

TELESEKTOREN I ENDRING

MÅL, MIDLER OG MARKED

ELI SKOGERBØ OG TANJA STORSUL

© Unipub forlag og forfatterne

ISSN: 1502-4156

ISBN: 82-7477-160-5

Perspektiv: A5

Nr. 4/2003

Henvelndelser om denne boka rettes til:

Telefon: 22 85 30 30

Telefaks: 22 85 30 39

E-post: post@unipub.no

Boka kan bestilles på www.gnist.no

Omslag: Askim Grafix AS

Trykk og innbinding: E-dit, AiT AS, Oslo 2003

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven eller med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

*Unipub AS er et heleid datterselskap av Akademika AS,
som eies av Studentsamskipnaden i Oslo*

Forord

Hva har liberaliseringen av telesektoren betydd for ulike økonomiske, sosiale og velferdspolitiske mål? Har reguleringsregimet som ble innført etter liberaliseringen fungert effektivt i forhold til å oppnå telepolitiske mål? Etter flere års forskning på endringer i norsk og internasjonal telepolitikk opplevde vi å stadig komme tilbake til disse spørsmålene. Vi fant imidlertid få empiriske studier av slike spørsmål og konstaterte at grunnlaget for å trekke konklusjoner var for beskjedent. Et ønske om å bidra til å styrke kunnskapen om liberaliseringens intenderte og uintenderte konsekvenser gjorde at vi i 2001 formulerte et forskningsprosjekt som nå foreløpig konkluderes gjennom denne rapporten.

Rapporten er skrevet i fellesskap av undertegnede. Prosjektet er imidlertid ikke bare et resultat av to forskeres arbeid, men har vært avhengig av støtte, samarbeid og innsats fra en rekke institusjoner og personer som vi gjerne vil takke. SKIKT-programmet under Norges Forskningsråd har finansiert og dermed muliggjort arbeidet. Institutt for medier og kommunikasjon ved Universitetet i Oslo har bidratt med forskningstid, kontorressurser og arbeidsmiljø. Prosjektets brede datagrunnlag ville vært umulig å fremskaffe uten utrettelig innsats fra våre vitenskapelige assistenter Marte Linge Grant, Andreas M. B. Keus, Åshild Losnegard og Lars Erik A. Antonsen. Vi vil også gi en stor takk til Bent Sofus Tranøy som har lest og gitt kommentarer til tidligere utkast. Mye av datainnsamlingen har vært avhengig av at våre kilder har brukt av sin tid og bidratt med sine synspunkter og erfaringer. Den åpenheten og velviljen prosjektet har blitt møtt med, både fra personene vi har intervjuet, og fra personer og institusjoner vi har henvendt oss til for å få svar på små og store spørsmål, har hatt avgjørende betydning for prosjektet. Samtidig er det viktig å understreke at alle rapportens vurderinger og tolkninger, feil og mangler, er forfatterens hele og fulle ansvar.

Oslo, oktober 2003

Eli Skogerbø og Tanja Storsul

Innhold

Forord.....	3
Innhold	5
KAPITTEL 1 INNLEDNING	7
Endringer i synet på statsmakt og statens oppgaver	7
Konflikter og spenninger i telepolitikken	10
To scenarier	14
Reguleringsregimets effektivitet	17
Virkninger av liberaliseringen for forbrukere, sosiale grupper og næringsliv	20
Metode og datainnsamling	21
Rapportens struktur	22
KAPITTEL 2 LIBERALISERINGEN AV TELESEKTOREN	23
Politiske argumenter og varige spenninger.....	24
EUs rammeverk for liberalisering	26
Den norske liberaliseringsprosessen.....	27
Avslutning.....	36
KAPITTEL 3 DET LIBERALISERTE TELEREGIMET	39
Reguleringsprinsippene	39
Reguleringsinstrumentene	47
Grad av politisering.....	52
Det norske telemarkedet.....	53
Avslutning.....	56
KAPITTEL 4 REGIMETS EFFEKTIVITET	57
Målsettinger og virkemidler	58
Interessekonflikt og varige spenninger.....	70
Særlige regulatoriske utfordringer.....	71
Konklusjoner.....	93
KAPITTEL 5 FORBRUKERNE OG TELELIBERALISERINGEN.....	95
Pris- og kostnadsutvikling	96
Kostnadsutvikling for husholdningene.....	109
Konklusjoner.....	119
KAPITTEL 6 NÆRINGSLIVETS TELEVERDEN	121
Priser og kostnader	123

Tjenestekvalitet	128
Tjenestetilbud	131
Mobiltelefoni: dekning og kvalitet	133
Båndbredde	139
Konkurranse og valgmuligheter	144
Konklusjoner	147
KAPITTEL 7 REGIMET REFORMERES PÅ NYTT	149
EUs 1999 Communications Review	149
Direktivpakken	150
Norge – ny lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven).....	155
Avslutning	161
KAPITTEL 8 KONKLUSJON	163
Bedre og billigere – for hvem?	163
Effektivt teleregime?	165
Avklaringer i ekomloven?	167
Ideologisk markedsoptimisme.....	168
LITTERATUR	171
Viktige web-ressurser.....	176
VEDLEGG 1	177
Oversikt over informanter	177

Kapittel 1 Innledning

1. januar 1998 ble de siste to gjenværende områdene av Telenors eneretter, det offentlige telefonnettet og taletelefonitjenesten, satt ut i konkurranse. Dette markerte sluttpunktet i en liberaliseringsprosess som formelt hadde startet ti år før, i 1988, da markedet for terminalutstyr, det vil si telefonapparater, telefakser m.m., ble åpnet for allmenn konkurranse. Hovedmålsettingene bak liberaliseringen var ”å sikre alle husstander og bedrifter over hele landet grunnleggende teletjenester av høy kvalitet til lavest mulig pris” og ”å sikre størst mulig verdiskapning og effektiv utnyttelse av de ressurser som settes inn på telesektoren”.¹

I denne rapporten undersøker vi i hvilken grad disse målene er nådd. Er det slik at den norske befolkningen har fått tilgang til bedre og billigere teletjenester? Gjelder det i så fall alle kundegrupper, eller er det sosiale, regionale eller andre forskjeller? Er det forskjeller på tilbudene til privatpersoner og bedrifter? Avgjør bedriftenes størrelse og lokalisering deres forhandlingsposisjon på telemarkedet? Er reguleringsregimet som ble etablert etter liberaliseringen effektivt for å ivareta disse målene? Disse og flere andre spørsmål som berører i hvilken grad forbrukere og andre brukere har kunnet dra nytte av reformen, er blant dem som står i fokus for denne undersøkelsen.

Endringer i synet på statsmakt og statens oppgaver

Det finnes mange teoretiske perspektiver som er anvendbare for å belyse spørsmålet om virkningene av teleliberaliseringen, som for eksempel spørsmålet om hvilke sosiale og kulturelle endringer dette har medført. Vi kunne stilt spørsmålet om liberaliseringsprosessene har ført oss nærmere informasjons- eller nettverkssamfunnet, altså om reformprosessen medfører kvalitative sosiale endringer. Vårt perspektiv er imidlertid mer politisk enn sosiologisk: Vi har valgt å se reformene i telesektoren som én av mange reformprosesser i offentlig sektor som samlet har medført en end-

¹ St.prp nr. 70 (1995-96) Om avvikling av resterende eneretter i telesektoren.

ring i synet på statsmakten og på hvordan staten skal drive tjenesteyting (Tranøy og Østerud 2001).

Norsk og internasjonal forskning har påpekt at telekommunikasjon har vært et politikkområde der dannelsen av *policy*-nettverk mellom markedsaktører, andre aktører og institusjoner innenfor EU-systemet har vært utbredt (Dang-Ngyuen m.fl. 1993, Skogerbø 1996, Skogerbø og Storsul 2000). Spenningen mellom statenes behov for forvaltning av telekommunikasjoner som sentrale infrastrukturressurser og informasjons- og kommunikasjonsindustriens ønsker om å utnytte markedenes enorme vekstpotensial, gjorde området til et felt for sterke interessekonflikter fra begynnelsen av 1980-tallet. Dette falt sammen med en generell endring i synet på staten, utøvelse av statsmakt og ikke minst statens rolle som tjenesteyter, noe som resulterte i større og mindre reformer av statsforvaltningen (Tranøy og Østerud 2001). Offentlig sektor har de siste 20 årene i en rekke land vært gjennom en reformbølge, med en samlebetegnelse kalt *New Public Management* (NPM), der liberalisering, avmonopolisering og privatisering har vært sentrale virkemidler.

Det finnes ikke én samlet definisjon eller forståelse av hva NPM-perspektivet inneholder, og de ulike verdisettene er også blitt beskrevet som gjensidig motstridende (Øgård 2001). Christensen og Læg Reid har imidlertid trukket fram hvordan NPM-perspektivet har preget endringene i norsk statsforvaltning, og vektlagt følgende kjennetegn: økende vekt på *mål og resultatstyring*; økende grad av *strukturell fristilling*; og økende grad av *konkurransesutsetting* (Christensen og Læg Reid 2001: 74-91). Dette er virkemidler som gjenfinnes i mange ulike reformer innenfor norsk statsforvaltning de siste to tiårene, som for eksempel i oppløsningen av kringkastingsmonopolet og omdanningen av NRK til aksjeselskap, omdanningen av Posten og NSB til særlovselskaper og i flere andre sektorer for offentlig tjenesteyting.

Framveksten av NPM henger nært sammen med nyliberalismens framgang mot slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet. Samtidig var dette en tid da flere land opplevde økonomisk stagnasjon og krise. Christensen og Læg Reid peker derfor på at NPM kan "enten sees som et ideologisk korstog, understøttet av økonomiske krisedefinisjoner, med sikte på nedbygging av offentlig sektor, eller som en nødvendig konsolidering av kjerneoppgavene i staten, for å styrke denne på sikt gjennom økt effektiv-

sering av offentlig virksomhet” (Christensen og Læg Reid 2001: 71). De viser videre at som reformmyte har NPM fått et ideologisk hegemoni og spres på tvers av landegrensene med ulik kraft og tyngde, avhengig av hvor godt samsvar det er mellom disse reformideene og den rådende forvaltningskulturen i det enkelte land. Debatt og refleksjon rundt konsekvensene av endrede styreformer etterlyses imidlertid:

Når det gjelder effektene av NPM, er det noe paradoksalt at en reform som i så stor grad bygger sin legitimitet på resultatfokusering, i så liten grad er blitt utsatt for systematiske empiriske studier av egen resultatoppnåelse (Christensen og Læg Reid 2001: 93).

Denne undersøkelsen kan være et bidrag til å evaluere noen av konsekvensene av politikkomleggingen på teleområdet. Studerer man omdanningen av telesektoren i et NPM-perspektiv, framstår den nærmest som et klassisk eksempel på hvordan NPM-verdier har kolonisert et tidligere forvaltningsområde. Mål- og resultatstyring var begreper som passet godt inn i rasjonaliseringsprosessene i Televerket allerede på 1960- og 70-tallet. Den strukturelle fristillingen startet relativt tidlig ved at Statens teleforvaltning, det senere Post- og teletilsynet, ble skilt ut, Televerket fikk konsernmodell, og etter hvert ble forvaltningsbedriften fristilt og tjenesteytingen konkurranseutsatt (se kapittel 2 og 3 for flere detaljer).

Et problem med NPM-tilnærmingen kan imidlertid være at perspektivet passer for godt, altså at utfallet av prosessen samtidig blir forklaringen på hvorfor omdanningen av telesektoren i Norge ble iverksatt. NPM-perspektivet kan dermed bidra til at viktige elementer i prosessen blir oversett eller nedtonet, som for eksempel det faktum at liberaliseringsprosessen i Norge var langsom og inkrementell. De første reformene ble iverksatt mange år før omdanningen av Televerket og oppløsningen av monopolet. De gradvise endringene må ses i sammenheng både med utviklingen av nye former for kommunikasjons- og informasjonsteknologi, regionaliseringen av telepolitikken som EF, senere EU, i løpet av 1980-tallet ble pådriver for, og de mer generelle endringene i synet på hvordan offentlig politikk bør drives og utvikles. Her setter vi imidlertid ikke søkelyset på hvorfor og hvordan regimeskiftet har skjedd, men på virkninger og konsekvenser av reformprosessene.

Rapporten bygger på forskning om liberaliseringen av telesektoren og utviklingen av nye telekommunikasjonsregimer i Norge og Europa.² I tidligere prosjekter har vi kartlagt og analysert hvordan telepolitikken i Norge ble endret, delvis i forkant av EUs liberaliseringsprosess, delvis som følge av tilpassing til det europeiske regelverket. Et av spørsmålene vi har vært spesielt opptatt av, er i hvilken grad nasjonalstatene har beholdt handlingsfrihet og styringsmuligheter i telesektoren, til tross for at den er underordnet et internasjonalt regelverk som Norge er tilsluttet gjennom EØS-avtalen. Resultatene av disse analysene viste at det er relativt store handlingsrom for nasjonale styresmakter, men at Norge, i motsetning til EU-land som Danmark, Nederland og Irland, i liten grad har utnyttet dette. Norske myndigheter har etter at EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, stort sett valgt å passivt tilpasse det norske regelverket for telesektoren til EUs gjeldende rettsakter og anbefalinger på områder.

Nå skiftes fokuset fra et diskurs- og policyutviklingsperspektiv til et implementerings- og evalueringsperspektiv. Etter mange års forskning omkring årsaker til, og innholdet i policyendringer på feltet, er det vår oppfatning at det nå er behov for kunnskap om intenderte og uintenderte konsekvenser av liberaliseringen på ulike økonomiske, sosiale og velferdspolitiske områder. Et like viktig område som dette prosjektet vil belyse, er reguleringseffektiviteten, altså om det vedtatte og implementerte regimet i telesektoren faktisk fungerer effektivt i forhold til å oppnå målene. Dette er temaer som hittil har vært lite belyst i norsk og skandinavisk telekommunikasjonsforskning, men det finnes en del resultater fra tidlig liberaliserte markeder, som for eksempel USA (Temin 1987, Schement og Forbes 2000).

Konflikter og spenninger i telepolitikken

Historisk finner vi en rekke varige konflikter i norsk telepolitikk (Skogerbø 2002). Den første og viktigste av disse dreier seg om hvorvidt telekommunikasjon skulle drives som *privat eller offentlig*

² Mugggerud og Skogerbø 1995, Skogerbø 1996, 1997, 1998, 2001, 2002, Skogerbø og Storsul 1999, 2000, Storsul 1997, 1999, 2002a, 2003.

tjenesteyting. Konfliktene omkring dette startet mot slutten av 1800-tallet da Stortinget måtte lovregulere den nye tjenesten, og vedvarte i mange tiår til tross for at monopolet ble lovfestet allerede i 1899 (se kapittel 2 for flere detaljer). Men også andre problemstillinger har vært vedvarende og tilbakevendende i telepolitikken. Til tross for store endringer i institusjonaliseringen av telepolitikken har disse politiske og økonomiske spenningsforholdene vært relativt stabile – selv om det har vært endringer i hvilke forhold som ble mest vektlagt.

De konkurrerende forestillingene om telekommunikasjon som et *naturlig monopol eller konkurransemarked* er den neste av de varige spenningene vi vil framheve. Den nye reformbølgen som startet mot slutten av 1980-tallet revitaliserte denne konflikten, som toppet seg i den politiske debatten med omdanningen av Televerket til statlig aksjeselskap i 1994 (Skogerbø 1996). 1. januar 1998 ble monopolet imidlertid avskaffet og konkurranse og markedsreguleringer overtok som styrings- og allokeringsmekanismer. Noe av bakgrunnen for dette var at teorien om at telekommunikasjonsmarkedet kunne betraktes som et naturlig monopol, eksplisitt ble forkastet av politikerne i perioden mellom 1980 og 1998. Utviklingen av ny teknologi, internasjonale markeder og overnasjonale reguleringsregimer medvirket til at hypotesen om at bare ett selskap kunne betjene markedet, ble underminert, og legitimeringsgrunnlaget for det juridiske monopolet ble svekket. Som vi skal se, spiller imidlertid denne spenningen fortsatt en rolle i det liberaliserte regimet. Vanskeligheter med å etablere konkurranse gjør at det på nytt stilles spørsmål ved om telenettet har trekk av å være naturlig monopol. Kan utbygging av flere nett gi samfunnsøkonomiske tap? Utgjør for eksempel lokalnettet/aksessnettet, altså det opprinnelige telefonnettet fra sentralen og til den enkelte abonnent,³ et naturlig monopol? Hvor mange parallelle mobilnett vil være samfunnsøkonomisk forsvarlig? Vanskeliggjør eventuelle trekk av naturlige monopol overgangen til konkurranse?

Et tredje spenningsforhold er forholdet mellom *rettferdig fordeling og et fritt marked*. Forestillingen om at konkurranse på telekommunikasjonsmarkedet ville kunne gi bedre insitamenter til innovasjon og

³ Dette kalles også for "kobbernettet", eller i fagsjargongen bare "kobber" fordi nettet i all hovedsak består gamle kobberledninger.

teknologiutvikling, er de siste tiårene vektlagt langt sterkere enn tidligere. Hensynet til rettferdig fordeling og likhet mellom regioner og sosiale grupper har likevel fortsatt å spille en rolle i norsk og internasjonal telepolitisk debatt, og det er et politisk formulert mål at det bør være et universelt tilbud av tjenester, der pris og kvalitet er likeverdig uansett hvor og til hvilke kundegrupper den tilbys. Men kan dette realiseres gjennom et liberalisert marked? Teleselskapene ønsker ikke å tilby ulønnsomme tjenester, og de vil helst ha kunder som kjøper store volumer. Noen markedssegmenter er derfor lite attraktive å betjene, mens andre er svært ettertraktet. Det har derfor vært politisk viktig å få på plass reguleringsmekanismer som kunne kompensere for uønskede og uintenderte effekter av markedet. Blant de sentrale spørsmålene som befinner seg her, er: Hvor skjevt fordeler et fritt marked? I hvor stor grad vil markedsaktørene prioritere lønnsomme områder og kundegrupper, og hvordan vil dette slå ut på priser og tjenestetilbud? I hvilken grad kan markedsreguleringer bøte på dette? Hvilke tjenester skal tilbys til alle overalt, og bør prisene reguleres? Endres fordelingsidealene parallelt med overgang til markedsstyring?

Konflikten mellom *industripolitiske* og *konkurransopolitiske hensyn* har også vært sentral i lang tid. En god illustrasjon på denne spenningen finner vi i statens forhold til Telenor. Et av de viktigste argumentene for liberaliseringen var at konsumentene ville få lavere priser ved at det ble større konkurranse blant tilbyderne av infrastruktur og tjenester. På den andre siden var det et sterkt ønske blant flertallet av norske politikere å bevare et industrielt lokomotiv innenfor IKT. Andre aktører på telemarkedet opplever imidlertid ofte Telenor mer som veivald enn lokomotiv: Brysomme konkurrenter vales ned for at selskapet skal ha fri bane til kundene. Sentrale spørsmål i denne konflikten kan formuleres som følger: Fungerer dagens regime til beste for utvikling av nye produkter og tjenester? Er det gode betingelser for innovasjon og utvikling både for Telenor og Telenors konkurrenter? Skjer utviklingen først og fremst hos de nye markedsaktørene, eller er størrelse en viktig faktor slik at et stort Telenor er nødvendig for innovasjon? Er konkurransevilkårene blitt likere mellom bedrifter innenfor telekommunikasjonsbransjen? Er Telenor som dominerende tjenesteleverandør og tidligere monopolbedrift regulert som en aktør i markedet og ikke som en privilegert aktør?

Det siste spenningsforholdet vi vil peke på, ligger i forholdet mellom *produsentene* og *konsumentene*. Disse to partene er gjensidig avhengige av hverandre. Samtidig er det også, som i de fleste markeder, et motsetningsforhold mellom disse fordi konsumentene ønsker lave priser og produsentene ønsker høye marginer. Dette motsetningsforholdet kompliseres av ytterligere tre forhold: Det første er spenningsforholdet mellom rettferdig fordeling og et fritt marked der enkelte konsumentgrupper vil være mer interessante for produsentene enn andre (se over). Det andre dreier seg om at produsentene av telekommunikasjonsprodukter og -tjenester kan ha motstridende interesser knyttet til hvilke delmarkeder de opererer i, og hvor de er plassert i verdikjeden, for eksempel om de har egne nett eller om de leier nett av andre aktører for å formidle sine tjenester (se kapittel 4). Verdikjeden i telesektoren er lang, og de fleste tjenesteprodusenter vil også være kunde hos én eller flere av sine konkurrenter. En leverandør av mobiltelefonitjenester vil for eksempel ha sterk interesse i lav pris på nettleie, og like sterk interesse i høy pris på mobilsamtaler. Samtidig vil lav pris være konkurransefortrinn nummer én for å kapre nye kunder. Det tredje forholdet handler om kvalitet. En tjenesteprodusent som leier sin infrastruktur, er avhengig av at infrastrukturen vedlikeholdes og bygges ut, slik at det produktet som videreselges også er av akseptabel kvalitet. På samme måte er sluttbrukeren ikke bare avhengig av at den tjenesten som etterspørres, har en overkommelig pris, men at den faktisk også fungerer som den skal. De viktigste problemstillingene i forhold til dette spenningsforholdet er knyttet til i hvilken grad disse hensynene er forenlige, og hvilken rolle regulering kan og bør spille. I hvilken grad er regulering nødvendig for å sikre forbrukerinteressene? Bør for eksempel sluttbrukerprisene reguleres? Er det mulig for reguleringsorganene å finne skjæringspunktet for priser, kvalitet og kostnader, og hvordan skal kostnader til utbygging og vedlikehold av nettene fordeles?

Svarene på disse spørsmålene er avhengige av skjønn, teoretisk utgangspunkt og empiriske erfaringer. Denne rapporten tar sikte på å evaluere i hvilken grad de politiske målsettingene realiseres i det liberaliserte teleregimet. I denne evalueringen vil vi legge vekt på hvilke uttrykk de varige spenningsforholdene i telesektoren får i dette regimet og om spenningsforholdene mellom ulike hensyn også skaper uklarhet i hvilke mål som skal realiseres.

Problemet med denne tilnærmingen er at rapporten nødvendigvis vil fokusere på graden av måloppnåelse i forhold til ulike aktører, grupper av forbrukere og typer av brukere. Dette gjør at vi setter kritisk søkelys på hvordan konkurransen har virket. Et slikt perspektiv vil kunne virke overdrevent kritisk og kun fokusert på de negative konsekvensene av liberaliseringsprosessen. Vår hensikt med denne rapporten er imidlertid ikke å drøfte om konkurranse er et hensiktsmessig virkemiddel i telesektoren. Det oppfatter vi som et lite fruktbart utgangspunkt. Vårt formål er det motsatte: Vi tar utgangspunkt i at telesektoren er liberalisert, og ønsker å bidra til at både myndigheter, aktørene i bransjen og brukerne får økte kunnskaper om hvilke konsekvenser dette har hatt så langt.

To scenarier

Med disse problemstillingene som utgangspunkt arbeider vi ut fra to generelle hypoteser om virkningene av liberaliseringen av telekommunikasjonsområdet, formulert i to motstridende hovedsyn på markedsutviklingen (figur 1.1.).

Figur 1.1. Det idealistiske og strategiske scenariet for telemarkedets utvikling

Idealistisk scenario Full konkurranse	Strategisk scenario Dominerende aktører
<ul style="list-style-type: none"> • ”Sømløse”, integrerte nett • Universelt tilgjengelige tjenester • Etterspørselsstyrt telekomindustri • Åpne systemer, felles standarder og grensesnitt • Partnerskap og samarbeid mellom aktørene, transparent nettverkstilgang • Minimal regulering 	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmenterte nett • Redusert tilgjengelighet av tjenester • Tilbudsstyrt telekomindustri • Svake stimuli for konkurranse • Rivalisering, ikke-transparent nettilgang • Økende regulering

Kilde: Mansell 1997: 86

Den første hypotesen tar utgangspunkt i det Robin Mansell har kalt et *idealistisk* scenario for utviklingen på telemarkedene (Mansell 1993, 1997). Ifølge dette scenariet medfører liberaliseringen at det etableres telemarkeder med full og fri konkurranse hvor behovet for markedsregulering vil forsvinne over tid. Reguleringsorganene tillegges derfor en minimal rolle. Et slikt scenario vil for vår undersøkelse predikere at liberaliseringen har gitt bedre og billigere tjenester over hele landet, og at tilbud og etterspørsel er i balanse. Dette scenariet, som kan betegnes som optimistisk markedsliberalisme, hadde lenge gode levekår i norsk og internasjonal telepolitisk debatt. Ikke minst de såkalte IT-planene som ble lagt fram av USA, EU og en rekke staters regjeringer i perioden 1994-1996 (Skogerbø 1996), var svært optimistiske i sine forutsigelser av hvordan konkurranse på telemarkedene kunne etableres og vedlikeholdes.

Den alternative hypotesen tar utgangspunkt i Mansells andre scenario for markedsutvikling på teleområdet, det *strategiske*, som forutser en ujevn utvikling der konkurransen er vanskelig å etablere og opprettholde, og behovet for regulering derfor økende. Forholdet mellom aktørene i bransjen beskrives som skjevt og ulikt, og ofte slik at gamle monopolselskaper, såkalte *incumbents*, beholder og styrker sin dominerende stilling. Ut fra dette scenariet forventer vi at liberaliseringsprosessen ikke har gitt like vilkår verken for næringslivet eller forbrukerne. Årsakene er både ulike utgangspunkt, som for eksempel markedsposisjon for bedriftene, for svake reguleringsorganer, for svak regulering og en rekke andre faktorer. Dette er utviklingstrekk som er velkjente i land som USA og Storbritannia, men som inntil relativt nylig ble mindre fokusert i Norge og Norden. De siste to-tre årene har imidlertid flere analyser av utviklingen på det norske telemarkedet bekræftet at det har vært vanskelig å skape og opprettholde konkurranse også her.⁴

De to scenariene gir opphav til helt ulike prediksjoner for hvordan konkurransen kan etableres og hvordan den eventuelt kan vedlikeholdes (figur 1.2.).

⁴ Post- og teletilsynet (2003) *Årsrapport 2002*; Post- og teletilsynet (2001) *Det norske telemarkedet 2000: Statistikk og analyse*; Post- og teletilsynet (2002) *Det norske telemarkedet 2001: Statistikk og analyse*

Figur 1.2. Politiske og regulatoriske utfordringer knyttet til de ulike scenariene

	Idealistisk Full konkurranse	Strategisk Dominerende aktører
Standarder for nettverksgrensesnitt	Åpne	Noen proprietære
Produktdifferensiering	Sterk, alle delmarkeder	Overflatisk, sterk i noen delmarkeder
Konkurranse på tjenester	Sterk, alle delmarkeder	Overflatisk, sterk i noen delmarkeder
Nettverksaksess	Åpen	Lukket
Nettverkskontroll	Alle tilbydere og brukere	Noen tilbydere og brukere

Kilde: Mansell 1997: 93

Det idealistiske scenariet forutsetter at markedsaktørene stiller relativt likt i konkurransen, altså at for eksempel deres historiske posisjon og kapitalbase ikke skaper konkurransefortrinn og -ulempen av betydning. Videre forutsettes det at de forholder seg til de samme "spillereglene". Nettverksoperatører forutsettes å gi samme tilgang, vilkår og pris, så vel til sine datterselskaper som til andre tjenesteleverandører. Åpen og korrekt informasjon om produkter, nettverkstilgang og tilgang til "intelligens" og funksjonalitet i nettene gis til alle aktører. Dette gjelder blant annet spørsmål om hvordan tjenester kobles sammen ("bundles") slik at funksjonaliteten i nettene kan utnyttes likt av alle aktører. Dette scenariet predikerer videre at alle markedsaktører vil ha tilgang til samme informasjon. Et eksempel er prisdanning, for eksempel på samtrafikkpriser, der det forutsettes at det ikke ville være forskjell på om en aktør var datterselskap av leverandøren av tjenesten, eller om aktøren var en reelt konkurrerende bedrift. Kundene ville få samme informasjon og samme vilkår uansett hvor de befinner seg i verdikjeden (se kapittel 4).

Det strategiske scenariet predikerer en vanskeligere overgang mellom monopol og konkurranse, og det forutsetter heller ikke at konkurransen, dersom den lar seg etablere, vil opprettholdes problemfritt. Konkurransen vil være vanskelig å få i gang, av en rekke årsaker: Kommunikasjonsnettverke-

ne er fragmenterte og ulike i kvalitet og omfang, og aktørene i markedet har svært ulike posisjoner. En *incumbent* som kontrollerer store deler av verdikjeden i form av ressurser som nettverk og kundebaser vil ha få insentiver for å gi sine konkurrenter tilgang til ressursene. Tvert imot vil en dominerende aktør ha insentiver for å utnytte sin markedsrett, både gjennom å koble tjenester, og for eksempel operere med ulike priser og tjenester for interne og eksterne kunder. Det kan også forventes at aktørene ikke vil strebe etter åpne standarder for tilknytning, men etter proprietære løsninger som binder kunder og tjenestetilbydere til bestemte løsninger.

Mansell ser spesielt kontroll med "flaskehalsene" som et nøkkelproblem for reguleringsmyndighetene. Den første av disse, tilgangen til nettverket/infrastrukturen, har stor betydning for utbyggingen av universelle tjenester, geografisk distribusjon og pris. Det er mange eksempler utover i rapporten på at dette også i Norge er en stor og viktig problemstilling. Den andre flaskehalsen, tilgangen til kundene på tjenestenivå, er knyttet til spørsmålet om hvordan nye tjenestetilbydere får tilgang til telekom-markedet. Faktureringsystemer inneholder for eksempel strategisk informasjon som kan utnyttes av den som har kontroll over dem. Striden om videresalg av telefonabonnementer er et eksempel på hvordan nye aktører lenge har hevdet at Telenor har brukt sin markedsrett til å holde på sine kunder. Det tredje kontrollproblemet, tilgangen til markedsinformasjon, dreier seg om at når infrastruktur- og tjenestetilbydere tilhører samme eller få bedriftsstrukturer, gir dette opphav til kunnskap om hvilke tjenester og produkter som vil "treffe markedet". Hvis slike forhold ikke sanksjoneres, vil det være vanskelig for nye aktører å komme inn i spesielle markedssegmenter (Mansell 1997:94). Prediksjonene i de to scenariene danner utgangspunktet for våre analyser, både av det norske reguleringsregimets effektivitet, og av liberaliseringens konsekvenser for forbrukere og brukere av telekommunikasjon.

Reguleringsregimets effektivitet

I avsnittene over har vi diskutert hvilke spenninger og konflikter som alltid har vært til stede i telepolitikken, og hvilke forventninger vi kan stille til liberaliseringsprosessen. Avhengig av om vi støtter oss til et idealistisk eller strategisk scenario, vil vi forvente større eller mindre

problemer på et område. Den første hovedproblemstillingen er knyttet til spørsmålet om reguleringsorganenes effektivitet: *Er reguleringsorganene effektive med hensyn til å ivareta de politiske målsettingene som lå til grunn for liberaliseringen? Videre, var målsettingene entydige og operasjonalsiserbare?* Mens telesektoren tidligere ble direkte politisk styrt gjennom et statsmonopol, må politiske målsettinger nå i hovedsak ivaretas gjennom markedsreguleringer. En rekke reguleringer er da også innført, blant annet for å fremme konkurranse og sikre fordelingspolitiske målsettinger (Skogerbø og Storsul 1999, 2000, Skogerbø 2002, Storsul 1997, 2002a, 2003). Ulike reguleringsorganer, både nasjonale som Post- og teletilsynet (PT) og Konkurransetilsynet, og internasjonale som EFTAs overvåkningsorgan ESA, skal så påse at regelverkene etterleveres. Men har reguleringsorganene ressurser og virkemidler som er tilpasset endringene i markedene? Besitter de nødvendig kunnskap og ressurser? Er det kompetansestrid mellom ulike organ, og i så fall, svekker dette autoritet og handlekraft? Hvilke sanksjonsmuligheter er tilgjengelige? Kan de gi aktørene pålegg og påpeke feil? Har de oversikt over aktørenes faktiske disposisjoner? Hvor god informasjon har reguleringsorganene tilgang til?

Innføring av konkurranse på tjenester og infrastruktur var det viktigste virkemidlet i tele- og IT-politikken i den perioden vi har studert. I perioden har PT publisert flere rapporter som viser manglende konkurranse i det norske telemarkedet. Telenor har vært den største aktøren i telekommunikasjonsmarkedet, ikke bare innenfor fasttelefoni og infrastruktur, de sist liberaliserte områdene, men også i alle andre delmarkeder: Internett, mobiltelefoni, datakommunikasjon, bredbånd/ADSL, kabel-TV og satellittfjernsyn.⁵ Denne situasjonen illustrerer noen av problemene med å forske på dette feltet: Telekommunikasjonsmarkedet er ikke ett, men mange markeder. Det er til dels ulike markedsaktører i de ulike delmarkedene, det er til dels ulike forbruker- og brukerinteresser knyttet til ulike typer tjenester, og ikke minst: de teknologiske plattformene som brukes i

⁵ Post- og teletilsynet (2002) Det norske telemarkedet2001: Statistikk og analyse, Post- og teletilsynet (2003) Det norske telemarkedet 2002: Statistikk og analyse, s 28

tjenesteleveransene kan være komplementære eller konkurrerende. I markedet for fasttelefoni konkurrerer for eksempel analog med digital telefoni (ISDN), og ulike tjenesteleverandører konkurrerer på hver teknologiske plattform. På internettilgang konkurrerer ulike tjenestetilbydere med hverandre, men også plattformer som analog telefoni, ISDN, ADSL, radiokommunikasjon og bredbånd over kabel-tv-nettet. De ulike operatørene har, dersom vi forutsetter et strategisk scenario, ulike interesser og insentiver for investeringer, konkurranseadferd og vekst. Dette er knyttet til operatørens posisjon, sett ut fra markedsandel, til hvilken teknologisk plattform de opererer på, og i forhold til om de eier og vedlikeholder sin egen infrastruktur eller leier infrastruktur fra andre operatører. I dette kompliserte bildet skiller altså Telenor, det gamle Televerket, seg ut med at selskapet er både infrastruktur- og tjenesteoperatør, den største aktøren på de fleste delmarkeder, og har et bredt tjenestespekter som konkurrerer med det meste av det konkurrentene leverer.

I de følgende kapitlene vil vi diskutere i hvilken grad det telereguleringsregimet som var virksomt de første årene etter liberaliseringen, spesifiserte egnede virkemidler for å oppnå målene om bedre og billigere tjenester. I hvilken grad fungerte virkemidlene etter hensikten? Ble det etablert reell konkurranse? I så fall, i hvilke markeder og hvor fungerte den eventuelt ikke? Hvordan oppfattet aktørene i markedet virkemiddelbruken og reguleringsorganenes effektivitet?

Slik kunnskap om reguleringsorganenes effektivitet er kritisk for å kunne evaluere hvor godt det liberaliserte telemarkedet kan og vil fungere. Fortsatt er vi i en overgangsfase. Reguleringsregimet er nylig revidert og en ny lov om elektronisk kommunikasjon trådte i kraft i juli 2003 (se kapittel 7). Den representerer både en videre tilpassing av det norske reguleringsregimet til EØS/EU og et skritt i retning av å avskaffe det sektorspesifikke reguleringsregimet, for å erstatte det med det generelle konkurranseregelverket. Denne rapporten vil evaluere reguleringsregimets effektivitet i den første femårsperioden for det liberaliserte telemarkedet, fra enerettene ble formelt avskaffet i 1998 til regimet ble revidert i 2003.

Virkninger av liberaliseringen for forbrukere, sosiale grupper og næringsliv

Den andre hovedproblemstillingen kartlegger virkninger av liberaliseringen for ulike berørte parter, og kan formuleres som følger: *Hvilke virkninger har liberaliseringen av telekommunikasjonssektoren så langt hatt for ulike aktørgrupper (forbrukere, sosiale grupper, næringslivet)?* Det er selvsagt umulig å undersøke alle aspekter av et så bredt formulert spørsmål, men hensikten er å vise at vi ønsket å fokusere på virkninger som ikke bare kan knyttes til konkurranseforhold og markedsvilkår, men også til sosiale og velferdspolitiske mål.

Det første settet av virkninger er knyttet til *forbrukerne*. En av hovedmålsettingene med liberaliseringen av telemarkedet var å bedre tilbudet til forbrukerne, senke prisene og heve kvaliteten på telekommunikasjonsprodukter og -tjenester. Etter over ti år med konkurranse i deler av markedet, og flere år med et fullliberalisert marked, er det derfor nærliggende å undersøke hvordan konkurransen har slått ut for ulike forbrukergrupper. Er det blitt konkurranse, eller domineres markedet fremdeles av noen få, sterke aktører? Er målsettingene om lavere pris, høyere kvalitet og bedre tilbud nådd? Gjelder dette i så fall alle grupper? Får forbrukerne den informasjonen de behøver for å foreta reelle valg? Fungerer markedet i forhold til ulike forbrukergrupper, produkter og tjenester?

Forskning fra USA har vist at liberaliseringen av telepolitikken har hatt ulike virkninger for ulike sosiale grupper, slik at de laveste inntektsgruppene og de med minst forbrukermakt i utgangspunktet har fått få eller ingen fordeler av den generelle prisnedgangen (Temin 1987, Schement og Forbes 2000). I hvilken grad har liberaliseringen bidratt til å jevne ut eller forsterke tradisjonelle skiller i befolkningen, så som klas-seskiller og regionale og geografiske forskjeller? I deler av diskursen rundt IKT er det ofte framhevet at teknologien nærmest fungerer utjev-nende (se for eksempel Negropono 1995), men både norsk og uten-landsk statistikk viser at spredningsforløpet for ny teknologi kan for-sterke både kjønns- og klasseforskjeller, temporært eller permanent (Skogerbo 1999, 2002).

Er det blitt lavere priser, og i så fall i forhold til hva? Lavere i forhold til tidligere, eller lavere i forhold til prisene i andre land? Er lavere priser faktisk et uttrykk for at konkurransen fungerer, eller ville prisene på telekommunikasjonsprodukter og tjenester gått ned selv om monopolet ikke var blitt opphevet, som følge av automatisering, digitalisering og andre former for effektivisering av tjenesteproduksjonen? Vi svarer ikke på alle disse spørsmålene, men vi vil så langt som mulig forsøke å vurdere også prisutviklingen i lys av relevante målestokker.

Det andre settet av konsekvenser som analyseres, er vilkårene for bedrifter som er avhengige av telekommunikasjon. En vanlig og ofte gjentatt prediksjon omkring IKT-utvikling har vært at tilgjengeligheten på avanserte telekommunikasjoner, vil gjøre det mulig for bedrifter å overleve og etablere seg nærmest hvor som helst. Hvordan har slike forutsigelser slått til? Hvordan er vilkårene for de delene av næringslivet som kjøper IKT-tjenester: Er de blitt endret i tråd med målsettingene for liberaliseringen av telepolitikken? Er prisene blitt lavere? Er tilbud, kvalitet og pris sammenlignbart på tvers av regioner og tjenestespekter, eller skaper konkurransen forskjeller som ikke fantes tidligere? Hva er betydningen av alliansedannelser, vertikal integrasjon og utvikling av lukkede systemer mellom samarbeidende bedrifter?

Pris, kostnader, tilgang, tjenestekvalitet og informasjon er stikkord for analysene av hvilke virkninger teleliberaliseringen har hatt, både for forbrukere, næringsliv og offentlig sektor.

Metode og datainnsamling

Undersøkelsen er foretatt i tidsrommet 1.5.2001 til 31.12.2002, men analyseperioden er 1998 til 2003. For å belyse de ulike problemstillingene som er gjennomgått ovenfor er det samlet inn flere typer data. For å belyse problemstillingene om reguleringseffektivitet har vi brukt offisielle publikasjoner, rapporter og andre relevante dokumenter, og foretatt intervjuer med representanter for telekomindustrien, tilsynsorganene og departementene. Problemstillingene knyttet til konsekvenser for forbrukerne, er belyst ved hjelp av for

det første data om priser og prisendringer, et materiale som er delvis er hentet inn ved egen hjelp, delvis samlet av andre. For det andre har vi brukt offentlig forbruchsstatistikk og statistikk om ulike former for mediebruk, stilt til rådighet av Statistisk sentralbyrå, MedieNorge, Gallup, Post- og teletilsynet med flere. Hovedmetoden for å undersøke hvordan næringslivets og andre store brukeres vilkår har endret seg etter teleliberaliseringen, har vært informantintervjuer med representanter for små og store virksomheter, samt kommuneadministrasjoner i et utvalg by- og landkommuner på Østlandet, Vestlandet og i Nord-Norge. Nærmere opplysninger om kilder, data og utvalg er redegjort for i sammenheng med hver analyse.

