avgjørende betydning for utdanning, forskning og næringsliv. Dersom en ikke i hele landet til enhver tid kan tilby moderne og gode teletjenester, er det en trussel mot sysselsettingen, velferden og bosettingen. For å oppnå en slik målsetting er det etter komiteens oppfatning avgjørende at hele landet har et telenett med tilbud om bredbåndstjenester til en rimelig pris.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, mener hensynet til forbrukerne har hatt høy prioritet i telepolitikken. Blant annet vil en peke på at teleprisene er blant de laveste i Europa, tross spredt bosetting og spesiell topografi.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at brukerinteressene har hatt for lav prioritet i norsk telepolitikk fram til i dag. En viktig forutsetning for å oppnå gode tjenester til lave priser er at det er reell konkurranse i telemarkedet. Det krever at husholdningenes og bedriftenes behov settes i sentrum, også i lov- og forskriftsverket.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til behandling av St.prp. nr. 58 (1998-99) Om sammenslåing av Telenor AS og Telia AB, jf. Innst. S. nr. 197 (1998-99), og at det er åpenbart at det vil bli et flertall for avtalen, samt at Stortingets flertall avviser Dokument nr. 8:42 (1998-99) Om

utskilling av Telenors nett, og etablering av et selskap for forvaltning av statlige telenett, jf. Innst. S. nr. 196 (1998-99).

Med bakgrunn i dette vil dette medlem i merknader i denne innstilling foreta en subsidiær vurdering av hvilke regulatoriske tiltak som er ønskelig i den aktuelle telepolitiske situasjon. Dette medlem viser i den sammenheng spesielt til pkt. 2.2 i avsnittet om teknologiutvikling hvor vi forutsetter at det ikke er etablert et eget statlig nettselskap.

2. OM UTVIKLINGEN I TELESEKTOREN

2.1 Sammendrag

Telepolitiske mål og gjeldende telepolitikk

Norge har hatt en gradvis liberalisering av telemarkedet. I internasjonal sammenheng har Norge et svært lavt prisnivå og et godt utvalg av teletjenester over hele landet. Samferdselsdepartementet legger vekt på at det skal føres en langsiktig og forutsigbar telepolitikk. Teknologi- og markedsutvikling vil imidlertid gjøre det nødvendig med jevnlig gjennomgang av regelverket med tanke på justeringer. Departementet vil videre legge vekt på nasjonale og distriktpolitiske hensyn samtidig som myndighetene stimulerer til utvikling av konkurranse og gir motiv til videre investeringer i og utvikling av infrastrukturen.

Taletelefoni, leide samband og tilknytning til digitalt nett regnes i dag som grunnleggende tjenester og er sikret ved leveringsplikt. Målet om landsdekning av grunnleggende tjenester videreføres.

Samferdselsdepartementet er ansvarlig for at det gjennomføres en løpende overvåking og vurdering av konkurransen i telemarkedet, og vurderer løpende behovet for eventuelt ytterligere konkurransefremmende tiltak.

Det er lagt til grunn at Norge skal ha et tilsvarende regulatorisk regime på telekommunikasjonsområdet som resten av EØS-området.

Prisene på teletjenester ble reelt sett redusert med 53 pst. fra 1989 og frem til 1. januar 1998. Også etter avviklingen 1. januar 1998 av de resterende eneretter har det vært en betydelig reduksjon av teleprisene. Det er viktig å føre en politikk som stimulerer til kostnadseffektiv teknologi og høy kapasitetsutnyttelse.

Markeds- og konkurransesituasjonen i det norske telemarkedet

Med hjemmel i teleloven har Post- og teletilsynet etablert en ordning for registrering av tilbydere av offentlig telenett og offentlig telefontjeneste. Registreringsplikten er nærmere regulert i forskrift om offentlig telenett og offentlig teletjeneste. Et knapt år etter at hele telemarkedet åpnet for konkurranse har Post- og teletilsynet registrert 28 tilbydere i det norske telemarkedet. De 28 tilbyderne fordeler seg på tilbydere av offentlig telenett, tilbydere av offentlig telefontjeneste og tilbydere av overføringskapasitet.

Telenors konkurrenter på fast telefoni har etter et knapt år i telemarkedet totalt skaffet seg om lag 300 000 registrerte privat- og bedriftskunder.

Et knapt år etter liberaliseringen har Telenors konkurrenter ifølge Telenor tatt om lag 7 pst. av totalt antall minutter når det gjelder fjerntrafikk og om lag 13 pst. av totalt antall minutter når det gjelder internasjonal trafikk. Så langt må det sies å ha vært en tilfredsstillende utvikling av konkurransemarkedet i Norge sammenlignet med andre land i samme situasjon.

I 1998 har det vært en vekst i den samlede trafikken. Trafikkveksten skyldes bl.a. økt bruk av Internett. Internett står i dag for om lag 18 pst. av trafikkmengden i abonnentnettet, det er ventet at denne andelen vil øke til om lag 23 pst. i løpet av 1999. Trafikkveksten skyldes også økning i trafikk mellom fastnett og mobilnett, samt mellom Norge og utlandet.

Mobiltelefonettheten her i landet er oppe i om lag 45 pst. Norge har med det verdens tredje høyeste mobiltelefonetthet målt pr. innbygger. Til sammenligning er fastnettilknytningen på om lag 56 pst.

Markedet for overføringskapasitet er i stadig utvikling i Norge. Det er naturlig å dele markedet for overføringskapasitet opp i aksessnett (abbonentnett) og transportnett. Mobilnettene er pr. i dag de eneste alternativene til Telenors aksessnett når det gjelder taletelefoni til husstander. Det er imidlertid ventet at kabelfjernsynsnettene innen relativt kort tid kan gi alternativ aksess for en del av befolkningen. Det foreligger også planer om prøveprosjekter for å kunne tilby telefoni over strømmettet. Når det gjelder transportnett finnes det i dag flere tilbydere, bl.a. Jernbaneverket og elektrisitetselskapene. Jernbaneverket har etablert et kommunikasjonsnett langs jernbanen for intern kommunikasjon for egen og NSBs virksomhet. Det er nå reell konkurranse på hovedtransportstrekningene og mot utlandet.

Pris er så langt den viktigste konkurranseparameteren i telemarkedet, og de nye tilbyderne legger seg derfor som regel under Telenor i pris.

Teknologiutviklingen

Ved behandlingen av St.meld. nr. 17 (1997-98), jf. Innst. S. nr. 123 (1997-98), ba Stortinget Regjeringen om å utarbeide en plan for forsert utbygging av fremtidsrettede bånd og linjer av tilstrekkelig bredde og kapasitet slik at husstander og virksomheter i hele landet sikres mulighet for overføringskapasitet som er tilstrekkelig til å ta i bruk stadig nye kommunikasjonsmuligheter.

Ser man konkret på den samlede etablerte infrastrukturen i Norge, har transportnettene i dag i all hovedsak tilstrekkelig overføringskapasitet til å kunne dekke de behov som måtte bli etterspurt over hele landet. Mangelen på overføringskapasitet/båndbredde synes først og fremst å ligge i aksessnettene, men disse vil bli oppgradert/supplert. Alternative aksessnett og -teknologier finnes allerede og bygges videre ut. På bakgrunn av dette synes det ikke nå å være behov for noe eget,

statlig tiltak for forsert utbygging. Tilbyderne i telemarkedet synes å være i stand til å tilby den nødvendige kapasitet over hele landet på kommersielt grunnlag. Tilbud om fast telefoni, leide samband og tilknytning til digitalt nett, vil dessuten være en del av Telenors leveringsforpliktelse, og for øvrig underlagt maksimalprisreguleringen.

I kap. 2.3 i meldingen gis en omtale av teleinfrastrukturen i Norge.