Rapportens struktur

I dette kapitlet har vi gjennomgått rapportens problemstillinger og teoretiske grunnlag. Kapittel to gir en kort oversikt over norsk telehistorie, og kapittel tre gir en oversikt over reguleringsregimet i perioden 1998 – 2003. I kapittel fire drøftes regulerings effektiviteten, basert på analyser av dokumenter og intervjuer med aktører og myndighetsorganer. Kapittel fem inneholder analyser av hvordan forbrukernes telehverdag har endret seg, mens kapittel seks er viet næringslivsbrukernes oppfatninger av konkurransens virkninger. I kapittel sju har vi gått gjennom endringene i telelovgivningen som trådte i kraft sent i juli 2003. Kapittel 8 oppsummerer hovedfunnene og diskuterer i hvilken grad det nylig iverksatte regimet vil berøre de problemstillingene denne rapporten handler om.

Kapittel 2 Liberaliseringen av telesektoren

I nesten hundre år var telesektoren i Norge organisert som et offentlig monopol. Dette ble lovfestet gjennom Telegrafloven av 1899 som ga Telegrafverket legalt monopol på telefonnett, utstyr og tjenester. Før 1980 var imidlertid monopoliet mer *de jure* enn *de facto*. Til tross for at investeringene i hovedtrekk ble dekket av statskassen, var det først mot slutten av 1960-årene at Televerket fikk råd til å ta over driften av de siste, lokale telefonselskapene.⁶ Prinsipielt, og etter hvert stadig mer reelt, var likevel televirksomheten et statlig monopol (Rafto 1955, Dahl m fl 1993).

I løpet av 1980-tallet ble monopolordningene stadig mer kontroversielle, og en langvarig liberaliseringsprosess ble initiert. Prosessen hadde sin foreløpige konklusjon 1. januar 1998 med overgangen til et nytt konkurranse regime. Da ble Telenors gjenværende enerett på taletelefoni og infrastruktur opphevet, og konkurranse innført som prinsipp for prissetting og tjenesteyting. Dette var i tråd med EUs timeplan for full liberalisering i EØS-området. Som vi skal se i senere kapitler, førte imidlertid ikke innføringen av konkurranse til at Telenors posisjon som dominerende teletjenesteleverandør og nettoperatør ble endret i særlig grad de første årene.

Vi skal i dette kapitlet se på hvordan liberaliseringsprosessen forløp. Samtidig skal vi peke på noen sentrale drivkrefter bak dette regimeskiftet. Disse drivkreftene var delvis knyttet til internasjonale trender og reguleringer, delvis til teknologisk og økonomisk utvikling, og ikke minst til politisk endring. Overgangen fra monopol til markedsreguleringer innebar at også politiske målsettinger ble prioritert annerledes. En indikasjon på dette finner vi i hvilke hensyn som ble vektlagt da telesektoren ble monopolisert, og hvilke som ble vektlagt da den ble liberalisert. Som vi skal se var imidlertid de politiske spørsmålene og spenningsforholdene i stor grad de samme.

⁶ Televerket overtok det siste private telefonselskapet i 1974 (Dahl m.fl 1993).

Politiske argumenter og varige spenninger

Da monopolet ble vedtatt i 1899 var dette omstridt, og sterke interesser sto mot hverandre. Private telefonselskaper sto mot Telegrafverket, og tilhengerne av minimumsstaten sto mot dem som ønsket en sterkere stat. Da tilhengerne av et statlig monopol vant denne konflikten, var det særlig to hensyn som ble vektlagt. Det første var antakelsen om at telesektoren utgjorde et naturlig monopol. Dette innebar at den beste og billigste tjenesten kunne tilbys gjennom ett nasjonalt selskap (Hills 1986, Davies 1994). Flere konkurrerende nettverk ville gi en dyrere løsning enn ett nasjonalt nettverk, og det ville dessuten skape problemer med hensyn til kompatibilitet mellom nettene. I Stortinget argumenterte statsråd Løvland for at telefoni ikke burde organiseres ”paa den maa-de, at man opstykker landet i telefonprovinser, men saaledes at man gjør et telefonrige”.⁷ Det ble derfor argumentert for at den beste måten å organisere telefoni på, var ved å ha ett selskap og ett nettverk.

Det andre var hensynet til landsdekning. Dette hensynet var viktig allerede under behandlingen av monopolloven, slik stortingsrepresentant John Lunds innlegg illustrerer:

*Vi er ikke borgere af en enkelt bygd, men først og fremst borgere af det hele land, og det gjælder at fordele dette kommunikationsmiddel udover til alle kanter, saa at alle faar nyde godt af det.*⁸

Telegrafverkets (senere Televerkets) monopol skulle gjøre det mulig å krysssubsidiere mellom lønnsomme og ikke lønnsomme områder for dermed å kunne bygge ut en universell telefontjeneste over hele landet. På denne måten ble monopolprivilegiene kombinert med leveringsforpliktelse. Kapasiteten var imidlertid begrenset, og først frem mot midten av 1980-tallet forsvant de lange køene for å få telefon.

Disse to hovedbegrunnelsene for monopolregimet var også viktige momenter da telesektoren ble liberalisert. Forestillingen om at telesektoren var et naturlig monopol ble da eksplisitt forlatt av de fleste politikere.

⁷ Løvland, Odelstinget, 14. Mars 1899.

⁸ John Lund, Lagtinget, 11. April 1899.

Liberalisering av telemarkedet i blant annet Storbritannia, samt teknologiutviklingen og utviklingen av alternative nett, utfordret denne antakelsen. Fra politisk og økonomisk hold ble det derfor argumentert for at telemarkedet ikke lenger var et naturlig monopol og at dette derfor ikke kunne tjene som begrunnelse for å opprettholde et statlig monopol. Fordelingshensyn skapte imidlertid større konflikt. Liberaliserings skeptikerne hevdet at et liberalisert marked ikke kunne ivareta hensynet til et likeverdig tjenestetilbud og like priser (Skogerbø og Storsul 1999, Storsul 2002). Liberaliseringstilhengerne mente på den andre siden at disse hensynene kunne videreføres gjennom markedsreguleringer, og argumenterte for at ”Enerett er ikke lenger et nødvendig eller hensiktsmessig virkemiddel for å sikre landsdekning og nettutbygging”.⁹ Dette synet fikk gjennomslag, og da det nye reguleringsregimet ble utformet, skulle reguleringer sikre fordelingspolitiske målsettinger.

Et tredje forhold som har vært sentralt både i monopolregimet og i det liberaliserte teleregimet, er forholdet mellom konkurranse og industripolitiske hensyn. Da monopolreguleringene ble vedtatt i 1899, argumenterte monopolmotstanderne for at konkurranse var nødvendig for innovasjon og teknologiutvikling. Monopoltilhengerne mente imidlertid at en større organisasjon ga et bedre grunnlag for innovasjon, og at statlig styring var nødvendig. Parallelle argumenter ble framført hundre år senere, og da med større vekt på at markedet ville gi sterkere insitamenter til innovasjon av tjenester og infrastruktur (Storsul 2002).

Forholdet mellom produsenter og konsumenter er også sentralt i denne sammenhengen. Monopolregimet forsøkte å etablere en balanse mellom hensynet til et velfungerende teleselskap og hensynet til forbrukerne. Viktige virkemidler var leveringsforpliktelser og politisk prissetting. Etter hvert ble imidlertid monolet sterkt kritisert for å føre til høye priser for forbrukerne. I liberaliseringsprosessen ble derfor forbrukerhensyn fremhevet som hovedmål, og det ble lagt sterk vekt på at konkurransen skulle gi forbrukerne billigere tjenester.

⁹ St. prp nr 70 (1995-96) *Om avvikling av resterende eneretter i telesektoren.*

Disse hensynene representerer mer enn argumenter i en debatt om stat vs. marked. Som vi var inne på i forrige kapittel utgjør de sentrale og varige spenningsforhold i telesektoren der ulike mål står mot hverandre. I det følgende skal vi gå nærmere inn på selve liberaliseringsprosessene og vi vil i denne gjennomgangen blant annet se hvilke drivkrefter som medvirket til at tyngdepunktet i debatten ble forskjøvet og den politiske konklusjonen endret seg.

EU's rammeverk for liberalisering

Liberaliseringen av telesektoren skjedde skrittvis i løpet av 1980- og 90-tallet, og i løpet av disse årene fikk EF (senere EU) etter hvert stadig større betydning for telepolitikken. EF tok de første initiativer på telekommunikasjonsområdet i 1984. Da Europakommisjonen la fram en anbefaling om harmonisering av telesektoren i medlemslandene.¹⁰ Etter at Enhetsakten trådte i kraft i 1986, ble anbefalingen fulgt opp av en grønnbok som la det politiske grunnlaget for å inkludere telekommunikasjoner i det indre markedet,¹¹ og dermed åpne telesektoren for konkurranse. Markedet for terminalutstyr, altså telefonapparater, telefakser, hussentraler og lignende, ble liberalisert i 1990.¹² Deretter ble det åpnet for konkurranse på andre teletjenester enn taletelefoni, det vil si tjenester som teletorg og dataoverføring.¹³

Utover på 1990-tallet fikk telesektoren stadig sterkere oppmerksomhet. I 1992 satte EF i gang en større høringsrunde om fremtidig regulering av telemarkedet som ledet frem til at Unionsrådet konkluderte med at alle offentlige taletelefontjenester skulle liberalise-

¹⁰ 84/549/EC Council Recommendation concerning the implementation of harmonization in the field of telecommunications.

¹¹ COM(87)290 Green Paper on the development of the Common Market for telecommunications services equipment.

¹² 88/301/EEC Commission Directive on competition in the markets in telecommunications terminal equipment

¹³ 90/388/EEC Commission Directive on competition in the markets for telecommunications services

res.¹⁴ En arbeidsgruppe ledet av Martin Bangemann, daværende leder av Generaldirektorat 13 i Europakommisjonen, la i 1994 fram en rapport om Europa og det globale informasjonssamfunn¹⁵ der det ble anbefalt at også infrastrukturen, det vil si telenettene, burde avmonopoliseres.¹⁶ Da denne anbefalingen ble fulgt av vedtak i Unionsrådet, var tidsplanen lagt for full konkurranse i telesektoren, der taletelefoni og infrastruktur som de siste beskyttede områdene skulle liberaliseres innen 1. januar 1998.¹⁷ Utviklingen i EF/EU er derfor en viktig forklaringsfaktor for hvorfor telesektoren ble liberalisert i hele EØS-området. Den er imidlertid ikke tilstrekkelig til å forklare hvorfor nasjonal politikk utviklet seg som den gjorde. For eksempel må tempoet i de nasjonale prosessene, og hvilke konkrete utslag liberaliseringen ga, forklares ut fra nasjonale forhold (Skogerbø og Storsul 1999).

Den norske liberaliseringsprosessen¹⁸

I Norge startet liberaliseringen midt på 1980-tallet og hadde form av en gradvis avvikling av Televerkets eneretter på telekommunikasjon. Som vi skal se, var liberaliseringen delvis styrt av intern nasjonal politikk og delvis av internasjonale strømninger og EF/EUs regelverk. Selve prosessen

¹⁴ SEC (92) 1048 final *Communication by the Commission. Review of the situation in the telecommunications services sector*; Resolusjon 93/C213/01 *Council Resolution on the review of the situation in the telecommunications sector and the need for further development in that market*

¹⁵ Bangemann, Martin m.fl. (1994) *Europe and the Global Information Society*, Recommendation to the European Council, Brussels.

¹⁶ Dette spørsmålet ble utredet i to grønnbøker om liberalisering av infrastrukturen, publisert henholdsvis i november 1994 og januar 1995 (COM(94)440final *Green Paper on the Liberalisation of Telecommunications Infrastructure and Cable Television Networks part I* og COM(94)682 *Green Paper on the Liberalisation of Telecommunications Infrastructure and Cable Television Networks part II*).

¹⁷ 94/C379/03 *Council Resolution on the principles and timetable for the liberalization of telecommunications infrastructure*. Tidsplanen åpnet imidlertid for at noen land med dårligere utbygd infrastruktur kunne ha et litt roligere tempo.

¹⁸ Denne delen bygger i stor grad på Skogerbø og Storsul 1999. Vi har imidlertid endret litt på periodiseringen av de tre fasene.

sen kan deles inn i tre faser. I den første fasen – *initieringsfasen* 1983–1988 – ble grunnlaget for et regimeskifte fra monopol til markedsregulering lagt. I den andre fasen – *liberaliserings- og omdanningsfasen* 1989–1997 – ble telesektoren liberalisert og Televerket omdannet fra forvaltningsbedrift til aksjeselskap. Den tredje fasen – *implementeringsfasen* 1998–2003 – er fasen der det liberaliserte teleregimet har blitt iverksatt.

Initieringsfasen 1983-1988

Den første fasen hadde ideologisk karakter og la grunnlaget for utviklingen av monopolene. Startskuddet for teledebatten i Norge gikk i 1982–83 da det såkalte Teleutvalget la frem sine to rapporter: Den første om Televerkets fremtidige organisering,¹⁹ og den andre om utbygging av fremtidige telematikknett og -tjenester i Norge.²⁰ Telematikkinnstillingen ble regnet som svært fremsynt og pekte på at stadig nye teletjenester ville bli utviklet og at behovet for avansert infrastruktur ville øke. Denne oppfatningen ble forsterket av at Televerket samtidig startet forsøk med bredbåndnett i Norge. Det største, det såkalte Jevnaker-prosjektet, prøvde ut en rekke avanserte teletjenester, som blant annet fjernarbeid, telemedisin og lokalkringkasting (Mathisen 1987, Skogerbø 1988; se også Jansen 1998).

Samtidig skjedde det en politisk dreining mot nyliberalisme, og argumenter om liberalisering av statlig tjenesteyting i alle sektorer fikk stadig sterkere gjennomslag. Til sammen bidro dette til at det ble stilt spørsmålsteget ved om monopolene var en hensiktsmessig reguleringsform for telesektoren. Burde Televerket fortsatt ha monopol på all telekommunikasjon, eller kunne deler av televirksomheten åpnes for konkurranse? Selv om forholdet mellom monopol og konkurranse ikke var tema da organiseringen av televirksomheten ble utredet i 1984,²¹ var slike forslag fremme i den offentlige debatten som fulgte.

¹⁹ NOU 1982:2 *Teleutvalgets utredning I: Televerkets situasjon og oppgaver i 80-årene.*

²⁰ NOU 1983:32 *Teleutvalgets utredning II: Telematikk.*

²¹ NOU 1984:29 *Organisering av Televerket i Norge.*

Det første svaret kom i 1985 gjennom en stortingsmelding som la grunnlaget for en forsiktig liberalisering av telesektoren.²² Det første som ble liberalisert var bedrifts- og husstandsinterne nett. Samtidig kom det nye forskrifter for kabelnett for kringkasting der strukturen i nettene ble tilpasset et framtidig telematikknett.²³ Det innebar at Televerket ikke lenger hadde enerett på å legge telefonlinjer og kontakter innenfor bedrifter og hus, og det ble formelt gitt grønt lys for private kabel-TV-selskap. Videre ble det åpnet for konkurranse på terminalutstyr fra 1988 slik at det ble flere forhandlere av telefoner, teletstyr og telefonsentraler.²⁴ For å håndtere den nye markedssituasjonen ble Statens Teleforvaltning opprettet, for å overta noen av forvaltnings- og reguleringsoppgavene som tidligere lå hos Televerket, først og fremst teknisk godkjenning av teletstyr.²⁵ Dessuten ble Televerkets konkurransevirkosomhet skilt ut i et eget selskap, TBK.²⁶

Dermed var det juridiske telemonopolet i realiteten brutt. Televerket hadde riktignok fortsatt enerett på offentlige teletjenester og infrastruktur, men liberaliseringsprosessen hadde startet. En konsekvens av denne tidlige liberaliseringen, om enn uintendert, var at TBK mislyktes i møtet med markedet. Selskapet greide så vidt å unngå konkurs og kom kun gjennom etter hardhendt rasjonalisering av virksomheten. TBKs krise ble en viktig erfaring for Televerket, og da nye deler av televirkosomheten ble konkurranseutsatt stilte institusjonen langt bedre forberedt, og kunne utnytte sine konkurransemessige fortrinn isteden for å bli utkonkurrert av nye aktører.

Med tanke på at statsmonopol hadde vært den sentrale forvaltningsmodellen siden 1899, var det en omfattende endring av telepolitikken som ble foretatt i initieringsfasen. Forvaltningsmodellen ble erstattet, og det

²² St. meld nr 48 (1984-85) *Om Televerkets videre organisering og virkemåte.*

²³ Ot. prp nr 56 (1985-86) *Endringer i Telegrafloven (private kabelnett anlegg).*

²⁴ St. meld nr 32 (1986-87) *Hovedretningslinjer for grensesnitt mellom Televerkets monopol- og konkurranseområde.*

²⁵ St. prp nr 98 (1985-86) *Om etablering av et nytt forvaltningsorgan på telekommunikasjonsområdet.*

²⁶ St. prp nr 92 (1986-87) *Om opprettelse av Televerkets konkurranseselskap TBK AS.*

ble vedtatt grunnleggende endringer i reguleringsmodellen ved at de første regulatoriske elementene ble skilt fra produksjonen av tjenester gjennom etableringen av Statens Teleforvaltning. I europeisk sammenheng skjedde denne utskillingen tidlig. Svært få land utenom USA hadde på dette tidspunktet etablert egne tilsynsorganer for telesektoren, og i EF ble direktivet om dette først vedtatt i 1990.²⁷

Liberaliseringen på 1980-tallet var imidlertid på ingen måte et særnorsk fenomen. I USA ble teleselskapet AT&T, som hadde hatt tilnærmet monopol siden århundreskiftet, splittet opp og telesektoren reregulert for å fremme konkurranse i 1982. I Storbritannia ble telemarkedet liberalisert samme år, og British Telecom ble privatisert i 1984. Erfaringene fra USA og Storbritannia viste at monopolene kunne brytes, noe som ledet til at det i flere europeiske land og i EF ble stilt spørsmål ved den fremtidige reguleringen av telesektoren. Det ble også etter hvert åpenbart at nasjonale og teknologispesifikke reguleringsmekanismer ble utfordret av kommunikasjonstjenester som krysset grenser både mellom land, som for eksempel satellittkommunikasjon, og mellom sektorer, slik nye digitale medier gjør. Det er verdt å merke seg at norske styresmakter tok disse spørsmålene opp til debatt og gjorde vedtak i forkant av EFs organer.

Den påvirkningen som både Norge og EF ble utsatt for, ble forsterket av at tele- og IT-industrien allierte seg på tvers av landegrenser og arbeidet for liberalisering. Innen EF ble det som nevnt utviklet sterke allianser mellom Kommisjonen og industrien for å imøtegå liberaliseringsmotstand i medlemsstatene. Nasjonalt brukte industriinteressene de samme argumentene og alliansen med Kommisjonen for å bryte monopolene og deregulere markedene (Dang-Nguyen et al. 1993, Sandholtz 1993, 1996, Skogerbø 1996, Skogerbø og Storsul 2000).

En årsak til at industrien fikk så vidt sterk innflytelse på 1980-tallet finner vi i det politiske gjennomslaget for nyliberalismen. Forbrukerens valgfrihet i markedet ble fremhevet som idealet, og offentlig regulering gjennom mo-

²⁷ 90/388/EEC *Commission Directive on competition in the markets for telecommunications services*

nopler ble sterkt kritisert. Noen svært synlige konsekvenser av dette var at kringkastingsmonopolene i Europa ble opphevet, og telesektoren politisert. I Norge initierte borgerlige regjeringer den første teleliberaliseringen. Da den borgerlige koalisjonsregjeringen i 1986 ble avløst av en Arbeiderparti-regjering førte dette imidlertid ikke til noen endringer i den telepolitiske hovedkursen som var trukket opp. Det var likevel fortsatt sterk konflikt omkring hvor langt liberaliseringen skulle gå. Hovedskillelinjen gikk mellom Høyre og Fremskrittspartiet (Frp) som ønsket full liberalisering og Arbeiderpartiet (Ap) og Sosialistisk Venstreparti (SV) som ønsket fortsatt monopol på infrastruktur og taletelefoni. Som vi skal se, ble liberaliseringsmotstanden gradvis svakere i årene som fulgte.

Liberaliserings- og omdanningsfasen – 1989–1997

Fra 1989 økte tempoet i liberaliseringsprosessen ytterligere, da det ble innført konkurranse på verdiøkende tjenester og datakommunikasjon.²⁸ I 1990 ble det vedtatt å innføre duopol på mobiltelefonimarkedet, ved at to konkurrerende mobiltelefonoperatører fikk konsesjon.²⁹ Dette gjaldt bare for den digitale mobiltelefonistandarden GSM.³⁰ Vedtaket ble implementert høsten 1993 da Televerket gjennom Tele Mobil (nå Telenor Mobile) og NetCom GSM åpnet to konkurrerende GSM-nettverk. Analog mobiltelefoni, den såkalte NMT-standard, forble monopolområde for Televerket. Med disse vedtakene var store deler av telesektoren liberalisert, men staten hadde fortsatt enerett på infrastruktur (det offentlige telenettet) og taletelefoni³¹ som var de absolutt største virksomhetsområdene i Televerket, samt på satellittjenester og leide linjer, noe som innebar at de som leide faste samband ikke kunne videreselge overskuddskapasitet.

²⁸ St. meld nr 38 (1988-89) *Om hovedlinjer for organisering av verdiøkende teletjenester m.v.*

²⁹ St. meld nr 49 (1989-90) *Om vurdering av monopol eller konkurranse for tilbud av mobilteletjenester.*

³⁰ GSM er betegnelsen på den første europeiske standarden for digital mobiltelefoni. Senere er UMTS utviklet som en ny digital standard med større kapasitet og hastighet. Denne er imidlertid i liten grad utbygd.

³¹ Eksempler på andre teletjenester er verdiøkende tjenester som teletorg og datakommunikasjon.

Samtidig med at disse vedtakene ble implementert ble oppmerksomheten for alvor dreid mot *institusjonaliseringen* av telepolitikken. Denne debatten hadde startet tidlig på 1980-tallet da Høyre og Frp ønsket å omdanne statsmonopolet til aksjeselskap. Fra slutten av 1980-tallet ble dette spørsmålet stadig mer aktuelt. Ap og sentrumspartiene gikk på dette tidspunktet fremdeles imot en så radikal omdanning av institusjonen, derfor ble det første resultatet av denne prosessen at Televerket i 1991 fikk konsernstruktur, men fortsatte som en etat innenfor statsadministrasjonen.

I 1992–93 ble spørsmålet om omdanning til aksjeselskap tatt opp igjen,³² denne gang mer eller mindre drevet frem av Televerket selv, i allianse med Arbeiderpartiet og sentrumspartiene. I denne sammenheng er det vanskelig å se bort fra betydningen av at Tormod Hermansen i 1991 tiltrådte som ny toppsjef for etaten etter Kjell Holler. Hermansen hadde i 1986 ledet et utvalg som la fram en innstilling om modernisering og liberalisering av statsadministrasjonen. I tillegg hadde han som arbeiderpartimedlem og tidligere departementsråd i Finansdepartementet gode kontakter både til regjeringspartiet, fagbevegelsen og byråkratiet. Med Hermansens inntreden fikk Televerket en toppsjef som både var tilhenger av økt konkurranse i sektoren, og som hadde stor tillit i de politiske beslutningsorganene. Da Ap mellom 1991 og 1993 skiftet syn på omdanningen av Televerket, skjedde dette til tross for at LO truet med å bryte forbindelsen med Ap på grunn av denne saken. Innad i Ap var det konflikt om standpunktet, men den nye styringsfilosofien, *New Public Management*, hadde fått fotfeste i partiet. SV og Senterpartiet (Sp) gikk fremdeles imot omdanningen.

Beslutningen om å omdanne Televerket til aksjeselskap i 1994 (fra 1995 omdøpt til Telenor) var et vendepunkt i norsk telepolitikk selv om reguleringsregimet ikke ble vesentlig endret.³³ I 1995 vedtok så Stortinget en ny lov om telekommunikasjon som erstattet Telegraflo-

³² St. meld nr 8 (1991-92) *Om televerksemda i Norge og om fullmakter på statsbudsjettet for 1992 vedkommande telekommunikasjoner* og St. meld nr 67 (1991-92) *Om omorganisering av Televerket*.

³³ St. prp nr 43 (1993-94) *Om tilknytningsform for samferdselsbedriftene*; Ot. prp nr 61 (1993-94) *Lov om omdanning av forvaltningsbedrifta Televerket til aksjeselskap*.

ven av 1899.³⁴ Loven hadde to formål: Implementering av EØS-avtalen og forberedelse av sterkere konkurranse. Med unntak av at det ble åpnet for at ”video på bestilling” kunne leveres i telenettet, endret ikke den nye teleloven grensene mellom monopol- og konkurranseområdene. Ved inngangen til 1996 besto Telenors eneretter dermed fremdeles av teleinfrastruktur og offentlig taletelefoni i faste nett. Loven la imidlertid opp til regulering gjennom konsesjoner, noe som skulle gjøre det mulig å endre disse grensene senere, uten lovendringer.

Våren 1996 la Arbeiderpartiregjeringen fram en proposisjon for Stortinget om avvikling av resterende eneretter i telesektoren.³⁵ Stortingets flertall tilsluttet seg proposisjonen, og det ble vedtatt at det skulle utlyses nye konsesjoner på DCS 1800-systemet³⁶ for mobilkommunikasjon fra 1. november 1996. Samtidig skulle alternativ infrastruktur (for eksempel kabel-tv-nettene, og jernbanens og energiverkenes kommunikasjonssystemer med mer) kunne brukes til andre tjenester enn telefoni. Telenors enerett på offentlig svitsjet taletelefoni (det vil si alminnelig fasttelefoni) og infrastruktur til telefoni skulle avvikles 1. januar 1998.

I løpet av denne fasen – 1989–1997 – fant det sted et temposkifte i norsk liberalisering. Norge var lenge en av de mest liberale statene i Europa i telepolitisk forstand, og frem til 1994 ble en rekke telepolitiske vedtak både fattet og implementert *før* tilsvarende skjedde på EU-nivå. Dette gjaldt både de institusjonelle aspektene, som for eksempel opprettelse av et frittstående reguleringsorgan, og liberaliseringen av delmarkeder som terminalutstyr, verdiøkende tjenester og mobiltelefonitjenester.³⁷

³⁴ Ot. prp nr 36 (1994-95) *Lov om telekommunikasjon*.

³⁵ St. prp nr 70 (1995-96) *Om avvikling av resterende eneretter i Telesektoren*.

³⁶ DCS 1800 (Digital Cellular System) er en Europeisk standard for mobiltelefoni i frekvensbåndet 1800 MHz (De første GSM-lisensene var basert på 900 MHz-båndet).

³⁷ Også i nordisk sammenheng var den norske politikken liberal, men ettersom systemene i utgangspunktet var så forskjellige er de vanskelige å sammenligne: Finland hadde fram til 1994 en rekke lokale telefonselskaper som hadde monopol i hvert sitt lokalområde, mens staten hadde monopol på riks- og utenlandstrafikk. I Danmark hadde staten samme rettigheter som i Finland, men telefonselskapene i Danmark hadde regionale, ikke lokale, monopoler fram til 1996. Sverige

På begynnelsen av 1990-tallet endret norske styresmakter sin rolle fra å være en pådriver i liberaliseringsprosessen, til nærmest passivt å tilpasse norske lover til den europeiske tidsplanen for full liberalisering. Dette skiftet kan dels forklares ved at EØS-avtalen trådte i kraft. Norge ble dermed formelt forpliktet til å følge EUs regelverk. EUs regelverk la imidlertid ingen begrensninger på statenes muligheter til å liberalisere raskere enn de felles tidsplanene. Det norske temposkiftet må derfor også forklares ut fra nasjonale forhold. Slik vi tolker disse prosessene, er en viktig forklaring at omdannelsen av Televerket utløste store politiske konflikter, og at en forsøkte å holde konfliktnivået lavere på andre telepolitiske områder. Et middel til å dempe konfliktnivået var å senke tempoet og gå mest mulig i takt med andre land.

Da vedtaket om full liberalisering ble fattet i 1996, hadde de tidligere liberaliseringsmotstandene Ap og SV snudd, og kun Sp og Rød Valgallianse (RV) stemte imot. En viktig grunn til at enigheten om liberaliseringen nå var såpass bred, var at spørsmålet av majoriteten ikke lenger ble sett som politisk, men som noe som måtte gjøres uansett. For det første ble argumenter om at konkurranse ville gi forbrukerne billigere og bedre tjenester enn det monopolet kunne tilby, gjentatt og forsterket. For det andre ble tilpasning til EUs regelverk brukt som selvstendig argument av både Arbeiderpartiregjeringen, opposisjonspartier og representanter for næringen for å forklare hvorfor reguleringsregimet og prinsippene for fordeling og spesielt prising måtte endres. For det tredje ble det i den politiske debatten stadig referert til at den teknologiske utviklingen gjorde liberalisering nødvendig. I liberaliseringsproposisjonen³⁸ ble det argumentert for at digitalisering gjorde det vanskelig å fortsatt håndheve eneretten på taletelefoni, blant annet ved at telefontjenester ble tilgjengelige over Internett. Til sammen skapte disse ulike faktorene en sterk forestilling om at norsk telepolitikk ble determinert av internasjonale teknologiske og økonomiske krefter utenfor nasjonal politisk kontroll.

hadde som Norge et sentralisert Televerk som i motsetning til i Norge hadde et reelt, men ikke lovfestet monopol fram til 1980-tallet, da nye leverandører gikk inn i delmarkeder.

³⁸ St. prp nr 70 (1995-96) *Om avvikling av resterende eneretter i Telesektoren*.

Implementeringsfasen 1998 - 2003

Den foreløpig siste fasen i liberaliseringsprosessen har vi kalt implementeringsfasen. Dette er tiden etter at de siste delene av Telenors eneretter ble avvirket og da et nytt regime for et liberalisert marked ble implementert. Resten av denne rapporten handler om denne fasen. Her skal vi derfor kort gjøre rede for to trekk som var særlig fremtredende i denne fasen.

For det første innebar liberaliseringen en maktforskyvning mellom politiske aktører, ettersom makt over teleutviklingen ble overført fra Stortinget til markedet og reguleringsorganer. ESA, Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet (PT) har blitt viktigere for aktørene i telemarkedet enn politiske organer. Eksempler på dette er Tele2, Teletopia og Netcom som i flere saker har klagd Telenors adferd i markedet inn for reguleringsorganene for å få endret praksis. I en rekke saker har Post- og teletilsynet også gått inn og regulert priser og praksis. Europakommisjonen stoppet i 1998 etableringen av selskapet *Nordic Satellite Distribution* som ville fått tilnærmet monopol på satellittdistribusjon i Norden. På samme måte ble fusjonsplanene mellom Telenor og det svenske statsselskapet Telia behandlet av Europakommisjonen som krevde endringer i de to selskaperes portefølje for å godkjenne fusjonsplanene. Noen av endringene ble gjennomført før fusjonen brøt sammen høsten 2000. Denne maktforskyvningen fra politisk valgte organer til reguleringsmyndigheter innebærer nye utfordringer for hvordan politiske målsettinger best skal nås. I et liberalisert regime må politikken operasjonaliseres gjennom lover og regelverk og ikke gjennom direkte styring av monopolselskaper (se for eksempel Tranøy og Østerud 2001).

Det andre særtrekket er at institusjonelle endringer ble viet svært mye oppmerksomhet i denne fasen, og det var flere debatter om hva slags selskap Telenor burde være. Dette var delvis en debatt om hvorvidt selskapet burde hel- eller delprivatiseres, og i 2000 ble selskapet børsnotert og delprivatisert. Samtidig var det en debatt om hvilken posisjon selskapet burde ha internasjonalt, og om det burde inngå allianser med utenlandske selskaper. Et sentralt eksempel også i denne sammenheng var de mislykkede forsøkene på en fusjon mellom Telenor og Telia.³⁹

³⁹ Se Skogerbø 2001 for en analyse av dette utfallet.

I det politiske miljøet i Norge var det stor enighet om at fusjon var ønsket.⁴⁰ Denne store enigheten kan synes paradoksal. Tidligere argumenter om at telesektoren burde liberaliseres fordi konkurranse i markedet ville gi bedre og billigere tjenester, står tilsynelatende i motsetning til å tillate at de to største aktørene i det nordiske markedet skulle kunne slå seg sammen. Fusjonen ville effektivt fjernet konkurransen på Internettmarkedet og svekket den lille konkurransen som var i det øvrige telemarkedet betydelig. Det synes her som at et industripolitisk ønske om å bevare et nasjonalt industrielt lokomotiv (om enn med hovedkontor i Sverige) var viktigere enn hensynet til å fremme konkurranse for å gi forbrukerne bedre og billigere tjenester.

Avslutning

I løpet av et drøyt tiår gjennomgikk teleregimet omfattende endringer. 1. januar 1998 var det hundre år gamle monopolregimet avskaffet, og konkurranse og markedsreguleringer hadde overtatt som styrings- og allokeringssystemer. Til tross for disse store endringene var de politiske og økonomiske spenningsforholdene relativt stabile, selv om det var endringer i hvilke hensyn som ble sterkest vektlagt.

Den viktigste politiske endringen var at teorien om at telesektoren var et naturlig monopol, ble eksplisitt forkastet av politikerne. Parallelt ble forestillingen om at markedet kunne gi bedre insitamenter til innovasjon og teknologiutvikling, vektlagt langt sterkere enn tidligere. Hensynet til rettferdig fordeling spilte fortsatt en sentral rolle i debatten, og det var bekymring for at markedet ville gi uønskede resultater i form av ulikheter i pris- og tjenestetilbud. Det var derfor politisk viktig å få på plass reguleringsmekanismer som kunne kompensere for slike effekter av markedet. Forholdet mellom produsenter og konsumenter var imidlertid fortsatt uforløst. Som vi har sett, var et av de viktigste argumentene for liberaliseringen at dette skulle sikre konsumentene bedre og billigere tjenester. På den andre siden var det et sterkt ønske om å bevare et industrielt lokomo-

⁴⁰ Det eneste stortingspartiet som gikk mot fusjonsplanene var SV, som ikke ønsket å privatisere selskapet.

tiv, og den politiske støtten til Telenor-Telia-fusjonen kan best forstås i lys av dette.

Disse spenningsforholdene har altså vært virksomme i telepolitisk debatt et århundre selv om vektlegging og prioriteringer har variert. Som vi skal se i de neste kapitlene har spenningene de siste årene fått ny aktualitet når det liberaliserte teleregimet er implementert.

Kapittel 3 Det liberaliserte teleregimet

Parallelt med liberaliseringen av telemarkedet ble det innført et omfattende sett av nye reguleringer. Liberaliseringen var dermed ikke bare en deregulering av Telenors eneretter, men også en reregulering av sektoren. Det er tre hovedgrunner til at telesektoren ble reregulert som et resultat av liberaliseringen: 1) Sikring av felles standarder. Konkurrenter ville ellers kunne velge inkompatible løsninger, og dermed bygge tekniske og økonomiske barrierer mot konkurransen. 2) Fremming av konkurranse ved å hindre den dominerende aktøren i å bruke sin markedsrett til å motvirke nyetableringer. Ved avviklingen av Telenors eneretter hadde selskapet fortsatt *de facto* monopol i de fleste markeder, og uten omfattende regulering kunne Telenor benytte sin markedsrett til å gjøre det vanskelig for nykommere. 3) Å kompensere for at markedet kunne fordele skjævt. Det ble antatt at ulike regioner og kundegrupper kunne være ulønnsomme og dermed få høyere priser og dårligere tilbud dersom reguleringer ikke motvirket dette.

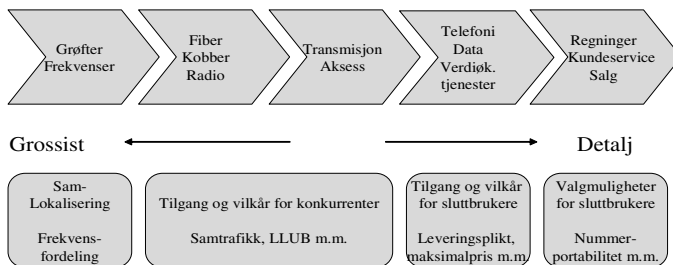
Det er de to siste formene for markedsregulering – regulering for konkurranse og regulering for fordeling – vi skal se nærmere på i dette kapitlet. Her vil vi først gi en oversikt over sentrale prinsipper i reguleringsregimet. Deretter skal vi se nærmere på de viktigste reguleringsinstrumentene.

Reguleringsprinsippene

For å gi en oversikt over de viktigste prinsippene for regulering vil vi ta utgangspunkt i en forenklet versjon av verdikjeden i telemarkedet (figur 3.1.). En verdikjede viser hvordan framstilling av et produkt eller en tjeneste er avhengig av innsatsfaktorer på ulike nivåer. Ofte vil det være ulike aktører som leverer innsatsprodukter på de ulike nivåene, og de kan helt eller delvis sees som separate markeder. Starter vi fra venstre i telesektorens verdikjede, ser vi at telekommunikasjoner krever fysisk rom i form av kabelgrøfter og radiofrekvenser. Her kan kabler, vanligvis kobber eller optiske fiber, legges i grøftene, eller radiolinjer og basisstasjoner bygges, som grunnlag for nettverk. Disse nettverkene muliggjør overføring av signaler og dermed tilgang til tjenester for kundene. Tjenestene som tilbys kan for eksem-

pel være taletelefoni, datatjenester eller andre former for verdiøkende tele-tjenester. Til slutt betjenes kundene, og tjenestene selges til sluttbrukerne.

Figur 3.1. Verdikjeden og reguleringsformer i telekommunikasjonsmarkedet



Betraktet på denne måten ser vi at telekommunikasjoner har en lang verdikjede der hvert ledd kan betraktes som et atskilt marked. Generelt sett kan man si at disse markedene kan deles inn i to kategorier. I de første leddene av verdikjeden (på venstre side i figuren) finner vi markedene der teleselskapene kjøper nettkapasitet og tjenester av hverandre for videresalg eller for å utvikle egne teletjenester som de tilbyr sluttbrukerne. Dette utgjør grossistmarkedene. I siste ledd av verdikjeden (til høyre i figuren) finner vi detaljmarkedene, det vil si markedene for de enkelte teletjenestene vi benytter, som vi abonnerer på og betaler for som sluttbrukere.

Reguleringer har blitt innført på alle nivåene av verdikjeden og vi skal her se på noen eksempler: Starter vi igjen fra venstre ser vi at frekvenser er en begrenset ressurs som derfor har blitt regulert med konsesjoner. For eksempel krever kringkasting, drift av radiosamband, og ikke minst mobiltelefoni, konsesjon. Tilsvarende finnes det noen regler om hvor og hvordan avtaler om kabling kan inngås, mobilmaster settes opp og grøfter graves.⁴¹ Ryddige betingelser for etablering av nettverk er nødvendige for at nettverkene i det hele tatt skal kunne utvikles.

⁴¹ Samferdselsdepartementet (2001) *Den som ikke graver en grøft for andre faller selv deri...* Rapport fra arbeidsgruppe om fremføringsveier for telenett

<http://odin.dep.no/sd/norsk/publ/rapporter/028021-220004/index-dok000-b-n-a.html> 13.10.03.

Regulering for konkurranse

De viktigste virkemidlene for å fremme konkurranse er knyttet til neste ledd i verdikjeden og handler om å sikre at teleselskapene kan benytte hverandres nettverk og tjenester. Dette gjelder for eksempel regulering av muligheter og vilkår for *samtrafikk*. Samtrafikk er det som muliggjør kommunikasjon mellom ulike operatørers nettverk og er nødvendig for at telenettene skal fungere som ett enhetlig nettverk (Melody 1997). Hvis en av NetComs kunder ønsker å ringe en av Telenors kunder er samtrafikk mellom disse nettene en forutsetning. Det er også nødvendig for operatører, for at disse skal kunne kjøpe og bruke overføringskapasitet fra hverandres nettverk.

Samtrafikk reguleres med hensyn til tilgang, vilkår og pris. For det første er Telenor, som en aktør med sterk markedsstilling, forpliktet til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang eller samtrafikk. Det betyr at Telenor er forpliktet til å gi sine konkurrenter nettilgang. For det andre skal slik tilgang gis på objektive, oversiktlige og ikke-diskriminerende vilkår. Hensikten med dette er at Telenor ikke skal kunne operere med betingelser for tilgang som effektivt stenger konkurrentene ute, for eksempel ved å stille andre tekniske krav til selskap som ønsker samtrafikk enn det de gjør for egne tjenester. Det viktigste vilkåret for tilgang til samtrafikk er imidlertid priser, og disse reguleres ut fra to hovedprinsipper. Det ene er at prisene skal være ikke-diskriminerende. Telenor skal ikke ta høyere priser av konkurrentene enn det de tar internt i selskapet. Dette er grunnleggende for at konkurrentene skal kunne ha mest mulig like vilkår som Telenor. For det andre skal prisene være kostnadsorienterte. I et fungerende marked antas det at prisfastsetting skjer som et resultat av forholdet mellom tilbud og etterspørsel. I et marked uten effektiv konkurranse kan imidlertid det dominerende selskapet utnytte sin markedsposisjon og overprise nettilgangen. Derfor ønskes andre prinsipper for prisfastsetting, og kostnadsorienterte priser skal være et slikt prinsipp idet det fastslår at prisene skal reflektere kostnadene ved å gi tilgang til nettene.