Digitaliseringen har medført at grensene mellom kringkastings-, tele-, media- og IT-sektorene er i rask endring. Vi er på veg over i en situasjon der infrastrukturen i praksis blir felles for de hittil atskilte sektorene. Dette reiser en rekke spørsmål som gjør det nødvendig å vurdere hvordan gjeldende regulering av disse områdene er tilpasset utviklingen. bl.a. er det viktig å se om det eksisterende system for å regulere nettinfrastruktur, der noen av disse er regulert gjennom egne sektorreguleringer, må tilpasses slik at det legges til rette for at den samlede distribusjonskapasitet kan benyttes til flere formål. Regjeringen har oppnevnt et utredningsutvalg (Konvergensutvalget) som vurderer behovet for endringer i reguleringen av tele- og kringkastingsområdet.

2.2 Komiteens merknader

Telepolitiske mål

Komiteen understreker at hovedmålene for norsk telepolitikk ligger fast slik de kom til uttrykk i Innst. S. nr. 284 (1995-96):

- "å sikre alle husstander og bedrifter over hele landet grunnleggende teletjenester av høy kvalitet til lavest mulig pris.
- å sikre størst mulig verdiskapning og effektiv utnyttelse av de ressurser som settes inn på telesektoren."

Markeds- og konkurransesituasjonen i Norge

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, viser til at Norge har hatt en skrittvis utvikling av eneretten innen telesektoren, og at Norge i internasjonal sammenheng har et svært lavt prisnivå og godt utvalg av teletjenester over hele landet. Flertallet vil understreke at man via ulike virkemidler, bl.a. forskrifter og konsesjonsplikt, sikrer at alle deler av landet får et likeverdig tilbud av teletjenester til lavest mulig pris.

Flertallet har merket seg at Regjeringen i St.meld. nr. 24 (1998-99) sier at det så langt har vært en tilfredsstillende utvikling av konkurranse i markedet i Norge sammenlignet med andre land i samme situasjon.

Flertallet har registrert at det er konkurranse innen tjenesteområdet og transportnettet. Telenor har imidlertid foreløpig en dominerende posisjon i disse markedene. Når det gjelder fastlinjeaksess, er det så langt begrenset med konkurranse. Flertallet har merket seg at Telenor de senere år har økt abonne-

mentsprisen og redusert trafikkprisene - rebalansert prisene. Flertallet ser at det i et marked som er åpnet for konkurranse er nødvendig med priser som avspeiler de underliggende kostnader.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre konstaterer at avreguleringen og globaliseringen av telemarkedet har bidratt til at hele landet har fått billigere og kvalitativt bedre teletjenester.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen i St.meld. nr. 24 (1998-99) sier at utviklingen i konkurransemarkedet er tilfredsstillende. Disse medlemmer er ikke ubetinget enig i dette og vil i den sammenheng peke på Telenors meget dominerende posisjon i markedet.

Disse medlemmer vil vise til at Fremskrittspartiet og Høyre kjempet i mange år for å liberalisere telemarkedet og å få etablert konkurranse, men uten å oppnå flertall for dette i Stortinget. Først da internasjonale handelsavtaler tvang Norge til å liberalisere telemarkedet, gikk stortingsflertallet inn for avregulering, men da på et senest mulig tidspunkt. Etter at liberaliseringen er gjennomført og konkurranse er etablert har utviklingen gått i den retning Fremskrittspartiet og Høyre hevdet, tjenestene har blitt bedre og prisene lavere. At stortingsflertallet så lenge holdt fast på monopolet, har påført bedrifter og husholdninger unødvendige kostnader.

Disse medlemmer har registrert at det er konkurranse innen tjenesteområdet og transportnettet. Telenor er dominerende på disse markedene, og det er behov for sterkere konkurranse. På fastlinjeaksess har Telenor fortsatt tilnærmet monopol. Her har Telenor de siste to årene økt abonnementsprisene kraftig og har begrunnet det med at prisene i en periode har vært for lave i forhold til underliggende kostnader. Disse medlemmer har merket seg at Telenor nå har rebalansert abonnementsprisene og forutsetter at dette vil avspeiles i den fremtidige prisutviklingen.

Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at det fra departementets side legges sterk vekt på å legge forholdene til rette slik at nye aktører kan etablere seg i det norske telemarkedet. Dette er en forutsetning for å oppnå reell konkurranse. Reell konkurranse bidrar til at utviklingen med lavere priser og bedre tjenester fortsetter slik at de telepolitiske målsetningene kan realiseres.

Disse medlemmer er kjent med rollekonflikten som Samferdselsdepartementet befinner seg i når det gjelder å fremme konkurransefremmende tiltak. Samtidig som departementet har et overordnet ansvar for at bedrifter og husholdninger gjennom konkurranse i telemarkedet får gode tjenester til lave priser, forvalter departementet statens eierskap i Telenor. Disse medlemmer forutsetter at departementet i situasjoner der denne type konflikter oppstår, prioriterer husholdningenes og bedriftenes behov for bedre og billigere tjenester.

Disse medlemmer mener det er uheldig at Samferdselsdepartementet både forvalter statens eierskap i Telenor og samtidig er overordnet myndighet for Post- og teletilsynet som er reguleringsmyndighet overfor blant annet Telenor. Disse medlemmer mener derfor det er av stor viktighet at eierskap og regulatoriske myndigheter i fremtiden ikke ligger i samme departement.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet foreslår at man arbeider for å få et bredt politisk flertall for å skille telelinjer og teletjenester, ved at staten oppretter et nytt selskap som skal eie og drive telelinjene. Dette selskapet skal være 100 pst. eiet av staten og drives som et break-even-foretak, der et driftsoverskudd kun kan brukes til investeringer og prisnedsettelse. Disse medlemmer mener dette vil forhindre at selskapet blir en statlig "melkeku", og tvinge Telenor til å operere på lik linje med de private teleaktørene som selskapet konkurrerer med.

Disse medlemmer vil privatisere offentlige kommunikasjonsbedrifter som opererer i et konkurransemarked. Det offentlige skal ha ansvaret for at det er et riksdekkende telefonnett inkludert ansvaret for koordineringsoppgaver.

Disse medlemmer mener at offentlige kommunikasjonsbedrifter må hindres i å ta monopolfortjenester og stenge ute konkurrenter.

Disse medlemmer vil arbeide for en raskere utbygging av stamnettene på informasjonsmotorveien.

Komiteens medlemmer fra Høyre vil vise til følgende merknader i Innst. S. nr. 123 (1997-98):

"Komiteens medlemmer fra Høyre mener det er viktig hele tiden å vurdere nye tiltak eller organisatoriske endringer som kan stimulere konkurransen i markedet. En fungerende og rettferdig konkurranse vil bety at kundene i markedet tilbys tjenester med høyere kvalitet og til lavere priser enn ellers. Det er samtidig viktig at omfattende endringer er forsvarlig belyst før de iverksettes. Disse medlemmer vil minne om at forhastede tiltak kan bidra til å bringe en friere konkurranse i mis-kreditt og dermed motvirke kundenes interesser på kort og lang sikt. Disse medlemmer vil fremme følgende forslag:

"Regjeringen bes innen utløpet av 1998 fremme for Stortinget en vurdering av hvordan en utskillelse av Telenors infrastrukturnett i et eget selskap kan bidra til å fremme konkurransen i markedet og dermed legge grunnlaget for tjenester av høyere kvalitet og til lavere priser."

Disse medlemmer har merket seg at ingen andre land i EØS-området som har hel- eller delprivatisert det statlige teleselskapet, har skilt ut nettdelen som eget selskap.

Disse medlemmer har merket seg at departementet i denne meldingen ikke foreslår å skille ut Telenors nett som eget selskap.

Disse medlemmer konstaterer at andre aktører i telebransjen ikke prioriterer utskillelse av Telenors nett

i eget selskap som virkemiddel for å øke konkurransen på telemarkedet.

Disse medlemmer har merket seg argumentene om at det ligger sterkere incitament til å oppgradere og utvikle nettet når nettet er eid av et selskap som også er produsent av teletjenester.

Disse medlemmer vil derfor ikke foreslå å skille ut Telenors nett som eget selskap.

Teknologiutviklingen

Komiteen har merket seg departementets vurdering av at det ikke er behov for å iverksette spesielle tiltak for å oppnå et landsdekkende tilbud for bredbåndstjenester på transportnettet. I følge departementet ligger begrensningene på aksessnettet.

Komiteen vil understreke viktigheten av at hele landet får dekket sitt behov for bredbåndstjenester i takt med den teknologiske utvikling og den forventede økning i etterspørselen av denne typen tjenester i årene som kommer. Dette er av meget stor betydning for næringslivet og er en viktig forutsetning for å beholde bedrifter og innbyggere i Distrikts-Norge.

Komiteen forutsetter at hele aksessnettet så raskt som mulig blir oppgradert slik at hele landet kan få bredbåndstjenester.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, vil peke på at utviklingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologien er en drivkraft som vil endre vår hverdag og vårt samfunn på en gjennomgripende måte. Teknologien gir mulighet for å utvikle ny næringsvirksomhet. Den gir mulighet for å utvikle eksisterende virksomhet. Den gir tilgang til nye tjenester. Den gir mulighet for å organisere aktiviteten i hjem, skole, service, arbeids- og næringsliv på en annen og mer rasjonell måte.

Flertallet vil peke på at dette gir mulighet for økt valgfrihet, mulighet for løsning av nye oppgaver, mulighet for å skape og utvikle arbeidsplasser. Den nye teknologien reduserer betydningen av avstand. Dette betyr at virksomhet kan være organisert med aktivitet flere steder knyttet sammen gjennom nettverk. Teknologien gir mulighet for kontakt over store avstander. Og den kan redusere den ulempe som regioner som ligger langt fra sentra og markeder alltid har hatt som følge av store geografiske avstander.

Flertallet vil peke på at den nye teknologien bærer i seg flere motstridende utviklingstrekk. Teknologien kan gi økt valgfrihet for enkeltmennesker og bedrifter, men den også kan virke ekskluderende dersom kunnskapen om teknologien er begrenset. Teknologien kan redusere avstandsulempene og bidra nye muligheter i distriktene, men den kan også bidra til sentralisering ved at den kan samle og bearbeide store mengder informasjon på ett sted.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre, Senterpartiet og Venstre, vil framheve at ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi gir nye muligheter. Teknologiutviklingen innenfor dette området vil i stor grad påvirke utformingen av morgendagens norske samfunn. Denne nye teknologien gir nye muligheter for næringslivet. Det kan og vil utvikles ny næringsvirksomhet og eksisterende næringsvirksomhet vil utvikles og til dels endres. Teknologien gir nye og større muligheter med tanke på lokalisering av virksomheter. Nye tjenester oppstår og nye behov skapes. Vi ser allerede at hverdagen påvirkes i hjem, skole og arbeidsliv.

Den nye teknologien reduserer avstandsulempene. Kommunikasjon forenkles og kompetanse kan utveksles og utvikles i nettverk, uten at all virksomhet må være samlet på ett sted. Mange virksomheter som tidligere har hatt betydelige avstandsulempene, vil oppleve at kommunikasjon blir lettere og at avstandsulempene reduseres. Samtidig er det viktig å understreke at fokuseringen på IKT ikke må overskygge det faktum at for mange virksomheter representerer transport av innsatsfaktorer og produkter over lange avstander fortsatt en stor kostnad. Denne kostnaden kan ikke reduseres gjennom bedre telekommunikasjon.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at de nye teknologiske mulighetene bevisst må benyttes til å gi økt valgfrihet og økt kunnskap. Disse medlemmer ser det likeså som et mål at de nye teknologiske mulighetene skal bidra til å styrke norsk næringslivs konkurranseevne, og at teknologien bevisst skal benyttes til å redusere avstandsulempene i distriktene.

Disse medlemmer mener at alle som ønsker det skal få kunnskap om bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologi og tilgang til dette kommunikasjonsverktøyet. For å gjøre dette mulig mener disse medlemmer at det må bygges ut en landsdekkende infrastruktur med stor kapasitet. Husstander og virksomheter over hele landet skal sikres mulighet for tilknytning til nett med en overføringskapasitet som er tilstrekkelig til at de kan gjøre bruk av stadig nye kommunikasjonsmuligheter. Det kan i praksis bety mulighet til å bestille TV-program og film til en tid som passer for den enkelte, til å avholde videomøter, til å benytte bildetelefon og til å anvende telemedisin i helsetjenesten. Kostnadene for brukerne i utkantstrøk må jamnes ut, slik at de ikke blir for høye.

Disse medlemmer viser til at dette var bakgrunnen for at flertallet i Stortinget ved behandlingen av Innst. S. nr. 123 (1997-98) vedtok å be Regjeringen legge fram en plan for forsert utbygging av nettet. Disse medlemmer konstaterer at Regjeringen nå meddeler at etter Regjeringens syn synes den samlede etablerte infrastrukturen i Norge å ha tilstrekkelig overføringskapasitet til å kunne dekke de behov som måtte bli etterspurt over hele landet. Regjeringen ser derfor

ikke behov for noe eget, statlig tiltak for forsert utbygging. Etter Regjeringens syn er tilbyderne i telemarkedet i stand til å tilby den nødvendige kapasitet over hele landet på kommersielt grunnlag.

Disse medlemmer har merket seg at Telenor, som den største tilbyderen av telenett i Norge, har planer om en betydelig oppgradering av tilførselsnettet (aksessnettet) i hele landet. Disse medlemmer har merket seg at den planlagte utbygging langt på veg vil kunne møte den etterspørsel som forventes de nærmeste årene. Disse medlemmer har videre merket seg at også andre aktører bygger ut kapasitet i telenettet. Disse medlemmer ser denne utbygging som svært viktige tiltak.

Disse medlemmer mener likevel at det ikke er tilstrekkelig å forholde seg til en uttalt vilje fra selskapene. Disse medlemmer er derfor ikke enig med Regjeringen når den uttaler at det ikke er behov for særskilte statlige tiltak for å sikre de samfunnsmessige behov for framtidig kapasitet i telenettet.

Disse medlemmer vil understreke at tilgang til høyhastighets telenett i alle deler av landet til en akseptabel pris er en forutsetning for at alle husstander og virksomheter skal kunne nyttiggjøre seg stadig nye muligheter til elektronisk kommunikasjon.

Disse medlemmer mener derfor at det må gis et klarere samfunnsmessig engasjement for å sikre utbyggingen.

Disse medlemmer vil derfor fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge til grunn:

1. Alle husstander og virksomheter over hele landet skal sikres mulighet for tilknytning til en teleinfrastruktur med en overføringskapasitet som er tilstrekkelig til å kunne gjøre bruk av stadig nye muligheter til elektronisk kommunikasjon til akseptable priser. Tilbudet utvikles i takt med behovet og utbyggingen av nettet over hele landet.
2. For å sikre en slik tilgjengelighet bes Regjeringen innføre former for leveringsplikt gjennom vilkårene for konsesjon til tilbydere av offentlige telenett som har sterk markedsstilling. Regjeringen bes vurdere den nærmere innretning av slike former for leveringsplikt, herunder kapasitet, utbyggingstid og dekningsgrad. Tiltak for å sikre levering vurderes også gjennom den alminnelige telelovgivning.
3. Regjeringen forutsettes i denne forbindelse også å legge forutsetninger som sikrer en relativt rask utbygging av kapasiteten i samsvar med punkt 1. Oppgradering til bredbåndskapasitet i alle deler av landet til akseptable priser må foregå i et tempo som er slik at brukerne i det norske markedet kan ligge i forkant av den internasjonale utviklingen. Det må være et mål at brukerne i det norske markedet kan ta relevante tjenester i bruk tidligere enn brukerne i andre land. Det forutsettes en kontinuer-

lig oppgradering i takt med den teknologiske utviklingen.