Disse prinsippene for vilkår og prising av samtrafikk kan synes innlysende. Som vi skal se i neste kapittel er imidlertid praktiseringen av disse bestemmelsene et av de viktigste områdene for konflikt i telesektoren. Hvordan

kan en for eksempel vite at vilkår og priser er ikke-diskriminerende? Telenor er både nettoperatør og tjenesteleverandør og er dermed et vertikalt integrert selskap. Det er derfor vanskelig – både for myndigheter og konkurrenter – å få full oversikt over alle selskapsinterne priser og vilkår. Det er for eksempel vanskelig å vite hvilke priser Telenor Networks tar for at Telenor Mobile skal bruke Telenor Networks fiberkabler, og at disse er de samme som prisene NetCom må betale. Videre, hva betyr egentlig kostnadsorienterte priser? Hvilke kostnader er det som her skal regnes med? Er dette kun dagens kostnader ved å drifte nettverket? Skal også de historiske kostnadene ved utbygging av nettet regnes med? Hva med kostnadene knyttet til framtidige investeringer? De ulike aktørene har, som vi skal se i neste kapittel, svært ulike syn på dette.

I tillegg til samtrafikkreguleringene er det også spesifikke reguleringer som skal åpne opp lokalnettet, eller *the local loop*, som er de siste kilometerne med nettverk frem til sluttbrukerne. Dette er ansett spesielt viktig fordi Telenor eier kobbernettet, som er den teknologien som forbinder de fleste husstandene til det større nettverket. Telenor har derfor et effektivt monopol på lokal nettilgang. Spesifikke reguleringer har blitt sett som nødvendige for å sette konkurrentene i stand til å selge sine tjenester til kundene direkte, uten å gå via Telenor. Det å åpne opp aksessnettet for alle operatører, kalles på engelsk fagspråk for *local loop unbundling* (LLUB). LLUB er et av de tiltakene som ble vedtatt og implementert noen år etter tidspunktet for liberaliseringen (i 2001), fordi samtrafikkreguleringer ikke ble oppfattet som tilstrekkelig til å fremme konkurransen.

I det norske teleregimet er altså regulering av priser og vilkår for nettilgang, samtrafikk og LLUB noen av de viktigste regulatoriske virkemidlene for å fremme konkurranse. Telenor kontrollerer de viktigste nettverkene og det er derfor ansett som nødvendig å regulere markedene slik at selskapet må åpne sine nettverksressurser for konkurrentene. Reguleringsregimet er derfor asymmetrisk og legger sterkere begrensninger på Telenor enn på de mindre selskapene. Uten dette antas det at Telenor ville hatt stor mulighet til å stenge konkurrenter ute.

Helt til slutt i verdikjeden finner vi også noen reguleringer hvis viktigste hensikt er å fremme konkurranse. Dette er reguleringer som skal gjøre

det mulig for sluttbrukerne å velge å skifte operatør på fritt grunnlag. I de første årene etter liberaliseringen var en viktig konkurransehindring på forbrukernivå at forbrukere som ville skifte operatør også måtte skifte nummer. Dette hindret mange i å skifte operatør. Nummerportabilitet ble innført i 1999 og innebærer at en forbruker kan bevare sitt telefonnummer selv om hun skifter teleselskap.

Regulering for fordeling

Reguleringene på det nest siste leddet i verdikjeden omfatter først og fremst tiltak som skulle motvirke uheldige fordelingsvirkninger av markedet. Tidligere var det Televerkets oppgave å sørge for at fordelingspolitiske målsettinger ble nådd. Finansiering kunne skje gjennom krysssubsidiert mellom brukergrupper slik at abonnenter i utkantene betalte tilnæringsvis det samme for telefon som abonnenter i sentrale strøk. Etter liberaliseringen har markedet overtatt som den viktigste fordelingsmekanismen. Men markedet fordeler ofte skjevt fordi noen kundegrupper og regioner vil være mer lønnsomme enn andre. Fra politisk hold ønsket man derfor å unngå et vesentlig dårligere tjenestetilbud og høyere priser til noen grupper. Derfor ble det innført reguleringer som skulle hindre dette. Liberaliseringen i telesektoren viser dermed hvordan både målsettinger og virkemidler som har vært sentrale i den norske velferdsstaten, endres når markedet overtar for statsmonopolene. Parallellt til dette ser vi i flere andre deler av offentlig tjenesteyting som er liberalisert, som for eksempel innen energi og kringkasting der monopolene er brutt og nye reguleringsregimer etablert for å fremme samfunnspolitiske mål.

Det viktigste regulatoriske tiltaket for å kompensere for at markedet kan fordele skjevt, er regulering av universelle tjenester. Begrepet ”pålegg om universell tjenesteyting” (universal service obligations - USO) er gammelt, men ble helt sentralt i den telepolitiske debatten i Europa og USA da telesektoren ble liberalisert. Gitt historiske, institusjonelle og politiske rammer i ulike land, har begrepet hatt litt ulik definisjon, men fellesinnholdet er at staten på ulike vis har pålagt teleoperatører å gi et universelt tilbud om tilknytning til telefonnettet (Hills, 1993, Skogerbø 1996, Storsul 2002). Omfanget av tilbudet er ulikt, fra tilbud om analog telefontjeneste slik

dette ble definert av EU, til tilbud om digital tilknytting som ble inkludert i norske og danske definisjoner (Skogerbø og Storsul 2000, Storsul 2002). Det er også store variasjoner i synet på om tilbudet skal være geografisk definert, det vil si at alle *steder* skal gis et tilbud, eller om det også skal være rettet mot *sosiale grupper* (Schement og Forbes 2000). Tilbud om gratis telefon til hjemløse finnes i enkelte stater i USA, mens USO i Zimbabwe er definert som at alle innbyggere skal ha tilgang til telefon innenfor en radius av fem kilometer fra sitt eget bosted (Mazango 1998).

I Norge, så vel som i EU-regelverket, innebærer universelle tjenester i grove trekk at alle skal sikres tilgang til grunnleggende tjenester, uavhengig av bosted og økonomi. Dette er forsøkt realisert gjennom to reguleringsmekanismer. Den ene er knyttet til at Telenor har leveringsplikt for visse tjenester for å sikre at alle kan få tilgang til disse.

Alle steder med fast helårlig bosetting eller næringsvirksomhet skal tilbys tilknytting til det offentlige telenettet. Tilbudet skal omfatte tilbud om tilknytting til digitalt nett, og tjenestene skal i tillegg til vanlig telefoni omfatte tonesignalering, sperring av utgående samtaler, direkte innvalg og viderekobling av samtale. Bedrifter skal i tillegg kunne få leide linjer. Verken leveringstid, pris eller feilrettings hastighet er nærmere spesifisert, men konsesjonsvilkårene pålegger Telenor å sikre at dersom trådløs tilknytting til nettet tilbys på steder hvor det er ulønnsomt å opprettholde eller drifte andre typer nett:

skal kostnaden for kunden ikke overstige det samlede beløp for abonnement og trafikk (inngående og utgående) beregnet ut fra Telenors standard prislister for tjenester/produkter omfattet av Telenors offentlige telefontjeneste i fastnett.⁴²

Den andre reguleringsmekanismen er knyttet til maksimalpriser for visse tjenester for å sikre geografisk utjevning av priser. Dette gjennomgås detaljert senere i dette kapitlet.

Internasjonalt har det vært mye debatt om behovet for å gi teleoperatører pålegg om å yte visse kommunikasjonstjenester på universelt grunnlag. De

⁴² Konsesjon for Telenor AS, <http://odin.dep.no/sd/norsk/aktuelt/konsesjoner/028021-990028/index-dok000-b-n-a.html>, 13.8.02.

store teleoperatørene argumenterte tidlig med at slike pålegg ville svekke deres konkurransesituasjon, men nådde i liten grad fram overfor politiske myndigheter. I flere land, deriblant Norge, ble det imidlertid åpnet for at det kunne opprettes et fond for finansiering av disse tjenestene, dersom de viste seg å bli en uforholdsmessig tung byrde for operatøren med leveringsplikt. Så langt har verken myndighetene eller teleoperatører sett det som hensiktsmessig å implementere disse ordningene. Det er imidlertid fremdeles omstridt hvorvidt målsettinger om likhet i tilbud bør hjemles i kommunikasjonslovgivningen, eller om slike tiltak bør finansieres over sosialbudsjettene.

Sektorspesifikk regulering

Regelverket som er beskrevet ovenfor, ble utviklet spesifikt for telesektoren. Dette var fordi det generelle lovverket som ellers gjelder for næringslivet, med konkurranseloven som den mest relevante, ble sett på som utilstrekkelig for å sikre de politiske målsettingene. Telemarkedet var for det første teknologisk komplisert og trengte et regelverk for forvaltning av frekvenser, godkjenning av standarder og lignende. Dette kunne imidlertid antakelig gjøres med et mindre omfattende regelverk enn det som ble etablert. Hovedgrunnen til at konkurransereguleringen ble sett på som utilstrekkelig var at dette var et marked der konkurransen først måtte skapes. Konkurransen er der for å passe på at blant annet oppkjøp, fusjoner og prissamarbeid ikke svekker konkurransen i fungerende markeder. I telemarkedet var det i utgangspunktet ingen konkurranse, bare én stor aktør. Et sektorspesifikt regelverk ble derfor sett som nødvendig for å skape konkurranse.

Dette sektorspesifikke regelverket for telesektoren skiller seg fra konkurranseregelverket på flere måter. Den viktigste forskjellen er at det sektorspesifikke regelverket er et asymmetrisk regelverk som legger sterkere begrensninger på aktører med sterk markedsstilling enn på de andre. En aktør med sterk markedsstilling ble definert som en aktør som hadde 25% markedsandel innen et bestemt marked. Slike aktører ble underlagt det regimet vi har beskrevet ovenfor, der de blant annet kunne pålegges å gi andre aktører tilgang til sine nettressurser. Videre kunne slike aktører pålegges leveringsplikt av grunnleggende tjenester. I praksis har dette betydd at Telenor som eneste aktør har fått slike pålegg om å

gi nettilgang til regulerte betingelser, mens andre aktører ikke har hatt slike begrensninger. Hensikten har som nevnt vært at nye aktører skal kunne slippe til i markedet for videre å muliggjøre konkurranse.

Innen konkurranseretten er reguleringen symmetrisk og det påhviler ikke enkelte aktører sterkere forpliktelser enn andre. Videre benyttes ikke begrepet ”sterk markedsstilling” i konkurranseretten. Konkurranseretten benytter isteden begrepet ”dominerende markedsrett”. Konkurranselovutvalget påpeker at det ikke finnes noen entydig definisjon av begrepet, men at ”[i] nyere praksis fra Konkurransetilsynet er ”markedsrett” beskrevet som et foretaks evne til å kunne gjennomføre ikke ubetydelige prisendringer uten at dette får merkbar innvirkning på omsatt kvantum”.⁴³ I mange markeder vil dette innebære at en aktør kan ha vesentlig mer enn 25% markedsandel før den anses som dominerende i markedet og konkurransemyndighetene vil vurdere inngrep.

Et annet vesentlig skille mellom den generelle konkurransereguleringen og den sektorspesifikke er forskjellen mellom ex post- og ex ante-regulering. Samferdselsdepartementet definerer denne forskjellen slik:

Ex post-regulering innebærer at bruken av virkemidlene vurderes fra sak i ettertid, dvs. det konstateres at misbruk av dominerende markedsrett har funnet eller finner sted, og Konkurransetilsynet bruker sine virkemidler for å korrigere adferden. Det er i konkurranseretten ikke noe forbud mot å inneha dominerende markedsrett, det er misbruk av slik markedsrett som er ulovlig.

*Ex ante-regulering innebærer at myndighetene ønsker å korrigere adferd før mulig misbruk har funnet sted, dvs. adferd normeres gjennom et sett av regler i forkant. I lovforslaget gjøres dette ved at de relevante markeder analyseres av Post- og teletilsynet. Dersom slik analyse konkluderer med at det foreligger eller vil foreligge tilbydere med sterk markedsrett innenfor en fremtidig måneders periode, vil Post- og teletilsynet vurdere hvilke virkemidler som er best egnet til å korrigere adferd, slik at misbruk av sterk markedsrett ikke kan finne sted. Det er ingen forutsetning for anvendelse av sektorspesifikke virkemidler at misbruk har funnet sted.*⁴⁴

⁴³ NOU 2003:12 Ny konkurranselov Arbeids- og administrasjonsdepartementet, s56.

⁴⁴ Ot prp nr 58 (2002-2003) Om lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven), s32.

Ut fra dette vil *ex post*-regulering i konkurranseretten være for eksempel inngrep mot prissamarbeid, markedsdeling og påvirkning av anbud. *Ex ante*-regulering i det sektorspesifikke regimet vil i større grad ”ta hensyn til utviklingen frem i tid (*ex ante*)”.⁴⁵ *Ex ante*-reguleringene tar utgangspunkt i forhåndsdefinerte markeder og forsøker å stimulere fremtidig konkurranse i disse. En *ex ante*-regulering vil således gripe inn tidligere enn en *ex post*-regulering. Konkurransetilsynets fullmakt til å gripe inn mot bedriftserved, det vil si fusjoner eller oppkjøp, er imidlertid et eksempel på at konkurranseretten også benytter *ex ante*-regulering (Hope 2003).

De viktigste forskjellene på det sektorspesifikke regelverket og konkurranseregelverket kan altså oppsummeres med at mens det sektorspesifikke regimet er et asymmetrisk *ex ante*-regime som regulerer aktører med sterk markedsstilling, er konkurranseretten et symmetrisk *ex post*-regime som søker å forhindre at aktører med dominerende markedsrettet hemmer konkurransen. Konkurranseretten har dermed høyere terskel for å gripe inn i markedet enn det sektorreguleringen har. For å skape et fungerende telemarked ble det sett som nødvendig med en relativt høy grad av inngrep i markedet, og en modell med sektorspesifikk regulering ble valgt.

Reguleringsinstrumentene

Hovedprinsippene for rereguleringen av markedet, konkurranse og fordeling, er institusjonalisert gjennom et komplekst system av lover, forskrifter og vedtak og forvaltet av ulike reguleringsorganer. Vi skal her gi en kort gjennomgang av de viktigste reguleringsinstrumentene.

Grunnprinsippene for reguleringen av telesektoren ble slått fast gjennom Teleloven av 1995. Selv om loven ble vedtatt før fullliberaliseringen var bestemt, la den det reguleringsmessige rammeverket for et liberalisert regime, i og med at det etablerte en struktur for markedsregulering i stedet for regulering gjennom et offentlig monopol. Denne grunnstrukturen ble ikke vesentlig endret da markedet ble liberalisert fra 1998, selv om justeringer ble vedtatt og nye forskrifter trådte i kraft.

⁴⁵ Ot prp nr 58 (2002-2003) *Om lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)*, s99.

Et sentralt trekk ved loven var at konsesjoner og forskrifter overtok som viktige styringsmekanismer. I monopoltiden ble telesektoren i stor grad styrt gjennom det statlige eierskapet av Televerket/Telenor. I og med at staten var eeneier, var styringen relativt enkel å implementere, og teleprisene ble for eksempel fastsatt gjennom statsbudsjettet. Teleloven av 1995 erstattet Telegrafloven av 1899 og etablerte et reguleringsregime der konsesjoner overtok for direkte styring gjennom eierskap. Aktører med sterk markedsstilling måtte søke om konsesjon for å operere i faste nett, og gjennom denne konsesjonen kunne de bli pålagt forpliktelser om for eksempel dekningsgrad eller prising. I realiteten betød dette at Telenor var den eneste operatøren som trengte konsesjon for sin virksomhet i faste nett. Mindre aktører trengte ingen konsesjon, men måtte registrere seg hos myndighetene. Fravær av konsesjonskrav for disse skulle redusere barrierene for nye selskaper som ville etablere seg i markedet. I tillegg utgjorde loven et rammeverk for regulering av teleterminalutstyr, kabel-TV-nett, taushetsplikt for teleoperatører, behandling av klager, ekspropriasjon med mer.

Loven var en *fullmaktlov*. Den utgjorde rammeverket for regulering av telesektoren, og ga så ”telemetryndigheten” fullmakt til å utstede mer spesifikke regler og *forskrifter* på flere områder. Antallet forskrifter på teleområdet utstedt etter 1995, var imidlertid stort⁴⁶ og gjenspeiler hvor kompleks sektoren er. Den mest grunnleggende forskriften var ”Forskrift om offentlige telenett og offentlige teletjenester”.⁴⁷ Denne spesifiserte de viktigste reglene for sektoren og hvilke prosedyrer som gjaldt for eksempel for registrering av aktører i markedet og slo fast prinsippene for regulering av samtrafikk, slik vi har diskutert ovenfor.

Loven refererte generelt til *telemetryndigheten*. Denne myndigheten omfattet ifølge samme lov flere institusjoner: Kongen (det vil si Regjeringen), Samferdselsdepartementet (SD), Teleforvaltningsrådet og Post- og teletilsynet (PT). Ansvarsfordelingen mellom disse var slått fast i en egen forskrift⁴⁸ samt i instruksene til Post- og teletilsynet. I tråd med disse

⁴⁶ Post- og teletilsynets hjemmeside (<http://www.npt.no>) listet i 2002 opp 39 forskrifter relatert til teleområdet.

⁴⁷ FOR 1997-12-05 nr 1259. *Forskrift om offentlig telenett og offentlig teletjeneste*.

⁴⁸ FOR 2001-08-31 nr 949 *Funksjonsfordeling innen telemetryndigheten*.

hadde Regjeringen og Samferdselsdepartementet ansvaret for å foreslå lovgivning for Stortinget, og departementet hadde myndighet til å innføre forskrifter innenfor rammen av loven, utstede konsesjoner og fastsette konsesjonsbetingelsene.

Post- og teletilsynet ble etablert i 1987 da terminalmarkedene ble åpnet for konkurranse.⁴⁹ Hensikten var å skape et klarere skille mellom administrative oppgaver som skulle ligge i PT og televirksomheten som Televerket (senere Telenor) utøvde, samt å øke avstanden til politikerne. Med den videre liberaliseringen ble flere oppgaver overført til PT. I regelverket som gjaldt i perioden 1998–2003 hadde PT ansvaret for å overvåke markedsaktørene for å påse at de etterlevde det samlede regelverket, registrere markedsaktører som ikke trengte lisens, administrere godkjenninger, kontrollere utstyr, standardisering, frekvensplanlegging og nummeradministrasjon. Videre kunne PT innen disse områdene selv utstede regler. PT skulle også gi råd til departementet og forberede klagesaker.

Post- og teletilsynet ble etablert som et uavhengig administrativt organ under Samferdselsdepartementet. Uavhengighet skulle sikres økonomisk ved at PT ble finansiert gjennom avgifter, og politisk ved at PT ikke skulle motta instruks fra departementet. Det var imidlertid fortsatt bånd mellom departement og tilsyn. Direktøren ble oppnevnt av Regjeringen, departementet avgjorde PTs instruks, og PT var forpliktet til å gi råd til departementet. I tillegg var departementet ankeinstans for en del avgjørelser tatt av PT. Statens teleforvaltningsråd, som også ble oppnevnt av Samferdselsdepartementet, var imidlertid det viktigste klageorgan for klager på individuelle avgjørelser tatt av PT. Det var i spørsmål av såkalt prinsipiell eller politisk art at departementet var klageinstans. Hvilke saker dette var, var et skjønsspørsmål. Mange saker kunne både sees som enkeltavgjørelser og som prinsipielle spørsmål om hvordan regelverket og telepolitikken skulle implementeres. I praksis ble dette avgjort enten ved at Teleforvaltningsrådet selv sendte ankesaker videre når de mente at de var av en slik karakter, eller ved at departementet ba om å få en anke til behandling. Et eksempel på en slik sak var en klage fra Telenor på at Post- og teletilsynet hadde gitt Tele2 adgang til videresalg av abonnementer i

⁴⁹ Opprinnelig het tilsynet Statens teleforvaltning, men da mandatet ble utvidet til å omfatte posttjenester ble navnet endret.

Telenors nett. Teleforvaltningsrådet innstilte på at Tele2 skulle gis rett til videresalg, men saken ble oversendt departementet for endelig avgjørelse. Departementet kom til en annen konklusjon og opphevet PTs vedtak.⁵⁰ Senere har Telenor åpnet for at konkurrentene kan få tilgang til abonnement for videresalg, og Tele2 benytter seg i dag av dette.

Departementets aktive rolle i telepolitikken ble også problematisert i forhold til at staten var hovedaksjonær i det største teleselskapet i Norge. Eierskapet ble utført av Samferdselsdepartementet fram til delprivatiseringen i 2000, da det ble overført til Nærings- og handelsdepartementet. Dette var et svar på kritikk som hadde kommet fram om sammenblanding av rollene som eier og regulerende myndighet. I tillegg ble Telenor delprivatisert. Selv om staten i 2002 fortsatt hadde over 75% av aksjene, innebar delprivatiseringen større avstand mellom staten og selskapet. Statens eierskap var fortsatt betydelig, men det kunne ikke lenger brukes til aktiv utøvelse av telepolitikk. Dette understreker at for å oppnå telepolitiske mål måtte politikken implementeres, ikke gjennom eierskapet, men gjennom regulering av markedet.

Det var altså et komplekst reguleringsregime som var etablert, både i forhold til hva som ble regulert gjennom lov, forskrift og konsesjon, og i forhold til rollefordelingen mellom tilsyn og departement. Vi skal se nærmere på institusjonaliseringen av regelverket for universelle tjenester for å illustrere dette.

Institusjonalisering av universelle tjenester

Leveringsplikten ble implementert ved at Telenor som det største teleselskapet fikk pålegg om å levere grunnleggende tjenester til husstander og bedrifter i hele landet. Denne leveringsplikten ble pålagt Telenor gjennom konsesjonen utstedt av Samferdselsdepartementet. Post- og teletilsynet hadde det generelle ansvaret for å overvåke at konsesjonsvilkårene ble overholdt. Som vi skal komme tilbake til i neste kapittel, har de imidlertid ikke gjennomført systematiske undersøkelser av om leveringsplikten overholdes, men ser det som tilstrekkelig å studere klagesaker fra forbrukere.

⁵⁰ Brev fra Samferdselsdepartementet til Telenor og Tele2 av 11. juni 2003.

Telenors konsesjon åpnet også for at departementet kunne pålegge maksimalpriser på noen tjenester, og dette gjorde de gjennom brev fra departementet til Telenor. Maksimalprisene ble beregnet i forhold til konsumprisindeksen, og i brevet som satte maksimalprisen for 1998–2000 het det at Telenors priser på taletelefoni og leide linjer skulle reduseres med minst 3% i forhold til konsumprisindeksen (KPI-3%).⁵¹ Dette innebar at dersom den generelle utvikling var at prisene steg med for eksempel 4%, kunne teleprisene kun stige med 1%.

I det første brevet av denne typen slo departementet fast at maksimalprisen skulle beregnes ut fra en kurv der både abonnementsavgift og priser for innenlands og utenlandssamtaler, samt samtaler til mobile nettverk, inngikk.⁵² Det var prisutviklingen for den totale kurven som ble regulert. Dette innebar at individuelle tjenester kunne ha prisøkning dersom prisen for kurven totalt sett var innenfor maksimalprisen. Denne prisreguleringen åpnet derfor for rebalansering av prisene, noe som var en viktig reform i de fleste europeiske land der prisene for abonnementer steg mens samtaleavgiften gikk ned. Det er her verdt å nevne at enkelte andre land, som Danmark og Irland, valgte å innføre maksimalpris også på ISDN-tjenester, og innførte spesielle maksimalpriser for småforbrukere for å motvirke at rebalanseringen av prisene ville føre til prisstigning for disse gruppene. Viktige spørsmål i senere kapitler vil være hvor effektive de reguleringene som ble innført, har vært, og hva fraværet av maksimalpriser, for eksempel for ISDN-priser og småforbrukere, har betydd.

Vi kan imidlertid her slå fast at Samferdselsdepartementet hadde en relativt aktiv rolle i implementeringen av det nye regelverket for universelle tjenester. Det var departementet som påla Telenor leveringsplikt og maksimalpris og det var departementet som var ansvarlig for å overvåke at Telenor oppfylte maksimalprisen. Dette skjedde ved at SD krevde å få årlige rapporter fra Telenor om selskapets etterlevelse av prisreguleringene. I disse rapportene kalkulerte Telenor endringer i priser og redegjorde for hvordan disse var i overensstemmelse med departementets krav.

⁵¹ Brev av 26.06.1998 fra Samferdselsdepartementet til Telenor.

⁵² Brev av 20.12.1996 fra Samferdselsdepartementet til Telenor.

Grad av politisering

Dette norske liberaliserte teleregimet var i hovedtrekk ganske likt andre europeiske teleregimer og i tråd med hovedprinsippene for *New Public Management* (se kapittel 1). Direkte politisk styring gjennom statlig eierskap av monopolregimer ble erstattet med indirekte politisk styring gjennom generelle lover, forskrifter og konsesjoner. Videre ble viktige oppgaver i implementeringen av regelverket overført fra politisk styrte departementer til uavhengige tilsyn. Et hovedtrekk i denne prosessen kan betegnes som avpolitisering, idet beslutninger ble flyttet vekk fra direkte politisk kontroll. Slike prosesser fant sted i hele EØS-området, og det er sterke likhetstrekk mellom de nye, liberaliserte teleregimene som ble etablert. Det er imidlertid også forskjeller, og en sammenligning mellom det norske, danske og irske regimet viste at det norske teleregimet skilte seg noe ut (Storsul 2002). Viktige forskjeller var at det norske lov- og regelverket var mindre detaljert, men til tross for generell avpolitisering, mer politisert enn det danske og irske regimet. Dette kommer til uttrykk ved at det norske regelverket ofte var tolkbart, og at Samferdselsdepartementet fortsatt var relativt sterkt involvert, ikke bare i å utforme lover og regler, men også i implementeringen av disse, slik vi har sett forhold til universelle tjenester. Departementet var også ansvarlig for å utforme og utstede konsesjoner både til fastnett- og mobiloperatører, og det var klageinstans for prinsipielle avgjørelser Post- og teletilsynet tok. Slike oppgaver var i Danmark og Irland forsøkt holdt utenfor politisk innflytelse ved at det var reguleringsorganene som håndterte slike spørsmål.

Detaljeringsnivået i regelverket synes å henge sammen med graden av politisering. Norge hadde i forhold til de andre to landene et relativt lavt detaljeringsnivå, men departementet og regjeringen har fortsatt en del andre kanaler for politisk innflytelse også i implementeringsprosessen. To mulige konsekvenser dette kan ha for regulerings effektiviteten kan antydes (Storsul 2002a). På den ene siden er det mulig at et liberalisert marked krever et detaljert regelverk og en depolitisert implementeringsprosess fordi markedsreguleringene bør være klare og forutsigbare for alle aktørene. I så fall kan en lavere detaljeringsgrad være en svakhet i det norske regimet. På den andre siden kan det være at realisering av politiske målsettinger krever aktivt politisk engasjement og at et svært detaljert regelverk vil føre til at aktørene forsøker å oppfylle minimumskravene i regelverket, men aldri mer enn det.

Et eksempel på dette dilemmaet kan vi hente fra debatten om utlysning av konsesjoner til UMTS-nettverket for mobiltelefoni. Her valgte noen land å lyse ut konsesjonen med et gitt sett av kriterier som alle operatører måtte oppfylle, og disse aktørene bød så over hverandre i en auksjon om å få tildelt konsesjon. Andre land, deriblant Norge, valgte å utlyse konsesjonen som en ”skjønnhetskonkurranse” der kriteriene fra myndighetene ikke var detaljerte på forhånd, men der operatørene selv konkurrerte om myndighetenes gunst ved at de for eksempel forpliktet seg til utbyggingshastighet og dekningsgrad. Et sterkt argument for det første alternativet var at en prosess med auksjon og klare kriterier, ville gjøre konkurransen mellom aktørene enklere og de politiske målsettingene klare. Argumentet for det andre var derimot at noen målsettinger er vanskelig å operasjonalisere, og at klare kriterier kan gi lite ambisiøse minimumsløsninger, mens en skjønnhetskonkurranse ville være et insentiv til aktørene om å strekke seg lengst mulig for å nå de overordnede telepolitiske målene. Erfaringene med UMTS-utbyggingen så langt viser imidlertid at begge strategier var problematiske. I de landene som gjennomførte auksjoner, ble den endelige prisen på konsesjonene ofte svært høy. Dette medvirket til at flere teleselskap fikk finansielle problemer da IKT-markedet falt i 2001. Heller ikke i Norge har selskapene levd opp til sine løfter. Et selskap (Broadband Mobile) gikk konkurs, ett leverte tilbake lisensen (Tele2), og de to siste (NetCom og Telenor) har bedt om, og fått, utsettelse på utbyggingskravene.

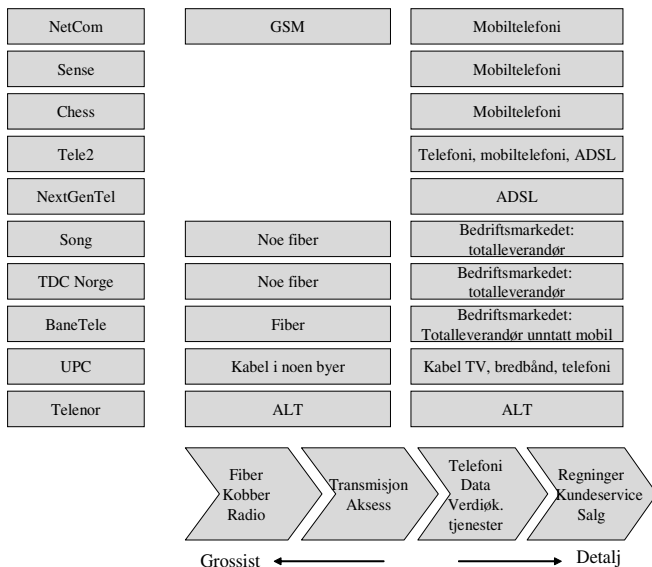
Spørsmålet om hvordan politiske mål best nås i et liberalisert regime, gjennom fortsatt mest mulig politisk innflytelse og et aktivt departement, eller ved transparente regler og implementering uavhengig av politiske organer, er imidlertid et sentralt spørsmål i norsk telepolitikk og vil bli diskutert videre i kapittel 4.

Det norske telemarkedet

Liberaliseringen av telesektoren har ført til at vi nå ikke lenger bare har en teleoperatør, men flere. Figur 3.2. gir et skjematisk overblikk over de aktørene som i 2002 var de største aktørene i det norske telemarkedet. Fremstillingen er gjort med utgangspunkt i deres plassering i verdikjeden. Sammenlignet med Telenor var de andre selskapene små. Ikke engang NetCom

hadde i 2002 mer enn ca 25% av detaljmarkedet for mobiltelefoni og rundt 30% av trafikken på GSM-nettene⁵³

Figur 3.2. Markedsaktørens posisjon i verdikjeden



Figuren viser at Telenor hadde begrenset konkurranse på infrastruktur. Bortsett fra NetComs GSM-nett hadde ingen aktør et eget landsdekkende nettverk som kan konkurrere med Telenor. Song og TDC Norge (tidligere Tele Danmark Internordia) hadde noe nettverk i større byer i Sør-Norge, og Bane Tele hadde fiber mellom en del byer. UPC hadde også kabel-tv-nettverk i noen av de større byene i Sør-Norge og en del kraftverk hadde lokale fibernett. Telenor var imidlertid den eneste fullskala nettverkstilbyderen.

Videre ser vi at mens Telenor var store i alle markedene, både på nett og tjenestesiden, fokuserte de andre selskapene stort sett på et smalere spektrum av tjenester, eller kun på forretningsmarkedet:

⁵³ Post- og teletilsynet (2002) *Det norske mobilmarkedet*. Rapport, Oslo

- NetCom tilbød mobiltelefoni til privat- og bedriftsmarkedet. Selskapet hadde et eget GSM-nett som både betjente egne kunder, samt andre operatører uten egne nett. Til tross for at de hadde egen infrastruktur, var de imidlertid avhengige av å leie kapasitet i andre aktørers transportnett for overføring av store mengder signaler.
- Sense tilbød mobiltelefoni til privat- og bedriftsmarkedet. Selskapet hadde ingen egen infrastruktur og kjøpte GSM-tjenester av NetCom og Telenor. Chess opererte på samme måte, men kjøpte kun GSM-tjenester fra Telenor.
- Tele2 var den av Telenors konkurrenter som gikk bredest ut. Tele2 tilbød et bredt spekter av tjenester, både telefoni, mobiltelefoni og ADSL, og de så både privatmarkedet og bedriftsmarkedet som sine målgrupper. Selskapet hadde imidlertid ingen egen infrastruktur og var avhengig av å kjøpe dette fra andre.
- NextGenTel fokuserte kun på ADSL og tilbød dette til husstander og bedrifter. De hadde ikke eget nett, men monterte sitt ADSL-utstyr i Telenors nett.
- Song og TDC Norge så forretningsmarkedet som sin målgruppe og var totalleverandør av teletjenester til disse. De hadde i begrenset grad eget nett og kjøpte det meste av sine nettverksressurser fra Telenor for å kunne tilby tjenester til sine abonnenter.
- BaneTele satset også på forretningsmarkedet, men var ingen totalleverandør idet de ikke leverte mobile tjenester. Selskapet hadde egen fiber mellom de store byene i Norge, og basert på denne, leverte de egne tjenester. De var imidlertid avhengige av å kjøpe blant annet lokal aksess av Telenor. I tillegg solgte de transmisjonskapasitet til andre teleaktører.
- UPC var først og fremst et kabel-tv-selskap med eget kabelnett i en del større byer i Sør-Norge. Enkelte steder hadde de oppgradert nettet sitt og tilbød telefoni og bredbåndstjenester gjennom dette. De var dermed en av de få aktørene som hadde alternativ aksess til folks husstander.

- I tillegg kom selskap som Teletopia som verken hadde eget nett eller egne abonnenter, men som kjøpte tjenester av Telenor og NetCom som de videresolgte til kundene.⁵⁴

Avslutning

Selv om Telenor ikke lenger hadde et juridisk monopol, kontrollerte selskapet de viktigste nettverksressursene og var den største nettoperatøren i alle nettverksteknologier; fastnett, mobil, kabel og satellitt. Sammenliknet med andre land var dette spesielt. Som oftest fantes det konkurrerende selskaper som hadde en større markedsandel, for eksempel innen mobilmarkedet eller kabelfjernsyn, og som dermed kunne utfordre det tidligere monopolselskapet på disse teknologiene. Slik var ikke situasjonen i Norge. Norske myndigheter hadde heller ikke tatt særskilte skritt for å bryte denne brede dominansen. Da Europakommisjonen behandlet Telia-Telenorfusjonen, krevde EU at selskapenes kabelsatsninger ble skilt ut nettopp for å øke mulighetene for konkurranse mellom selskaper på ulike teknologiske plattformer. Da fusjonen mislyktes, opphørte dette kravet, og det er ikke tatt opp igjen av den norske regjeringen eller Stortinget etter dette. De markedsinngrepene som har vært gjort, har som vi har vist i dette kapitlet, fokusert på å åpne markedet for andre aktører, blant annet ved å regulere tilgangsbestemmelsene, ikke å splitte Telenors sterke og brede posisjon. I 2003 var fremdeles alle andre operatører avhengige av Telenors nettverk og tjenester for å kunne tilby sine egne tjenester.

I hvilken grad skyldtes markedssituasjonen i 2002/2003 at regimet ikke var effektivt nok i å skape konkurranse? Og i hvilken grad ivaretok dette regimet forbrukernes interesser? I neste kapittel skal vi se nærmere på regimets evne til å skape konkurranse, samt til å ivareta fordelingspolitiske målsetninger.

⁵⁴ Teletopia har riktignok konsesjon på et tredje GSM-nett i Norge og har begynt byggingen av dette. Det er imidlertid uklart når kommersiell lansering kan skje. Foreløpig er derfor Teletopia avhengig av å kjøpe nettjenester av Telenor og NetCom (digi.no 11. september 2003).

Kapittel 4 Regimets effektivitet

En av hensiktene med denne rapporten er å evaluere det liberaliserte reguleringsregimets effektivitet i forhold til de opptrukne telepolitiske målene. Effektiviteten i regimet kan imidlertid vanskelig måles direkte fordi grad av måloppnåelse også kan skyldes andre forhold enn selve regimet. Vi har derfor valgt å bruke to hovedstrategier som til sammen vil gi et rimelig grunnlag for en diskusjon og evaluering av regimet. Den ene strategien er at vi har studert hvilke effekter det nye regimet har hatt på utviklingen av tjenestetilbud og priser for forbrukere og næringsliv. Har resultatet blitt bedre og billigere tjenester for alle? Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5 og 6.

Den andre strategien, som danner grunnlaget for dette kapitlet, har vært å lytte til markedsaktørenes og reguleringsorganenes egne erfaringer med, og synspunkter på implementeringsprosessene, institusjonaliseringen og de regulatoriske virkemidlene. Markedsaktørene og reguleringsorganene har nær erfaring med hvordan regimet fungerer. Deres synspunkter vil derfor være viktige kilder til å forstå i hvilken grad regimet var velegnet til å nå de politiske målsettingene. Synspunktene har vi innhentet gjennom en rekke kvalitative intervjuer med aktører og myndigheter, gjennomført høsten 2002, samt dokumenter som høringsuttalelser, markedsanalyser, policy-vurderinger osv.⁵⁵ Aktørene vi har intervjuet, er valgt ut fra hvem som var de største markedsaktørene høsten 2002 og utvalget er dermed preget av markedsituasjonen på dette tidspunktet.⁵⁶

⁵⁵ Liste over informanter finnes i vedlegg 1. De viktigste dokumentene er aktørenes høringsuttalelser høsten 2002 til utkastet til ny lov om elektronisk kommunikasjon som ble framlagt sommeren 2002. I sine høringsuttalelser la aktørene også vekt på sine vurderinger av det eksisterende regimet.

⁵⁶ En undersøkelse høsten 2003 ville for eksempel naturlig ha inkludert selskap som Catch og Chess, men dette var ikke like åpenbart i 2002. Vi tror imidlertid at de strukturelle trekkene ved telemarkedet og reguleringsregimet som diskuteres også er aktuelle for andre selskaper enn de som er direkte omtalt i undersøkelsen.

I analysen studerer vi hvilken rolle de varige spenningene i telesektoren spiller i det liberaliserte regimet, og diskuterer hvilken rolle motsetningsforhold mellom ulike interesser i telemarkedet spiller. Deretter vil vi ta for oss en del særlige regulatoriske utfordringer knyttet til Telenors nettdominans, til forbruker- og fordelingshensyn og til myndighetenes implementering av regimet.

Målsettinger og virkemidler⁵⁷

Det nye teleregimet ble utformet for å fremme telepolitiske målsettinger om bedre og billigere teletjenester for husstander og næringsliv. Det viktigste virkemidlet skulle være fri konkurranse, men markedet ble også reregulert, hovedsaklig for å fremme konkurranse, og for å kompensere for uønskede fordelingseffekter.

Fremme konkurranse?

Som vi så i forrige kapittel, var Telenor, til tross for et asymmetrisk, sektorspesifikt regelverk, fortsatt størst i de fleste telemarkedene. Spørsmål vi stilte aktørene, var om dette innebar at det ennå ikke var virksom konkurranse i telemarkedet? Var manglende konkurranse i så fall et resultat av at Telenor var det beste teleselskapet og dermed vinner i konkurransen med de andre? Eller var det et resultat av at regimet var ineffektivt og ikke hadde maktet å skape gode betingelser for konkurranse?

I våre analyser av aktørenes erfaringer fant vi to hovedsyn på konkurransesituasjonen. Disse gjenspeiler de to perspektivene identifisert av Robin Mansell (1993); det idealistiske og det strategiske scenariet på telemarkedet.⁵⁸ Det idealistiske scenariet beskriver fremveksten av et marked i full konkurranse der lite regulering var nødvendig. Dette sees som lite realistisk i det strategiske scenariet, der det antas at behovet for regulering vil øke med liberaliseringen, fordi en oligopolistisk markedsstruktur er langt mer sannsynlig dersom markedet ikke reguleres.

⁵⁷ Denne delen av kapitlet bygger delvis på Storsul 2003.

⁵⁸ Disse perspektivene er nærmere presentert i kapittel 1.

Aktørenes syn var i stor grad sammenfallende med disse scenariene. Hvilket scenario den enkelte aktør adopterte, var nært knyttet til posisjonen de hadde i markedet. Et hovedmønster var at selskapene som hadde gått inn som Telenors konkurrenter etter liberaliseringen, beskrev markedet i svar med det strategiske scenariet. Disse aktørene var, som vi har sett, ikke bare Telenors konkurrenter, men også avhengige av Telenors infrastruktur for å tilby egne tjenester. De hevdet at det ikke fantes virksom konkurranse i markedet, og at en viktig grunn var at Telenor brukte sin sterke markedsrett til å bremse eller hindre konkurrentene i å operere effektivt.