4. Tilbud om tilknytning til høyhastighetsnett forutsettes gitt til priser som i størst mulig grad er likeverdige i alle deler av landet. For å oppnå dette innføres en maksimalprisordning for høyhastighets-tjenester."

I den utstrekning det er nødvendig for å sikre likeverdig tilbud i alle deler av landet, holder disse medlemmer åpent for at også deler av salgsinntektene ved statens salg av aksjer i Telenor etter den foreslåtte sammenslutning mellom Telenor og Telia, kan vurderes benyttet til å sikre likeverdig tilbud.

Disse medlemmer viser videre til sine merknader om at Norge gjennom EØS-samarbeidet bør søke å oppnå åpning for at også utbygging av høyhastighetsnett kan inngå i ordninger med fellesfinansiering gjennom såkalt USO-fond.

Kontinuerlig oppgradering til et framtidrettet telenett vil i vesentlig grad måtte skje gjennom tilbydere av offentlig telenett som har sterk markedsstilling, og gjennom de konsesjonsvilkår som pålegges disse. Telenor har en slik sterk markedsstilling.

Disse medlemmer vil imidlertid understreke at den økonomiske evnen til å utvikle landsomfattende dekning av høyhastighetsnett, også avhenger av at de aktuelle tilbyderne ikke utilsiktet gis pålegg som svekker selskapets økonomiske evne og konkurransekraft.

Disse medlemmer vil også understreke betydningen av at staten som stor og avansert bruker satser på nye høyhastighetstjenester og med det bidrar til å skape tilstrekkelig brukergrunnlag for nye løsninger, og med det et tidlig marked for slike tjenester over hele landet. Dette vil bidra til en rask utbygging av infrastruktur.

Disse medlemmer vil peke på at en viktig rammebetingelse for å sikre videre utvikling av og investering i en framtidrettet teleinfrastruktur, vil være å skape et tidlig og avansert marked som gir aktørene et incentiv til slike investeringer. Disse medlemmer vil derfor understreke betydningen av at reguleringen av telemarkedet innrettes slik at det stimulerer til innovasjon og framtidrettede investeringer i Norge.

Disse medlemmer vil peke på at tidlig innføring av ny teknologi til en viss grad har kompensert for naturgitte forhold som ellers fordyrer teleutbyggingen i dette landet, og at dette har gitt Norge en god posisjon internasjonalt. Dette bidrar i betydelig grad til styrking av norsk konkurransevne på et særlig fremtidsrettet område.

Disse medlemmer har imidlertid merket seg at to forhold er i ferd med å endre situasjonen: For det første fremtvinger økende reell konkurranse en mer aktiv satsing på ny teknologi også hos andre lands hovedaktører. For det andre gir ny teknologi – spesielt på overføringsområdet (transmisjon) – stadig gunstigere kostnadseffekt for store trafikkvolum, noe som forsterker de negative kostnadseffektene ved de relativt lave tra-

fikkvolum i store deler av vårt land. Nye tiltak er derfor nødvendig for at Norge fortsatt skal kunne ligge langt framme i utvikling og bruk av telekommunikasjoner.

Disse medlemmer vil peke på at det skiftet vi nå ser i trafikkmønsteret over hele den industrialiserte verden, fra hovedsakelig talebasert trafikk (fast- og mobil telefoni) til data- eller multimediadominert (IP-) trafikk, kan gi norske teknologiledende teleoperatører en mulighet til igjen å utvikle seg og dermed også i fremtiden sikre norske kunder over hele landet teletjenester i verdensklasse.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, vil peke på at telemarked og teleteknologi er på full fart inn i multimedia-alderen, mens telereguleringen i hovedsak er blitt hengende fast i forhold primært knyttet til fast og mobil telefoni. En slik regulering kan bli til hinder for den teknologiske utviklingen. Flertallet vil også framheve at slik regulering er hemmende for de land som søker å ligge lengst fremme når det gjelder å ta ny teknologi i bruk. Dette fratar aktørene i slike land incitament til å investere i slik utvikling.

Flertallet har merket seg at myndighetene i Finland allerede har delt ut lisenser for neste generasjons høyhastighets mobilsystem, UMTS, slik at finske leverandører og operatører kan starte utvikling og innføring, samtidig som telemyndigheter i Norge signaliserer at slike lisenser neppe blir tildelt før i 2001. Flertallet er bekymret for at dette vil hemme konkurransemulighetene til så vel teleindustri som teleoperatører i Norge. Det mest alvorlige vil imidlertid være at introduksjon av nye og fremtidsrettede teletjenester over hele landet vil bli forsinket.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil understreke at regulering er en viktig konkurransefaktor på teleområdet. Disse medlemmer ser det derfor som et mål for norske myndigheter å legge til rette for en fremtidsrettet teleregulering og derved stimulere teleoperatører til innovasjon og investering i Norge. Disse medlemmer ber Regjeringen følge opp dette gjennom snarlig tilpasning av reguleringsregimet.

Disse medlemmer vil også understreke viktigheten av at norske myndigheter bidrar aktivt i forhold til EU/EØS' 1999-reguleringsrevisjon slik at reguleringsregimene tilpasses forholdene i vårt land.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre har merket seg at myndighetene i Finland allerede har delt ut lisenser for neste generasjons høyhastighets mobilsystem, UMTS.

Disse medlemmer er opptatt av å sikre konkurransemulighetene for teleindustri og teleoperatører i Norge. Det er viktig at introduksjon av nye og fremtidsrettede teletjenester kan introduseres raskt.

Disse medlemmer vil peke på at regulering er en viktig konkurransefaktor på teleområdet. Det må være et mål å legge til rette for en fremtidsrettet teleregulering og slik stimulere til innovasjon og investeringer i Norge. Disse medlemmer ber Regjeringen følge opp dette gjennom en snarlig tilpasning av reguleringsregimet.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Høyre, Senterpartiet og Venstre mener vi må legge til rette for at ny teknologi gir nye muligheter og økt valgfrihet for den enkelte. Teknologien må utnyttes til å styrke kompetansen og øke kunnskapen. Det er viktig for framtidig norsk konkurransevne at vi lykkes i å utnytte de muligheter den nye teknologien gir.

Alle må få mulighet til å tilegne seg kunnskap og bruk av informasjons- og kommunikasjonsverktøy. Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at alle husstander og virksomheter over hele landet sikres mulighet for tilknytning til en teleinfrastruktur med en overføringskapasitet som er god nok til å kunne gjøre bruk av stadig nye muligheter til elektronisk kommunikasjon til akseptable priser. Tilbudet må utvikles i takt med behovet, og nettet må bygges ut over hele landet.

Utbyggingen for å sikre nødvendig tilgjengelighet bør foregå i et slikt tempo at brukere over hele landet får tilbud om de tjenester de til enhver tid har behov for. Det bør skje en kontinuerlig oppgradering i takt med den teknologiske utviklingen, slik at norske brukere tidlig kan ta i bruk nye tjenester i markedet.

I internasjonal sammenheng har Norge et svært lavt prisnivå og et godt utvalg av teletjenester over hele landet. Dette er et gode for befolkningen og konkurransefortrinn for norsk næringsliv. Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen vurderer det slik at tilbyderne i telemarkedet synes å være i stand til å tilby den nødvendige kapasitet over hele landet på kommersielt grunnlag. Disse medlemmer vil likevel be Regjeringen følge utviklingen kontinuerlig. Disse medlemmer forutsetter at dersom det skulle oppstå en situasjon der det avtegner seg et framtidig misforhold mellom det Telenor eller andre selskaper kan tilby på kommersielt grunnlag og det som forventes etterspurt, vil Regjeringen på en egnet måte orientere Stortinget. Da vil det være nødvendig å vurdere hvorvidt det er behov for offentlige pålegg og reguleringer som sikrer en forsert utbygging av tilbudet ut over de planer selskapene selv legger fram.

Disse medlemmer vil vise til at myndighetene i konsesjonsvilkår kan pålegge aktører med sterk markedsstilling leveringsforpliktelser. Telenor er så langt den eneste aktør som gjennom konsesjonsvilkår kan pålegges å bygge ut et landsdekkende tilbud for høyhastighets telekommunikasjon. Konkurransen i telemarkedet legger noen begrensninger på hvilke tiltak og utbygginger aktører i markedet kan pålegges uten kompensasjon. Det skal likevel ikke være til hinder for at

Telenor, som en stor aktør omfattet av konsesjonsplikten, skal kunne ilegges leveringsforpliktelser. Å sikre god tilgjengelighet til teleinfrastruktur med tilstrekkelig overføringskapasitet i hele landet er en viktig oppgave. Disse medlemmer mener derfor at det må vurderes en nærmere av leveringsplikten gjennom vilkårene for konsesjon til tilbydere av offentlige telenett med sterk markedsstilling.

For at hele landet skal kunne ta del i utviklingen er det viktig at tilbud om tilknytning til høyhastighetsnett blir gitt til priser som i størst mulig grad er likeverdige i hele landet. Dersom det skulle danne seg priser i markedet for slike tjenester som innebærer urimelige regionale prisforskjeller, må det vurderes å innføre ordninger som motvirker disse. Ved eventuell innføring av en maksimalprisordning må konsekvensene for selskapene og fortsatt utbygging vurderes og eventuelt ses i sammenheng med en mulig utbyggingsplikt.

Disse medlemmer er opptatt av å sikre et lov- og regelverk som er oppdatert i forhold til den teknologiske utviklingen. Disse medlemmer mener derfor norske myndigheter i EU/EØS-sammenheng, blant annet i forbindelse med EU/EØS' reguleringsrevisjon, bør arbeide for at også høyhastighetsnett kan omfattes av maksimalprisordning og inngå i ordninger for fellesfinansiering, for eksempel gjennom såkalte USO-fond. Det bør arbeides for at slike regelverk i mindre grad knyttes til ulike teknologiske nivåer, da revisjon av regelverket ofte tar lang tid og kommer sent i forhold til den teknologiske utviklingen. Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at Regjeringen også aktivt arbeider for at revisjonen av EU/EØS-regelverket i størst mulig grad tar hensyn også til norske forhold.

Disse medlemmer foreslår:

"Stortinget ber Regjeringen legge til grunn:

1. Alle husstander og virksomheter skal sikres mulighet for tilknytning til en teleinfrastruktur med en overføringskapasitet som er tilstrekkelig til å kunne gjøre bruk av stadig nye muligheter til elektronisk kommunikasjon til akseptable priser. Tilbudet utvikles i takt med behovet og utbyggingen av nettet over hele landet.
2. For å sikre husstander og virksomheter i hele landet god tilgjengelighet til teleinfrastruktur med tilstrekkelig overføringskapasitet til å ta i bruk stadig nye kommunikasjonsmuligheter, bes Regjeringen vurdere former for leveringsplikt i konsesjonsvilkårene for tilbydere av offentlig telenett med sterk markedsstilling.
3. Oppgradering til bredbåndskapasitet i alle deler av landet til akseptable priser må foregå i et tempo som er slik at brukerne i det norske markedet kan ligge i forkant av den internasjonale utviklingen. Det må være et mål at norske brukere kan ta i bruk nye tjenester tidlig sammenlignet med brukerne i andre land.
4. Tilbud om tilknytning til høyhastighetsnett forutsettes gitt til priser som i størst mulig grad er likeverdige i alle deler av landet."

3. ENKELTE REGULATORISKE SPØRSMÅL I TELESEKTOREN

3.1 Sammendrag

Struktur og hovedprinsipper i telereguleringen

Telekommunikasjonssektoren reguleres av lov 23. juni 1995 nr. 39 om telekommunikasjon (teleloven) med tilhørende forskrifter.

Teleloven pålegger konsesjonsplikt for tilbydere med sterk markedsstilling som innehar, anlegger eller driver offentlige telenett for tilbud om overføringskapasitet eller som tilbyr offentlig telefontjeneste. Tilbyder regnes normalt for å ha sterk markedsstilling dersom vedkommende har en markedsandel på 25 pst. eller mer. Øvrige tilbydere har registreringsplikt.

I tillegg reguleres tilbyderne ved forskrift. Forskrift 5. desember 1997 om offentlig telenett og offentlig teletjeneste fastsetter generelle bestemmelser når det gjelder opplysningsplikt, kvalitetskrav, leveringsvilkår, bruksbegrensninger m.v.

Fast operatørforvalg og nummerportabilitet

Fra 1. januar 1998 har nye tilbydere av telefontjeneste kunnet tilby offentlig telefontjeneste ved hjelp av et prefiks (fire sifre) som slås foran det ordinære telefonnummeret.

Telemyndigheten ønsker å innføre fast operatørforvalg og nummerportabilitet i Norge. Post- og teletilsynet har vedtatt at fra 1. juni 1999 skal aktørene legge til rette for at brukerne kan inngå avtale om at alle samtaler eller alle samtaler av en viss type (f.eks. fjernsamtaler) skal besørges av en annen tilbyder enn den vedkommende ellers har abonnement hos. Dette gjøres ved avtale om forhåndsprogrammering for ruting av denne type samtaler - såkalt fast operatørforvalg.

1. juni 1999 er også fristen som telemyndigheten har fastsatt for innføring av nummerportabilitet. Dette innebærer at sluttbrukere som har åttesifrede geografiske og stedsuavhengige nummer kan kreve å beholde sitt nummer ved bytte av tilbyder.

Innføring av fast operatørforvalg og nummerportabilitet vil stimulere til ytterligere konkurranse mellom aktørene, bidra til økt tjenestetilbud og lavere priser for sluttbrukerne. Samtidig vil det bli enklere for brukerne å velge alternative tilbydere.

Det foreligger visse tekniske begrensninger i Telenors nett mht. hvor mange faste operatørforvalg den enkelte abonnent kan ha. Pga. disse tekniske begrensningene vil man bare ha muligheten for å innføre ett fast operatørforvalg pr. abonnent før 1. januar 2000.

Post- og teletilsynet har kommet frem til at det er mest hensiktsmessig å innføre fast operatørforvalg i det faste nettet i to faser.

I første fase skal det være mulig å ha ett fast operatørforvalg pr. abonnent.

I annen fase skal det være mulig å ha to ulike operatørforvalg pr. abonnent. En slik ordning vil øke abonnentenes valgmuligheter, ved at de kan velge to forskjellige tilbydere for ulike deler av trafikken.

Frist for innføring av annen fase er satt til 1. november 2000.