Vi opplever at Telenor dikterer avtalevilkår og priser. Det hjelper ikke at vi sier vi er store kunder og vil ha god kundebehandling. Telenor ser oss ikke som en kunde, men som en konkurrent. Telenor definerer både sluttbrukerprisen og videresalgprisen og kan dermed skvise prisene som de ønsker og derigjennom bestemme hvilken margin vi skal sitte igjen med (Intervju med Finn Boisen, daværende administrerende direktør og Mette Johansen, juridisk leder i TDC Norge, 17. oktober 2002).

Telenor priser sine tjenester slik at samtrafikkavgiftene er høyere enn det de gir sine bedriftskunder. Dette innebærer at det er nesten umulig å være både kunde og konkurrent til Telenor (Intervju med Øyvind Husby, direktør for strategi og samfunnskontakt og Knut Børner, juridisk rådgiver i UPC, 25. september 2002).

Vi er en stor kunde hos Telenor, men vi opplever kundeforholdet som vanskelig. Vi blir presset hardt, og det er ikke reelle forhandlinger om pris. Telenor stiller med en standardkontrakt som sjelden lar seg endre. Makten i avtaleforholdet ligger dermed hos Telenor. De sitter med informasjon om alle sine konkurrenter, mens vi blir tvunget til konfidensielle forhandlinger og konfidensielle avtalevilkår (Intervju med Merethe Hjelmeland, regulatorisk ansvarlig i Song Networks, 12. november 2002).

Disse aktørene så ikke regimet som tilstrekkelig effektivt når det gjaldt å skape et konkurransemarked. De mente at Telenor var den eneste aktøren med full informasjon om markedet, og at ulikheter i markedsinformasjon skapte svært ulike forhandlingsbetingelser mellom partene. Når Telenor i tillegg hadde en svært sterk posisjon i de fleste delmarkeder kunne selskapet selv definere prisnivået og dermed også kontrollere markedet. Telenor ble beskyldt for å sette samtrafikkprisene urimelig høyt og dermed skape en viktig terskel mot konkurranse fordi de andre aktørene var avhengige av dette som innsatsprodukter for egen tjenesteproduksjon. Flere påpekte, som UPC i

eksemplet over, at når Telenor ga sine bedriftskunder lavere priser enn samtrafikkprisene de tilbød sine konkurrenter, kunne konkurrenter som ønsket å videreselge Telenors tjenester vanskelig gjøre dette uten tap.

De fleste av Telenors konkurrenter mente imidlertid at problemet ikke først og fremst handlet om utformingen av lovene og reguleringene i seg selv, men om implementeringen av disse. Flere argumenterte for at reguleringsmyndighetene, og da særlig Post- og teletilsynet, burde gripe mer aktivt inn i markedet.

Egentlig er det ikke loven som er problemet, men myndighetenes vilje til oppfølging av lovverket. En kan spørre om de har kompetanse og vilje til å regulere effektivt. Vi tror vilje er det viktigste. (Intervju med Finn Boisen, daværende administrerende direktør og Mette Johansen, juridisk leder i TDC Norge. 17. oktober 2002)

Årsaken til at konkurransen ikke er virksom er delvis at Telenor utnytter sin posisjon i markedet, og delvis en svak regulator som bremses av departementet. Et eksempel er at PT har blitt undergravd av departementet i ankesaker som departementet har gitt oppsettende virkning. Dette har undergravd tilliten til hele det regulatoriske systemet, og Telenor utnytter dette ved å anke alle saker. (Intervju med Trygve Tamburstuen, daværende administrerende direktør i BaneTele. 17. oktober 2002)

Post- og teletilsynet ble kritisert for å gripe for lite inn, og at når de grep inn mot Telenors praksis, ble saker ofte anket. Når departementet så ga vedtak oppsettende virkning, ble konkurrentene skadelidende. Et sentralt eksempel på dette var Sense-saken der selskapet gikk konkurs før saken var ferdigbehandlet i systemet. Saken gikk med Post- og teletilsynets ord ut på at:

Sense ønsket å tilby mobiltjenester ved å utstede egne SIM-kort og bruke eksisterende mobilnett. Etter at Telenor Mobile av slo å gi Sense tilgang til selskapets mobilnett, anmodet Sense om meglings mellom partene. Post- og teletilsynet påla Telenor Mobile å inngå avtale. Dette vedtaket ble påklaget av Telenor Mobile samt av NetCom og Telia Norge som ble ansett å ha rettslig klageinteresse i saken. Vedtaket ble gitt oppsettende virkning av Samferdselsdepartementet, og saken endte med at Sense gikk konkurs i mars 1999.⁵⁹

⁵⁹ Post og teletilsynet (1999) *Det norske telemarkedet 1998*.

Den langvarige prosessen, og det at SD ga vedtaket oppsettende virkning, med det resultat at selskapet gikk konkurs, er av mange brukt som eksempel på hvordan regimet åpnet for trening fra Telenors side, og hvordan departementet ikke burde agere. I 1999 ble et nytt selskap etablert under Sense-navnet, og dette selskapet undertegnet samme høst en avtale med Telenor om videresalg av mobile tjenester. Denne avtalen var da et resultat av frivillige forhandlinger mellom Sense og Telenor.⁶⁰

Telenors konkurrenter argumenterte for at marknadsreguleringene heller burde styrkes enn svekkes. De mente konkurransen ikke fungerte og at det fortsatt var nødvendig å opprettholde et sektor-spesifikt reguleringsregime for å skape konkurranse.

Det er nødvendig å bruke sektorspesifikk regulering for å skape markedet. Det har vi ikke i dag. Vi trenger derfor fortsatt asymmetriske tiltak (Interjuv med Bjørn Erik Reinseth, daværende administrerende direktør i Sense, 12. september 2002).

Sektorspesifikk regulering er nødvendig for å skape effektiv konkurranse, og dette har vi først når markedet ikke lenger har en stor aktør. Telenor har til nå mistet ca 10% markedsandel, men øker i volum. Vi må ikke gå over til konkurranselovgivning før vi ikke lenger har aktører med sterk markedsstilling (Interjuv med Markus Täfte, daværende administrerende direktør og Arne Håkon Burdal, daværende direktør for kundeservice i Tele2, 18. september 2002).

Flere anslo at det ville ta minst 10 år før konkurransen var effektiv og det sektorspesifikke regimet kunne avvikles. Hovedsaken for disse aktørene var vilkårene Telenor satte og ikke minst prisene de tok i grossistmarkedet. Konkurrentene var avhengige av samtrafikk med Telenors nettverk for å terminere samtaler (det vil si foreta anrop til Telenors

⁶⁰ Ved behandling av St.meld nr 24 (1999-2000) *Om tilgang til mobilnett og om innføring av tredje generasjons system for mobilkommunikasjon* ble det konkludert med at selskap med sterk markedsstilling ikke skulle pålegges å inngå slike avtaler med selskaper uten egne nett (virtuelle aktører). Dette sto imidlertid ikke i veien for at de kunne inngå slike avtaler, og en rekke slike avtaler er senere inngått. Senere har operatører med sterk markedsstilling blitt pålagt å gi slik tilgang (St.meld 32 (2001-2002), Innst S nr 192 (2002-2003) *Om situasjonen i den norske mobilmarknaden*).

nett), for lokal tilgang, samt for overføring av store mengder signaler. Dette er grunnleggende innsatsprodukter for alle teleselskaper, og konkurrentene fant at Telenors priser var altfor høye og ønsket en mer effektiv prisregulering for å stoppe dette.

Ikke overraskende så Telenor situasjonen ganske annerledes og selskaps synspunkter lå nærmere det idealistiske scenariet. I skarp kontrast til konkurrentene hevdet Telenor at det allerede var sterk konkurranse i det norske telemarkedet.

Generelt vil vi hevde at reguleringen opp til nå i det store og hele har åpnet opp for mange nye tilgangsformer og økt mulighet for nye tilbydere til å konkurrere med Telenor. Dette har ført til at konkurransen er sterk, og at prisene i Norge er blant de aller laveste i Europa.⁶¹

Telenor argumenterte for at konkurranse ikke bare handler om markedsandeler, men også om hvorvidt det foregår utveksling av kunder mellom operatørene, og om en aktør kan prise tjenester og nettverksressurser i henhold til egne prioriteringer, eller om konkurransen hindrer dette.

PT, myndighetene og konkurrentene måler konkurransen nesten utelukkende ut ifra markedsandeler. Dette er problematisk i tilfeller der man har et marked med en stor aktør som klarer å konkurrere. Problemstillingen for myndighetene blir da uansett å regulere Telenor ned til 50%. Det blir et mål i seg selv. Vi mener vi må bruke andre metoder for å evaluere konkurransen, og at markedsandeler kun er én av flere indikatorer. På mobilområdet ser vi nå store kundebevegelser. Selv om markedsandelene ikke skifter mye, så er det store endringer og reell konkurranse her. Ca 20% av kundene bytter leverandør. Det er et veldig høyt tall og indikerer reell konkurranse. En tilsvarende utvikling ser vi også på fasttelefoni (Intervju med Jon M. Hippe, konserndirektør Kommunikasjon og Per Mognes, leder konsernstab Regulatorisk strategi og analyse i Telenor, 7. november 2002).

Telenor vurderte på denne måten graden av konkurranse ut fra andre kriterier enn konkurrentene. Mens de øvrige aktørene fokuserte på markedsandeler, så Telenors representanter markedsbevegelser og mu-

⁶¹ Telenor (2002) Høringsuttalelse til utkast til Lov om elektronisk kommunikasjon, s 2

ligheten til alene å kontrollere prisene som viktigere indikatorer. De mente at de ikke lenger selv kontrollerte prisene i sluttbrukermarkedet. Når kundene i stor grad også skiftet selskap konkluderte de med at konkurransen var sterk.

Telenors representanter mente det var uheldig med et ensidig fokus på markedsandeler. De viste til at dersom formålet med reguleringene blir å redusere Telenors markedsandeler, skapes en situasjon der Telenor ikke kan vinne uansett hvor effektive og dyktige de er i markedet. Videre pekte de på at telemarkedet i særlig grad er preget av stordriftsfordeler. Derfor mente representanter for selskapet at flere små operatører verken ville være et sannsynlig eller et ønskelig utfall:

Når myndighetene legger markedsandeler til grunn, kan det se ut til at målet er mange aktører som hver har en liten markedsandel. Dette er en situasjon ingen land har klart å realisere. Telesektoren karakteriseres av stordriftsfordeler, terskelvirkninger og nettverkseffekter. Da er det vanskelig med bare mange små aktører (Intervju med Jon M. Hippe, konserndirektør Kommunikasjon og Per Mognes, leder konsernstab Regulatorisk strategi og analyse i Telenor, 7. november 2002).

Stordriftsfordeler innebærer at enhetskostnadene synker med større produksjon, det vil si at hver tjeneste er dyrere å produsere for et selskap som produserer få tjenester enn for et selskap som produserer mange. I telesektoren skyldes dette blant annet svært store investeringskostnader. Terskelvirkninger betyr at man dermed må opp på en viss produksjonsstørrelse for at enhetskostnadene skal bli lave nok til at disse kan selges med overskudd. Nettverkseffekter viser til at verdien, for den enkelte telekunde, av å være tilknyttet nettverket, øker jo flere som er tilknyttet.⁶² Dette er særlig viktig når nye tjenester skal introduseres fordi det trengs en kritisk masse av abonnenter før disse selv opplever tjenestene som nyttige og markedet kan utvikles (Falch 1987). På bakgrunn av dette mente Telenor at et svært fragmentert telemarked ikke ville kunne fungere fordi det ville gi for svake insentiver til investeringer i nett- og tjenesteutvikling. I høringsuttalelser og intervjuer la selskapet og dets representanter vekt på at nettverksoperatører må kunne sannsynliggjøre profitt for

⁶² Dette kalles også nettverkseksternaliteter.

at de skal investere i nettverket. Tapsprosjekter er det ingen som vil investere i. Telenors synspunkt var derfor at for sterk regulering og for lett tilgang for konkurrentene vil være kontraproduktivt for nett- og tjenesteutvikling:

Det er derfor kritisk for utbygging av nye nettverkstjenester at aktørene får anledning til å bygge forventninger i markedet. Forventningene styrkes dersom det er en stor aktør i markedet som viser seg villig til å gjennomføre de investeringene som kreves, som har gjort det før og som kundene har tillit til. Dersom ingen aktører viser vilje til å utvikle markedet, vil dette ha negativ effekt på forventningene.

Dersom tilgangsregulering håndheves så strengt at markedet fragmenteres, vil det være en risiko for at det ikke finnes aktører som har troverdighet og styrke til å bygge denne forventningen i markedet. Konsekvensen kan rett og slett være at det vil være tjenester som ikke får utbredelse i markedet.⁶³

Fra Telenor sitt ståsted var det derfor sett som viktig å begrense reguleringene. Selskapet ønsket primært at det sektorspesifikke regimet så raskt som mulig ble erstattet av generell konkurranserett. Dette ville redusere byrdene på Telenor fordi den asymmetriske reguleringen slo ut i Telenors disfavør. Videre ville sannsynligvis konkurranseregulering legge mindre vekt på å *redusere* Telenors markedsandeler og isteden prioritere tiltak mot *misbruk* av markedsrett.⁶⁴ Telenor mente konkurransen var virksom og at markedet derfor var modent for å avvikle den sektorspesifikke reguleringen:

I et marked preget av hurtige teknologiske endringer og markedsmessige svingninger, betyr ikke markedsrett i dag nødvendigvis markedsrett i morgen. Sektorspesifikke virkemidler vil legge begrensninger på markedsadferden frem i tid, og bør brukes med varsomhet for å unngå å redusere innovasjonstakten. ... Telenor anser det derfor som viktig at myndighetene faktisk først vurderer om konkurransereguleringen kan anvendes, før det eventuelt pålegges sektorspesifikke virkemidler.⁶⁵

⁶³ Telenor (2002) Høringsuttalelse til utkast til Lov om elektronisk kommunikasjon, s 3

⁶⁴ Disse reguleringsprinsippenes ulike vektlegging er diskutert i kapittel 3.

⁶⁵ Telenor (2002) Høringsuttalelse til utkast til Lov om elektronisk kommunikasjon, s 6

Telenor inntok altså en svært ulik posisjon fra de fleste av sine konkurrenter, som mente at uten en sektorspesifikk regulering ville Telenor effektivt kunne stenge øvrige aktører ute fra markedet.

Dette bildet der Telenor og konkurrentene hadde nærmest motsatte syn på konkurransesituasjonen og reguleringsbehovet, var imidlertid ikke helt komplett. Sammenliknet med Telenor var NetCom en liten aktør i Norge. Som de andre mindre aktørene var selskapet opptatt av at konkurransen ikke fungerte i markedet. Likevel var NetCom enig med Telenor i at markedet ikke burde reguleres for strengt og anbefalte derfor at den sektorspesifikke lovgivningen burde trekkes tilbake, og at sektoren burde reguleres gjennom alminnelig konkurranserett.

Dette kan i utgangspunktet synes overraskende. NetComs standpunkt er imidlertid logisk hvis en tar utgangspunkt i selskapets plassering i verdikjeden. NetCom var vertikalt integrert og hadde sitt eget landsdekkende GSM-nett. NetCom opererte dermed ikke bare i detaljmarkedet, men også i grossistmarkedet der en del mobiloperatører uten eget nett baserte seg på NetComs nett. NetCom innså at hvis Telenors samtrafikkpriser var strengt regulert, måtte også NetCom redusere sine priser for å kunne konkurrere med Telenor i grossistmarkedet.

Som følge av dette kan vi si at aktørenes interesser og syn på reguleringsregimets effektivitet i å fremme konkurranse var avhengig av to faktorer, nemlig deres størrelse og deres plassering i verdikjeden. De som var avhengige av samtrafikk for å produsere og formidle egne tjenester, var mer opptatt av markedets imperfeksjoner og behovet for regulering, enn de som forsynte store deler av markedet med samtrafikk. De mindre aktørene mente regimet var for svakt og at sterkere inngrep i markedet var nødvendig for å skape effektiv konkurranse. Telenor og NetCom mente på den andre siden at det sektorspesifikke regimets fokus på å skape konkurranse, gikk ut over andre målsettinger, som det å sikre investeringer i nettene.

Dette tydeliggjør at denne konflikten ikke bare var en konflikt om reguleringsmåter, men også om hva hovedmålene for teleregimet bør være. Burde konkurranse være et mål i seg selv, eller burde andre målsettinger, slik som å understøtte investeringer, noen ganger sees som viktigere

enn å skape konkurranse? Investeringer i infrastruktur og tjenesteutvikling er kapitalkrevende og krever langsiktig satsning fra operatørene. Et resultat av lavere tilgangspriser kan bli at nettselskapene taper inntekter som kunne vært brukt til langsiktige investeringer. Samtidig er konkurranse i sluttbrukermarkedet avhengig av at prisene på nettilgang reduseres.

Dette illustrerer ikke bare de sterke interessemotsetningene som fantes i telesektoren, men også spenningsforholdene mellom virkemidler og målsetninger som for eksempel mellom lavere tilgangspriser for å skape konkurranse på den ene siden, og langsiktige investeringer på den andre. Ulike interesser fortolket dette spenningsforholdets karakter og styrke ulikt, avhengig av hvilken posisjon de hadde i markedet.

Rettferdig fordeling?

Den andre hovedgrunnen til at telesektoren ble reregulert var for å kompensere for at markedet kunne skape uønskede forskjeller. De viktigste reguleringsmekanismene for dette formålet var leveringsplikten Telenor ble pålagt, om å tilby grunnleggende tjenester til alle husholdninger og virksomheter, og maksimalprisreguleringen av disse tjenestene som skulle hindre store regionale prisforskjeller.

Hva mente så markedsaktørene om effektiviteten av disse reguleringene? I motsetning til hva tilfellet var i forhold til spørsmål knyttet til konkurransesituasjonen var aktørene her forbausende enige. I høringsrunden om utkast til ny telelov, foretatt i 2002, var det ingen av teleselskapene som ga uttrykk for at omfanget av universelle tjenester burde endres. I intervjuene bekreftet flere at de mente at eksisterende reguleringer ikke hadde noen stor effekt på markedet og tjenestetilbudet. Det var allikevel ingen stor opposisjon mot reguleringene, så lenge disse ikke ble utvidet. En viktig grunn til dette var at de aktuelle tjenestene allerede var universelt tilgjengelige. Dermed hadde Telenors leveringsplikt liten innflytelse på markedet og så godt som ingen effekt på konkurransen.

Aktørene var imidlertid lite fornøyde med maksimalprisreguleringen. Telenor og konkurrentene framførte svært lik argumentasjon for hvorfor maksimalprisreguleringen burde avvikles. Hovedargumentet var at prisregulering av sluttbrukertjenester ville tvinge Telenor til å senke

sine priser. I og med at konkurrentene var avhengige av å konkurrere på pris måtte også disse senke prisene. Telenors konkurrenter fryktet at konsekvensene kunne bli reduserte marginer mellom prisene de betalte for samtrafikk og prisene de kunne ta for tjenestene i detaljmarkedet. Med reduserte marginer ville konkurransemulighetene svekkes.

Debatten om regulering av sluttbrukerpriser hadde klare paralleller til debatten om hva formålet med hele telereguleringen skulle være. I det første utkastet til ny lov om elektronisk kommunikasjon som ble lagt ut på høring sommeren 2002 var gode og billige tjenester framhevet som lovens hovedmålsetting:

§ 1-3 Formål:

Lovens formål er å bidra til å sikre brukerne gode, billige og fremtidsrettede tjenester på området for elektronisk kommunikasjon.⁶⁶

Dette skapte stor uro i telebransjen og ble senere endret av departementet.⁶⁷ Bekymringen for et teleregime som satte gode, billige og framtidsrettede tjenester som øverste mål, og som regulerte sluttbrukerprisene for å oppnå dette var stor både i de mindre selskapene og i Telenor:

Formålet om billige og bra tjenester kan lett føre til at vi blir sittende med en aktør som på sikt kan skru opp prisene. Hvis lavere priser er det eneste formålet vil Telenor enkelt kunne konkurrere ut alle andre og så sette prisene opp (Intervju med Finn Boisen, daværende administrerende direktør og Mette Johansen, juridisk leder i TDC Norge, 17.oktober 2002).

Det er feil at lave priser skal være eneste formål. Et sånt formål kan føre til at alle konkurrenter til Telenor blir utkonkurrert ved at Telenor setter ned prisene i en

⁶⁶ Samferdselsdepartementet (2002) *Høringsnotat til utkast til Lov om elektronisk kommunikasjon*

⁶⁷ Formålsparagrafen lyder i Ot prp nr 58 (2002-2003) *Om lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)* "Lovens formål er å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og framtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse." Med et tillegg om at loven også skulle stimulere til næringsutvikling og innovasjon ble formuleringen vedtatt av Stortinget.

periode. På sikt kan dette gi dårligere tilbud og bare en aktør i markedet (Intervju med Merethe Hjelmeland, regulatorisk ansvarlig i Song Networks, 12. november 2002).

Vi er avhengige av å finne prismessige marginer. Dersom Telenor kjører ned prisene i enkelte deler av sluttbrukermarkedet vil kun den største overleve. Vi må kunne ha en oppbyggingsfase for at konkurrenter skal komme over en kritisk masse. Prisregulering kan dermed være ødeleggende for konkurransen. Telenor bør hindres i å knuse konkurrentene (Intervju med Øyvind Husby, direktør for strategi og samfunnskontakt og Knut Børmer, juridisk rådgiver i UPC, 25. september 2002).

Det er for eksempel ikke nødvendigvis et mål at tjenester skal være så billige som mulig. Dette vil kunne innebære marginskvis og kunne komme i konflikt med hensynet til dynamisk effektivitet.⁶⁸

Det telemyndighetene gjør nå ved å presse ned prisene er problematisk fordi det gir en situasjon der kun vi kan overleve pga våre stordriftsfordeler. Maksimalprisreguleringen gjør at marginene mellom sluttbruker og grossistprisene presses ned og da overlever ikke konkurrentene. Vi ønsker derfor ikke regulering av sluttbrukerpriser. (Intervju med Jon M. Hippe, konserndirektør Kommunikasjon og Per Mognes, leder konsernstab Regulatorisk strategi og analyse i Telenor. 7. november 2002).

Disse argumentene synes i første omgang svært forskjellige fra politiske ambisjoner om at konkurransen skulle være et sentralt redskap for å redusere prisene. Som vi skal se i neste kapittel sank prisene fram til konkurransen ble introdusert, for så å stabilisere seg. Aktørene argumenterte høsten 2002 for at det å senke prisene ytterligere ville være kontraproduktivt til å styrke konkurransen, fordi et visst prisnivå er nødvendig for konkurrentenes marginer. Innebærer dette at det er et motsetningsforhold mellom å fremme konkurranse og å fremme lavere priser?

Markedsaktørene ville svare nei på dette spørsmålet. De argumenterte for at konkurranse på lang sikt ville muliggjøre lavere priser enn det som ville være tilfelle i et monopol. Dersom prisene ble satt for lavt til at konkurrentene kunne konkurrere, var det bekymring for at Telenor

⁶⁸ NetCom (2002) Høringsuttalelse til utkast til Lov om elektronisk kommunikasjon, s 16

snart igjen kunne bli den eneste tilbyderer i markedet – en situasjon der Telenor som monopolist kunne skru prisene opp. Derfor argumenterte markedsaktørene mot regulering av sluttbrukerpriser fordi de mente at disse burde settes av markedet og ikke av myndighetene. Samtidig er det åpenbart at aktørene i telemarkedet, som aktører i ethvert annet marked, ønsker så høye priser som mulig for å øke egen avkastning.

Regulering av sluttbrukerprisene var altså et av de viktigste virkemidlene for å sikre rettferdig fordeling, men ble av selskapene oppfattet som negativt i forhold til å skape konkurranse. På samme måte var en utvidelse av omfanget av universelle tjenester sett som motsetningsfylt i forhold til målet om konkurranse. I disse spørsmålene utgjorde aktørene en implisitt allianse. De hadde felles interesse i at det var lite inngrep i sluttbrukermarkedet. Derfor motsatte de seg reguleringer som hadde som formål å sikre fordelings- og forbrukerhensyn. Aktørene hadde ikke noe mot slike hensyn, men de så at markedet totalt sett ville være mer profitabelt uten slike forpliktelser og begrensninger. En indikasjon på dette er, som vi skal se senere, at aktørene selv medgir at de ikke er beredt til å betjene ikke-lønnsomme områder med nye tjenester uten slike forpliktelser.

En annen indikasjon er at ikke bare politikere som laget lovgivningen mente dette var nødvendig, men også organisasjoner som tradisjonelt fokuserer mer på fordelings spørsmål og forbrukerperspektiver var uenige med markedsaktørene. For eksempel var både Forbrukerrådet og LO opptatt av at maksimalprisreguleringen er nødvendig for å beskytte forbrukernes interesser i alle deler av landet.⁶⁹ Videre mente de at leveringsplikten ikke bare måtte videreføres, men også utvides, og LO konkretiserte dette til minimum ADSL.⁷⁰

⁶⁹ Forbrukerrådet (2002) *Høringsuttalelse til utkast til Lov om elektronisk kommunikasjon*; LO (2002) *Høringsuttalelse til utkast til Lov om elektronisk kommunikasjon*.

⁷⁰ ADSL står for Asymmetrical Digital Subscription Line og er en teknologi bygger på det eksisterende kobbernettet. At ADSL er asymmetrisk innebærer at linjene har høyere kapasitet for å motta signaler enn for å sende.

Interessekonflikt og varige spenninger

Synet på teleregimets effektivitet varierte altså med hvem sitt perspektiv vi valgte. Den gamle monopolisten og de nye markedsaktørene hadde ulike perspektiver på hvordan et grunnleggende reguleringsregime burde se ut. De nye aktørene ønsket seg sterkere reguleringer som ville fremme konkurranse, mens Telenor argumenterte for at en slik tilnærming kunne redusere nettverksinvesteringene og derfor burde balanseres mot slike hensyn. Videre ønsket alle markedsaktørene så lite inngrep i sluttbrukermarkedet som mulig fordi dette kunne skade konkurransen og inntjeningen. Mer sosialt orienterte interesser argumenterte på den andre siden for at regulering av dette markedet var nødvendig.

Interessemotsetningene var altså klare, og i stor grad kom de til uttrykk gjennom at aktørene hadde ulike perspektiver på de varige spenningene i telesektoren vi har diskutert tidligere. I grossistmarkedet gjenfant vi spenningsforholdene mellom marked og naturlig monopol. Blant annet hadde aktørene ulike syn på hva som måtte til for å skape konkurranse i telemarkedet, og hvordan dette burde balanseres for å samtidig fremme investeringsinsentiver. I hvilken grad markedet har karaktertrekk som gjør at flere konkurrerende nett vil være mulig og ønskelig, ble også vurdert ulikt av aktørene. Videre var det uenighet om hvorvidt det trengs en viss størrelse på selskapene for å muliggjøre innovasjon av nettverk og tjenester, eller om innovasjon skjer best i mindre enheter.

I sluttbrukermarkedet, eller detaljmarkedet som vi har kalt dette tidligere, så vi både det klassiske spenningsforholdet mellom konsumentene som ønsket lavere priser, og produsentene som ønsket høyere priser. Til slutt var også spenningsforholdet mellom marked og fordeling fortsatt virksomt. Som vi skal se i det neste kapitlet er det viktige fordelingsmessige utfordringer i det liberaliserte regimet. Det er lite sannsynlig at konkurranse alene vil jevne ut dette. Tvert imot kan konkurranse innebære at det utvikles større sosiale og geografiske ulikheter i tjenestetilbud og prisnivå fordi flere aktører vil konkurrere om de attraktive kundene enn om de mindre attraktive.

De klassiske spenningsforholdene gjorde seg altså fortsatt gjeldende, men de ulike hensynene ble vektlagt annerledes nå enn i telefoniens

barndom, først og fremst ved at det nå ble festet større lit til markedet. Videre ble spenningene vurdert ulikt av markedsaktørene som så situasjonen fra hvert sitt ståsted og forsøkte å få gjennomslag for egne virkelighetsbeskrivelser når spenningsforholdene skulle balanseres av politiske og regulatoriske myndigheter.

Særlige regulatoriske utfordringer

Spenningsforholdene og interessekonfliktene finner vi også igjen i ulike syn på konkrete regulatoriske utfordringer. Vi skal her se nærmere på noen slike sentrale utfordringer. Vi vil fokusere på spørsmål knyttet til Telenors nettdominans, til forbruker- og fordelingshensyn, og til reguleringsmyndighetenes implementering av regimet.

Telenors nettdominans

Mange av de konkrete regulatoriske utfordringene handler om Telenors sterke posisjon i nettene og hvordan dette bremser konkurransen. Som vi har sett var Telenor i 2002 størst på fastnett, mobilnett, kabelnett, satellitt og fiber. Dessuten hadde selskapet så godt som monopol på lokal aksess fordi de eide kobbernettet som knytter de fleste husstandene til telenettet. I tillegg var Telenor vertikalt integrert og hadde i de fleste tjenestemarkeder også en svært sterk posisjon. Totalt hadde Telenor svært stor markedsakt.

Videre betød dette at de øvrige markedsaktørene ikke bare var Telenors konkurrenter, men også kunder fordi samtlige var avhengige av å kjøpe nettverksressurser av Telenor. Aktører som etablerte egne nett trengte fortsatt Telenors nett som et supplement, enten til overføring av store mengder signaler (som for eksempel NetCom) eller til lokal aksess (for eksempel BaneTele). Andre etablerte ikke egne nett, men utviklet egne tjenester i Telenors og NetComs nett (for eksempel Tele2, NextGenTel og Sense). Atter andre drev rent videresalg av allerede eksisterende tjenester til andre selskapers abonnenter (for eksempel Teletopia⁷¹).

⁷¹ Teletopia etablerte høsten 2003 et eget mobilnett i Oslo.

I tillegg kjøpte aktørene netttjenester fra hverandre for å muliggjøre kommunikasjon mellom nettverk. For eksempel, når en Telenor-abonnent ringer til en NetCom-abonnent origineres samtalen i Telenors nett, men termineres i NetComs nett, og vice versa. I slike tilfeller betaler det selskapet samtalen originerte i en termineringsavgift til det selskapet samtalen terminerte i.

Utfordringene Telenors konkurrenter møtte er sammenlignbare idet de var i en situasjon der deres viktigste konkurrent hadde stor makt over priser, kvalitet og leveringsvilkår for deres viktigste innsatsprodukter. Som vi har sett tidligere mente de at Telenor, gjennom sin prissetting, kunne definere marginene for konkurrentene, og de argumenterte derfor for å senke prisene på Telenors grossistprodukter gjennom strengere prisregulering.

Vi skal her gå grundigere inn på noen sentrale felt hvor denne markedssituasjonen skapte regulatoriske utfordringer, med særlig vekt på prising av nettilgang. Som vi skal se var et hoveddilemma forholdet mellom å gjøre Telenors nettverksressurser tilgjengelige for andre aktører for å fremme konkurransen, og å stimulere til vedlikehold og investeringer i infrastrukturen. Disse to hensynene var det bred telepolitisk enighet om. De kan imidlertid også vise seg å stå i et visst motsetningsforhold til hverandre, og det å finne riktig balansepunkt er komplisert og kontroversielt.

Ikke-diskriminerende priser

Det finnes ulike metoder for prisfastsetting i et marked. En metode er å la prisene dannes som et resultat av konkurransen. Hvis konkurransen ikke er virksom kan imidlertid en eller noen få aktører definere prisene. Presset for lavere priser kan da bli lite og markedet blir ineffektivt som prissettingsmekanisme. En strategi vil da være å la andre metoder for prisfastsetting kompensere for dette, slik man har forsøkt i telesektoren.

Samtlige av disse metodene er kompliserte og det var ingen enighet om hvilken metode som burde benyttes. Et minstekrav var at prisene skulle være ikke-diskriminerende. Dette var et krav alle var enige om. Telenor skulle ikke kreve høyere priser av sine konkurrenter enn

det de fakturerte internt i selskapet. For eksempel skulle Telenor Mobile og NetCom betale den samme linjeleien når de leide transportkapasitet av Telenor Networks, Telenors nettvirksomhet.

Telenor hevdet at dette prinsippet var ivaretatt, at prisene var ikke-diskriminerende, og at Telenor Networks hadde det samme forholdet til eksterne kunder som til Telenors virksomheter.

For oss er likebehandling viktig. Telenor Plus har det samme forholdet til Telenor Networks som for eksempel Tele2 og er opptatt av prisstrukturer og rabatter. NetCom, Tele2 og andre er viktige kunder hos oss og genererer trafikk i nettene våre (Intervju med Jon M. Hippe, konserndirektør Kommunikasjon og Per Mognes, leder konsernstat Regulatorisk strategi og analyse i Telenor, 7. november 2002).

Konkurrentene trodde ikke på dette og krevde å få tilgang til interne rabattstrukturer for å kontrollere Telenors påstander.

Loven sier at det skal være likebehandling mellom eksterne og interne kunder. Dette vil ikke Telenor og NetCom. De behandler de eksterne kundene ulikt de interne. For oss er dette det viktigste parameteret for å skape virksom konkurranse. De som har nettene sitter nå med styringen over våre marginer. Derfor er likebehandling like viktig som kostnadsorientering. Dette må endres for at konkurransen skal fungere (Intervju med Bjørn Erik Reinseth, daværende administrerende direktør i Sense, 12. september 2002).

Vi hadde en tøff batalje med Telenor da vi overtok Enitel. Da vi skulle forhandle avtaler med Telenor trengte vi tilgang til Telenors rabattstrukturer – også de interne. For å få til dette måtte vi sette hardt mot hardt og true med pressekonferanse. Da ga de seg til slutt (Intervju med Trygve Tamburstuen, daværende administrerende direktør i BaneTele, 17. oktober 2003).

Konkurrentene mente Telenor ikke tilbød nettilgang til ikke-diskriminerende priser. De pekte på at prisingssystemene var lite transparente og sa at de verken fikk tilgang til Telenors eksterne eller interne rabattstrukturer i grossistmarkedet. De hadde derfor ikke grunn til å tro at prisene var ikke-diskriminerende.

En strategi for å løse denne usikkerheten i forhold til ikke-diskriminerende priser, vil være at Telenor pålegges å utvikle mer trans-

parente systemer for prising av nettilgang både internt og eksternt. Dette vil redusere usikkerheten knyttet til tilgangsvilkår, og det kan klargjøre i hvilken grad prisene faktisk er diskriminerende eller ikke. Slik informasjon er imidlertid i stor grad markedssensitiv, og det er forståelig om Telenor vil være tilbakeholden med å tilby sine konkurrenter tilgang til all informasjon. Reguleringsmyndighetene burde imidlertid kunne kreve at de får slik informasjon.

Kostnadsorienterte priser

Et annet prinsipp for prisfastsetting i markeder uten effektiv konkurranse, er at prisene skal være kostnadsorienterte. Uten effektiv konkurranse kan det dominerende selskapet ta ut monopolgevinst ved å ta høye priser både fra interne og eksterne kunder. Kostnadsorienterte priser er altså et tilleggskrav til ikke-diskriminerende priser. Kostnadsorienterte priser innebærer at prisen på en tjeneste ikke skal overskride kostnaden med å produsere og levere tjenesten i tillegg til en rimelig fortjeneste. Men hvordan skal denne kostnaden beregnes? Og hva er det legitimt å beregne som kostnader ved en tjeneste? Og hva bør fortjenesten være?

Strengt tatt innebærer prinsippet om kostnadsorienterte priser at regnskapene er stilt opp på en slik måte at alle kostnadene klart kan tillegges de ulike produktene og tjenestene. Dette er imidlertid ikke lett, verken regnskapsmessig eller på andre måter. Hvor skal for eksempel ulike kostnader føres? Hvor skal selskapets fellesfunksjoner belastes? Hva med teknologiutvikling som kommer flere typer tjenester til gode? Hvordan beregnes historiske kostnader som for eksempel nettutbygging gjort gjennom flere tiår? Hva med investeringer som slår feil? Og hva med vedlikehold? Hvordan skal investeringer til nettutbygging og framtidige tjenester håndteres? Skal alt dette sees som kostnader? Hvordan kan i så fall dette fordeles ned på den enkelte tjeneste som selges slik at for eksempel samtrafikkprisen blir riktig? Og hva med grossistprisen på SMS? Og, dersom alt kan regnes som kostnader, hvordan kan en unngå at dette blir utnyttet til å prise tjenestene for høyt? Hvordan kan en sikre effektiv ressursutnyttelse dersom alle kostnader kan kalkuleres inn?

I Norge har myndighetene bygd på et prinsipp om fullfordelte historiske kostnader (fullkostprinsippet). Dette innebærer:

at det finner sted en fordeling av alle kostnader (inklusive kapitalkostnader) på den aktuelle teletjenesten, både kostnader som direkte og indirekte kan henføres til tjenesten, og en andel av organisasjonens felleskostnader som ikke kan sies å være snevert knyttet til fremstillingen av tjenesten (Bing m.fl. 2001).

Kostnadsberegningen skjer så på grunnlag av bedriftens regnskaper som skal settes opp etter bestemte regler fastsatt av Post- og teletilsynet.⁷²

Selv om det altså var fastsatt regler for beregning av kostnader innebar dette stor grad av skjønnsutøvelse, blant annet i forhold til plassering av kostnader, samt vurdering av hva en rimelig fortjeneste er. I tillegg var reguleringsmyndighetene avhengige av informasjon fra Telenor, og dette innebar betydelig informasjonsskjjevhet. Regulering av kostnadsorienterte priser var derfor både komplisert og ressurskrevende. Lederen i Statens teleforvaltningsråd sa at dette spørsmålet var det vanskeligste de drev med når de behandlet klagesaker.

Det største enkeltproblemet i Rådets arbeid er å vurdere hvorvidt Telenors priser er "kostnadsorienterte". En slik vurdering i den enkelte sak forutsetter at man trenger ned i Telenors regnskaper for de enkelte deler av produksjonen, men dette kan være svært vanskelig (Interju med Ellen Mo, leder i Statens teleforvaltningsråd, 12. desember 2002).

Vurdering av hva kostnadsorienterte priser innebærer er åpenbart vanskelig. Det har også vært rettet flere former for kritikk både mot reguleringsformen så vel som mot enkeltvedtak reguleringsmyndighetene har fattet. Kostnadsorientering er blant annet kritisert for å være for ressurskrevende, for å gi for få investeringsinsentiver, for å gi for dårlig oppfordring til effektiv drift, for å virke kostnadskonserverende og for å ha hatt liten effekt i forhold til prisreduksjoner (Bing m.fl. 2001; Ot. prp nr. 58 (2001-2002)⁷³). Enkeltvedtak er kritisert både for å gi rom for lite og for mye avkastning for det regulerte selskapet.

Det er her lett å se at selskapene hadde ulike interesser i forhold til dette spørsmålet. Telenor ønsket å kunne definere mye som kostnader som

⁷² Regler for produktregnskap i Telenor AS. Fastsatt av Statens teleforvaltning 18. april 1995.

⁷³ Ot prp nr 58 (2002-2003) Om lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)

skal inn i det totale regnestykket, mens konkurrentene fryktet at Telenor kunne kalle enhver utgift for kostnad og legge dette til prisen konkurrentene måtte betale.⁷⁴

I tillegg til beregningsgrunnlaget for relevante kostnader er et nøkkel-spørsmål hva som skal være en rimelig fortjeneste. Bing m.fl. viser til at Telenor i flere år i sin rapportering til PT har benyttet:

en total kapitalavkastning (kalkulatorisk rente) på 15% i produktregnskapet for offentlig telefoni og overføringskapasitet. Samme avkastning legges til grunn ved prising av Telenors grunnleggende samtrafikkjenester. Post- og teletilsynet har akseptert at Telenor legger til grunn et kapitalavkastningskrav av en slik størrelsesorden (Bing m.fl. 2001:191).

Telenor og NetCom uttrykte imidlertid sterk skepsis til å gjøre dette, som de kaller avkastningsregulering, til et generelt prinsipp i kostnadsorienteringsreguleringen slik at det også vil omfatte for eksempel mobilmarkedet. Avkastningsregulering kan virke umiddelbart oversiktlig og det er lett å peke på at når Telenor og NetCom går med store overskudd i Norge, må inntektene overstige kostnadene. Telenor og NetCom var imidlertid svært uenige i en slik direkte fortolkning.

Mobilmarkedet er en kapitalkrevende industri. Det er blant annet svære investeringer knyttet til utbygging av GPRS og UMTS. Man må kunne planlegge hvordan man skal få en positiv akkumulert kontantstrøm på sikt. Regulatoren tenker fortsatt for lite på at dette er investeringer som skal lønne seg. NetCom har fortsatt negativ avkastning på investeringer og en negativ akkumulert kontantstrøm på 2,3 milliarder kroner (Intervju med Barbara Thoralfsson, administrerende direktør og Randi Punsvik, direktør for samfunnskontakt i NetCom, 10. september 2002).

Det er nå et overfokus på inntjening. På mange områder krever det lang tid å bryte igjennom i markedet og nå break even. Deretter kan det være ett eller få år med høye

⁷⁴ Tele2 har vært særlig opptatt av dette og gjorde et poeng av at de ikke ville delta i åpningsfesten for Telenors nye hovedkvarter på Fornebu fordi dette var kostnader som ville inngå i samtrafikkprisen (IT-avisen 17.9.2002). Videre annonserer selskapet med at i motsetning til sine konkurrenter har ikke Tele2 utsmykning i sine lokaler (Annonse i Aftenposten 20. mai 2003).

fortjenestemarginer. Da kan vi ikke ha streng avkastningsregulering akkurat disse årene. Det er dette som nå skjer i mobilmarkedet og som vi kan frykte i bredbåndsutbyggingen (Interju med Erik Nord, viseadministrerende direktør og Ellen Altenborg, Vice President, regulatory strategy and analysis i Telenor Plus, 7. oktober 2002).

Disse selskapene fastholdt at det må være mulig å tjene penger også i telebransjen og at det ofte investeres over flere år i en tjeneste før den gir avkastning, og noen ganger gir den ikke avkastning i det hele tatt. Da kan ikke reguleringene ta utgangspunkt i de tjenestene som gir avkastning akkurat de årene de gir avkastning. Dette argumentet er forståelig. Det blir vanskelig å planlegge investeringer dersom en ikke skal kunne tjene inn investeringene hvis satsingen lykkes i markedet. På den annen side er de andre modellene for å beregne kostnader kompliserte, og også her finnes interessekonflikter. Telenor, og til en viss grad NetCom, var opptatt av at store investeringer var nødvendig for nett- og tjenesteutvikling. De fryktet at konkurrentene skulle kunne skumme fløten av de mest lønnsomme tjenestene, uten å bidra til å betale det utbygging og utvikling reelt har kostet. De mente derfor at også historiske kostnader måtte inkluderes i regnestykket. Videre understreket de at nettene krever vedlikehold og at dette må innberegnes for å unngå fallende kvalitet på nett og tjenester. Samtidig pekte de på at det ikke er tilstrekkelig å se på dagens nett- og tjenester, men at en fremtidsrettet politikk også må ta hensyn til nye investeringer og utbygginger.

Reguleringen må sikre tilstrekkelige investeringer i utvikling og spredning av nye nett og tjenester hvor nettverksøkonomiske forhold krever betydelige investeringer i utvikling av markeder ut over investeringene i infrastruktur, for å etablere nett med høy privat og samfunnsmessig nytte. Dernest må reguleringen sikre langsiktig samfunnsøkonomisk utnyttelse av disse nettene.⁷⁵

Konkurrentene forholdt seg noe ulikt til dette. De fleste pekte på Telenors overskudd innenlands og sa at det var åpenbart at de inkluderte for mye i kostnadene. De var enige i at vedlikehold er viktig, men mente Telenor hadde for få insentiver til å sørge for effektiv drift og at prisene derfor var for høye. Det var også uenighet om hvorvidt det var ønskelig å inkludere fremtidige investeringer i kostnadene. En del selskaper

⁷⁵ Telenor (2002) Høringsuttalelse til utkast til Lov om elektronisk kommunikasjon, s 3

fremholdt at alle i markedet gjør investeringer og at disse er like usikre for tjenesteleverandører som for nettoperatører. Disse fant det lite rettferdig at Telenor kunne ha en særstilling som gjorde at de kunne ta betalt for investeringene på forhånd og dermed ikke løpe noen risiko.

I dag har vi et prinsipp om kostnadsorienterte priser som blir fastsatt ut fra historisk kost og med fullfordelte kostnader. Dette innebærer at alt av kostnader kan legges inn. Telenor har til nå mistet ca 10% markedsandel, men øker i volum. Telenor har ikke effektivitetskrav og styrer dermed markedet, mens andre aktører betaler kostnadene (Intervju med Markus Täfte, daværende administrerende direktør og Arne Håkon Burdal, daværende direktør for kundeservice i Tele2, 18. september 2002).

Når det gjelder kostnadsorienterte priser er det ingen som vet hva det er. Vi forsøker å dokumentere hvordan dette burde beregnes, men vi ser at Telenor og NetCom sjonglerer som de vil og legger på det de vil av kostnader (intervju med Finn Boisen, daværende administrerende direktør og Mette Johansen, juridisk leder i TDC Norge, 17.oktober 2002).

Forutsigbarhet for investeringer er riktig og viktig, men ikke bare for de som bygger nett. Også tjenestetilbyderne er avhengige av dette. Det investeres like mye i tjenestetilbydernes virksomhet som i nettene, og mange selskap har faktisk gått over ende. Et eksempel på et selskap som har investert mye er Telenor-selskapet djuice som fikk penger av morselskapet. Andre kan ikke vente at nettvirksomheten skal sponse slike utviklingsinitiativer. Her ønsker vi konkurranse på like vilkår. Vi ønsker at lover og regler følges opp og at forutsigbarhet skal gjelde for alle (Intervju med Bjørn Erik Reinseth, daværende administrerende direktør i Sense, 12. september 2002).

Disse aktørene var svært opptatt av at så lite som mulig burde innregnes i kostnadene og var skeptiske til Telenors kostnadsberegninger. Sense uttrykte også skepsis til at nettoperatørene hadde spesielle investeringsbehov. De mente at investeringsbehovene var store også på tjenestesiden og at det derfor ikke burde tas særlig hensyn til nettoperatørene i så måte.

NextGenTel valgte et noe annet perspektiv idet de var svært opptatt av kvaliteten på Telenors nett. Selskapet ønsket ikke å bygge eget nett og var derfor avhengige av Telenors infrastruktur. NextGenTels administrerende direktør viste til sin langsiktige strategi som ADSL-leverandør i

Norge og sa at de ønsket ikke-diskriminerende vilkår, men at de så at prisene på Telenors aksessnett ikke kan presses så langt ned at det går ut over kvalitet.

Det vil være problematisk dersom kobberprisen reguleres for lavt fordi det ikke ivaretar behovet for vedlikehold. Vi mener at også nyinvesteringer må regnes inn i denne prisen. Det er uhensiktsmessig å innføre krav som tar bort motivasjonen for å bygge ut og vedlikeholde nettene (Intervju med Olav Stokke, administrerende direktør i Next-GenTel, 19. september 2002).

UPCs innfallsvinkel var også noe ulik de fleste andre aktørene. UPC var et av svært få selskaper som leverte tjenester via en alternativ nettekologi, og som også hadde et eget aksessnett, nemlig kabel-tv-nettet hjem til husstandene. For å kunne konkurrere med Telenor var UPC avhengig av å kunne konkurrere med Telenors priser. Svært lave priser på kobbernettet kunne dermed undergrave muligheten for utbygging av nett basert på alternative teknologier.

Det var altså sterke og motstridende interesser i forhold til hvilke hensyn som burde tas i prissettingen for samtrafikk og tilgang til Telenors nett og nettjenester. På den ene siden argumenterte de fleste tjenesteleverandørene med at lavere priser og prisregulering i grossistmarkedet var nødvendig for å skape et konkurransemarked. Kobberet utgjorde en flaskehals i systemet, og Telenor hadde her monopol. Prisene burde derfor reguleres for å unngå monopolprising. På den andre siden argumenterte Telenor og NetCom for at prisregulering kunne hemme nødvendige investeringsinsentiver for å utvikle et framtidrettet telenett av høy kvalitet. For lave priser på kobbernettet kunne også underminere markedene for alternativ infrastruktur, sa disse, og fikk støtte av UPC som hadde alternativ infrastruktur og ikke ønsket prisreguleringer som kunne føre til at de automatisk tapte i konkurransen.

Fra et samfunnsperspektiv synes det imidlertid klart at prisregulering av nettilgang vil være nødvendig all den tid én aktør kontrollerer det meste av nettverksressursene og i tillegg sitter på flaskehalser i systemet, som kobbernettet er i dag. Reguleringsmyndighetene ser også situasjonen slik og har i mange år forsøkt å finne måter å tilnærme seg dette på. Utfordringen er å finne reguleringsmekanismer som åpner Telenors og NetComs nett for

konkurrentene, uten at nettselskapenes investeringsinsentiver svekkes for mye. Større åpenhet rundt prisstrukturene for nettilgang er et åpenbart tiltak. Det er imidlertid naivt å tro at slik informasjon vil kunne bli utfyllende nok til at markedet stoler på at prisene faktisk er ikke-diskriminerende. Så lenge én aktør er så mye større enn alle andre, vil dette selskapet ha sterke insentiver til å drive fordelaktig internprising, og andre aktører vil mistenke at det skjer. Ikke-diskrimineringsprinsippet bør derfor fortsatt suppleres av et prinsipp om kostnadsorientering. Dette bør imidlertid også gjøres mer gjennomiktig slik at det blir klarere hvilke kostnader som inngår.

Forbruker- og fordelingshensyn

Frem til nå har myndighetene fokusert aller mest på grossistdelen av markedet, der de store markedsaktørene strides, og ikke på forbrukerdelen av markedet. Dette kan delvis forklares ut fra konkurransteoriens antakelse om at dersom en får etablert virksam konkurranse vil forbrukerne umiddelbart nyte godt av dette i form av bedre og billigere tjenester. Mens det finnes flere rapporter som analyserer markedsaktørens situasjon, har Samferdselsdepartementet og Post- og teletilsynet gjort lite for å belegge virkningene av liberaliseringen for sluttbrukerne. Som vi skal komme tilbake til i neste kapittel er informasjon om prisutvikling ikke systematisert og presentert av reguleringsmyndighetene, og informasjon om kvalitetsutvikling er så godt som ikke-eksisterende. Dette krever forklaring, og teorien om "regulatory capture" kan bidra til å belyse den manglende fokuseringen på forbruker- og velferdssaspektene ved teleregimet.

Reguleringsfokus

Hovedideen bak teorien om regulatory capture er at regulering tenderer til å fremme interessene til den industrien som reguleres – heller enn samfunnsinteressene (Hills and Michalis 2000: 441). Teorien bygger på økonomiske analyser av reguleringsinstitusjoner i lys av "prinsipal-agent" relasjoner. Enkelt forklart bygger slike relasjoner på at prinsipalen, det vil si reguleringsorganet, har målsettinger som kun kan nås ved hjelp av agenten, som her vil være det regulerte selskapet. Motsetninger i insentiver og målsettinger samt ulikheter i informasjon er kjerneproblemer i slike relasjoner

fordi et reguleringsorgan vil være avhengig av informasjon fra det regulerte selskapet. Slike informasjonsasymmetrier forsterkes av at små grupper med sterke og forente interesser er mer effektive lobbyister enn store forbrukergrupper med spredte interesser.⁷⁶ I slike situasjoner er regulatory capture et sannsynlig resultat (Hills and Michalis 2000:441-2).

I telesektoren kommer regulatory capture til uttrykk på flere måter. Prinsipal-agent problemene viser seg klart ved at PT og andre reguleringsorganer er avhengige av informasjon fra Telenor for å få et overblikk over kostnadene selskapet har ved å levere nett og tjenester. Informasjonsgrunnlaget er dermed asymmetrisk. Samtidig har vi sett at det finnes sterke interessemotsetninger mellom teleaktørene. Det de hadde til felles var imidlertid en interesse for at sektoren totalt sett skulle være mest mulig lønnsom. Derfor ønsket alle teleselskapene minimal regulering av sluttbrukermarkedet. De fokuserte på grossistmarkedet og var i langt mindre grad opptatt av vilkårene for forbrukerne. Forbrukerne, på sin side, utgjør ingen samlet lobbyinteresse mot reguleringsmyndighetene. I en slik fortolkning kan teorien om regulatory capture bidra til å forklare hvorfor reguleringsmyndighetene først og fremst har fokusert på grossistmarkedet, og i mindre grad på detaljmarkedet.

Leveringsplikt og maksimalpris

Som vi har sett oppfattet markedsaktørene prisregulering i sluttbrukermarkedet som skadelig for konkurransen fordi det kunne redusere marginene for Telenors konkurrenter. PT delte langt på vei denne oppfatningen:

Vi regulerer bare grossistprisene. Vi vil skape marginer og tror dette vil bringe også sluttbrukerprisene ned. Vi har hjemmel i loven til å regulere også sluttbrukerprisene, men har valgt en hands-off-tilnærming. Politisk og praktisk er dette riktig, men loven gir oss mandat til å regulere sluttbrukerprisene – så det kan være vi ikke oppfyller lovens bokstav. På den annen side har vi konsultert Samferdselsdepartementet, og gjennom stortingsmeldinger også Stortinget – og minimumsregulering er et grunnprinsipp i regelverket (Intervju med Willy Jensen, direktør i Post- og teletilsynet, 16. oktober 2002).

⁷⁶ Dette kalles the Logic of Collective Action.

En utvidelse av leveringsplikten til å omfatte flere tjenester enn telefoni ble også sett som skadelig for konkurransen. Aktørene mente reguleringsmyndighetenes rolle skulle være å skape markedet og at sluttbrukermarkedet ikke burde reguleres. Like viktig som forbrukernes interesser var nok her aktørenes egeninteresse i et mest mulig profitabelt marked, da regulering av sluttbrukermarkedet kunne svekke avkastningen for både Telenor og konkurrentene.

Som vi skal se senere var imidlertid de foreløpige virkningene av konkurransen tvetydige for forbrukere og andre brukere.⁷⁷ Når det gjelder nye tjenester tilbys disse først til sentrale strøk, og ingen syntes å tro at hele landet ville få tilbud om for eksempel ADSL eller bredbåndstilknnytning⁷⁸ uten at det offentlige ville bidra på en eller annen måte.

Vi analyserer etterspørselen og vår lønnsomhet avhenger av at vi kan bygge der vi har etterspørsel. Det er jo åpenbart at distrikter med mindre volum er mindre interessante. Når en kommer langt ut i distriktene er det viktig at kommunene etterspør bredbånd og kanskje finansierer tilknytning eller fremføring til bygda (Interjuv med Olav Stokke, administrerende direktør i NextGenTel, 19. september 2002).

Det er åpenbart at det blir mer lukrativt å investere i tettbygde strøk enn i distriktene (Interjuv med Markus Täfte, daværende administrerende direktør og Arne Håkon Burdal, daværende direktør for kundeservice i Tele2, 18. september 2002).

Vil Finnmark få bredbånd? Da må det skapes et kommunikasjonsmarked med betalingsvillighet. Tettstedene kan nok få hvis for eksempel skolene går foran. Men andre steder blir det mer problematisk. Det blir som å opprettholde flyreiser markedet ikke betaler for. Man må ta utgangspunkt i kostnadsstruktur og mar-

⁷⁷ Dette tar vi opp i kapittel 5 og 6.

⁷⁸ ADSL er tidligere beskrevet i fotnote 71. Av enkelte tjenestetilbydere omtales ADSL som bredbånd. En del vil imidlertid si at bredbånd krever symmetrisk overføringskapasitet og høyere hastigheter enn ADSL, selv om det er stor uenighet om hvor høy hastighet som skal til for at det er snakk om en bredbåndsforbindelse. Når vi her snakker om både bredbånd og ADSL er det for å understreke at ADSL er en bestemt teknologi, mens bredbånd er en samlebetegnelse på nett med høy overføringskapasitet og hastighet selv om det er uenighet om hva som omfattes av begrepet.

kedler (Intervju med Thor A. Halvorsen, administrerende direktør i Telenor Business Solutions, 13. september 2002).

Skal vi få bredbånd til alle må det til et offentlig løft med offentlige midler. Offentlig forvaltning, helse og sikkerhet må bevilge offentlige midler for å knytte seg til bredbåndsnett. Da vil en kunne dekke det meste av både bedrifter og forvaltning. I denne sammenheng er eNorge-planen for puslete (Intervju med Trygve Tamburstuen, daværende administrerende direktør i BaneTele, 17. oktober 2002).

Disse utsagnene reflekterer at telekommunikasjon er kommersiell virksomhet der selskapenes fremste oppgave er å tjene penger for sine aksjonærer. Ingen er derfor villige til å investere i prosjekter de ikke tror vil gi avkastning. Bredbånd og/eller utbygging av nett med høyere hastighet enn ISDN til antatt ulønnsomme områder sees som tapsprosjekter og ingen aktører er villige til å gå inn i dette. Hvor stor andel av landets husstander og bedrifter som etter hvert vil bli betraktet som potensielt lønnsomme kunder og dermed få kommersielle tilbud om oppkobling til en form for bredbånd, er uklart. I en rapport utarbeidet for Samferdselsdepartementet ble det konkludert med at ved utgangen av 2002 hadde ca 60% av husstandene tilgang til bredbånd eller lignende til konkurransedyktig pris. Tilsvarende dekning for bedrifter var 65%. I løpet av 2005 var det forventet at dekningen i privat- og bedriftsmarkedet ville nå opp i om lag 80%.⁷⁹ Telenors antagelse var at 85% vil få slike tilbud med den teknologien vi kjenner i dag. Om disse anslagene er riktige er det for tidlig å si. Det er godt mulig at noen flere eller færre prosent av husholdningene og virksomhetene vil få bredbåndstilgang på kommersielle vilkår. Det er likevel svært sannsynlig at minst 10-20% ikke vil få dette dersom det kun er markedet som skal fordele slike ressurser.

Det er her verdt å merke seg at nye tjenester i liten grad er regulert. I motsetning til tradisjonell telefoni var det i 2003 ingen regler om leveringsplikt eller maksimalpriser på ADSL eller annet bredbånd. Med utgangspunkt i de opprinnelige målsettingene om at alle skulle få bedre og billigere tjenester, er det grunn til å stille spørsmål ved om ikke større offentlig inngripen, også i dette sluttbrukermarkedet, vil være nødven-

⁷⁹ ECON (2002) *Bredbånd – kartlegging*, Rapport utarbeidet for Samferdselsdepartementet

dig for å unngå store forskjeller mellom de som kan få tilgang til slike tjenester og de som ikke kan det. Som vi skal se i de neste kapitlene var situasjonen i 2003 at det var store regionale forskjeller mellom hvem som kunne få bredbåndstilknytning og hvem som ikke kunne få det. Samtlige regjeringer i perioden frem til 2003 (Jagland, Bondevik I, Stoltenberg og Bondevik II-regjeringene) har konkludert med at de ønsket at dette markedet skal utvikle seg på kommersielle premisser der det offentliges rolle begrenses til å regulere for å skape konkurranse i markedet, og å etterspørre tjenester.⁸⁰ Samtidig har regjeringene sagt at de vil følge utviklingen og vurdere eventuell inngripen på sikt. Det virker nå klart at dersom en ikke kompenserer for markedets skjeve fordeling vil vesentlige regionale forskjeller vedvare. Det bør derfor lages kriterier for slik inngripen. Disse kan blant annet fokusere på *når* slik inngripen bør skje. Når er det for eksempel mest hensiktsmessig å bare stimulere markedet, og når trengs en sterkere inngripen? Hvor mange prosent av landets husstander og virksomheter skal benytte bredbåndstjenester før det er et rimelig krav at alle skal ha mulighet til dette? Videre kan slike kriterier fokusere på *hva slags* inngripen som vil være hensiktsmessig. Dette kan være alt fra stimulering av etterspørsel, til skattemessig stimulering av bredbåndsinvesteringer, til offentlige tilskudd til kommuner eller bedrifter som ønsker å sikre bredbåndstilknytning til områder med manglende eller dårlig dekning. På sikt kan det også vurderes om det vil være hensiktsmessig å regulere bredbånd som en universell tjeneste og pålegge en eller flere aktører leveringsplikt. Dersom det skal etableres en felles finansieringsordning for dette mellom markedsaktørene forutsetter det imidlertid endringer også i EUs rammeverk.

Reguleringsmyndighetenes implementering

Som nevnt var det mange av aktørene som sa at lovverket i seg selv har vært tilfredsstillende, men at utøvelsen og iverksettelsen av dette ikke har vært effektiv nok. Kritikken omfatter en rekke punkter og vi skal

⁸⁰ Høsten 2003 la Bondevik II-regjeringa frem en ny bredbåndsmelding, St. meld nr 49 (2002-2003) *Breiband for kunnskap og vekst*. Nærings- og handelsdepartementet. Denne viderefører i hovedsak tidligere politikk.

her særlig se på to områder der flere aktører har vært kritiske. Det ene er spørsmål knyttet til saksbehandlingsprosedyrer og -tid. Det andre er rollefordelingen mellom reguleringsmyndighetene og hvilke perspektiver disse inntar til regulering av markedet.

Saksbehandlingsprosedyrer og -tid

I tillegg til prissetting var noen av de viktigste ankepunktene sett fra Telenors konkurrenters side spørsmål om saksbehandlingstid og prosedyrer. Disse ankepunktene er nært forbundet, men generelt sett kan vi si at de er av to typer. For det første er det en kritikk av at reguleringsmyndighetene, og da særlig Post- og teletilsynet, ikke er proaktive nok og først reagerer når saker klages inn for tilsynet. For det andre er det en kritikk av at saksbehandlingsprosessen som skjer når en sak er brakt inn for myndighetene oppfattes som for langsom og for enkel å trenere. På grunn av tidkrevende ankeprosesser kan det for eksempel ta måneder og år fra et vedtak er fattet til ankeprosessen er avsluttet og vedtaket dermed blir gjort gjeldende. Utsagnene fra representanter fra Song og TDC Norge illustrerer dette.

Loverket er greit nok, men PT er for lite proaktive. Det må alltid lages en sak for PT reagerer. Det er en slitsom og kostbar måte å jobbe på. Vi hadde forventet at tilsynsmyndigheten fulgte litt med på egen hånd, og at de var på de små aktørenes side (Intervju med Merethe Hjelmeland, regulatorisk ansvarlig i Song Networks, 12. november 2002).

En god lov hjelper ikke så lenge PT ikke kan eller vil. Vi oppfatter dem som litt defensive, og så kommer Telenor med en bataljon med jurister. Da tar det noe tid å komme til et vedtak – og når det kommer, så anker Telenor. I de få sakene der PT har fattet vedtak har de kommet fram til at Telenor ikke har kostnadsorienterte priser. Telenor trenerer imidlertid fortsatt, og vi blir sittende som taperne. Vi mener ankemuligheten må være tidsbegrenset for å begrense mulighetene for trening (Intervju med Finn Boisen, daværende administrerende direktør og Mette Johansen, juridisk leder i TDC Norge, 17. oktober 2002).

Disse aktørene oppfattet loverket som rimelig godt, men mente PT var for lite aktive i markedet. Videre pekte flere på at den etablerte ankeprosedyren gjorde trening mulig fra Telenor sin side og at departementet

kunne gi vedtak oppsettende virkning. Et eksempel på dette høsten 2002 var en sak om prisene i videresalgsavtalen mellom Sense og Telenor. Prisforhandlingene mellom disse endte i megling og PT fant at Telenors priser ikke var kostnadsorienterte og vedtok at Telenor måtte senke disse prisene med 25% fra 1. januar 2002. Telenor klaget på vedtaket og departementet ga vedtaket om tidspunktet for prisreduksjon oppsettende virkning inntil klagebehandlingen var avsluttet.⁸¹ En slik praksis ble av mange sett som et generelt problem fordi det ga Telenor insentiver til å trenere enhver saksbehandling fordi vedtak om at selskapet måtte senke prisene ikke ble gjort gyldige før saksgangen var avsluttet. Ifølge UPC har Telenor utnyttet dette systematisk.

NBBL-avtalen viser at Telenor forholder og utnytter saksbehandlingen. PT har begrensede ressurser til å drive økonomiske analyser og når de får store utredninger fra Telenor må de bruke tid på å komme gjennom denne. På denne måten blir saksbehandlingen lang og Telenor har kunnet ha ulovlige avtaler i over fire år (Intervju med Øyvind Husby, direktør for strategi og samfunnskontakt og Knut Børmer, juridisk rådgiver i UPC, 25.september 2002).

Saken UPC her viste til har sitt utgangspunkt i et sett med rabattavtaler Telenor hadde inngått med boligkooperasjonene NBBL, USBL og OBOS. UPC mente at disse avtalene var i strid med regelverket fordi prisene ikke var kostnadsorienterte. Ved å gi boligkooperasjonene så store rabatter mente UPC at Telenor har hindret andre aktører, som UPC, fra å konkurrere i borettslagsmarkedet. Post- og teletilsynet ga i 2000 UPC medhold da de konkluderte med at den første avtalen var i strid med forskriften om offentlig nett. Det ble det imidlertid inngått en ny avtale mellom Telenor og NBBL. Da PT varslet tvangsmulkt mot denne i 2002 ble en tredje avtale inngått. På denne måten mente UPC at Telenor kunne trenere vedtak og bryte regelverket uten risiko for tap.⁸² Sommeren 2003 konkluderte PT nok en gang med at Telenors rabatter brøt med prinsippet om kostnadsorientering.⁸³ Vedtaket kunne imidlertid påklages og det var høsten 2003 ikke klart hvilket utfall sa-

⁸¹ Brev fra SD til Advokatfirmaet Hjort. 8.11.2002.

⁸² Brev fra UPC til Konkurransetilsynet 15. august 2002.

⁸³ Brev fra Post- og teletilsynet til Telenor. 23. juli 20003.

ken ville få. Saken illustrerer forøvrig dilemmaet mellom å sikre forbrukerne lavere telepriser på kort sikt, og å fremme konkurranse på lengre sikt: Rabattavtalene bidro til at enkelte kundegrupper fikk lavere priser, men de kunne samtidig sees som ledd i en strategi der Telenor dumpet priser for å hindre nye aktører i å etablere seg i markedet.

I en del saker har imidlertid saksbehandlingen ført til at Telenor har måttet gi innrømmelser til konkurrentene. Konkurrentene mente at i slike tilfeller måtte denne prosedyren kunne skje raskere. De påpekte at selskaper risikerer å gå konkurs mens de venter på klagebehandlingen – selv om de har rett. Telenor var på den andre siden opptatt av at de måtte kunne legge frem sine argumenter i henhold til loven. Hensynet til både effektiv saksbehandling og rettssikkerhet sto også sentralt hos reguleringsorganene. Statens teleforvaltningsråds leder uttrykte at de ser nødvendigheten av å:

få til et regime der det ikke lar seg gjøre å trekke ut saker. Begge parter kan ha økonomiske interesser i å gjøre det (Intervju med Ellen Mo, leder i Statens teleforvaltningsråd, 12. desember 2003).

Samtidig påpekte hun at saker aldri kan avgjøres før nok informasjon er innhentet. Denne vektleggingen av at vedtak ikke må fattes på svikten- de grunnlag ble støttet av PT som viste til at markedet er komplekst og at det derfor er nødvendig å bruke en del tid for å fatte vedtak dersom de skal ha den tilsiktede virkningen i markedet.

Den vanskeligste regulatoriske utfordringen er å overskue konsekvensene i markedet av inngrep. Et vedtak kan ha uante konsekvenser. Derfor jobber vi oss ofte veldig dypt inn i sakene før vi bestemmer oss. Det betyr at det tar tid. Men vi synes dette er bedre enn å sikte fra hofia. Det er en stor utfordring å være sikre på konsekvensene av et vedtak (Intervju med Willy Jensen, direktør i Post- og teletilsynet, 16. oktober 2002).

Igjen er argumentet forståelig, men det må likevel være en viktig målsetting å redusere tiden slike prosesser tar. Et sentralt virkemiddel for å sikre dette må være å se på prosedyrene for saks- og klagebehandling og gi aktører og myndigheter klare tidsfrister slik at tidsbruken i disse prosessene blir mer forutsigbar for aktørene. Videre er det problematisk at vedtak gis oppsettende virkning uten at selskapet

som nyter godt av dette må kompensere til øvrige aktører dersom vedtaket opprettholdes. En slik kompensasjon bør i alle fall gis fra tidspunktet det første vedtaket fattes, dersom vedtaket fastholdes etter ankebehandlingen.

En annen viktig faktor for å sikre rask og sikker saksbehandling er ressurser og kompetanse hos PT. PTs effektivitet og uavhengighet er avhengig av at staben er tilstrekkelig stor og har høy kompetanse på viktige områder som jus, økonomi, teknologi og politikk. PT har siden de ble opprettet under navnet Statens teleforvaltning i 1987 jobbet for å rekruttere og holde på en velkvalifisert stab. Det er liten tvil om at dette har vært en tidkrevende og møysommelig prosess. I en dom fra i 2001 der teleselskapet Teletopia fikk rettens medhold i at tilgangen til Telenors nett var overpriset, ga retten også uttrykk for at reguleringsorganene hadde vært unnfalne overfor Telenor (Skogerbø 2001). Stortingets vedtak om å flytte PT til Lillesand bør sees i dette perspektivet. En slik flytting innebærer risiko for at PT mister en stor andel av sine medarbeidere, noe som kan sette PT flere år tilbake med hensyn til kompetanseoppbygging. Videre kan en større geografisk avstand til de store aktørene, som med få unntak har hovedkontor i Oslo eller i Bærum (Fornebu), svekke informasjonstilgangen og dermed også PTs rolle. I prosessen med å etablere tilsynet i Lillesand vil det derfor være svært viktig å jobbe aktivt for å motvirke en slik utvikling.

En annen faktor med hensyn til saksbehandlingstid og -prosedyrer er hvorvidt det er hensiktsmessig at departementet er ankeinstans i saker av prinsipiell og politisk betydning. Dette kan forlenge saksbehandlingstiden fordi det innebærer et eget ledd i klagebehandlingen. I tillegg reiser denne prosedyren også mer prinsipielle spørsmål om departementets rolle.

Roller og reguleringsperspektiv

Samferdselsdepartementet utformet ikke bare regelverket, men var også klageinstans for saker av prinsipiell eller politisk karakter. Ingen stilte spørsmål ved den første rollen som er en selvfølgelig del av departementets rolle i det politiske systemet. Men rollen som klageinstans var det flere som var skeptiske til. Denne rollen innebar at departementet hadde en sentral

funksjon også i implementeringen av regelverket. Dette gjorde som diskutert tidligere, det norske teleregimet relativt politisert sammenliknet med andre teleregimer. Dette mente flere av aktørene var uheldig.

SDs rolle som klageinstans er vi skeptiske til. SD er lovutformer og at de også skal motta klagen er en merkelig dobbeltrolle. Når klagesaker kommer til SD skal det foretas en "politisk avklaring om kurs". Dette er ikke forenlig med forutsigbarhet. Telenor har nok imidlertid vært fornøyd med SDs rolle, som følge av historisk svært gode relasjoner (Intervju med Bjørn Erik Reinseth, daværende administrerende direktør i Sense, 12. september 2002).

Administrerende direktør i Sense så departementets rolle som klageinstans som svært uheldig. Reinseth pekte på det prinsipielle spørsmålet knyttet til grad av politisering, og mente at en politisk avklaring av klagesaker ikke var forenlig med forutsigbarhet for markedsaktørene. En underliggende bekymring hos flere aktører var at departementet fortsatt favoriserte Telenor. Denne bekymringen var tydeligere da SD fortsatt var Telenors eiere. Da skapte bindingene mellom departement og selskap ofte politisk kontrovers fordi mange antok at SD favoriserte sitt eget selskap. Bekymringene for dette ble redusert etter at Telenor ble børsnotert og de statlige aksjene overført til Nærings- og handelsdepartementet. Men fremdeles var det flere som pekte på at det var et nært forhold mellom SD og Telenor. Departementet og Telenor be- nektet imidlertid at dette var tilfelle.

Det er imidlertid interessant å merke seg at SD og PT syntes å ha et noe ulikt perspektiv på reguleringene. I en del tilfeller har de også kommet til ulike konklusjoner. Et eksempel er videresalgsavtalen mellom Sense og Telenor, der SD ga PTs vedtak om at Telenor måtte redusere prisene med 25% oppsettende virkning. Et annet eksempel er spørsmålet om videresalg av abonnement. Tele2 anmodet i 2001 PT om at Telenor måtte pålegges å tilby fastnettabonnement for videresalg. PT ga Tele2 medhold, men Telenor påklaget vedtaket. PT sendte klagen til Statens teleforvaltningsråd som anbefalte at vedtaket burde opprettholdes. Teleforvaltningsrådet mente samtidig at saken var av prinsipiell og telepolitisk karakter og oversendte saken til departementet for endelig avgjørelse. SD opphevet imidlertid PTs vedtak og ga Telenor medhold fordi de mente regelverket ikke hjemlet et slikt ved-

tak.⁸⁴ Dette eksemplifiserer at SD i større grad enn PT kan ha forståelse for Telenors situasjon. Telenor oppfattet også at SD var mer opptatt av langsiktige markedsvirkninger, slik Telenor var, enn PT:

SDs perspektiv er annerledes enn PTs. SD er opptatt av langsiktig infrastruktur-utvikling og investeringer. Dermed kommer SD ofte nærmere oss i standpunkter enn PT gjør. Vi har nok en noe lettere dialog med SD enn PT (Intervju med Jon M. Hippe, konserndirektør Kommunikasjon og Per Mognes, leder konsernstab Regulatorisk strategi og analyse i Telenor, 7.november 2002).

Også PT mente det var ulikheter i perspektivene mellom tilsynet og departementet:

Vi er opptatt av å skape tjenestebasert konkurranse på felles infrastruktur. Vi tror det går i tillegg til infrastrukturbasert konkurranse. Andre er for tiden mer opptatt av slik infrastrukturkonkurranse; det er for eksempel viktig for SD å få inn en tredje 3G operatør (Intervju med Willy Jensen, direktør i Post- og teletilsynet, 16. oktober 2002).

Jensen viste her til at departementet i en justering av regelverket for mobiltelefoni hadde lagt stor vekt på å bedre vilkårene for nettoperatorene for å stimulere til at det blir tre og ikke bare to aktører som vil investere i UMTS-nett.⁸⁵ Selv om vi ikke skal overvurdere forskjellene synes det altså klart at mens PT fokuserte på vilkår for tjenestekonkurranse og dermed la sterk vekt på at tilgangs- og samtrafikkprisene måtte være lave nok til at tjenesteoperatørene kunne få rimelige marginer for sin virksomhet, la departementet større vekt på nettkonkurranse og at vilkårene for nettoperatorene måtte stimulere til investeringer og videre nettutbygging.

At det fantes ulikheter i perspektiv på telereguleringen kan skyldes ulike forhold. En faktor kan være at regelverket som PT skal forvalte ikke er

⁸⁴ Brev fra SD til Telenor og Tele2 10.6.2003. Som nevnt tidligere har Telenor nå åpnet for videresalg av abonnement. Dette skjedde uten direkte pålegg fra myndighetene, men forventninger om at slike pålegg kunne komme kan ha spilt en rolle.

⁸⁵ St. meld nr 18 (2002-2003) Tilleggsmelding til St. meld nr 32 (2001-2002) *Om situasjonen i den norske mobilmarknaden.*

skissert på en klar måte ut fra departementets siktemål, og at PT dermed vurderer saker annerledes enn departementet. I tillegg er ikke regelverket et detaljregelverk. Det er et regelverk som gir PT inngrepsfullmakt i visse tilfeller, men ingen plikt til å gripe inn. Dermed finnes det handlingsrom for tilsynet i forhold til hvor langt de mener det er hensiktsmessig å gå. I tillegg vil ofte hensynene som skal tas når inngrep vurderes ofte å stå i et spenningsforhold, og noen ganger i direkte konflikt med hverandre. Dermed er det fullt mulig at ulike instanser kommer til ulike konklusjoner. Dessuten skal PT forholdt seg til lovens bokstav og til forskriftene, mens SD også skal ta politiske hensyn. Her kan for eksempel industripolitiske hensyn til Telenor som nasjonalt lokomotiv spille en rolle.

Det er videre interessant å merke seg at flere aktører påpekte at PTs rolle har endret seg de siste par årene. Flere av Telenors konkurrenter påpekte at selv om de ønsket seg et mer aktivt PT var de stadig mer fornøyd med PTs rolle. Telenor syntes imidlertid å være mer skeptiske til PT. Betyr dette at vi nå ser regulatory capture der PT taler småaktørenes interesser? Vi har argumentert for at et eksempel på regulatory capture i telemarkedet er at reguleringsmyndighetene har større fokus på vilkår og virkninger for telebransjen enn forbrukerne. Det kan imidlertid være at ulike reguleringsorganer også har ulike bindinger til ulike deler av bransjen, og at PT i større grad lytter til konkurrentene enn til Telenor. Regelverket ble til en viss grad justert i perioden 1998-2003, og det ble derigjennom lagt til rette for flere inngrep fra PTs side. Regimet gir imidlertid PT muligheter for, og ikke pålegg om, inngrep. Tilbakemeldingene fra aktørene tyder på at de opplevde PTs praktisering av regelverket som mer aktiv, i forhold til å fremme konkurranse og å bremse Telenors markedsrett, nå enn tidligere. Noen endelig konklusjon på spørsmålet om hvorvidt ulike tilnæringer fra PT og SD skyldes at de er "fanget" (captured) av ulike deler av bransjen gir imidlertid ikke vårt materiale noe grunnlag for å trekke.

En sterkere grad av prioritering fra reguleringsmyndighetenes side så vi imidlertid i forholdet mellom reguleringsmyndighetenes fokus på grossist og forbrukermarkedene. Mens det i grossistmarkedet var et stort utbygd apparat for saker aktørene ville bringe inn til vurdering og mulig

inngrep fra PT, hadde den enkelte forbruker liten klageadgang dersom hun mente hun ikke fikk de tjenestene hun skulle ha eller at regningen var urimelig høy. Post- og teletilsynet hadde ikke etablert prosedyrer for at den enkelte sluttbruker kunne klage dersom hun eller han var misfornøyd med tjenestetilbud eller regning. Alminnelige lover som kjøpsloven gjaldt, men i og med at dette var et marked med særskilt regulering og også særskilte forpliktelser for enkelte aktører i tillegg til prisregulering, syntes ikke dette å være tilstrekkelig. Det som fantes i tillegg var et frivillig, avtalebasert utenomrettslig organ kalt Teleklagenemnda. Nemndas virke var imidlertid sterkt begrenset:

Teleklagenemnda forholder seg kun til regningsklager. Den behandler altså bare klager fra forbrukere som mener at størrelsen på deres regning ikke står i forhold til faktisk bruk. Denne avgrensningen betyr at de fleste klager faktisk vil falle utenfor nemndas mandat. Forbrukerrådet skal behandle klager i henhold til kjøpsloven og håndverkerloven, men teletjenester faller som prinsipp utenfor dette lovverket. Av kapasitetsårsaker blir mange saker på dette feltet derfor avvist og forbrukerne blir henvist til rettsalene for å få avklart sine klager. Det sier seg selv at dette ikke er noe godt alternativ. Det finnes med andre ord ingen reell klageadgang på teleområdet i dag. Når operatøren sier nei, blir det som regel nei. Det eneste maktmiddelet forbrukerne har, er ren forbrukermakt, altså å skifte operatør eller la være å bruke tjenestene (Intervju med Paal Bjonness, Forbrukerrådets representant i Teleklagenemnda, 29. november 2002).

Som Forbrukerrådets representant her sa, innebar begrensningene i nemndas mandat at de fleste klager falt utenfor og ikke kunne behandles her. Det ville for eksempel gjelde klager på dårlig kvalitet, på sen levering, eller på manglende levering av leveringspliktige tjenester.⁸⁶ I hvilken grad vi ville ha sett mange slike klager dersom prosedyrer for innsending av disse var systematisert vet vi ikke. Dette understreker vårt tidligere poeng om at forbrukernes interesser muligens er ivaretatt gjennom det liberaliserte regimet, men at vi i liten grad kan vite om dette er tilfelle i og med at det ikke gjennomføres systematisk kartlegging av dette.

⁸⁶ I ekomloven av 2003 fastslås det imidlertid at en nemnd med større virkeområde skal etableres.

Konklusjoner

Vi har i dette kapitlet sett hvordan sentrale spenninger i telesektoren fortsatt er virksomme i det liberaliserte teleregimet. Det er fortsatt motsetninger langs de gamle skillelinjene om konkurranse og naturlige monopol, mellom industri- og konkurransepolitikk, mellom produsenter og konsumenter, og mellom marked og fordeling. Disse varige motsetningsforholdene tyder på at det er vanskelig å realisere samtlige mål samtidig. Kampen om teleregimet innebærer dermed også en kamp om hvilke målsettinger som skal prioriteres.

Den viktigste politiske utviklingen langs de varige spenningsforholdene de siste to tiårene har vært at den politiske tilliten til markedet har økt betraktelig. Langs alle dimensjonene har det vært et politisk skifte der konkurranse har blitt sterkere vektlagt og utfordringene dette reiser blitt sett som mindre problematiske. En stadig sterkere prioritering av konkurranse som fremste virkemiddel og målsetting kan imidlertid komme til å aktualisere de gamle spenningsforholdene ved at en del tidligere sentrale hensyn eksplisitt vil måtte prioriteres ned. Dette berører sentrale telepolitiske målsettinger og bør gjøres til gjenstand for politisk debatt.

Et slikt hensyn er hensynet til *økonomisk effektivitet*. Det er indikasjoner på at deler av nettverket har karakter av naturlige monopoler som tyder på at det kan være samfunnsøkonomisk mer lønnsomt med for eksempel én lokalnettleverandør i et område og ikke flere konkurrerende nett. Et reguleringsregime som setter konkurranse som øverste målsetting vil i slike tilfeller ikke være den beste løsningen. I en del tilfeller bør derfor også fremtidige reguleringsregimer ta mål av seg til å fremme konkurranse i tjenestemarkedet i stedet for å fokusere på å skape konkurranse mellom nettverk.