Pålagte landsdekkende tjenester

Et hovedmål for norsk telepolitikk er å sikre alle husstander og bedrifter over hele landet grunnleggende teletjenester av høy kvalitet til lavest mulig pris. Telenor AS har som en del av konsesjonsvilkårene en plikt til å levere de pålagte landsdekkende teletjenestene. Fra 1. januar 1998 er det åpnet for konkurranse på alle områder i telemarkedet. For å sikre likeverdige konkurransevilkår mellom aktørene på telemarkedet kan det etableres en ordning hvor nettokostnadene forbundet med leveringsforpliktelsen for taletelefoni fordeles mellom aktørene i markedet, f.eks. via et fond. Det vil imidlertid være i strid med Norges internasjonale forpliktelser å benytte et slikt fond til å finansiere flere landsdekkende tjenester utover dagens nivå.

Innføring av et slikt fond forutsetter at det å inneha leveringsforpliktelsen for taletelefoni innebærer en reell konkurranseulempe, og at de som skal betale inn til fondet har opparbeidet seg et markedsgrunnlag i Norge som gjør dem berettiget og i stand til å bidra til finansiering av nettokostnadene. Beregninger viser at selv ved innføring av et fond må Telenor i de nærmeste årene påregne å dekke mesteparten av nettokostnadene selv. Samferdselsdepartementet ser det derfor ikke som hensiktsmessig å innføre en fondsordning fra 1999.

Dersom det vedtas utvidelser av leveringsforpliktelsen utover det som er definert pr. i dag, dersom Telenors rammebetingelser endres vesentlig eller dersom Telenors markedsandeler i telefonmarkedet faller betydelig, samtidig som Telenor beholder det ulønnsomme kundesegmentet, vil Samferdselsdepartementet komme tilbake til behovet for en fondsordning.

Maksimalprisordningen

I et konkurransemarked er det et press for å sette prisene på tjenestene i samsvar med underliggende kostnader. Presset vil imidlertid være størst i de delene av markedet hvor konkurransen er sterkest.

Maksimalprisordningen vil kunne motvirke mulige urimelige regionale prisforskjeller.

For å sikre mot høye priser i mindre konkurranseutsatte deler av markedet ble en maksimalprisordning for taletelefoni og leide samband innført fra 1. januar 1997. Samferdselsdepartementet ser det som hensiktsmessig å videreføre denne maksimalprisordningen.

Tilgang til eksisterende infrastruktur

I reguleringen av det norske telemarkedet er det lagt opp til at nye tilbydere av offentlig telenett og offentlig teletjeneste skal kunne benytte seg av eksisterende

nettressurser. Dette er i tråd med det telepolitiske hovedmålet om å sikre effektiv bruk av ressursene i telesektoren.

Nye tilbydere har i dag tilgang til eksisterende nettressurser via samtrafikk, spesiell nettilknytning og leide samband. I tiden etter avviklingen av de resterende eneretter har enkelte land i Europa innført eller vurdert å innføre en ytterligere reguleringsmekanisme som vil gi nye tilbydere tilgang til eksisterende nettressurser. Denne mekanismen innebærer at telemyndighetene pålegger tilbyder av offentlig telenett med sterk markedsstilling å la konkurrerende tilbydere leie faste aksesslinjer (siste forbindelse av nettet frem til abonnenten) fra endesentralen og frem til abonnenten. I engelskspråklig litteratur betegnes dette som "local loop unbundling" (LLUB). Den nye tilbyderen kan ved denne mekanismen få direkte tilgang til abonnenten, dvs. at abonnenten kan flytte hele sitt abonnentforhold til en annen tilbyder enn den vedkommende opprinnelig er tilknyttet. Tilbyder med sterk markedsstilling vil fremdeles være den formelle eier av aksesslinjen, men tilbyderen som leier aksesslinjen står fritt til å velge tekniske løsninger for bruk av aksesslinjen, og på en måte som gjør at kunden ikke har noen relasjon til eieren av aksesslinjen.

Argumentene for innføring av LLUB er at det vil kunne virke konkurransestimulerende og hindre unødige dublering av infrastrukturen.

Motargumentene i forbindelse med innføring av LLUB er at det vil kunne medføre lavere investeringer og redusert sikkerhet i telenettet. Et ytterligere argument mot innføring av LLUB er betydelig risiko for at ulike tjenestetilbydere kan bruke løsninger som gir innbyrdes forstyrrelser, fordi kablene i aksessnettet ikke er beregnet på bredbåndssignaler. Gjennom tilrettelegging for videreutvikling av eksisterende aksessprodukter (som f.eks. "fast aksess") vil en kunne foreta en samordning av ulike typer bruk av aksessnettet, slik at denne typen forstyrrelser i mindre grad oppstår. Innføring av LLUB kan føre til betydelige geografiske prisforskjeller avhengig av hvilken metode for prissetting som benyttes. Dessuten vil de nye aktørene ha andre muligheter for tilgang til kundene gjennom alternativ infrastruktur, eller ved bruk av de allerede eksisterende aksessproduktene eller varslet videreutvikling av disse.

Samferdselsdepartementet ønsker å stimulere til bruk av eksisterende infrastruktur og vil legge forholdene til rette for virksom konkurranse.

Etter en vurdering av fordeler og ulemper ved å innføre LLUB, er departementet kommet til at de alternative muligheter som foreligger er tilstrekkelige til å sikre konkurranse og effektiv bruk av eksisterende nettressurser og mener at det på nåværende tidspunkt ikke er hensiktsmessig å innføre LLUB. Departementet ser det som viktig å legge betydelig vekt på å sikre nettinvesteringer, og å sørge for sikkerhet og kvalitet i telenettet.

Departementet vil bidra til at forholdene legges til rette for bruk av eksisterende infrastruktur og virksom konkurranse gjennom eksisterende aksessprodukter og de tiltak som er beskrevet i meldingen.

Samferdselsdepartementet vil ha en jevnlig vurdering av markedet med bakgrunn i målet om virksom konkurranse, lavest mulige priser og minst mulige prisforskjeller i de ulike delene av landet. På et senere tidspunkt vil en kunne ta utgangspunkt i andre lands erfaringer med LLUB og egne erfaringer med alternative løsninger. Det vil bli lagt vekt på samfunnsmessige og distriktpolitiske hensyn. Behovet for innføring av ytterligere konkurransestimulerende tiltak vil bli kontinuerlig vurdert.

3.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at disse medlemmer i Innst. O. nr. 33 (1997-98) foreslo en generell konsesjonsplikt for alle tilbydere av teletjenester.

Disse medlemmer viser til de respektive partiers merknader og forslag i Innst. O. nr. 33 (1997-98).

Fast operatørforvalg og nummerportabilitet

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, har ikke merknader til at det fra 1. juni 1999 innføres fast operatørforvalg i det faste nettet og nummerportabilitet i Norge.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre har merket seg at de manglende mulighetene til fast operatørforvalg og nummerportabilitet har ført til at konkurransen på det norske telemarkedet ikke har vært så sterk som ønskelig. Disse medlemmer registrerer at det fra 1. juni 1999 vil være mulig med fast operatørforvalg og nummerportabilitet.

Disse medlemmer mener at fast operatørforvalg og nummerportabilitet kommer sent og registrerer at fast operatørforvalg må gjennomføres i to faser.

Pålagte landsdekkende tjenester

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til hovedmålet om å sikre alle husstander og bedrifter over hele landet grunnleggende teletjenester av høy kvalitet til lavest mulig pris. Flertallet har merket seg at departementet definerer grunnleggende teletjenester til å være offentlig taletelefoni, leide samband og tilknytning til digitale nett. Målet er sikret ved at Telenor som del av konsesjonsvilkårene har en plikt til å levere de pålagte landsdekkende tjenestene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti

og Venstre, har merket seg at for å sikre likeverdige konkurransevilkår for konsesjonspliktige aktører, drøfter departementet i St.meld. nr. 24 (1998-99) en mulig innføring av USO-finansiering.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at disse medlemmer i Innst. O. nr. 33 (1997-98) foreslo innført en fondsordning for felles finansiering av pålagte landsdekkende tjenester.