Å skille nett og tjenestemarkedet kan være en slik måte å styrke konkurransen i tjenestemarkedet på, uten å være avhengig av å etablere konkurranse i alle deler av nettet. Dette ble for eksempel gjort i energimarkedet da dette ble liberalisert, og en del har argumentert for at det samme burde ha vært gjort i telesektoren. Det er imidlertid også betydelige risiki knyttet til en slik løsning. I en internasjonal kontekst mangler

det erfaringer på en slik organisering av sektoren og vi har derfor ikke eksempler på hvordan dette kan fungere. Telenor argumenterer sterkt for at en slik løsning både vil svekke investeringsinsentivene og utviklingen av nye tjenester⁸⁷ og at det i praksis er nesten umulig å skille mellom hva som er nett og hva som er tjenester fordi tjenestene er så integrert i infrastrukturen. Dessuten er Telenor delprivatisert og børsnotert og en eventuell utskilling vil reise problemer med hensyn til å kompensere private eiere i Telenor for eventuell tapt børsverdi. Selv om fordelene med en slik utskilling kan virke åpenbare i forhold til å skape et fungerende marked er altså utfordringene og usikkerhetsmomentene store, og det er vanskelig å konkludere nå med hva som er mest hensiktsmessig. Spørsmålet bør likevel ikke legges dødt. I første runde bør det gjøres til gjenstand for en grundig analyse der det vurderes på hvilke premisser en utskilling er mulig og hvilke virkninger det eventuelt ville ha.

Et annet viktig mål er *rettferdig fordeling*. Konkurransen som fremste målsetting kan innebære at det utvikles større sosiale og geografiske ulikheter i tjenestetilbud og prisnivå fordi flere aktører vil konkurrere om de attraktive kundene enn om de mindre attraktive. Et sterkere fokus på konkurranse som målsetting, og ikke kun som ett virkemiddel, blant flere kan derfor komme i konflikt med politiske ambisjoner om bedre og billigere tjenester for *alle*. I hvilken grad det liberaliserte teleregimet har balansert disse hensynene og realisert de politiske målsettingene, eller om en virkning av det nye regimet har vært økte forskjeller vil være sentrale spørsmål i de neste kapitlene.

⁸⁷ Dagens næringsliv 4. august 2003.

Kapittel 5 Forbrukerne og teleliberaliseringen

Dette kapitlet handler om hvordan endringene i telesektoren har endret vilkårene for forbrukerne, altså for de private brukerne av teletjenester. Dette har vi undersøkt ved først å se på prisutviklingen for to hovedtyper av tjenester, fasttelefoni og mobiltelefoni. Deretter har vi forsøkt å gi et bilde av hvordan prisutviklingen slår ut for forbrukere med ulikt ringemønster. I siste del av kapitlet har vi sett på utviklingen i kostnadene til telekommunikasjon for gjennomsnittshusholdningene i periodene før og etter liberaliseringen.

Det er ingen lett sak å skaffe seg oversikt over hvordan vilkårene for forbrukerne og brukerne har endret seg i et telemarked som gradvis utviklet seg gjennom hele 1990-tallet. I motsetning til markedsaktørene som har forberedt seg på økende konkurranse i årevis før et nytt marked åpnes, er forbrukerne sjelden i stand til å få informasjon om endringene før de skjer. Det kan også være vanskelig å orientere seg i et nytt og relativt uoversiktlig marked.

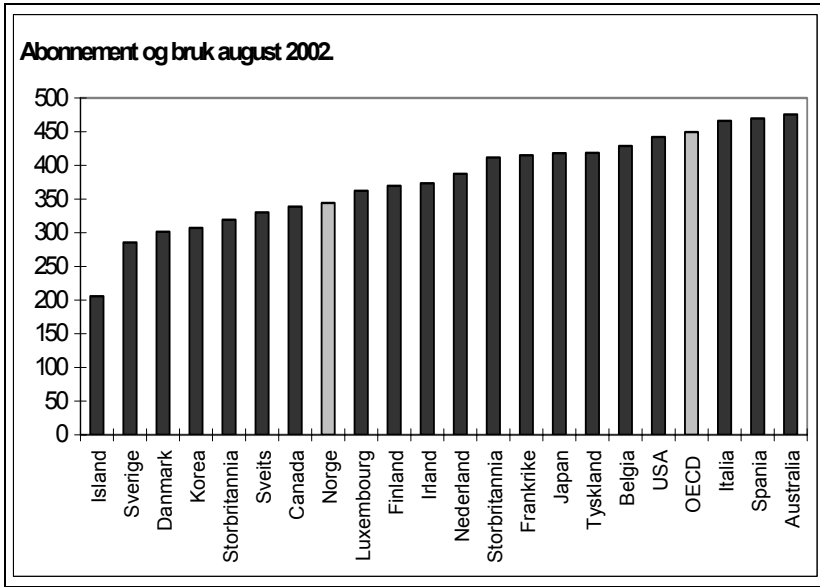
Ofte vil heller ikke markedsaktørene ha interesse i at forbrukerne lett kan sammenligne produkter, priser og prisutvikling. For den enkelte teleoperatør er det en fordel å binde til seg kunder over lengre tid, og sørge for at forbrukerne ikke har full oversikt over alle aspekter ved prisdanningen. Dette skjer blant annet når produkter og tjenester ikke er direkte sammenlignbare verken mellom tilbydere eller over tid, som f.eks. når kunder tilbys ulike typer abonnementer basert på ulike kundegruppers forventede ringemønster. Prisen på abonnement og samtaler varierer i forhold til forbruk. Spørsmålet om hva som er lav og høy pris er heller ikke bare et spørsmål om prisene har gått ned eller opp over tid, men også om hvordan prisene har utviklet seg i forhold til sammenlignbare markeder.

Pris- og kostnadsutvikling

For vårt arbeid slo den manglende entusiasmen blant teleselskapene for åpenhet om dette temaet ut i at det var svært mye vanskeligere enn antatt å få oversikt over prisutvikling over tid. Selskapene ga for eksempel ikke fra seg opplysninger om historiske priser. Dette kan enten skyldes at de ikke *hadde* slike data, eller at de ikke *ville* gi dem fra seg. Grunnen var relativt uvesentlig i forhold til prosjektets mål ettersom hovedproblemet i dette arbeidet var å dokumentere en utvikling over tid. Uten tilgang til historiske priser ville det vært umulig å si noe meningsfullt om liberaliseringen har vært til nytte eller last for forbrukerne, ettersom prisreduksjon var et av de viktigste målene med teleliberaliseringen. Det er også et tankekors at selskapene i lang tid har argumentert med at prisene på teletjenester har gått ned, mens operatørene altså ikke har vært villige til å dokumentere påstandene. De framlegger samlede figurer over prisutviklingen, men ikke over prisene for hvert enkelt produkt eller tjeneste. Det å få fram den historiske prisutviklingen har derfor vært et stort arbeid, der data har vært hentet fra en rekke ulike kilder, som Norsk telemuseum, Riksarkivet, Post- og teletilsynet m.fl. I den følgende gjennomgangen er kildene for opplysningene oppgitt.

Som nevnt ovenfor (kapittel 3), er en kurv av såkalte leveringspliktige tjenester regulert med maksimalpriser. Den samlede prisen på denne kurven med tjenester har gått ned de siste årene. Samtidig vet vi at det har vært store variasjoner mellom grupper av brukere, som privat- og bedriftskunder, og mellom ulike typer av tjenester, når det gjelder hvilke priser de kunne oppnå (Post- og teletilsynet 2002). Sammenligner vi med andre land, finner vi at mens vanlig telefoni er relativt billig, er mobiltelefoni og internettbruk i Norge vesentlig dyrere enn i naboland som Finland og Danmark (*Communication Outlook 2001*, Post og teletilsynet 2002: 39-40).

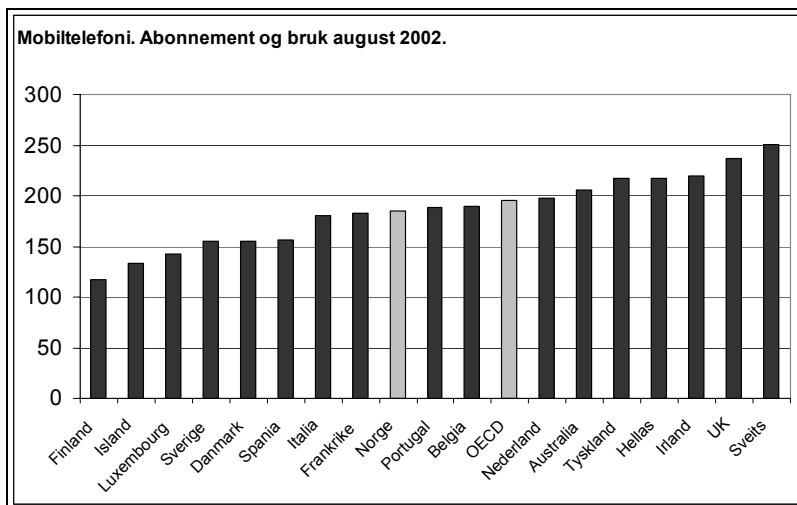
Figur 5.1. Utgifter til fasttelefoni for privatkunder i OECD land, eksklusive mva., samt OECD-gjennomsnitt februar 2002 og august 2002 i amerikanske dollar, justert for ulikheter i kjøpekraft.



Kilder: OECD og Post og teletilsynet (Post og teletilsynet 2002: 16, figur 16).

I figur 5.1. og 5.2., som er hentet fra Post og teletilsynets statistikkbase, er prisene for teletjenester i Norge sammenlignet med gjennomsnittet i OECD og i andre OECD-land. Prissammenligningen er gjort med utgangspunkt i hvilke utgifter en privatkunde i de ulike landene ville hatt for den definerte kurven med tjenester. Figurene viser at mens prisene for fasttelefoni i Norge ligger klart under gjennomsnittet, er prisene for mobiltelefoni omtrent likt gjennomsnittet for OECD-landene. En utfyllende kommentar til dette bildet er at mens prisene på blant annet fasttelefoni har sunket i Danmark de siste årene, har prisene i Norge vært stabile.

Figur 5.2. Utgifter til mobiltelefoni for privatkunder i OECD land, eksklusive mva., samt OECD-gjennomsnitt august 2002 i amerikanske dollar, justert for ulikheter i kjøpekraft.



Kilder: OECD og Post- og teletilsynet (Post- og teletilsynet 2002: 20, figur 17)

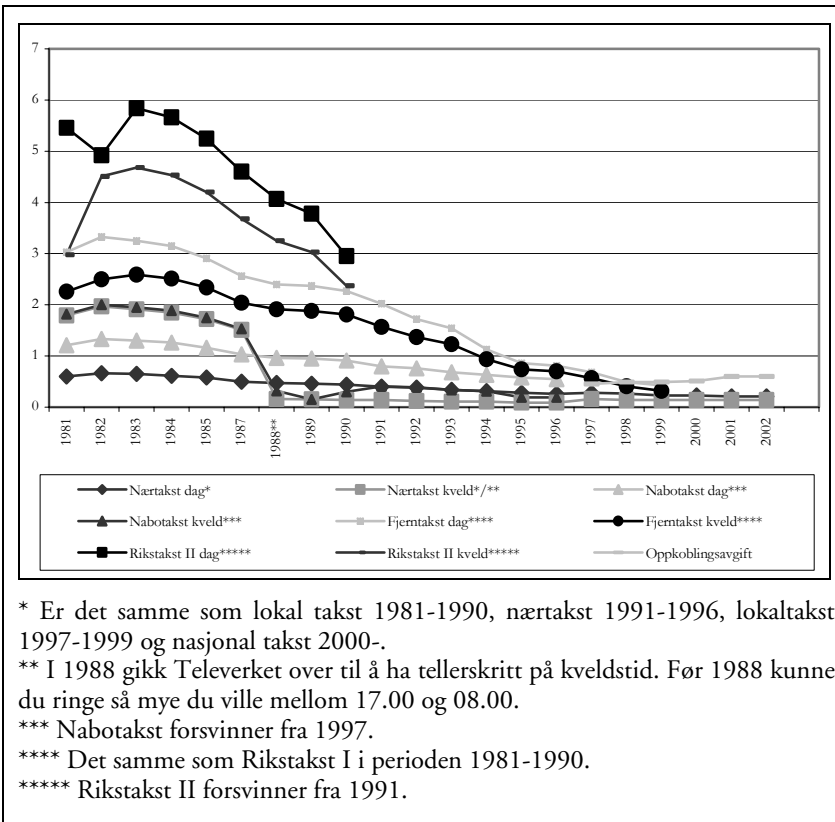
Norske teleoperatører, med Telenor i spissen, har ofte hevdet at norske telepriser er blant de laveste i verden. Sammenligningen med OECD viser at dette i 2002 ikke var entydig reflektert i prisene i privatmarkedet. Det er her viktig å være oppmerksom på at de tallene OECD opererer med er justert for kjøpekraft. Figuren gir altså ikke uttrykk for nominelle priser og kostnader. Dette er et omstridt mål, men det er den standarden OECD bruker.

Prisutvikling: fasttelefoni

I løpet av perioden 1990–2002 ble strukturen på prissetting, takseringssystemer og tjenestespekter for teletjenester vesentlig endret. For å fram den reelle prisutviklingen på vanlig fasttelefoni, må vi derfor se på hvordan takseringsmodellene har endret seg og hvordan dette har påvirket prisnivået. Prisstrukturen for telefontjenester i fastnettet, er for det første blitt sterkt forenklet de siste årene. Dette gjelder for Telenor så vel som for andre tjenestetilbydere. Dette illustreres i figur 5.3. der vi ser hvordan Telenors ulike takseringsmodeller har avløst hverandre over tid. Fram til begynnelsen på

1990-tallet var Norge delt opp i flere takstsoner for vanlig telefoni: Lokal, nabotakst, rikstakst 1 og rikstakst 2. Takstene ble avregnet i tellerskritt, som varierte i lengde mellom tider på døgnet og mellom de ulike takstsonene. Ett tellerskritt var lokalt 3 minutter på dagtid og 9 minutter kveld og natt. I tillegg betalte abonnenten en fast månedspris. I løpet av 1990-tallet ble denne takstmodellen avvirket, slik figuren viser. I 2002 fantes det derfor bare én nasjonal takst på telefoni på dagtid og én på kveldstid, men det var i tillegg kommet inn en fast oppkoblingsavgift, som ble belastet hver gang det ble oppnådd kontakt mellom to terminaler.

Figur 5.3. Prisutvikling fasttelefoni 1981-2002. Indeksjusterte tall.



* Er det samme som lokal takst 1981-1990, nærtakst 1991-1996, lokaltakst 1997-1999 og nasjonal takst 2000-.

** I 1988 gikk Televerket over til å ha tellerskritt på kveldstid. Før 1988 kunne du ringe så mye du ville mellom 17.00 og 08.00.

*** Nabotakst forsvinner fra 1997.

**** Det samme som Rikstakst I i perioden 1981-1990.

***** Rikstakst II forsvinner fra 1991.

Kilder: Prislister fra Televerket/Telenor, Telemuseet, Post- og Teletilsynet.

Figur 5.3. viser også at prisene på lokalsamtaler, både på dag og kveldstid, har falt mindre enn alle andre takstgrupper. Dette er naturlig sett i lys av at lokalsamtalene alltid har vært billigst, men det henger også sammen med at det er innført nye takseringsmodeller. Fra 1988 ble det for eksempel innført tellerskritt, senere minuttpris, på samtaler etter klokka 17.00, mens en tidligere kunne ringe ubegrenset for en fastpris i dette tidsrommet. Den viktigste endringen er likevel innføringen av oppkoblingsavgiften fra 1997, som medførte at abonnenten betaler en fast pris for oppnådd forbindelse i tillegg til at samtalen takseres per minutt. Denne avgiften ble innført da de geografiske takstsonene ble avskaffet, og den er blitt økt i de årene den har vært operativ.

For Telenors abonnenter var oppkoblingsavgiften i 2002 på kr 0,59, månedsprisen på et analogt fasttelefonabonnement på kr 159,- og taksten per minutt kr 0,21 mellom 0800 og 1700, og kr 0,14 mellom 1700 og 0800. Samtaleprisene falt gjennom hele 1990-tallet, i den forstand at de dyreste takstene forsvant. Lokaltaksten har vært stabil siden slutten av 1980-tallet, målt i indeksjusterte priser. Ingen teleoperatører skilte i 2002 mellom lokal og nasjonal takst, men det var prisforskjeller mellom telefonsamtaler til egne abonnenter eller konkurrenters abonnenter, og variasjon i døgnprisen, som tidligere.

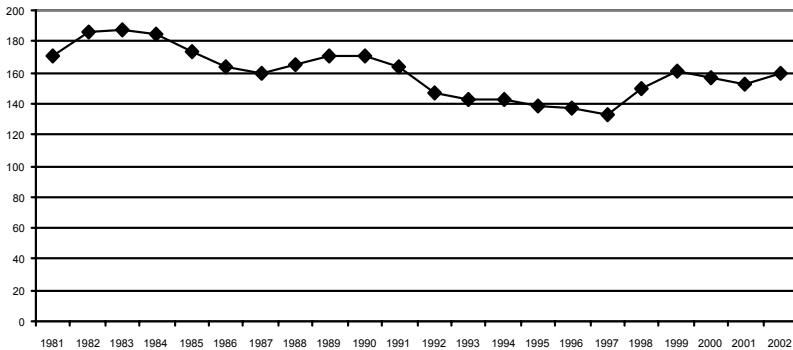
Dette illustrerer hvordan endringene i prisstruktur har vært: De konkurranseutsatte prisene har sunket, mens priser på nye deler av tjenesten som ikke kan utsettes for konkurranse innføres, og de faste prisene, som abonnementet, holdes stabile eller øker.

Innføring av oppkoblingsavgiften, altså taksering av en tjeneste som tidligere ikke hadde egen pris, viser den typiske måten som teleoperatørene (og andre sammenlignbare tjenesteprodusenter som f.eks. elektrisitetsleverandørene⁸⁸) kompenserer inntektstap når prisene senkes i konkurranseutsatte markeder. Figur 5.4. viser samme tendens for månedsavgiften, altså den summen fasttelefonabonnenter betaler for å abonnere på telefontjenesten per måned. Fra 1983 gikk månedsavgiften ned, med unntak av en

⁸⁸ I energisektoren finner vi for eksempel nettleie – en ny avgift som kom inn da nett- og tjenesteleverandører skilte lag.

kort periode rundt slutten av 1980-tallet, før den fortsatte å falle til 1997, da månedsavgiften igjen begynte å stige. Stigningen har ikke vært helt jevn i perioden etter liberaliseringen, men månedsavgiften sammen med oppkoblingsavgiften er blant de utgiftene som har økt eller vært stabile i denne perioden.

Figur 5.4. Abonnementsavgift per måned, fasttelefon 1981-2002. Indeksjusterte tall.



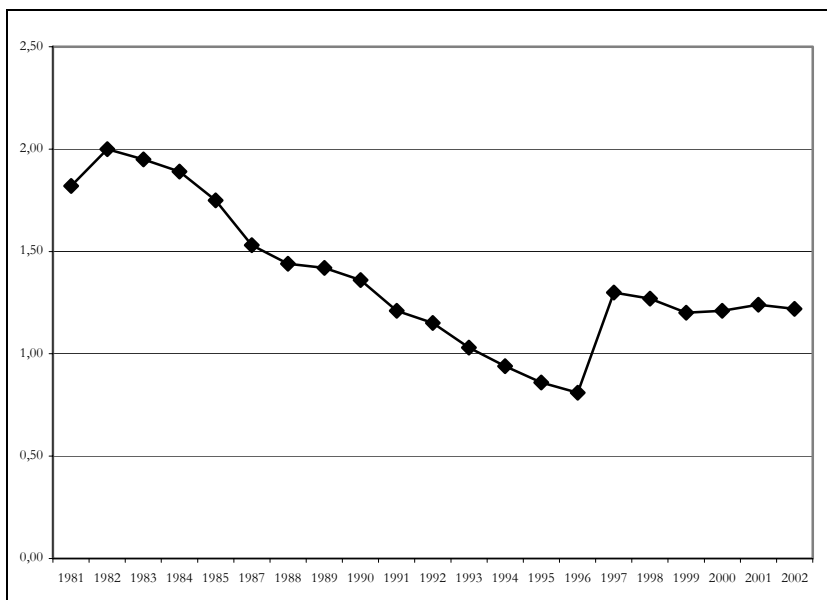
Kilde: Prislister fra Televerket/Telenor, Telemuseet, Post- og Teletilsynet.

Figur 5.4. viser utviklingen av abonnementsprisen på fasttelefon i perioden 1981 til 2002. Tilsvarende oppkoblingsavgiften, ser vi at abonnementsprisen hadde en økende tendens i perioden 1996-2002, etter å ha vært fallende i nesten ti år. Etableringsavgiften for telefonabonnement, som er en konkurranseutsatt pris, har imidlertid gått ned.

Konsekvensene av endringene i prisstrukturen var for det første at prisene for fjernsamtaler og utenlandssamtaler gikk *vesentlig* ned. Det ble sannsynligvis også større forskjeller på prisene som privat- og bedriftskunder betalte, men dette har ikke vært mulig å dokumentere med eksakte priseksempler. For lokalsamtaler var bildet mer komplekst. For Telenors abonnenter var prisen på en lokalsamtale omtrent lik i 1990 og 2002, slik figur 5.5. viser. Den utviklingen som ligger i figuren skjuler endringer i prisstruktur og taksering. En treminutters samtale på dagtid kostet i 1990 kr 1,36 i 2002-kroner. Den samme samtalen i 2002 kostet kr 1,22. På kveldstid var

prisen i 1990 kr 1,35 i 2002-kroner for 9 minutter (fordi et tellerskritt varte i 9 minutter), i 2002 var prisen kr 1,85 for en tilsvarende samtale, altså kr 0,50 dyrere enn 12 år tidligere. Denne prisendringen skyldes overgangen fra tellerskritt til minuttpris, og innføring av startavgift for alle samtaler. Det betyr at for de fleste telefonsamtalene, nemlig de lokale, har vanlige forbrukere knapt merket endringene. Prisnedgangen per samtale ble spist opp av endringen fra tellerskritt til minuttpris, innføringen av startavgiften, og den økte abonnementsprisen. Den store prisnedgangen finner vi imidlertid på fjernsamtalene: En ni minutters samtale med rikstakst 2 på dagtid kostet i 1990 kr 26,37 (omregnet til 2002-kroner), mens en tilsvarende samtale i 2002 kostet kr 1,85. For forbrukere med et ringemønster der de tidligere rikstelefontalene utgjorde en stor andel av forbruket, har denne prisnedgangen selvsagt gitt store og merkbare utslag i form av lavere kostnader.

Figur 5.5. Prisutvikling 3 minutters lokalsamtale dagtid i perioden 1981 til 2002. Indeksjusterte priser.



Kilder: Prislister fra Televerket/Telenor, Telemuseet, Post- og Teletilsynet.

Den største endringen for forbrukerne var, i tillegg til prisene, at antallet operatører har steget enormt. Tabell 5.1 er hentet fra Post- og teletilsynets prisguide for fasttelefoni, og kan tjene som illustrasjon på situasjonen i dagens telekommunikasjonsmarked. Tabellen viser en oversikt over hvilke tjenestetilbud som fantes i markedet for fasttelefoni i august 2002, og hvilke priser de ulike tilbyderne opererte med.

Tabell 5.1. Prisoversikt fasttelefon, august 2002. Norske kroner.

<i>Abonnement</i>	Etabl. avgift	Måneds avgift	Start avgift	Samtalekostnader dagtid hverdager til mottakere i:			Samtalekostnader kveld / helg hverdager til mottakere i:		
				fastnett	Telenors mobilnett	Netcoms mobilnett	fastnett	Telenors mobilnett	Netcoms mobilnett
Bredbåndsfabrikken: Fast telefoni	100.00	50.00	0.00	0.00	1.40	1.40	0.00	1.40	1.40
Combitel Networks AS: Combitel Analog	0.00	159.00	0.58	0.18	1.22	1.69	0.13	1.22	1.69
Combitel Networks AS: Combitel ISDN	0.00	239.00	0.58	0.18	1.22	1.69	0.13	1.22	1.69
Hafslund Tele AS: Analog	760.00	159.00	0.59	0.20	1.22	1.89	0.13	1.22	1.89
Hafslund Tele AS: ISDN	760.00	239.00	0.59	0.20	1.22	1.89	0.13	1.22	1.89
Tele2: Tele2 analog	0.00	159.00	0.58	0.20	1.19	1.85	0.13	1.19	1.85
Telenor: ISDN	1,490.00	239.00	0.59	0.21	1.22	1.89	0.14	1.22	1.89
Telenor: Mini abonnement	990.00	126.00	1.18	0.42	2.44	3.78	0.28	2.44	3.78
Telenor: Ordinært abonnement	990.00	159.00	0.59	0.21	1.22	1.89	0.14	1.22	1.89
UPC: Basis	600.00	120.00	0.52	0.20	1.22	1.50	0.13	1.22	1.50
UPC: Pluss	700.00	175.00	0.52	0.20	1.22	1.50	0.13	1.22	1.50
Wan: WAN Telefoni Privat	0.00	159.00	0.54	0.17	1.49	1.49	0.12	1.49	1.49

Kilde: Post- og teletilsynet, <http://www.telepriser.no/>, 15.8.2002.

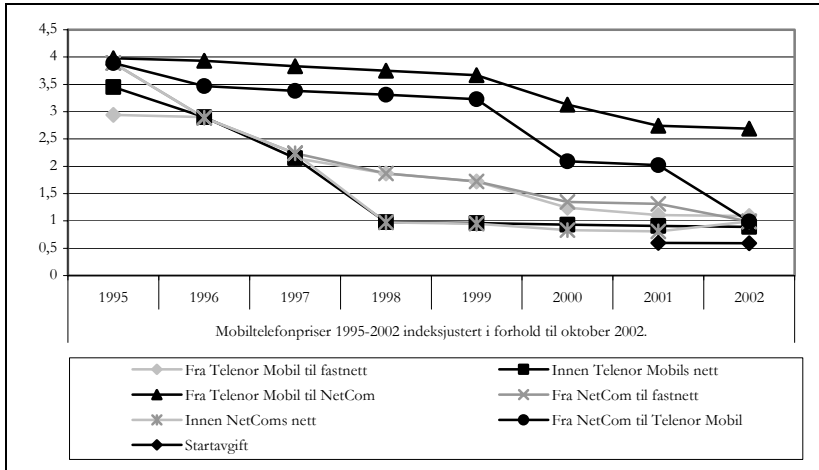
I følge tabellen var det i august 2002 12 ulike tjenestetilbydere for fasttelefoni å velge mellom, med til dels svært ulike priser og tjenestetilbud. Et par av tilbyderne, Bredbåndsfabrikken og UPC, var ikke tilgjengelige i hele landet, og Bredbåndsfabrikken hadde i tillegg midlertidig investeringsstopp i Norge og betjente derfor ikke nye kunder. De andre tilbyderne opererte på Telenors nett, og var tilgjengelige for alle som hadde telefonabonnement hos Telenor. Tabellen tjener kun som en illustrasjon på situasjonen slik den fortonte seg for forbrukerne knapt fem år etter at telekommunikasjonssektoren ble fullliberalisert, ikke som en fullstendig oversikt over markedet for fasttelefoni. Det fantes høsten 2002 en rekke ulike operatører, men Telenor hadde beholdt sitt monopol i aksessnettet, dvs. at selskapet hadde beholdt eierskap og kontroll over telefonlinjene til den enkelte abonnent.

Prisutvikling på mobiltelefoni

I 2001 viste Post- og teletilsynets statistikk for første gang en nedgang i trafikken på det faste telefonnettet.⁸⁹ Hovedårsaken til dette var sannsynlig at internett-trafikk ble flyttet fra alminnelige telefonlinjer til ulike typer bredbånd/høyhastighetsnett som ADSL, kabel-tv-nett og annen teknologi. Men også mobiltrafikken økte og tok over trafikk fra fastnettet. Prisene på mobiltelefoni er derfor ikke en uvesentlig faktor i dette bildet, og de betyr også mye for kundenes totale kostnader til telekommunikasjon. Mobiltelefoni har alltid vært vesentlig dyrere enn fasttelefoni, men også her har samtaleprisene sunket over tid.

⁸⁹ Post- og teletilsynet (2002) *Det norske telemarkedet 2001. Statistikk og analyse*, s 1

Figur 5.6. Prisutvikling GSM mobiltelefoni 1995-2002. Indeksjusterte priser.



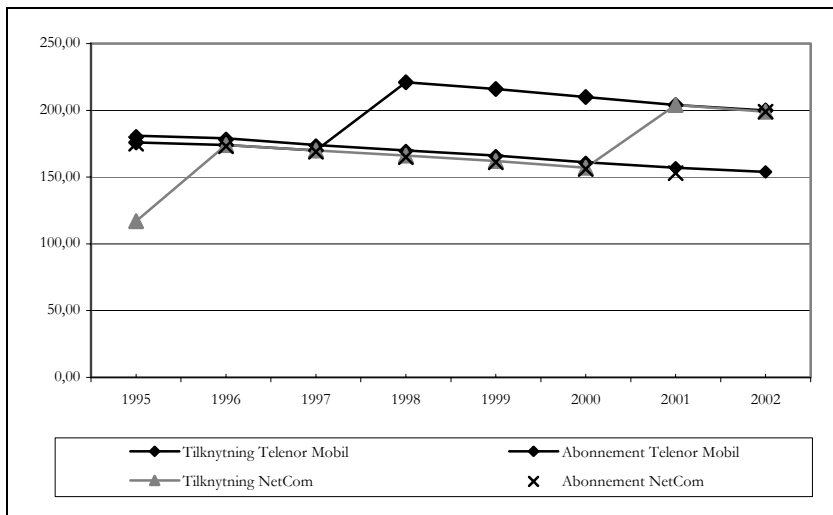
Kilder: Prislister fra Televerket/Telenor, Telemuseet, Post- og Teletilsynet.

Abonnementene som det er tatt utgangspunkt i er Telenor Primær, NetCom Standard (frem til 2001) og NetCom activeTalk (fra 2002).

Figur 5.6. viser at prisene på mobiltrafikk har falt relativt mye siden GSM-nettene ble åpnet i 1993. Det største prisfallet er på samtaler innenfor operatørens respektive nett, deretter fra operatørene til fastnettet, mens prisene mellom operatørens nett har endret seg relativt sett mindre. Det siste skyldes i hovedsak at de såkalte termineringsprisene, altså den prisen en operatør tar for å avslutte en annen operatørs samtale i sitt nett, har vært relativt høye. NetCom endret i 2002 sin prisstruktur slik at det ikke lenger ble dyrere å ringe til mobilabbonnenter i Telenors nett, men det var fremdeles dyrere å ringe fra Telenors nett til NetComs.⁹⁰

⁹⁰ En del av disse forskjellene forklares ved at NetCom hadde vesentlig høyere termineringspris i sitt nett enn det Telenor hadde i sitt. Så sent som i juli 2003 ble NetCom pålagt av PT å sette ned termineringsprisen.

Figur 5.7. Prisutvikling abonnement og tilknytning. Telenor Mobil og Netcom, GSM mobiltelefoni, 1995-2002. Indeksjusterte tall.



Kilder: Prislister fra Televerket/Telenor, Telemuseet, Post- og Teletilsynet. Abonnementene det er tatt utgangspunkt i er Telenor Primær, NetCom Standard (frem til 2001) og NetCom activeTalk (fra 2002).

I figur 5.7 har vi sett på prisutvikling på henholdsvis tilknytningsavgift og abonnement. Ettersom få andre selskaper har vært i virksomhet over lang tid, har vi bare inkludert de to største selskapene, Telenor Mobil og NetCom i sammenligningen. Figuren viser i store trekk det vi allerede har vist til: De faste prisene har vært stabile, eller har økt i perioden etter at mobiltelefoni ble liberalisert. Bare Telenor Mobils abonnement har gått noe ned i pris. Tendensen ellers er at prisene har steget, spesielt i perioden etter 1999.

Konsekvenser for ulike brukergrupper: et eksempel

Prosjektet hadde som et av sine formål å undersøke hvordan prisutviklingen innenfor telekommunikasjon har gitt utslag for ulike brukergrupper. Det finnes noen analyser fra andre land som viser store ulikheter mellom ulike forbrukergrupper i konsekvensene prisløpene har fått. Vi ønsket å finne ut om dette var tilfelle også i Norge.

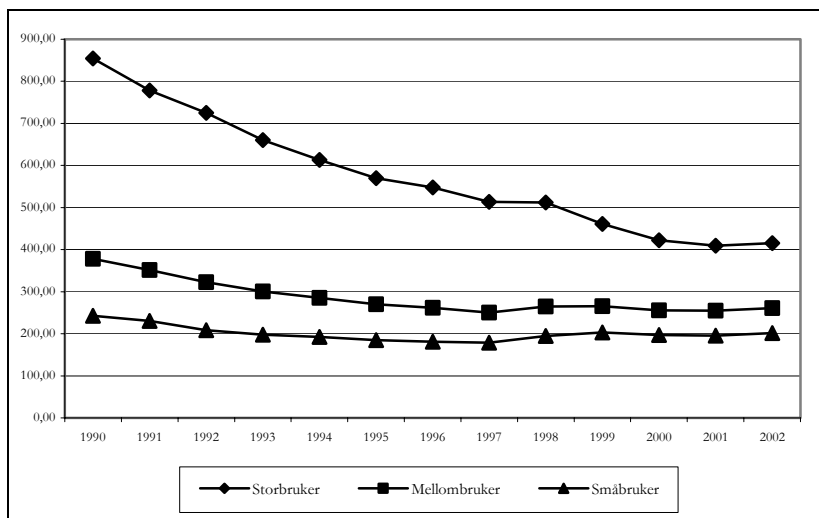
Som vi har sett har det blitt dyrere å ha et telefonabonnement, mens bruken av telefon, og særlig fjernsamtaler og internasjonale samtaler, er blitt vesentlig billigere. Dette innebærer at de som bruker telekommunikasjoner mye sannsynligvis har tjent mer på prisomleggingen enn de som bruker det lite. Det kan også være at en del småforbrukere har fått høyere teleregning, selv om bruken var stabil.

Det har imidlertid vært umulig å få tilgang til nye data om dette. Oppdatert statistikk om norske telebrukeres ringemønstre er ikke offentlig tilgjengelig informasjon. Men gjennom Post- og teletilsynet har vi fått data fra en tidligere undersøkelse. Undersøkelse ble gjennomført i 1990 og viser ringemønstret til 130 tilfeldig valgte abonnenter i Stavanger. I tallmaterialet framkommer alle samtalene disse abonnentene hadde i en måned, hvilke samtaletyper det var, hvor lenge samtalene varte og når de ble gjennomført. Med utgangspunkt i prisene gjengitt i figur 5.3. lar det seg derfor gjøre å regne ut hva utgiftene for disse abonnentene ville ha vært for hvert år dersom det ringemønsteret de hadde i 1990 var det samme i 2002.

Det hefter selvsagt svakheter ved dette datamaterialet. For det første er undersøkelsen basert på relativt få abonnenter. Vi vet heller ikke om ringemønsteret til disse abonnentene var representativt for landet som helhet. Stavanger som sentrum for oljeindustrien gjør at vi forventer at internasjonale samtaler utgjør en større andel av den totale trafikken her enn mange andre steder i landet. For det tredje er undersøkelsen gammel og ringemønstrene har sannsynligvis endret seg en god del. Men ettersom det ikke lot seg gjøre å framskaffe tilsvarende data for dagens teleforbrukere, har vi valgt å bruke det tilgjengelige materialet fordi det til tross for svakhetene, gir noen interessante eksempler på hvordan prisutviklingen på 1990-tallet har slått ulikt ut avhengig av bruksmønstre. Det sier ikke noe om hvor mange som har tjent og hvor mange som har tapt på prisomleggingen, men det gir indikasjoner på mer generelle utviklingstrekk.

Undersøkelsen illustrerer hvordan grupper med ulikt ringemønster er blitt påvirket av endringene i prisstruktur og prisutvikling i løpet av 1990-tallet. Tjenestepriene for de enkelte årene er indeksjusterte til 2002-kroner.

Figur 5.8. Brukere i Stavanger fordelt på tre grupper.



Kilde: Basert på materiale fra undersøkelse i 1990, gjort tilgjengelig av Post og teletilsynet.

Abonentene er delt inn i tre like store grupper ut fra forbruk av telefontjenester, og det er beregnet et gjennomsnittlig teleforbruk for hver av de tre gruppene. Figur 5.8. viser at med et konstant forbruksmønster ville den tredjedelen som brukte teletjenester mest oppleve en markant prisnedgang, fra å bruke nesten 900 kroner i måneden i 1990, til såvidt over 400 kroner i 2002. Det vil si at storforbrukerne ville fått sin månedlige regning redusert med over 450 kroner. Vi har ikke opplysninger om hvem disse brukerne var, men kan anta at de største telebrukerne i stor grad var bedrifter i og med at materialet ikke skiller mellom husholdninger og bedrifter.

Den mellomste brukergruppen opplevde en langt mindre prisnedgang, men også disse ville fått en prisnedgang på over 100 kroner i måneden, fra et forbruk på under 400 kroner i 1990 til under 300 kroner i måneden i 1990. Det er interessant å merke seg at hele denne prisnedgangen skjedde i perioden fram til 1997. Fra 1997 til 2002 har prisutviklingen for en gruppe

med dette forbruksmønstrer vært stabil. De har altså ikke opplevd lavere priser etter liberaliseringen. Den brukergruppen som i 1990 brukte minst teletjenester har også opplevd de minste prisendringene. For disse ville prisene sunket fra ca 220 kroner i måneden i 1990 til ca 200 kroner i måneden i 1992. Deretter flatet prisutviklingen ut, og de har ikke fått vesentlige prisendringer for sitt månedsforbruk de siste ti årene.

Dette styrker vår antakelse om at storforbrukerne har tatt ut det meste av gevinsten av prisomleggingen mens konsekvensene av prisutviklingen for småforbrukerne ikke har vært like store og heller preget av stagnasjon enn prisnedgang.

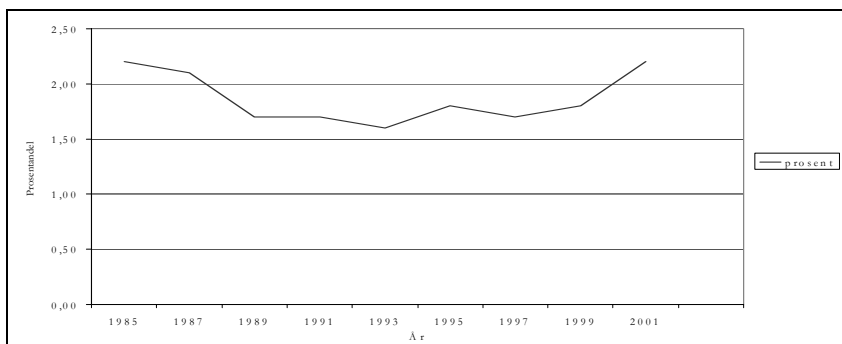
Vi har ikke detaljert informasjon om dagens forbruksmønster er, men det er mange indikasjoner på at bruken av teletjenester har økt i befolkningen som helhet. Det er derfor sannsynlig at en tilsvarende undersøkelse med utgangspunkt i dagens forbruk ville ha gitt en vesentlig prisreduksjon for større grupper enn det vi ser ut fra 1990-materialet. Men det er ikke sannsynlig at alle abonnenter har økt forbruket sitt av fasttelefoni, blant annet fordi mobiltelefoni og e-post har overtatt mange av funksjonene som fasttelefonen tidligere ble brukt til. Vi tror at mange forbrukere også i dag har et forbruksnivå tilsvarende småforbrukerne i vår undersøkelse. I vår analyse representerte småforbrukerne en tredel av teleabonentene der den gjennomsnittlige månedlige teleregningen i dag ville vært ca 200 kroner. Vi antar at svært mange telebrukere også i dag har månedlige teletgifter under dette og at disse dermed har opplevd at prisutviklingen etter liberaliseringen har hatt liten effekt eller også slått negativt ut. Hvor mange dette er, finnes det dessverre ikke tilgjengelige data om.

Kostnadsutvikling for husholdningene

Et vesentlig aspekt ved effektene av liberaliseringen, er at samtidig som konkurransen økte, og prisene per samtaleminutt gikk ned, så økte trafikken i telenettene. Det skyldes først og fremst utvidelsen av tjenestetilbudet, som utbyggingen av digital mobiltelefoni og kommersialiseringen av internett. Dette var et av de forventede resultatene av kommersialiseringen av sektoren, og var i den forstand en både planlagt og ønsket utvikling.

I løpet av 1990-tallet ble mobiltelefoni og internett en del av vanlige folks arbeids- og hverdagsliv, og ikke lenger tjenester forbeholdt bestemte yrkes- eller inntektsgrupper. Det fantes i 2002 omkring 2 millioner mobiltelefonabonnementer i Norge, kontantkort ikke medregnet,⁹¹ og i midten av 2002 hadde 1,2 millioner husstander internettilgang (Norsk Gallup Institutt, Forbruker og Media-undersøkelsen⁹²). I tillegg hadde ca 76 % av befolkningen hjemme-PC (Norsk mediebarometer 2002⁹³). Med utbredelsen fulgte også at de samlede utgiftene til kommunikasjon og medier fortsatte å øke for norske husholdninger på 1990-tallet (Skogerbø og Syvertsen 1999). Figur 5.10. viser hvordan økningen i nye kommunikasjonstilbud og prisendringene har slått ut i husholdningenes kostnader til post- og telekommunikasjon⁹⁴

Figur 5.9. Andel av totale forbruksutgifter som går til post- og teletjenester for gjennomsnittshusholdningen. Prosent.⁹⁵



Kilder: Forbruksundersøkelsene 1983-1985, 1986-1988, 1989-1991, 1992-1994, 1996-1998, 1997-1999 og 1999-2001, Statistisk sentralbyrå.

⁹¹ Post- og teletilsynet (2003) *Det norske telemarkedet 2002. Statistikk og analyse.*

⁹² Statistikken er hentet fra MedieNorges database på <http://medienorge.uib.no>, 15.9.2002.

⁹³ Statistikken er hentet fra MedieNorges database på <http://medienorge.uib.no>, 15.9.2002.

⁹⁴ For å få sammenlignbare data over tid, har vi måttet bruke de samlede utgifter til post og telekommunikasjon. Disse utgiftene var fram til 1998 oppgitt som en samlet utgiftspost.

⁹⁵ Tallene for 1985, 1988, 1991, 1994 og 1998 er hentet fra Lodberg-Holm, Anne og Mørk, Eiliv: *Forbruksundersøkelsen 1998*, SSB. Tallene for 1999 er henta fra *Forbruksundersøkelsen 1999*. Tallene for 2000 er hentet fra *Forbruksundersøkelsen 2000*.

Det mest slående i figur 5.9. er at kurven har endret retning. Husholdningenes kostnader til post og telekommunikasjon ble redusert fra å utgjøre 2,2 % av husholdningsbudsjettene i 1985 til 1,6 % i 1993. Deretter steg forbruket igjen, til ca 2 % i 2000. Hovedforklaringen på at kostnadene økte i perioden ligger sannsynligvis i at utbredelsen av mobiltelefon økte voldsomt etter at den digitale mobiltelefonstandarden, GSM, ble tatt i bruk i 1993. Da ble det også innført begrenset konkurranse på tjenesten, med resultat at de to selskapene, Tele Mobil (nå Telenor Mobile) og NetCom, begge fikk konsesjon til å bygge ut og drive landsdekkende mobiltelefonnett. Begge selskapene satset på rask utbygging og spredning og kjørte omfattende kampanjer for å oppnå et høyt antall abonnenter på kort tid, noe som også lyktes. På midten av 1990-tallet var vekstraten for GSM-abonnementer på over 60 % i året. Veksten hadde flatet ut i 2001, men fremdeles lå den på over 10 % i året.

I siste halvdel av 1990-tallet økte også utbredelsen av hjemme-PC med oppkobling mot internett. For de fleste husstander har internettoppkoblingen vært knyttet til telefonabonnementet. Nye kommunikasjonsformer og -tjenester fikk dermed husstandenes kostnader opp igjen. Økt utbredelse av mobiltelefoni og internett var sannsynligvis hovedårsakene til dette, men den endrede prisstrukturen kan også være en del av forklaringen. De fleste samtaler i nettet er korte, i snitt litt over 3 minutter.⁹⁶

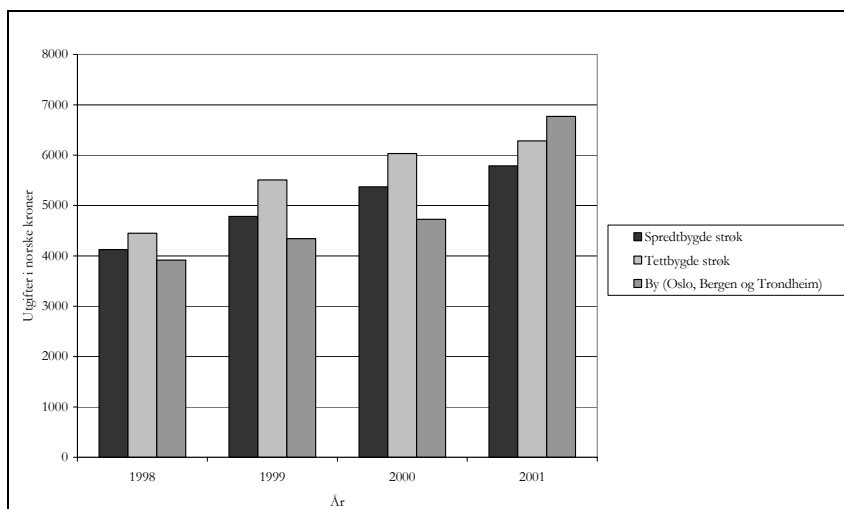
Geografiske og regionale forskjeller

Geografiske og regionale forskjeller har alltid preget telekommunikasjonene i Norge, og det har i alle år vært et sentralt politisk mål å unngå for store forskjeller mellom de ulike landsdelene. Også de politiske dokumentene som begrunner liberaliseringen betoner dette hensynet (Storsul 2002). Av den grunn er det interessant å undersøke i hvilken grad det er forskjeller mellom husstandenes utgifter til telekommunikasjon i ulike typer kommuner og på ulike steder i landet. Figur 5.10. viser forskjellene i gjennomsnittshusstandenes kostnader på tre ulike typer bosteder: De tre største byene, andre tettbyg-

⁹⁶ Post- og teletilsynet (2002) *Det norske telemarkedet 2001. Statistikk og analyse.*

de strøk og spredtbygde strøk.⁹⁷ Tendensen i figuren er lik for alle gruppene: Utgiftene til telekommunikasjon steg mot slutten av 1990-tallet, men forskjellene mellom de tre største byene og andre tettbygde strøk var store. Utgiftene steg minst i de tre største byene og mest i andre tettbygde strøk. Mest overraskende var det at kostnadene til telekommunikasjon for husholdningene fram til 2000 var fordelt slik at husholdninger i tettbygde strøk hadde størst utgifter, mens husholdningene i spredtbygde strøk lå i en mellomposisjon mellom de to mest urbane husholdningsgruppene. Denne trenden snudde i 2001. Da hadde husholdningene i byene de største utgiftene.

Figur 5.10. Utgifter til post- og teletjenester per gjennomsnittshusstand per år (1998-2001), fordelt på type bosted. Norske kroner.



Kilde: Forbruksundersøkelsen 1996-1998, 1997-1999 og 1999-2001, Statistisk sentralbyrå.

Det er vanskelig å finne fullgode forklaringer på disse forskjellene. Årsakene til at utgiftene var minst i de tre største byene fram til 2000, kan være flere. Den

⁹⁷ Grunnlagstallene for figuren er hentet fra *Forbrukerundersøkelsen 1998-2000*, Statistisk sentralbyrå. Inndelingen i by, tettbygd og spredtbygd er foretatt av SSB.

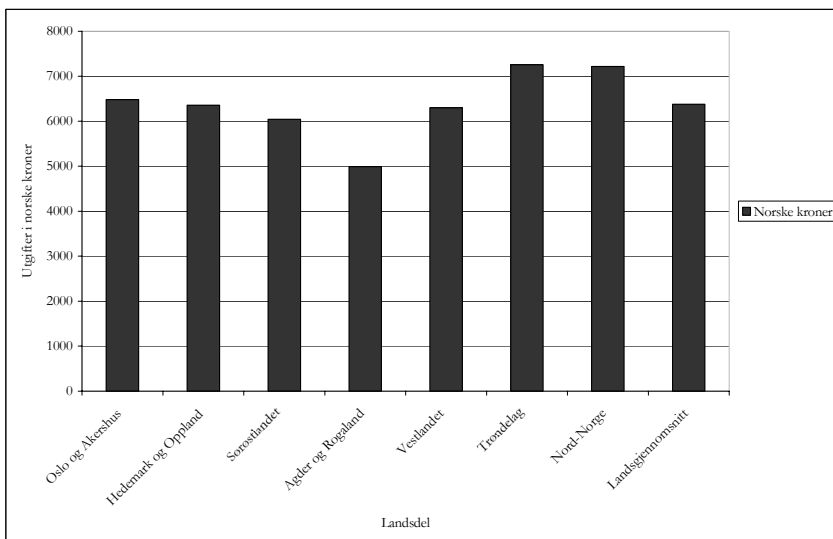
første forklaringen er *økonomisk*, og knyttet til virkningene av konkurransen: Disse husholdningene har et bedre tilbud enn folk andre steder. På de største markedene er det flere aktører, mer konkurranse og dermed muligheter til å oppnå lavere priser på både utstyr og tjenester enn på mindre steder. Byene er de mest lønnsomme markedene for aktørene å gå inn i, og en del tjenestetilbydere har få tilbud andre steder. En annen forklaring er *sosial*: I de store byene er avstandene mindre og tilbudet av fritidsaktiviteter større enn andre steder. Det kan derfor være at husholdningene brukte mindre til telekommunikasjon fordi de bruker mer tid og penger på andre gjøremål. Det var liten forskjell i utbredelsen av utstyr som hjemme-PC mellom spredtbygd, tettbygd og byområder i 2001 (MedieNorge 2001⁹⁸), så det var lite sannsynlig at det var forskjeller i tilgang til utstyr som forklarer forskjellen i utgifter. En tredje forklaring kan være at andelen som går til telekommunikasjon av husholdningsbudsjettene til byhusholdningene var mindre fordi *levekostnadene* i byene er større enn alle andre steder, og at hver husholdning derfor hadde relativt sett mindre penger å bruke på telekommunikasjon.

Ingen av disse forklaringene sier imidlertid noe om hvorfor trenden snudde i 2001. Det vi vet, er at dette året gikk bruken av fastnettelefoner ned, og at dette sannsynligvis skyldtes både at mange forbrukere kuttet ut fasttelefonen til fordel for bare mobiltelefon, og at mange skiftet fra å bruke telefonnettet som oppkobling til internett, til kabel-tv og ADSL. Det kan tenkes at dette er noen av årsakene til at kostnadene i byene økte dette året ettersom begge disse utviklingslinjene var byfenomener. Som blant annet kapittel 6 viser, var mobildekningen utenfor de store byene ikke fullstendig, og det var vanskeligere å kutte ut fasttelefonen som alternativ så lenge mobiltelefonnettet ikke dekket behovet. Etterspørselen og dekningen av ADSL og tilsvarende båndbredde var også størst i byene. Utenfor byene var, og er, tilbudet av ADSL og bredbånd mer sporadisk og i spredtbygde strøk ofte fullstendig fraværende. Det spesielle med disse forklaringene er imidlertid at det kunne forventes at kostnadene ved disse skiftene skulle gå ned og ikke opp. Datagrunnlaget er imidlertid spinkelt, og vi må ha tall for en lengre periode for å kunne si noe sikkert både om kostnadsutviklingen vil fortsette og følge dette mønsteret, og om den vil flate ut, heller enn å stige.

⁹⁸ Statistikken er hentet fra MedieNorges database på <http://medienorge.uib.no>, 10.9.2002.

Regionale forskjeller har alltid vært et tema i telekommunikasjonshistorien (kap. 1). Geografiske, topografiske og befolkningsmessige forskjeller har historisk ført til at dekningsgrad, priser og tjenestetilbud i perioder har vært ulikt i forskjellige deler av landet. Figur 5.11. viser regionale forskjeller i utgifter til post- og teletjenester, slik de kom fram i Forbruksundersøkelsen 1999-2001.

Figur 5.11. Utgifter til post- og teletjenester for gjennomsnittshusholdningen per år, fordelt på landsdel. 2001. Norske kroner.



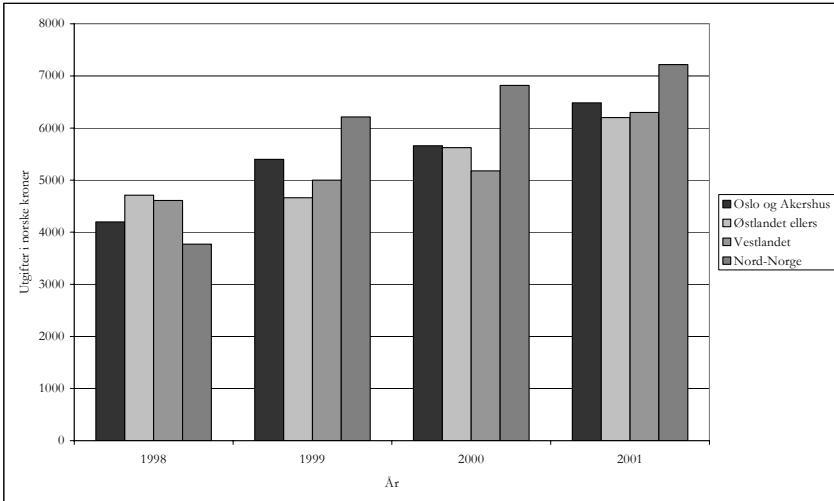
Kilde: Forbruksundersøkelsen 1999-2001, Statistisk sentralbyrå.

Det var til dels store forskjeller mellom landsdelene, målt i gjennomsnittshusholdningens gjennomsnittlige årlige utgifter, slik de framkommer i forbruksundersøkelsen for 1999/2001.⁹⁹ I Agder og Rogaland brukte gjennomsnittshusholdningen 5000 kroner i året på post- og teletjenester, mens de midtnorske husholdningenes utgifter beløp seg til over 2000 kroner mer. Størstedelen av østlandsområdet lå omkring landsgjennomsnittet. Uten å gå inn på årsakene, viser det seg altså at de gamle skillelinjene i tele-

⁹⁹ Tallene viser ikke utvikling over tid, men er baserte på gjennomsnittsutgifter over en treårsperiode.

historien kommer til syne: Utgiftene er høyest lengst nord. Ser vi på utviklingen over tid, forsterkes dette inntrykket. Vi har ikke fullt ut sammenlignbare tall over en lengre periode, men figur 5.12. viser at nye regionale forskjeller har utviklet seg i perioden fra 1998 til 2001.

Figur 5.12. Utgifter til post- og teletjenester for gjennomsnittshusholdningen per år, fordelt på landsdel 1998-2001. Norske kroner.

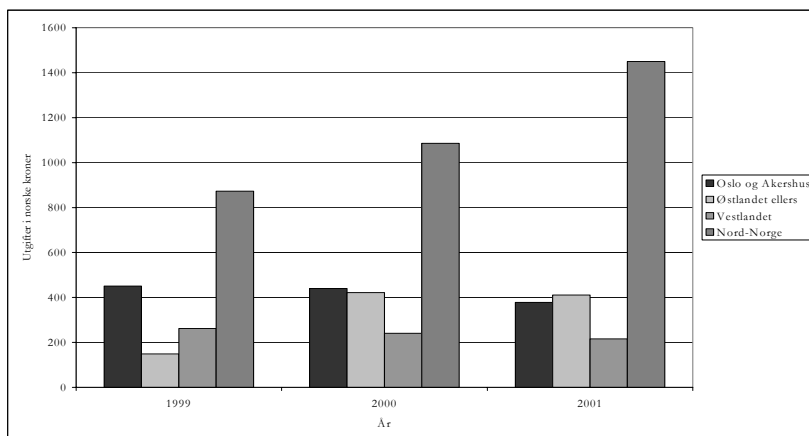


Kilder: Forbruksundersøkelsene 1996-1998, 1997-1999 og 1999-2001, Statistisk sentralbyrå.

Selv om husstandene i alle landsdelene vi har analysert opplevde at utgiftene til telekommunikasjon steg rundt århundreskiftet, var økningen eksplosiv for husholdninger i Nord-Norge. I 1998 brukte en gjennomsnittshusholdning i Nord-Norge ca 3800 kroner til teletjenester og porto, mens den samme husholdningen i 2001, nesten hadde doblet sitt forbruk til over 7000 kroner. I 1998 brukte den nordnorske husholdningen minst til dette formålet, mens vestlandshusholdningen brukte mest, rundt 4800 kroner i året. I 2001 hadde forbruket for vestlandshusholdningen økt til ca 6000 kroner. Det sentrale østlandsområdet plasserte seg i en midtposisjon: Veksten i utgifter var kraftig, men mindre enn i Nord-Norge. Også denne figuren viser at det var en relativ stor kostnadsvekst fra 2000 til 2001 i alle landsdeler.

Det er vanskelig å finne fullgode forklaringer på disse forskjellene, og tallene bør tolkes forsiktig ettersom det bare er endringer over en fire-års periode som vises i figuren. Det kan være helt spesielle forhold som forklarer hvorfor endringene i de regionale forskjellene var så store. Figur 5.13. (under) antyder imidlertid en mulig forklaring: I perioden 1999-2001 investerte gjennomsnittshusstanden i Nord-Norge tre-fire ganger mer i teleutstyr enn gjennomsnittshusstanden på Vestlandet. Det er rimelig å anta at økte kostnader til teletjenester kan forklares med at flere husstander har kjøpt inn utstyr som krevde kjøp av nye tjenester, som f.eks. internettabonnement og/eller ISDN-abonnement. Det er også rimelig å anta at både utstyr og tjenester generelt var dyrere i Nord-Norge enn på det sentrale Østlandet, men ingenting av dette kan forklare forskjellene mellom Vestlandet og Nord-Norge.

Figur 5.13. Utgifter til teleutstyr for gjennomsnittshusholdningen per år fordelt på landsdel. 1999-2001. Norske kroner.



Kilde: Forbruksundersøkelsen 1997-1999 og 1999-2001, Statistisk sentralbyrå.

Det finnes ikke detaljerte oversikter over tilgang til ulike typer utstyr i de ulike landsdelene, men dersom tilgangen til hjemme-PC legges til grunn, er det kun små forskjeller mellom Nord-Norge og andre landsdeler (tabell 5.2.). Det eneste som skilte Nord-Norge markant fra andre landsdeler, var at andelen som hadde hjemme-PC i 1998 var vesentlig lavere i Nord-Norge (46 %) enn i alle andre landsdeler.

I 2001 var andelen fremdeles lavest (69 %), men forskjellene hadde minsket, noe som bekrefter inntrykket av at noe av den voldsomme økningen i husholdningenes kostnader i hovedsak sannsynligvis skyldes investeringer i denne type utstyr. Som tabellen viser fortsatte utjevningen mellom landsdelene med hensyn til tilgang til PC også i 2002.

Tabell 5.2. Prosentandel som har tilgang til hjemme-PC fordelt på landsdel. Prosent.

Landsdel	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Oslo/Akershus	47	53	59	65	72	73	76	81
Østlandet ellers	35	40	46	54	65	71	74	72
Agder/Rogaland	3	40	49	54	69	72	78	79
Vestlandet	36	42	48	59	70	72	76	75
Trøndelag	41	40	52	56	67	72	74	79
Nord-Norge	36	37	44	46	56	65	69	73
Alle (9-79 år)	39	43	50	57	67	71	75	76

Kilde: Norsk mediebarometer (bearbeidet) 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002.¹⁰⁰

Tabell 5.2. motsier dermed inntrykket av økende regionale forskjeller. Hvorvidt forskjellene i de gjennomsnittlige husholdningskostnadene mellom landsdelene var et forbigående eller vedvarende fenomen, vet vi derfor foreløpig lite om.

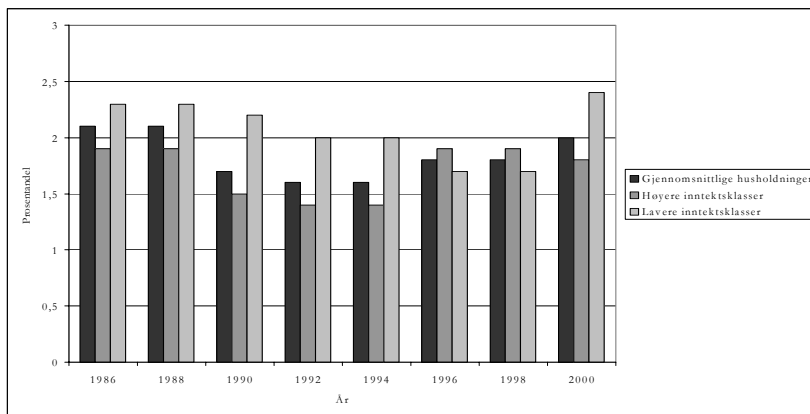
Sosiale forskjeller

Ser vi på hvordan ulike forbrukergrupper nyter godt av endringene, finner vi at forskjellene mellom grupper med høyere og lavere inntekter økte i perioden etter innføringen av konkurranse i ulike deler av telemarkedet. Figur 5.14. viser kostnadsutviklingen i perioden 1985 til 2000 for en gjennomsnittlig husstand, og for de tre laveste inntektsgruppene sett under ett,

¹⁰⁰ Statistikken er hentet fra MedieNorges database på <http://medienorge.uib.no>, 15.9.2002.

og de tre høyeste inntektsklassene sett under ett.¹⁰¹ Mellom 1985 og 1994 økte forskjellene mellom inntektsgruppene. I 1985 brukte både gruppene med de høyeste og de med laveste inntektene godt over to % av husholdningsutgiftene til post- og teletjenester. Ni år senere var det store forskjeller mellom gruppene: De høyeste inntektsklassene brukte i 1994 så vidt over 1 % av sine totale forbruksutgifter til telekommunikasjon, mens folk i de laveste inntektsklassene ikke fikk utnyttet prisfallet, men ble stående på samme nivå som i 1985. I siste halvdel av 1990, ble ulikhetene nesten jevnet ut igjen. For de laveste inntektsklassene hadde prisfallet på teletjenester med andre ord nesten ingen betydning, mens kostnadsutviklingen innenfor telekommunikasjon fram til midten av 1990-tallet var mest fordelaktig for gruppene med de høyeste inntektene. I 2000 var forskjellene mellom gruppene nesten den samme som i 1985. Årsakene til utjevningen er ikke klare, men det kan være så enkelt som at folk i de høyeste inntektsklassene bruker dyrere produkter og tjenester enn de med lavere inntekter.

Figur 5.14. Andel av totale forbruksutgifter i gjennomsnittshusholdningen til post- og teletjenester 1985-2000. Prosent.



Kilde: Forbrukerundersøkelsene 1983-1985, 1986-1988, 1989-1991, 1992-1994, 1996-98, 1997-1999, 1999-2001, Statistisk sentralbyrå.

¹⁰¹ Inntektsklassene er definert av Statistisk sentralbyrå, og fremkommer i Forbruksundersøkelsene for årene 1985-2000.

Figur 5.14. gir bare et grovt mål på endringene. Forbrukerundersøkelsene fra Statistisk sentralbyrå opererer med seks inntektsklasser, og det er til dels store forskjeller mellom hver klasse. I denne todelte fordelingen forsvinner en del av nyansene, blant dem at verken den laveste inntektsklassen eller den høyeste hadde vesentlig vekst i sine utgifter. Det som dokumenteres i figuren er imidlertid at prisnedgangen på teletjenester slår ulikt ut for husholdninger med høyere og lavere inntekt. I en kort periode i siste halvdel av 1990-tallet ble husholdningenes kostnader mer like, men tallene fra 2000 antyder at forskjellene igjen øker.

Konklusjoner

Undersøkelsene av hvordan konsekvensene har vært for forbrukerne av det nye teleregimet, er ikke entydige. I forhold til priser og prisutvikling, viser våre tall at prisstrukturene er kompliserte og vanskelige å få oversikt over. Prisene på mange teletjenester har utvilsomt gått ned, men for enkelte tjenester har de også gått opp. Prisene sank også mest før liberaliseringen. Dette skyldes ikke bare Televerkets forberedelser til et konkurransemarked, men også teknologigevinst og at nettet var ferdig utbygd.

Prisomleggingene har gitt ulike utslag avhengig av forbruksmønstre og inntekt. De som bruker teletjenester mye har fått store prisreduksjoner, mens de som bruker lite tjenester har fått uendrete eller større regninger. Dette er en av de viktigste konklusjonene i dette avsnittet. Hvor store andeler av husholdningene som har opplevd at prisomleggingene har slått negativt ut, og hvordan dette slår ut for ulike sosiale grupper, finnes det imidlertid ikke tilgjengelige data om. Dette understreker at også myndighetene har et betydelig informasjonsunderskudd.

Kostnadene til teletjenester har steget de siste årene. Dette skyldes først og fremst økt bruk av telekommunikasjonstjenester. Kostnadsutviklingen har imidlertid skjedd på ulike måter i ulike sosiale grupper og mellom regioner. Husstander med lavere inntekter har hatt høyere kostnadsvekst enn de med høyere inntekter. De bruker også prosentvis størst andel av inntekten på teletjenester. Nord-Norge har hatt høyest kostnadsvekst.

Et interessant spørsmål i denne sammenheng, er hva som ville skjedd med prisutviklingen dersom teleregimet ikke hadde blitt liberalisert. Gitt den utviklingen vi har sett, nemlig at prisene sank mest før fulliberaliseringen, er det rimelig å anta at det ville vært en fortsatt prisnedgang, også uten denne liberaliseringen. Teknologigevinster, press fra internasjonale aktører, automatisering og andre faktorer ville uansett vært til stede, slik de var fram til 1998. Når nedgangen i prisene på en del teletjenester bremses og i noen tilfeller stoppet opp, kan dette også skyldes direkte og indirekte virkninger av at konkurranse er blitt innført på tidligere skjermede markeder. Aktørene, og spesielt Telenor, har gjennom endret prisstruktur og andre tiltak, søkt å kompensere for det forventede inntektstapet som tap av kunder nødvendigvis vil medføre, ved å innføre nye takster. Med konkurransen har også selskapenes utgifter til markedsføring og etablering av merkevarer blitt stadig større. En endelig konklusjon er selvsagt umulig å trekke på et kontrafaktisk grunnlag, men det er mulig å peke på innføringen av konkurranse medfører større risiki og større usikkerhet, og at dette med stor sikkerhet har hatt betydning for selskapenes villighet til å bruke pris som konkurransestrategi.

Kapittel 6 Næringslivets televerden

Utvikling og bruk av informasjonsteknologi skal bidra til verdiskaping gjennom økt innovasjon og konkurransekraft i norsk næringsliv.¹⁰²

Sitatet ovenfor er hentet fra eNorge 2005-planen som ble lagt fram 14. mai 2002. I planen gjentar og forsterker politiske myndigheter betydningen av at næringslivet og det offentlige har tilgang til rimelige og gode teletjenester. Dette er mål som har vært sentrale så lenge det har eksistert ideer om elektroniske nettverk, men som i løpet av 1990-tallet ble ytterligere fokusert da en rekke stater, anført av USA og EU, la fram ambisiøse politiske dokumenter om etablering av henholdsvis en global informasjonsinfrastruktur og transeuropeiske informasjonsnettverk. Disse nettverkene hadde som noen av sine fremste formål å bidra til økt produktivitet, bedre konkurransevne, høyere sysselsetting og økonomisk vekst. Et av de viktigste virkemidlene for å oppnå dette var liberalisering av telekommunikasjonssektorene for å stimulere til økt konkurranse og økt utbygging av nett og tjenester. Statenes rolle ble begrenset til å legge til rette for konkurranse og markedsutvikling. I norsk sammenheng ble disse ideene på 1990-tallet nedfelt i en rekke politiske dokumenter forut for liberaliseringen,¹⁰³ og senere i blant annet eNorge-planen¹⁰⁴ og bredbåndsmeldingen¹⁰⁵.

¹⁰² e- Norge 2005, Nærings- og handelsdepartementet,

<http://www.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/nhd/2002/publ/024101-990129/index-hov002-b-n-a.html>, 18.9.2003

¹⁰³ St. prp nr 70 (1995-96) *Om avvikling av resterende eneretter i Telesektoren*. Samferdsdepartementet (1996) *Den norske IT-veien Bit for bit*, Rapport fra Statssekretærutvalget for IT.

¹⁰⁴ e- Norge 2005, Nærings- og handelsdepartementet,

<http://www.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/nhd/2002/publ/024101-990129/index-hov002-b-n-a.html>, 18.9.03.

¹⁰⁵ St.meld. nr. 49 (2002-2003) *Bredband for kunnskap og vekst*. Nærings- og handelsdepartementet <http://www.dep.no/nhd/norsk/publ/stmeld/024001-990125/index-hov002-b-n-a.html>, 15.10.03.

I motsetning til de fleste forbrukere, er næringslivet og offentlig sektor ofte storbrukere av telekommunikasjon. For en del av disse brukerne er pris og tilgang til høy kapasitet og avanserte tjenester, kritiske innsatsfaktorer for lokalisering og effektivitet i produksjonen. I denne undersøkelsen har vi derfor intervjuet representanter for 35 bedrifter og kommuneadministrasjoner i 12 kommuner på Østlandet, Vestlandet og i Nord-Norge. Blant bedriftene er det 12 aviser, noen ulike medie- og IKT-bedrifter, mens resten er håndverks- og industriforetak av ulik type og størrelse. I avsnittene under redegjøres det for hvordan bedriftene oppfatter konsekvensene av teleliberaliseringen i form av pris, kvalitet og tilgjengelighet på tjenester.

Brukerne var lokalisert i tre større bykommuner, Oslo, Bergen og Tromsø, og ni mindre byer og tettsteder: Askim, Skjåk og Ål på Østlandet, Førde, Valldal (Norrdal kommune) og Sauda på Vestlandet og Finnsnes (Lenvik kommune), Karasjok og Vardø i Nord-Norge. I alle kommunene ble representanter for en mediebedrift, kommuneadministrasjonen¹⁰⁶ og en annen bedrift på hvert sted intervjuet. Intervjuene ble foretatt med de ansvarlige for IT og telekommunikasjon i bedriftene og kommuneadministrasjonen, og ble i hovedsak gjennomført i to runder.¹⁰⁷

Datamaterialet gir ikke et representativt bilde av tilstanden i hele landet, men illustrerer hvordan brukere lokalisert både i sentrale strøk og i distriktene oppfattet situasjonen på telekommunikasjonsmarkedet og Telenors rolle etter fire til fem år med konkurranse. Bedriftene brukte et stort antall ulike tjenesteleverandører og et vidt spekter av tjenester, typisk fasttelefoni, mobiltelefoni, ulike former for datakommunikasjon, fra ISDN-samband, via ulike former høyhastighetssamband til "ekte bredbånd" fra hastighet på 2 Mb/s og oppover. Ingen brukte mindre enn to ulike tjenestetyper, og de fleste hadde flere.

¹⁰⁶ I Karasjok kommune mangler vi til tross for iherdige forsøk intervju med de ansvarlige for IKT i kommuneadministrasjonen.

¹⁰⁷ Første intervjurunde ble foretatt vinteren 2001-2002, den andre høsten og vinteren 2002-2003. Spørsmålene var i hovedsak de samme, men i andre runde ble det brukt telefonintervjuer i stedet for møter.

Priser og kostnader

For å konkretisere hvilke mål teleliberaliseringen var forbundet med, kan vi blant annet vise til hvordan virkningene av regimeendringen ble beskrevet av Nærings- og handelsdepartementet (NHD) i februar 1998:

Liberaliseringen av telemarkedet forventes å medføre økt nettutbygging og lavere priser generelt. Mulighetene er imidlertid til stede for at en sterkere markedsorientering av teletjenestene kan medføre et relativt sett dyrere teletilbud for næringslivet i distriktene. Distriktene må sikres en infrastruktur der tilgjengelighet, kapasitet og pris er mest mulig uavhengig av avstand.¹⁰⁸

I sitatet ovenfor framgår det at NHD ikke var fremmed for tanken om at liberaliseringen ikke ville få entydig positive konsekvenser, men det sies lite om hvordan ulikheter i priser og kostnader mellom sentrale strøk og distriktene skulle unngås. I dette kapitlet skal vi gi et første overblikk over hvilke konsekvenser teleliberaliseringen har hatt for bedrifter og offentlig administrasjon.

Når det gjaldt prisutviklingen i den perioden vi har undersøkt var situasjonen annerledes for større bedrifter, institusjoner og offentlig forvaltning enn den var for private husholdninger. Bedrifter og forvaltning fikk som regel rabattavtaler som sikret billigere telefontjenester enn vanlige forbrukere hadde tilgang til, men volumet var som regel avgjørende for hvor store rabattene ble. Mye av konkurransen på bedriftsmarkedet har derfor handlet om å ”selge rabatt”. Det har imidlertid vært vanskelig å dokumentere innholdet i slike avtaler ettersom de har karakter av konfidensielle kontrakter mellom parter. I intervjuene oppga de fleste brukerne at de hadde rabattavtaler med leverandørene, men det var store forskjeller mellom de minste og de største bedriftene. De færreste av bedriftene som oppga å ha spesielle rabattavtaler var villig til å la oss se disse, men det var likevel åpenbare forskjeller mellom hva som var oppnåelig for de ulike bedriftene. Tidligere daglig leder i en bedrift i Nord-Norge med 8 ansatte beskrev sin forhandlingsposisjon slik:

¹⁰⁸ Norge - en utkant i forkant. Næringsrettet IT-plan 1998-2001. Nærings- og handelsdepartementet http://www.dep.no/nhd/norsk/publ/handlingsplaner/024005-990023/index-hov005-b-n-a.html#P229_25340, 15.10.03

Selve prisen var det liten forskjell på mellom de to tilbudene vi vurderte. Avtalen gir fastpriser på samtaler internt, også på mobiltelefoni. Vi regner med å spare rundt 50.000 i året på den kontrakten. Det er ganske mye, men den koster å etablere og vi må ha den i to år for at den skal lønne seg. Vi opplever at vi har ganske liten innflytelse på kostnadene. Det kan godt hende det er mulig å innflytelse, men det er i så fall ganske ressurskrevende (Intervju med Kjell Eriksen, tidligere daglig leder i Videomaker, filmprodusent, Finnsnes 19. desember 2001).

Blant bedriftene fantes det flere som ikke hadde noen form for rabatter. Felles for disse var både størrelse og lokalisering i små kommuner: De var små bedrifter (under 10 ansatte) som i liten grad hadde prøvd å oppnå bedre avtaler, og de var lokalisert i utkantkommuner der det var relativt liten lokal konkurranse. Det betyr i sin tur at det var store forskjeller i hvordan brukerne opplevde betydningen av at telekommunikasjonsmarkedet er blitt konkurranseutsatt:

Vi har ikke hatt tilbud om å forhandle med noen. Vi er for små. I fjor brukte vi i overkant av 40.000 kroner til teletjenester, og da er det ikke mye å forhandle om (Intervju med Geir Høiland, redaktør og daglig leder i Ryfylke, Sauda 29. oktober 2002).

Vi er for små. Det er ingen reelle forhandlinger. Det er tilbud som kommer, og de må vi ta (Intervju med Odd Ingvar Bergo, IT-ansvarlig, Hallingdølen, Ål 26. november 2002).

De minste bedriftene oppga i flere tilfeller at det kanskje hadde vært mulig å få bedre løsninger enn det de hadde, men de hadde verken kapasitet til å være aktive i markedet eller særlig tro på egen forhandlingsposisjon. Redaktøren i avisa Ryfylke som var lokalisert i Sauda svarte for eksempel slik på spørsmålet om han var fornøyd med teleavtalene sine:

Nei, de kunne alltid blitt bedre (Intervju med Geir Høiland, redaktør og daglig leder i Ryfylke, Sauda, 29. oktober 2002).

En rekke andre representanter for småbedrifter mente at størrelsen på bedriften og volumet på bruken av teletjenester var hovedårsaken til at de ikke fikk de samme rabattene som andre bedrifter:

En liten lokalavis er aldri i noen god forhandlingsposisjon. Det tror jeg har med størrelsen, bruken og om du er en stor eller liten kunde. Jeg ser ikke for meg at vi som en liten lokalavis kan klare å komme i noen forhandlingsposisjon der. Det ville forundre meg stort (Intervju med Asta Brimi, redaktør og daglig leder i Fjunken, Skjåk 21. november 2002).

Vi har hatt kontakt med alternative tilbydere, men som regel har vi hatt for liten omsetning på teletjenester til at det lønner seg å bytte. Avtalen kunne vært bedre. Da tenker jeg mest på pris. Vi kunne sikkert funnet alle leverandørene, og undersøkt om vi kunne oppnådd en bedre pris (Intervju med Randi Flø, redaktør i Storfjordnytt/daglig leder i Storfjord Bladlag, Valldal, 22. november 2002).

Bedrifter med lite volum på telekommunikasjonsbruken rapporterte jevnt over at de var mindre interessante som kunder, men det fantes også en annen grunn til at de ikke klarte å utnytte konkurransesituasjonen. Manglende kapasitet i bedriften ble av flere oppgitt som en av hovedgrunnene til at teleavtalene ikke er spesielt gunstige. De små bedriftene hadde ikke ressurser til å ha egne folk som kunne gå gjennom tilbud, skaffe seg oversikt over tilbydere, og vurdere pris og kvalitet på de tjenestene bedriften brukte på intervjutidspunktet mot tilgjengelige alternativer:

Hadde vi hatt bedre tid og fått områdd oss litt, så kunne en kanskje ha forhandlet fram bedre avtaler, men skal en bruke tiden til det så får en ikke gjort noe annet (Intervju med redaktør og daglig leder i Ryfylke, Geir Høiland, Sauda 29. oktober 2002).

Vi kunne nok fått betydelig bedre avtaler på mobil- og fasttelefoni enn dem vi har nå om vi hadde gjort en jobb på det. Vi har ikke prioritert dette, ettersom det utgjør en relativt liten andel av våre kostnader (Intervju med Ørjan Johnsgard, disponent i Troms Folkeblad, Finnsnes 19. desember 2001).

Det er egentlig innkjøpsansvarlig og dataansvarlig som skal oppdatere avtalene, men i en liten bedrift som dette er det vanskelig å få det til. De burde vært gjennomgått hvert år, men vi har ikke hatt tid. Det er vanskelig å finne vei i jungelen av tilbud, og velge det som er enklest og billigst (Intervju med Tore Eiesar, innkjøpsleder og dataansvarlig i Bismo industrier, Skjåk, 28. oktober 2002).

Avtalen er nok ikke optimal, men vi kunne nok gjort mye for å optimalisere den. Det går på forskjellige ting. I forhold til pris kunne vi jobbet mot andre leverandører. Etter hvert må vi kanskje gjøre noe i forhold til å få en fast datalinje og slike ting. Der har vi undersøkt litt, men vi er tidlig i den fasen. Vi bruker ikke så mye teletjenester at det utgjør nok til at vi har gått inn forhandlinger med andre leverandører (intervju med Morten Tangerås, Multivision Media, Ål 25. november 2002).

Inntrykket av at bedriftens størrelse var avgjørende for hvor gode avtaler den kunne oppnå, ble bekreftet av så godt som alle småbedriftene. Ingen av de små oppga at de hadde avtaler de var helt fornøyd med.

Tele- og dataansvarlig i *Aftenposten*, en av Norges største aviser med 950 ansatte, opplevde ikke overraskende sin forhandlingsposisjon som helt annerledes enn småavisene:

På tale-telekommunikasjon har vi veldig bra avtaler. Det er helt andre prismodeller enn det som privatkunder eller småbedrifter kan oppnå. Rabattene kan være på 15%, 20%, kanskje helt opp i 40% av listepreisen. Noen ganger mye mer enn det (Intervju med Tor Fleime, ansvarlig for tele- og datakommunikasjon i Aftenposten, Oslo 13. mars 2002).

Men også bedrifter av en viss størrelse rapporterte at de ikke hadde optimale avtaler:

Vi er vel en rimelig attraktiv kunde, men i noen sammenhenger opplever vi at en kommune med i underkant av 14.000 innbyggere er for liten. Vi kan ikke presse Telenor i alt for stor grad. Det tror jeg for eksempel ikke vi greier når det gjelder bredbånd (Vegard Eliassen, IT-sjef, Askim kommune 28. februar 2002).

Hvis vi ser alle A-pressens enheter samlet, er det klart at vi er en betydelig kunde i markedet. Som enkeltbedrift vil jeg vel tro vi står relativt svakt (Intervju med Sigmund Heed, IT-ansvarlig, Øvre Smaalenenes avis, Askim 28. februar 2002).

Teleavtalene er gode, ja, selv om det alltid er slik at man ønsker seg enda bedre avtaler. Det var det beste vi fikk. Selv om det var uoversiktlig og vanskelig å gå inn i, mente vi at vi fikk en riktig pris. Selv om en del av tjenestene til Telenor er dyre, var vi fornøyd med avtalen. Også med det at rabatten stiger etter ringevolum (Intervju med Anders Lien, daglig leder i Betonor, Førde 18. desember 2001).

Intervjuene viste at det sannsynligvis var store forskjeller i hva slags priser brukerne kunne oppnå på ulike typer tjenester. Dersom vi ser på telefoni, mobil og fasttelefoni, kan vi slå fast at bedriftene måtte være av en viss størrelse og bruke et visst volum før de oppnådde rabatter. Det betyr for eksempel at de minste mediebedriftene, som ofte sliter med dårlig økonomi og er mottakere av pressestøtte, også var blant de bedriftene som hadde minst å hente på teleliberaliseringen. Dette skyldes ikke liberaliseringen i seg selv, ettersom vi vet lite om hva prisnivået ville vært uten denne, men det støtter opp om resultatene fra forbruksundersøkelsene. Gevinsten av prisnedgang og konkurranseutsetting tilfaller som regel ikke de brukerne som trenger det mest, men går til dem som er har ressurser til å gå inn i markedet og utnytte sin forhandlingsposisjon.