Disse medlemmer har merket seg at EU skal gjennomgå det eksisterende regelverket på telesektoren, og at det kan bli aktuelt å vurdere å utvide omfanget av tjenester som kan finansieres med en kostnadsfordelingsordning.

Disse medlemmer ber Regjeringen ta opp med EU behovet for at kostnadsfordelingsordningen utvides slik at den kan omfatte tjenester som kan sikre et likeverdig teletilbud i alle regioner, bl.a. høyhastighetsnett.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre støtter Samferdselsdepartementets konklusjon om at innføring av USO-finansiering ikke er nødvendig, men vil også understreke at et evt. USO-finansiert system må bygges på markedsandelsprinsippet for å sikre rettferdig fordeling mellom de ulike aktører som omfattes av et slikt system.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre støtter Samferdselsdepartementets konklusjon om at innføring av USO-finansiering ikke er formålstjenlig på nåværende tidspunkt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har merket seg at for å sikre husstander og bedrifter over hele landet tilnærmet like tjenester og like priser, drøfter departementet i St.meld. nr. 24 (1998-99) en mulig innføring av USO-finansiering.

Tilgang til eksisterende infrastruktur

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, har merket seg at et system hvor telemyndighetene pålegger tilbyder et offentlig telenett med sterk markedsstilling å la konkurrerende tilbydere leie de faste tilknytningslinjene fra abonnentsiden av lokalsvitsjen og fram til abonnenten til kostnadsorientert pris (LLUB), kan bidra til økt konkurranse og bruk av eksisterende infrastruktur. På den annen side vil kvaliteten på tjenestene i nettet kunne bli redusert. Risikoen for forskrifts- og diskusjonsbrudd vil øke og ansvarsforholdene bli mindre klare. Incentivene for utbygging av nettet vil svekkes. Videre er det fare for betydelig geografisk prisdifferensiering på bekostning av mindre befolkede områder.

Flertallet er derfor enig med departementet i at det på det nåværende tidspunkt ikke er hensiktsmessig å innføre LLUB.

Flertallet er enig med departementet i at en videreutvikling av eksisterende aksessprodukter samlet sett er en bedre løsning.

Flertallet er av den oppfatning at Telenors eget forslag om såkalt "fast aksess" er en løsning som tilfredsstiller de behov konkurrentene vil ha for tilgang til aksessnett. Løsningen med "fast aksess" bør derfor utvikles og tilbys så snart som mulig.

Flertallet har merket seg at markedsaktørene også har støttet Telenors eget forslag om såkalt "fast aksess". Det er viktig at prinsippene for kostnadsberegning er hensiktsmessig og gir riktige incentiver til å investere i infrastruktur. Samferdselsdepartementet i samarbeid med Post- og teletilsynet bør derfor vurdere om det er formålstjenlig å endre dagens prinsipper for kostnadsberegning.

Flertallet vil peke på at det er viktig med en effektiv kontroll med at prissettingen foregår korrekt og slik at krysssubsidier unngås.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil imidlertid peke på at det er viktig at løsningen med "fast aksess" prises i samsvar med de underliggende kostnadene, og på en slik måte at det tas høyde for kostnadene ved å utvikle nettet videre.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre har merket seg at Regjeringen har lagt opp til at nye tilbydere av offentlige telenett og -tjenester skal kunne benytte seg av eksisterende nettressurser. Disse medlemmer støtter et slikt opplegg. Gjennom tidligere deregulering er Telenors transportnett åpnet for andre aktører. I tillegg er det etablert konkurrerende transportnett slik at det på dette markedet er en tiltakende konkurranse.

Disse medlemmer vil peke på at Telenor fortsatt har et tilnærmet monopol på aksessnett. Dette nettet må nå åpnes for andre aktører slik at det etableres konkurranse også i dette markedssegmentet. Disse medlemmer er samtidig opptatt av at Telenor og dets eiere har forutsigbarhet for sine investeringer og rammevilkår. I forbindelse med den kommende delprivatiseringen av selskapet vil disse medlemmer vise til erfaringene som ble gjort ved den tilsvarende privatiseringen av TeleDanmark, hvor nye eiere (Ameritech) mente seg forledet gjennom at myndighetene i etterkant av kjøpet fristilte aksessnett for konkurrentene. Det er derfor viktig at reguleringsregimet for Telenors aksessnett er avklart før en eventuell sammenslåing av Telenor og Telia.

Disse medlemmer mener at aksessnett skal åpnes for alle tilbydere i telemarkedet på like vilkår. Ut fra et konkurransepolitisk synspunkt ville det være fordelaktig om aksessnett var adskilt fra Telenors øvrige organisasjon.

Disse medlemmer har imidlertid merket seg departementets vurdering om svekkede incentiver rundt videre investeringer i nettet ved å separere dette fra Telenor, og registrerer at Samferdselsdepartementet som alternativ ønsker å pålegge Telenor å la konkurrerende tilbydere leie faste aksesslinjer fra endesentralen og fram til abonnenten.

Disse medlemmer merker seg at Regjeringen åpner for mulighet til fornyede vurderinger på senere tidspunkt om de valgte løsninger ikke viser seg tilstrekkelige for å sikre virksom konkurranse. Disse medlemmer slutter seg til disse forbehold og vil holde muligheten åpen for å komme tilbake til LLUB eller andre løsninger om markedsutviklingen krever dette.

Disse medlemmer mener at tidspunktet for innføring av fri tilgang til aksessnett bør være raskest mulig etter innføring av fast operatørforvalg og nummerportabilitet.

Disse medlemmer savner i St.meld. nr. 24 (1998-99) en drøfting av prinsippene for beregning av prisene på leie av Telenors nett. Dette nettet er i all hovedsak bygget opp i en monopolsituasjon der selskapet var beskyttet fra konkurranse og det kan derfor reises innvendinger om å legge såkalte historiske priser til grunn for utleie av nett.

Disse medlemmer vil vise til at en annen modell for å beregne nett kan baseres på de faktiske driftsutgiftene, samt investeringskostnaden ved utbygging av nettet med nye tjenester, en kostnadsberegning basert på fremtidige kostnader på en allerede etablert infrastruktur. Beregning av prisene for infrastruktur må følge prinsipper som fremmer nyinvesteringer. Uavhengig av beregningsmodell for nettleie må kontrollen med prisstrukturen nå bedres.

Disse medlemmer har merket seg at konkurransen er svak i flere segmenter av telemarkedet og at Telenor har en meget sterk markedsstilling. Dette er bekymringsfullt fordi det fører til at norske husholdninger og bedrifter får dyrere tjenester enn de ville ha fått med sterkere konkurranse, og norsk næringsliv får svekket sin konkurransevne.

Årsaken til manglende konkurranse skyldes delvis regulatoriske forhold. Flere regulatoriske forhold som påvirker konkurransen er ikke drøftet i meldingen.

Disse medlemmer vil foreslå:

"Stortinget ber Regjeringen vurdere følgende seks punkter og komme tilbake til Stortinget med egen sak med sikte på fjerning av konkurransehemmende forhold:

1. Telenor er det eneste selskapet med jordbundet nett som har fri framføringsrett og har slik et viktig konkurransefortrinn i forhold til andre aktører.
2. Jordbundne nett kan benyttes av andre teleaktører enn eierne av nettet. Det samme regime er ikke foreslått innført innen mobiltelefoni.
3. Ved graving av grøfter rundt om i landet er det etablert ordninger der Telenor varsles og selskapet får

mulighet til å legge sine kabler til kostnader langt lavere enn det ville kostet hvis Telenor skulle dekke de fulle gravekostnadene. De samme varslingsrutiner nyter ikke Telenors konkurrenter godt av, og Telenor har slik et stort konkurransefortrinn.

4. Historiske kostnader legges til grunn for beregning av leie av Telenors nett. Dette er et nett som i all hovedsak er bygget ut da selskapet hadde monopol og uhindret kunne belaste kundene med kostnadene. Dette har gitt Telenor et meget gunstig utgangspunkt og konkurransefortrinn i forhold til sine konkurrenter. Et prisberegningsregime basert på oppgraderingskostnader vil kunne føre til økt konkurranse.
5. Ifølge direktiv ONP rammedirektiv fra 1990 (387/90/EØS), endret ved direktiv av 6. oktober 1997, skal statlig teleforvaltning og forvaltning av statlig eierskap i teleselskaper utøves av forskjellige departement. Samferdselsdepartementet kommer slik lett i en habilitetskonflikt i f.eks. klagesaker.
6. EU-kommisjonen arbeider med endringer av direktiv 90/388 mht. effektiv regulering av multi-mediabransjen ved juridisk å skille mellom tilbydere av telekommunikasjonsnett og kabel-TV-nett. Her er intensjonen at tilbydere med sterk markeds-makt ikke skal kunne eie både telenett og kabel-TV-nett."

Komiteens medlemmer fra Høyre er av den oppfatning at Telenors eget forslag om såkalt "fast aksess" er en løsning som tilfredsstiller de behov konkurrentene vil ha for tilgang til aksessnettet. Disse medlemmer har også merket seg at markedsaktørene har støttet dette syn i høringsprosessen. Imidlertid er det klart at en slik løsning også må baseres på forutsetninger som gir stabilitet og forutsigbarhet for andre aktører. Det kan ikke godtas at Telenor gis fri adgang til å endre priser for utleie av sitt nett uten en sikring i grunnlaget for prisingen.

4. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

4.1 Sammendrag

Samferdselsdepartementets anbefalinger med hensyn til de regulatoriske spørsmålene som omhandles i stortingsmeldingen, vil ikke ha noen budsjettmessige konsekvenser for statsbudsjettet. Departementets anbefalinger vil ikke føre til noen vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for aktørene i markedet, sett i forhold til dagens situasjon. Det forventes at videreutvikling av Telenors eksisterende aksessprodukter til også å omfatte "fast aksess" vil virke konkurransestimulerende. Virksom konkurranse vil føre til bl.a. effektiv bruk av ressursene som settes inn på telesektoren. Det er imidlertid vanskelig å forutse hvilke konsekvenser dette vil ha for de enkelte aktørene.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader.

5. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen legge til grunn:

1. Alle husstander og virksomheter over hele landet skal sikres mulighet for tilknytning til en teleinfrastruktur med en overføringskapasitet som er tilstrekkelig til å kunne gjøre bruk av stadig nye muligheter til elektronisk kommunikasjon til akseptable priser. Tilbudet utvikles i takt med behovet og utbyggingen av nettet over hele landet.
2. For å sikre en slik tilgjengelighet bes Regjeringen innføre former for leveringsplikt gjennom vilkårene for konsesjon til tilbydere av offentlige telenett som har sterk markedsstilling. Regjeringen bes vurdere den nærmere innretning av slike former for leveringsplikt, herunder kapasitet, utbyggingstid og dekningsgrad. Tiltak for å sikre levering vurderes også gjennom den alminnelige telelovgivning.
3. Regjeringen forutsettes i denne forbindelse også å legge forutsetninger som sikrer en relativt rask utbygging av kapasiteten i samsvar med punkt 1. Oppgradering til bredbåndskapasitet i alle deler av landet til akseptable priser må foregå i et tempo som er slik at brukerne i det norske markedet kan ligge i forkant av den internasjonale utviklingen. Det må være et mål at brukerne i det norske markedet kan ta relevante tjenester i bruk tidligere enn brukerne i andre land. Det forutsettes en kontinuerlig oppgradering i takt med den teknologiske utviklingen.
4. Tilbud om tilknytning til høyhastighetsnett forutsettes gitt til priser som i størst mulig grad er likeverdige i alle deler av landet. For å oppnå dette innføres en maksimalprisordning for høyhastighetstjenester.

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Høyre, Senterpartiet og Venstre:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen legge til grunn:

1. Alle husstander og virksomheter skal sikres mulighet for tilknytning til en teleinfrastruktur med en overføringskapasitet som er tilstrekkelig til å kunne gjøre bruk av stadig nye muligheter til elektronisk kommunikasjon til akseptable priser. Tilbudet utvikles i takt med behovet og utbyggingen av nettet over hele landet.

2. For å sikre husstander og virksomheter i hele landet god tilgjengelighet til teleinfrastruktur med tilstrekkelig overføringskapasitet til å ta i bruk stadig nye kommunikasjonsmuligheter, bes Regjeringen vurdere former for leveringsplikt i konsesjonsvilkårene for tilbydere av offentlig telenett med sterk markedsstilling.
3. Oppgradering til bredbåndskapasitet i alle deler av landet til akseptable priser må foregå i et tempo som er slik at brukerne i det norske markedet kan ligge i forkant av den internasjonale utviklingen. Det må være et mål at norske brukere kan ta i bruk nye tjenester tidlig sammenlignet med brukerne i andre land.
4. Tilbud om tilknytning til høyhastighetsnett forutsettes gitt til priser som i størst mulig grad er likeverdige i alle deler av landet.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen vurdere følgende seks punkter og komme tilbake til Stortinget med egen sak med sikte på fjerning av konkurransehemmende forhold:

1. Telenor er det eneste selskapet med jordbundet nett som har fri framføringsrett og har slik et viktig konkurransefortrinn i forhold til andre aktører.
2. Jordbundne nett kan benyttes av andre teleaktører enn eierne av nettet. Det samme regime er ikke foreslått innført innen mobiltelefoni.
3. Ved graving av grøfter rundt om i landet er det etablert ordninger der Telenor varsles og selskapet får mulighet til å legge sine kabler til kostnader langt lavere enn det ville kostet hvis Telenor skulle dekke de fulle gravekostnadene. De samme vars-

- lingsrutiner nyter ikke Telenors konkurrenter godt av, og Telenor har slik et stort konkurransefortrinn.
4. Historiske kostnader legges til grunn for beregning av leie av Telenors nett. Dette er et nett som i all hovedsak er bygget ut da selskapet hadde monopol og uhindret kunne belaste kundene med kostnadene. Dette har gitt Telenor et meget gunstig utgangspunkt og konkurransefortrinn i forhold til sine konkurrenter. Et prisberegningssystem basert på oppgraderingskostnader vil kunne føre til økt konkurranse.
5. Ifølge direktiv ONP rammedirektiv fra 1990 (387/90/EØS), endret ved direktiv av 6. oktober 1997, skal statlig teleforvaltning og forvaltning av statlig eierskap i teleselskaper utøves av forskjellige departement. Samferdselsdepartementet kommer slik lett i en habilitetskonflikt i f.eks. klagesaker.
6. EU-kommisjonen arbeider med endringer av direktiv 90/388 mht. effektiv regulering av mediabransjen ved juridisk å skille mellom tilbydere av telekommunikasjonsnett og kabel-TV-nett. Her er intensjonen at tilbydere med sterk markeds- makt ikke skal kunne eie både telenett og kabel-TV-nett.

6. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

St.meld. nr. 24 (1998-99) - Om enkelte regulatoriske spørsmål i telesektoren - vedlegges protokollen.

Oslo, i samferdselskomiteen, den 27. mai 1999.

Oddvard Nilsen,
leder.

Ellen Gjerpe Hansen,
ordfører.

Thorbjørn Merkesdal,
fung. sekretær.