Unntaket fra dette finner vi blant de bedriftene som inngikk i et konsern eller var deler av et større formelt eller uformelt samarbeid. Et eksempel kommer fra Eramet, som både var hjørnesteinsbedrift i Sauda og har bedrifter flere steder i landet:

Det er en liten næringspark her i Sauda med blant annet noen datafirmaer som bruker Eramet som spydspiss for å få bedre service. Vi er såpass store, med både Porsgrunn og Sauda, at vi er interessante kunder. Det er imidlertid flere tjenestetilbydere i Porsgrunn enn i Sauda, så vi kan presse prisen i forhold til leverandører der, mens i Sauda har vi ikke så mange alternativer. Det er grunnen til at vår internettilknytning går ut fra Porsgrunn, slik at de som jobber fra Sauda bruker det faste 2Mb/s-sambandet over fjellet og så går de ut på internett fra serveren der. Det var billigere å få internett fra Porsgrunn enn fra Sauda (Intervju med Jan Daapan, IT- og kvalitetssjef, Eramet Sauda, 30.oktober 2002).

Eramets størrelse kompenserer med andre ord en del for ulempene ved å være lokalisert i en fjordarm på Vestlandet, fordi bedriften i kraft av forhandlingsposisjon kan utnytte markedets ulike tilbud.

Bedriftenes representanter kunne ikke alltid anslå hvor stor andel av budsjettene som gikk til telekommunikasjon, men de bedriftene som hadde oversikt, brukte fra 1,5% – 2% til 4% av det totale utgiftsbudsjettet. Bedriftene og kommunene oppga ofte at kostnadene til telekommunikasjon hadde gått opp i løpet av de siste årene. De fleste understreket at dette skyldtes at de brukte flere tjenester og hadde økt

volumet betraktelig, og at de derfor fikk mer igjen for hver krone. Noen få bedrifter og kommuner oppga at kostnadene til telekommunikasjon hadde gått ned etter liberaliseringen fordi økningen i volum og antall tjenester som brukes oppveide prisnedgangen.

Det er to aspekter ved det samlede inntrykket av pris- og kostnadsutviklingen som intervjuene formidler som er viktige i forhold til evalueringen av IKT- og telepolitikken. Det første er at mange av brukerne ikke nødvendigvis oppfattet prisnedgangen som den viktigste konsekvensen av liberaliseringen, ettersom kostnadene til telekommunikasjon hadde økt samtidig. De fleste bedriftene brukte mange ulike tjenester, og tilbudet av tjenester i bedriftens lokalområde var sannsynligvis minst like viktig for bedriften som pris. Teletjenestene var uunnværlige og var ikke blitt mindre viktige i de siste tiårene, men det betød samtidig at kostnadene enten økte eller var omtrent stabile.

Det andre aspektet er at de fleste oppfattet situasjonen på markedet som uoversiktlig og komplisert, og hadde problemer med å finne fram til både tilbydere og priser. Forhold som dette påvirker også konkurranse-situasjonen på telemarkedet. Den norske bedriftsstrukturen er dominert av små og mellomstore bedrifter, og kapasitetsproblemene i bedriftene kan påvirke tilbuds- og etterspørselsstrukturen, og dermed prisdanningsmekanismene. Dette er ikke noe isolert problem for telesektoren, men gjelder i alle markeder. Et ideelt marked forutsetter som Mansells scenario viste, informerte kunder med full oversikt over produkter, priser og leverandører, men denne forutsetningen lar seg sjelden oppfylle. Dermed er det også mulig for aktører i markedet å utnytte andre konkurransefordeler enn pris, som kundelojalitet, merkevarestyrke med mer. Små og mellomstore bedrifter og offentlige virksomheter har, dersom de ikke inngår i større samarbeidskonstellasjoner eller er del av konserner, lite å stille opp med i kampen om rabattene.

Tjenestekvalitet

I politiske dokumenter som begrunner liberaliseringen, er tjenestekvalitet et gjennomgående argument. Teletjenestene skulle ikke bare bli billigere med liberaliseringen, de skulle også bli bedre. Når det gjelder kvaliteten

på tjenestene som tilbys under det nye regimet, er det imidlertid vanskelig å få fram sikker kunnskap. Selskapene gir ikke ut informasjon om tjenestetkvalitet, og tilgjengelig statistikk finnes ikke lenger. I monopoltiden var feilrettingstid et mål på tjenestetkvalitet, og derfor ble det fram til 1993 publisert statistikk om feilrettingstid i telenettet. Etter omdanningen av Televerket til Telenor er denne statistikken ikke lenger tilgjengelig. For å få et bilde, har vi derfor spurt brukerne hvordan de opplever kvalitet, service, dekningsgrad og lignende.

Intervjuene viser at de fleste av bedriftene hadde lite å utsette på kvaliteten på tjenestene de hadde tilgang til:

Kvaliteten er grei nå. Nettet har blitt atskillig bedre de siste årene, så nå er det faktisk meget bra oppetid. Men inntil for et år siden var det dårlig (Intervju med Geir Ø. Eriksen, IT-konsulent i Vardø kommune, 28. november 2002).

Det er ikke problemer knyttet til vanlig telefoni og sentraler, men vi har ukentlig nedetid på datalinjene (Intervju med Eilif Pettersen, IT-sjef i Nordlys og IT-leder for A-Pressen Region Nord-Norge, Tromsø, 20. desember 2001).

Kvaliteten er bra. Vi har ingenting å klage på (Intervju m Odd Ingvar Bergo, IT-ansvarlig i lokalavisa Hallingdølen, Ål 26. november 2002).

I den grad problemene finnes, var det i hovedsak avisbedriftene som rapporterte om dem. Linjebrudd og for lang ”nedetid” på datakommunikasjonslinjene var et problem for flere aviser og enkelte andre bedrifter. Det var ikke noe klart mønster knyttet til lokalisering i forhold til opplevelsen av tjenestetkvalitet. Både en liten bedrift som *Troms Folkeblad*, lokalisert på Finnsnes i Troms, og en storbruker som Oslo kommune oppga at de var til dels var misfornøyd med kvaliteten på enten på tjenestene eller med operatørens tilbud om feilretting og service:

Vi hadde en avtale med Enitel (nå Banetele), som hadde hovedlinja fra Finnsnes til Troms. I hver ende måtte imidlertid selskapet leie siste biten av linjen fram til våre lokaler fra Telenor. Derfor måtte vi også inngå serviceavtale med Telenor. Vi opplevde at linja gikk ned et par ganger, og når man gir ut avis er det et poeng at mandagsavisen ikke kommer på torsdag. Likevel opplevde vi i ett tilfelle å få beskjed om at linjen skulle repareres på torsdag, selv om vi meldte feilen tidlig på mandag. Vi vet ikke grunnen til at det tok så lang tid, men det er lett å tro at

Telenor ikke ønsket å drive service for konkurrenten Enitel. Forståelsen for vårt kundebehov som avis var totalt fraværende i denne situasjonen. I vår avtale med Enitel hadde vi avtale om 2 timer responstid, dvs. to timer fra linjen gikk ned til den skulle være oppe igjen (Intervju med Ørjan Johnsgård, disponent i Troms Folkeblad, Finnsnes 19. desember 2001).

Vi opplever fallende kvalitet på tjenestene og har gjort det over flere år. Kritiske feil, til og med dem som rammer nødnummertjenestene blir ikke reparert, leveringstidene på samband kan være flere dager og ventetiden på nye installasjoner flere uker. Kapasiteten i mobilnettet sprenges nesten daglig, slik at nettet faller ut (Intervju med Svein Rustad, avdelingsleder for byrådsavdelingen for service- og administrasjonsutvikling, Oslo kommune, 12. mars 2002).

I disse to sitatene vektlegges ulike aspekter ved tjenestekvaliteten som service og feilrettingstid, leverings- og installasjonstid, samt om tjenestene faktisk virker som de skal. Et tema som gikk igjen, var dårlig kundeservice, misnøye med sentraliseringen av kundekontakten til store kundesentre, der de opplevde lang ventetid og uklare ansvarsforhold:

Når du bestiller et nytt abonnement, skal det gå fra Telenor, til Bravida og til en bestillingsavdeling som igjen skal sende ut monteringsbeskrivelse til hvor tingene skal være. Det er for mange ledd (Intervju med Tor Arne Selvli, innkjøpsleder i Lenvik kommune, Finnsnes 20. desember 2001).

De fleste store leverandører har etablert sentrale kundesentre, noe som gjør at du hele tiden kommer til nye folk som du må forklare problemene for. Dessuten vet de som sitter på kundesentrene veldig lite. Vi sa opp Internett-tjenestene våre hos Tele 2 på grunn av dårlig service. Det er en klar fordel å ha en lokal tilbyder og en lokal representant (Intervju med Gunnar Kleiven, IKT-leder i Bergens Tidende, Bergen 20. desember 2002).

Kunder blir dårlig mottatt på sentralbordet til de store bedriftene. Automatiske telefonsvarere og lange køer er det vanlige. Det kan være vanskelig å komme gjennom med feilmeldinger (Intervju med Tore Eiesar, innkjøpsleder og dataansvarlig i Bismo industrier, Skjåk, 28. oktober 2002).

Det mest tidkrevende er å nå rette vedkommende (Intervju med Asta Brimi, redaktør og daglig leder, Fjuken, Skjåk 21. november 2002).

Det utslagsgivende for brukerne i forhold til om de var fornøyd når det gjaldt feilretting og vedlikehold var om bedriften hadde tilgang på servicefolk i nærheten, og om den hadde egne kontaktpersoner hos telekomleverandøren slik at man unngikk veien om sentraliserte og vanskelig tilgjengelige kundesentre.

Vi har ikke fått noen fast kontaktperson, og noen ganger er det vanskelig å oppnå kontakt, det tar lang tid. Det er vi ikke fornøyd med. Vi som er en forholdsvis stor bruker, burde hatt én telefon og én serviceperson å forholde oss til (Intervju med Svein Nordsletta, daglig leder i Min Åigi, Karasjok 22. november 2002).

Bare de største brukerne, som for eksempel Aftenposten i Oslo, Mack bryggeri i Tromsø og Eramet i Sauda, hadde kontraktfestede og klare vilkår for feilrettingstid og nedetid på linjene. De hadde også kontakt med egne servicefolk, mens de mindre brukerne ikke i samme grad oppnådde slike betingelser.

Feilretting går kjapt og greit, ettersom Telenor er godt representert her i Sauda og har en stor stab i Haugesund. Vi har egne kontaktpersoner i selskapene, og har bare hatt nedetid en gang siden sommeren 1999 (Intervju med Jan Daapan, IT- og kvalitets-sjef, Eramet Sauda, 30. oktober 2002).

Disse brukerne var også fornøyd med servicen de fikk hos selskapene.

Det var ellers ikke noe klart mønster i opplevelsen av god eller dårlig kvalitet på tjenester: Både små og store bedrifter rapporterte om misnøye med kvalitet og service, det samme gjorde bedrifter og kommuner i sentrale strøk (Oslo) og i distriktene. Også de fornøydte var av alle typer.

Når det gjaldt priser og *tjenestetilbud*, var det imidlertid forskjeller mellom by og land og nord og sør. Analysen av intervjuene gir i store trekk sammenfallende resultater med analysene av husholdningenes kostnader og tilgang til nye tjenester.

Tjenestetilbud

Bortsett fra båndbredde på datalinjene, er det ikke store variasjoner i hvilke tjenester som er tilgjengelig rundt om i landet. Tilgang på bredbånd eller høyhastighetslinjer opplevdes imidlertid som kritisk

for mange bedrifter, og dette aspektet ved tjenestetilbudet blir derfor behandlet i et eget avsnitt nedenfor. Utover dette, kunne tjenestetilbudet variere med hvilke operatører som var aktive i lokalmarkedet. Telenor tilbød selysagt fasttelefoni, mobiltelefoni, internettaksess og ISDN-kapasitet med mer stort sett overalt, men manglet mange steder tilbud om høyere hastighet på nettet til konkurransedyktige priser. Telenor hadde leveringsplikt på leide linjer, men prisen på denne tjenesten var for høy for mange av småbedriftene. De andre tjenestetilbydernes tilstedeværelse kunne variere, men de fleste selskapene som opererte i bedriftsmarkedet (Tele 2, Tele Danmark Internordia, Ventelo, Song med flere) benyttet Telenors nett og kunne i prinsippet levere tjenester overalt. De tok imidlertid forbehold om kundens størrelse og volum på bestillingen. Selskapene forklarte problemene med å gi et fullverdig tjenestetilbud overalt med at de ikke hadde mulighet til å komme i en likeverdig konkurransesituasjon med Telenor (se også kapittel 4):

Vi mener verdikjeden må åpnes opp sånn at konkurrentene kan velge hvor i verdikjeden de vil gå inn. Nå tvinges vi til å være høyt oppe og må basere oss på å kjøpe utviklede tjenester fra Telenor som vi videreselger. For å utvikle egne produkter er vi avhengige av å tjene penger (Intervju med Markus Takte, daværende administrerende direktør og Arne Håkon Burdal, daværende direktør for kundeservice, Tele 2, 18. september 2002).

Problemet er at en aktør sitter på veldig mange ressurser og har stor makt over verdikjeden. Telenor priser ofte sluttbrukerprisene lavere enn det vi må betale for innsatsfaktorene (Intervju med Merethe Hjelmeland, regulatorisk ansvarlig, Song Networks, 12. november 2002).

Selskapene uttrykte også at de var opptatt av å betjene de mest lønnsomme delene av markedet og at mange mindre befolkningstette og spredtbygde områder dermed falt utenfor deres geografiske satsningsområder. For bedriftene som kunder, har de andre tjenestetilbydernes problemer betydning i den forstand at det blir mindre konkurranse på pris en rekke steder, og det kan også være store forskjeller i det tilgjengelige tjenestetilbudet. Dette er mest omtalt med hensyn til mobiltelefoni og båndbredde, men det kan også gjelde andre tjenester.

Mobiltelefoni: dekning og kvalitet

Blant representantene for næringslivsbrukerne var det tilbud og kvalitet på mobiltelefoni og båndbredde som oftest ble oppfattet som problematisk. Når det gjelder mobiltelefoni, er det GSM-dekningen vi refererer til. Det finnes områder og næringsgrener (for eksempel fiske og reindrift) som har vært spesielt avhengig av det analoge mobilnettet, NMT 450, men vi har ikke spurt våre informanter direkte om dette. Derfor vet vi lite om hvor berørt bedriftene og kommunene i vårt utvalg blir av den varslede nedleggningen av det analoge nettet fra årsskiftet 2003/2004, selv om en av respondentene nevner dette forholdet.

Selv om alle kommuner hadde mobildekning, kunne dekningsgraden innenfor kommunegrensene variere betydelig. Fra 1993 har det vært konkurranse i utbyggingen av infrastruktur, i og med at både NetCom og daværende Tele Mobil fikk konsesjoner for å bygge ut nettet for den digitale mobiltelefonstandarden, GSM. Konsesjonene inneholdt krav til nettutbygging og dekningsgrad. Som vi skal komme tilbake til ble dekningsgraden imidlertid også raskt et viktig element i konkurransen mellom de to selskapene, og bidro til mer omfattende utbygging enn det konsesjonene reelt krevde. Det har også betydd at dekningsgrad og dekning i ulike områder har vært viktige i konkurransen mellom de to selskapene. Frem til slutten av 1990-tallet var også de to selskapene de eneste tjenesteleverandørene i mobiltelefonmarkedet, men i 2003 fantes det en rekke mindre selskaper som leverer mobiltelefoni på Telenors og/eller NetComs nett. Det er derfor av vesentlig betydning for de to selskapene at nettene dekker så store deler av de lønnsomme områdene som mulig. Likevel er det fremdeles en del ”huller” i GSM-nettet i områder der verken Telenor eller NetCom hadde full eller tilfredsstillende dekning. Blant våre 35 respondenter, uttalte 20 at det var problemer med å få full dekning på mobilnettet i de områdene der virksomheten er lokalisert:

Det er fortsatt sorte hull, men vi er i løpende dialog med Telenor i Tromsø. Vi er blitt lovet nye omformere som kan dekke sorte hull i våre tjenester. GSM-dekningen i Nord-Norge ble lenge nedprioritert i forhold til Sør-Norge, men det er blitt bedre. NetCom har satset her, og det har ført til at Telenor har måttet

møte konkurransen (Intervju med Tor Arne Selvli, innkjøpsleder, Lenvik kommune 20. desember 2001).

Mobildekningen begynner vel å bli brukbar i vårt område, både innendørs og utendørs, men vi har problemer med kapasiteten. Det er nesten daglige bortfall i kortere eller lengre perioder (Intervju med Svein Rustad, leder for byrådsavdelingen for service og administrasjonsutvikling i Oslo kommune 12. mars 2002).

Mobildekningen er brukbar hos Telenor, men for dårlig hos NetCom (Intervju med Geir Ø. Eriksen, IT-konsulent, Vardø kommune 28. november 2002).

Det interessante i disse sitatene er at kvaliteten, her forstått som dekningen, på mobiltelefoni ble oppfattet som variabel både i sentrale strøk som Oslo, og i distriktene. I Oslo kunne det være både lokale dekningsproblemer med GSM og GPRS, men kanskje oftere kapasitetsproblemer på nettet. Det siste problemet finnes ikke i særlig grad utenfor tettbygde strøk, men dekningen er, som intervjuene klart viser, problematisk.

Akkurat her jeg holder til er det bra, men skal du ut i dalene er det begrenset dekning. Vi er vant til det. Trenger du dekning, kjører du dit det er dekning (Intervju med Torkjell Døving, daglig leder, Multikart, Valldal 22. november 2002).

Døving presiserte at han selvsagt ikke var fornøyd med at dekningen var så dårlig, men at det var en rammebetingelse næringslivet i utkantstrøk visste om når de etablerte seg utenfor sentrale strøk. Lavere tjenestekvalitet og -tilbud skapte selvsagt dårligere konkurransevilkår for bedriftene, men det var lite annet å gjøre enn å håpe på at dekningen ble bedre. Redaktøren i Fjuken, lokalavis for Lom, Sjøk og Vågå kommuner i Gudbrandsdalen, var enda mer pragmatisk:

Det er stort sett ikke noe problem med mobildekningen. Det kan være fjellpartier som har dårlig dekning. Dette er jo fjellkommuner. Jeg bor i et boligfelt i bygda der det ikke er dekning, men jeg tror ikke dette er tilfelle mange andre steder (Intervju med Asta Brimi, redaktør og daglig leder i Fjuken, Skjåk 21. november 2002).

Det er sannsynligvis få redaktører i sentrale strøk som mener det er greit å være uten mobiltelefon hjemme, men dette var en holdning som preget mange bedriftsledere i distriktene. De hadde vent seg til en tjenestekvalitet på mobil som ikke var tilfredsstillende, men de "ventet heller

ikke noe bedre” som lederen for en liten bedrift i Sør-Troms sa. Bedriftene forholdt seg til dekningen som den var:

Mobildekningen er bra så langt den er utbygd, så vi er fornøyd, men den er jo bare langs riksveiene. Journalister som er ute på vidda og lager reportasjer har ikke telefonkontakt. Om det er et problem avhenger av hvordan man innretter seg. Har man ikke dekning, så har man ikke dekning (Intervju med Svein Nordsletta, daglig leder i Min Aigi, Karasjok, 22. november 2002).

Det er klart det finnes områder uten mobildekning, men det er jo en annen ting (Intervju med Geir Høiland, redaktør og daglig leder i Ryfylke, Sauda 29. oktober 2002).

Manglende mobildekning er ikke et generelt problem, men for dem som bor i en dødzone, er det det. Det er ikke så mange dødsoner i kommunen, men en del er det (Intervju med Rune Sæther, IKT-konsulent i Norddal kommune, 25. november 2002).

Holdningen til GSM-telefoni på intervjutidspunktet var altså at brukerne aksepterte ”hvite flekker” på kartet, altså at det fantes steder der det av økonomiske eller topografiske årsaker ikke er dekning på mobilnettet. Samme pragmatiske holdning hadde respondenter i Askim og Tromsø. GSM-dekningen var variabel i hele landet, og selv om den over tid er blitt vesentlig bedre, var det få som ventet fullgod dekning overalt.

Denne pragmatismen er det også god grunn til, ettersom det ligger få forventninger til videre utbygging av GSM-nettet hos leverandørene (se også kapittel 4):

Dagens GSM-dekning er ikke allmenn. På Nordlandsbanen mangler det for eksempel dekning på strekningen Bodo-Rognan. Dette diskuterer vi med departementet. SD anklager oss ikke, for vi fyller forpliktelsene, men vi diskuterer hvordan en videre utbygging kan finansieres (Intervju med Jon M. Hippe, konserndirektør Kommunikasjon, og Per Mognes, leder konsernstab Regulatorisk strategi og analyse i Telenor, 7. november 2002).

NetComs dekningsgrad ligger langt over kravene i GSM-konsepjonen (Intervju med Barbara Thoralfson, administrerende direktør, og Randi Punsvik, direktør for samfunnskontakt, Netcom, 10. september 2002).

I Norge er det svært god dekning og nettkvalitet. Det er bare å reise til London så ser en hvor stor forskjell det er (Intervju med Bjørn Erik Reinseth, daværende administrerende direktør, Sense, 12. september 2002).

Såvidt vi har klart å bringe på det rene, er det ikke fremmet krav om mer utbygging av GSM-nettet fra Forbrukerrådet eller andre interesseorganisasjoner, tjenesteleverandører som opererer på de to mobilnettene eller andre grupperinger. GSM ble oppfattet som en teknologi på vei ut til tross for at nettet ennå ikke var fullt utbygd. De aller fleste mobilbrukere vil sannsynligvis heller ikke vil få noe alternativ på flere år:

Det er kanskje ikke slik at alle har krav på tilgang til mobiltelefon, men det er veldig vanskelig å vite når man skal jobbe for mer utbygging. Det må stilles krav til utbyggerne, men det er jo alltid et økonomisk spørsmål hvor langt utbyggingen skal gå. GSM-teknologien er jo passé nå. Vi presser ikke på leverandørene for å få dekning på gammel teknologi. Nå skal jo UMTS bygges ut (Intervju med Paal Bjønness, Forbrukerrådets representant i Teleklagenemnda, 29. november 2002).

Bare blant brukerne i Oslo fant vi en annen tilnærming. Både Oslo kommune og de to andre bedriftene var opptatt av at der kapasiteten og dekningsgraden var for dårlig, forventet de at leverandørene bygde ut til tilfredsstillende kvalitet. Dekningskrav var del av kontraktsforhandlingene blant annet hos Aftenposten.

Våre intervjuer dokumenterer at etterspørselen etter full dekning på GSM-nettet har hatt større betydning for utbyggingstakt og -grad enn konsesjonskravene:

Krav om dekningsgrad har hatt liten betydning. GSM-kravene ble satt i en fase hvor en underestimerte det kommersielle trykket. Etterspørselen i markedet bidro til en raskere utbygging enn det enn det lisenskravene innebar (Intervju med Arve Johansen, Visekonsernsjef, administrerende direktør Telenor Mobile, 26. september 2002).

Konkurransesituasjonen med Telenor tvang oss til å bygge ut raskt. Konsesjonskravene har i seg selv ikke drevet utbyggingen av nettet (Intervju med Barbara Thoralfson, administrerende direktør, og Randi Punsvik, direktør for samfunnskontakt, NetCom, 10. september 2002).

Dekningskravene i konsesjonen var kanskje viktig helt i starten for å få satt i gang utbygging tidlig, men markedets krav gikk forbi konsesjonen i 1996/97. Utbyggingen ville trolig strukket seg mer ut i tid dersom konsesjonen ikke hadde stilt slike krav (Intervju med Bjørn Erik Reinseth, daværende administrerende direktør, Sense, 12. september 2002).

To forhold vitnet om at etterspørselen etter økt dekning på GSM fortsatt ville kunne drive frem en viss nettutbygging. Den første var konjunkturedgangen i dotcom-industrien, og ikke minst utsettelsene av utbyggingen av UMTS-nettet. I 2003 var det lite som tydet på at utbyggingen av det såkalte tredje generasjons mobilnettet ville starte raskt. Blant de fire som i utgangspunktet ble tildelt konsesjon, hadde én aktør, Broadband Mobile, gått konkurs, Tele 2 hadde etter lange forhandlinger med Samferdselsdepartementet fått gi fra seg konsesjonen, og de to gjenværende operatørene, NetCom og Telenor, hadde fått utsatt fristene for utbyggingen av UMTS-nettet i forhold til de opprinnelige konsesjonene.¹⁰⁹ UMTS ble heller ikke sett på som et reelt landsdekkende nett av operatørene:

UMTS vil det være størst behov for i tettbygde områder. I 2000 vurderte markedet UMTS som en ny teknologi og ikke som et annet frekvensbånd til eksisterende mobiltelefoniløsninger. Overoptimisme knyttet til forventet datatrafikk og hastighet med manglende respekt for utbygningskostnadene har ført en del store mobilskaper ut i en alvorlig gjeldskrise. UMTS er i større grad en add on enn en ny teknologi. Også i UMTS-telefoner vil tale være det dominerende. Mobiltelefoni er person-til-person kommunikasjon i motsetning til fasttelefoni som er fra stasjon til stasjon. Dette vil innebære en migrering av tale fra fast til mobil. På generell basis vil kombinasjonen GPRS/EDGE dekke databehovet for de aller fleste. Komplementært til UMTS-nettet vil GPRS/EDGE dekke de store geografiske områdene og gi tilfredsstillende datakapasitet og hastighet (Intervju med Arve Johansen, Visekonsernsjef, administrerende direktør Telenor Mobile 26. september 2002).

¹⁰⁹ St.meld. nr. 18 (2002-2003) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 32 (2001-2002) Om situasjonen i den norske mobilmarknaden, Samferdselsdepartementet, <http://odin.dep.no/sd/norsk/publ/stmeld/028001-040010/index-hov003-b-n-a.html>, 15.10.03.

Dersom UMTS skal gi bedre og billigere tjenester vil det være hensiktsmessig å gjøre investeringer på riktig tidspunkt, i tråd med de forsinkelser som er oppstått (Intervju med Barbara Thoralfson, administrerende direktør, og Randi Punsvik, direktør for samfunnskontakt, NetCom, 10. september 2002).

Ut fra utsagnene til de to største mobiloperatørene er det lite som tyder på UMTS-utbyggingen vil bli landsdekkende, eller raskt utbygd.¹¹⁰ NetCom og Telenor påtok seg dekningskrav i en periode da UMTS framsto som en svært lønnsom investering, mens den nyeste aktøren, Hi3G Access Norge, kun har gått inn for 30% landsdekning innen seks år. Denne forsiktige tilnærmingen vil høyst sannsynlig gi insentiver til nettverksoperatørene om å ta ut større inntekter fra allerede eksisterende nett og tjenester gjennom oppgradering av tjenestespekteret og utbygging til bedre kvalitet i områder der dekning og kvalitet er lav. Dermed kan brukerne likevel oppleve at kvaliteten på GSM-nettet blir bedre, fordi det gir større avkastning å få brukerne til å bruke dette nettet mer, enn det gjør å bygge ut ny teknologi. Dette er imidlertid ikke noe selskapene selv sier, men spekulasjoner fra vår side som baserer seg på hva som tidligere har skjedd.

Et annet forhold som gjør dette til et sannsynlig scenario var bransjens forventninger om at telefontrafikken vil flyttes fra fast- til mobilnett. Denne tendensen viste seg første gang tydelig i telestatistikken for 2001, der det var en markert nedgang i trafikken i fastnettet. Det meste av dette skyldtes trolig at mye internettrafikk er blitt flyttet fra telefoni til ulike bredbåndsløsninger som kabelfjernsyn, ADSL og, for industriens del, til leide linjer. Samtidig økte imidlertid antallet mobilabonnement og trafikken i mobilnettene. Denne tendensen fortsatte i 2002.¹¹¹ Blant operatørene var det enorme forventninger til at både bedrifter og forbrukere ville øke sitt forbruk av teletjenester, og at det meste av denne økningen ville komme på mobilnettet:

¹¹⁰ I september 2003 ble en av de to gjenværende konsesjonene på UMTS auksjonert bort til selskapet Hi3G Access Norway AS for 62 millioner kroner.

¹¹¹ Post- og teletilsynet (2002) *Det norske telemarkedet 2001: Statistikk og analyse*. Post- og teletilsynet (2003) *Det norske telemarkedet 2002. Statistikk og analyse*.

Lavere priser på mobiltelefoni vil akselerere overgangen av tale fra fastnettet til mobilnettet. I dag kommer mobiloperatørens inntekter ca 87,5% fra tale og 12,5% fra data, inklusive SMS. Vi tror at dataandelen kan komme opp i 25% (SMS, MMS, streaming og netto mobilhandel inkludert), men det er en svært lang prosess (Intervju med Arve Johansen, Visekonsernsjef, administrerende direktør Tele- nor Mobile, 26. september 2002)

Folks utgifter til telekom øker som resultat av at de omdisponerer telefonbruken sin til mobil. Vi tror vi fortsatt vil se en stigning fordi konsumentatferden endres. Mobilt internett vil også føre til en økning i antall minutter og dataenheter i mobilnettet. Samtidig er det nok en smertegrense et sted (Intervju med Markus Tåkte, daværende administrerende direktør, og Arne Håkon Burdal, daværende direktør for kundeservice, Tele 2, 18. september 2002).

Selv om en million brukere fortsatt ikke har tatt i bruk SMS tror vi at den største volumveksten i mobilmarkedet ikke kommer i nye tjenester, men ved at taletrafikk flyttes over fra fastnett til mobilnett. I Norge er nå 16 % av taletrafikken i mobilnettet mens det i Finland er 30% i følge Danske Securities. Vi tror dette vil vokse i Norge også. Mange har nå fasttelefon gjennom jobb, mens de har ISDN hjemme for å være på nett. Når bredbånd kommer tror vi stadig flere kutter ut fasttelefon (Intervju med Bjørn Erik Reinseth, daværende administrerende direktør Sense, 12. september 2002).

Det gjenstår å se om disse spådommene vil slå til, men det forsterker inntrykket av at nettoperatørene vil forsøke å øke trafikken i det eksisterende nettet fremfor, eller kanskje i tillegg til, å bygge ut et nytt. Bedre kvalitet, blant annet økt dekningsgrad i GSM-nettet, kan være en del av slike strategier, uten at vi har belegg for å si at dette blir utfallet av den situasjonen selskapene befant seg i, i 2003.

Båndbredde

Tilgang til relativt høy kapasitet i telekommunikasjonsnettene, har lenge vært sett på som en strategisk innsatsfaktor i næringslivet. I norsk og europeisk sammenheng har konsekvensene av bredbåndsutbygging ofte vært knyttet til en forventning om at lokalisering, det vil si avstanden til markedet, vil få mindre betydning. Dette ble gjentatt i politiske dokumenter så sent som høsten 2003:

Det er venta at breiband kjem til å ha positive langtidsverknader for bedrifter som er lokaliserte i utkantområde. Dette er allereie i dag tydeleg i større organisasjonar og mindre yrkespraksisar som er spreidde over større geografiske område, nasjonalt eller internasjonalt. Den geografiske spreinga av arbeidstakarar og bedrifter må likevel avgrensast til område som har gode kommunikasjonsamband. Breiband blir ein viktig føresetnad for å byggje opp og ivareta berekraftige lokalsamfunn ved at bedrifter kan vere lokaliserte i mindre tettstader og spreiddbygde område og samtidig vere konkurransedyktige.¹¹²

Regjeringen Bondeviks bredbåndsmelding som er sitert ovenfor, brakte ingenting nytt inn i debatten om betydningen av bredbånd for økonomisk og sosial utvikling, men gjentok og forsterket velkjente mål og virkemidler. Norske regjeringer fra 1990-tallet og fremover valgte en strategi med å overlate utbyggingen av digital infrastruktur til markedsaktørene, både når det gjaldt valg av teknologier, og lokalisering av utbyggingen. En rapport laget på oppdrag av Nærings- og handelsdepartementet, konkluderte i 2001 med at med dagens satsing på bredbåndsutbygging ville de politiske mål om dekning i kommunene ikke bli nådd. Det krevdes mer omfattende statlig innsats dersom målene om full landsdekning av biblioteker, skoler og kommuner skulle bli realisert.¹¹³ I 2002 konkluderte ECON i en rapport om bredbånd at det bare var nødvendig med begrensede ekstra ressurser for å nå målene.¹¹⁴ Det var og er imidlertid stor uenighet om dette. Bredbånd var opprinnelig definert som et høykapasitetsnett som gir brukerne mulighet til å bruke nettet til å overføre store datamengder på relativt stor hastighet, minimum 2 Mb/s. Over tid har forståelsen av bredbånd forskjøvet seg, spesielt fordi teleoperatørene har markedsført nye og raskere linjer, som for

¹¹² St.meld. nr. 49 (2002-2003) *Breiband for kunnskap og vekst*. Nærings- og handelsdepartementet, kapittel 2.1.1. <http://www.dep.no/nhd/norsk/publ/stmeld/024001-990125/indexhov002-b-n-a.html>, 15.10.03

¹¹³ Norsk Telekom (2001) *Det norske bredbåndsmarkedet*. Kartlegging og analyse gjennomført for Nærings- og handelsdepartementet, Eiksmarka

¹¹⁴ ECON Senter for økonomisk analyse (2002) *Bredbåndkartlegging*. Utarbeidet for Samferdselsdepartementet, ECON-rapport nr. 92/02, Lysaker

eksempel ADSL som breibånd, selv om denne teknologien ofte ikke selges med så stor kapasitet.

I motsetning til mobiltelefoni, der konsesjonene til de to nettoperatørene inneholder dekningskrav, er det ingen tilsvarende pålegg knyttet til utbygging av båndbredde. Dette er definert som en konkurransetjeneste, og dermed er den så langt uregulert. Det er heller ikke definert noe statlig ansvar for utbygging av bredbåndnett, bortsett fra at myndighetene skal legge til rette for at operatørene kan bygge ut. Med liberaliseringen av telesektoren ble utbyggingen av nettene overlatt til markedet, og det har ofte vært gjentatt fra politisk hold at statlig utbygging er uaktuell politikk. Så langt har den norske regjeringen begrenset tiltakene til å oppfordre til og veilede kommunene i forhold til å planlegge og samordne sin bredbåndssatsing.¹¹⁵ I bredbåndsmeldingen fra høsten 2003 videreføres denne politikken:

Regjeringa er oppteken av å styrkje regionalpolitikken for å sikre busetjing, verdiskaping og levedyktige lokalsamfunn i heile landet. Det er viktig å føre ein framtidretta og moglegheitsorientert distrikt- og regionalpolitikk som legg til rette for at det blir skapt varige og lønnsame arbeidsplassar.

Telesektoren har vore gjennom ei rivande utvikling som ikkje minst har kome Distrikt-Noreg til gode gjennom betre tenester og lågare prisar. På den andre sida har mange kommunar opplevd tap av arbeidsplassar som følgje av omstilling og marknadstilpassing. Utbygging av breiband står no sentralt. Noreg er eit av dei tynnast befolka områda i Europa med 14 personar pr. kvadratkilometer. Nord-Noreg har hatt ei noko svakare befolkningsutvikling enn resten av Noreg, og rammene for næringsutvikling er på mange måtar vanskelegare, med spreidd busetnad og lange avstandar til marknaden. Dette gir utfordringar med å skape lønnsamd i utbygging av infrastruktur¹¹⁶.

¹¹⁵ Samferdselsdepartementet (2002) *Bredbånd i kommunene - Hva er bredbånd, hvorfor er det nyttig og hvordan kan det brukes?* <http://odin.dep.no/sd/norsk/publ/veiledninger/028021-120002/index-dok000-b-n-a.html>, 17.9.2002.

¹¹⁶ St.meld. nr. 49 (2002-2003) *Breiband for kunnskap og vekst*. Nærings- og handelsdepartementet. <http://www.dep.no/nhd/norsk/publ/stmeld/024001-990125/index-hov002-b-n-a.html>. 18.9.2003.

I september 2002 hadde 65% av bedriftene, 47% av kommunale institusjoner og 61% husstandene i Norge tilbud om en eller annen form for bredbånd.¹¹⁷ For husstander og kommunale institusjoner var tallene steget til henholdsvis 64% og 55%,¹¹⁸ men det var fremdeles få tjenestetilbydere som tilbød tjenester utover ADSL til konkurransedyktige priser. Det var leveringsplikt på leide linjer med 2 Mb/s kapasitet eller mer til bedrifter, men i mange områder var prisene relativt høye. På mindre båndbredde, som ADSL, eller tilsvarende kapasitet på alternative plattformformer er det store variasjoner i forhold til landsdekning.

Operatørenes anslag tyder på at utbyggingsgraden vil nå 80-85% av befolkningen innen 2005. Samtidig ville 93 kommuner, med til sammen 163 000 innbyggere, ha for små markeder til å bli dekket.¹¹⁹ Det var i 2003 verken et politisk mål, eller markedsmessig mulig å dekke 100% av landets bedrifter og befolkning med bredbåndsnett til en konkurransedyktig pris. ECON poengterte at så lenge Telenor har leveringsplikt på leide linjer, kan en gjerne argumentere med at hele landet kan dekkes, men sluttbrukerprisene vil i så fall bli svært høye.¹²⁰ Telenors ledelse hadde samme syn:

Vi er nå på 60% ADSL-dekning og vil bygge videre mot 70%. Full dekning til like priser er ikke mulig uten subsidier. Det er i dag umulig å bygge ut mer enn 85% på kommersielle vilkår. Skal en få 100% må en bygge på alternative teknologier som radioteknologi, og myndighetene må til med subsidier. Dette åpner EU for. Det er fullt mulig å dekke alle, men det koster selvsagt enormt fordi infrastrukturen ikke finnes overalt i dag. Det er mulig at dette vil endre seg dersom nye teknologier gjør det billigere å øke dekningsgraden, men det vet vi ikke nå

¹¹⁷ ECON Senter for økonomisk analyse (2002) *Bredbåndkartlegging*. Utarbeidet for Samferdselsdepartementet, ECON-rapport nr. 92/02, Lysaker.

¹¹⁸ St.meld. nr. 49 (2002-2003) *Breiband for kunnskap og vekst*. Nærings- og handelsdepartementet, kapittel 1.2, <http://www.dep.no/nhd/norsk/publ/stmeld/024001-990125/indexhov002-b-n-a.html>. 18.9.2003.

¹¹⁹ ECON Senter for økonomisk analyse (2002) *Bredbåndkartlegging*. Utarbeidet for Samferdselsdepartementet, ECON-rapport nr. 92/02, Lysaker.

¹²⁰ ECON Senter for økonomisk analyse (2002) *Bredbåndkartlegging*. Utarbeidet for Samferdselsdepartementet, ECON-rapport nr. 92/02, Lysaker.

(Intervju med Jon M. Hippe, konserndirektør Kommunikasjon, og Per Mognes, leder konsernstab Regulatorisk strategi og analyse i Telenor, 7. november 2002).

Blant våre intervjuobjekter, det vil si telebrukerne, er det imidlertid liten vilje til å godta ”hvite flekker” på bredbåndskartet. Dette henger antakelig sammen med tjenestens karakter: Høy båndbredde oppfattes ikke som en mobil tjeneste (selv om det kan være det), men en tjeneste man har eller ikke har der bedriften eller husstanden ligger. I tillegg er det ingen alternativ teknologi av samme eller bedre kvalitet som kan brukes der tilbudet ikke finnes, slik fasttelefonen enkelt erstatter mobil. Det er ikke bare å ”kjøre dit det er dekning” når bedriftene opplever at de trenger høyere båndbredde enn det som er tilgjengelig til en pris de kan betale. Dette kommer klart til uttrykk:

Tilbudet av linjer og aksess er veldig betinget av hvor du er lokalisert. Er man lokalisert i Tromsø i dag, har man et bra tilbud. Hvis du drar ut på bygda i Nord-Norge, er det stort sett telefonnettet som er i bruk. Så i forhold til lokalkontorene på Finnsnes og Storslett har vi ikke all verden å jobbe med (Intervju med Eilif Pettersen, IT-sjef i Nordlys og IT-leder for A-pressen Region Nord-Norge, Tromsø, 20. desember 2001).

Vi kunne tenkt oss større båndbredde på datalinjene, men vi har ikke tatt oss råd til det. Vi har lenge hatt tilbud om å få opp til 2Mb/s, men vi har ikke mulighet til å betale den prisen det koster (Intervju med Odd Inguar Berge, IT-ansvarlig i Hallingdølen, Ål 26. november 2002).

I Lenvik, Vardø, Norddal, Skjåk og Ål oppga flere av informantene at de ikke kunne få den båndbredden de trengte på intervjudtidspunktet. I Lenvik og Ål ble tilbudet forbedret i løpet av 2002, slik at bedriftene våre informanter representerte fikk et atskillig bedre tilbud enn det de tidligere hadde. Forskjellen på tilbudet i kommunesentrene og andre deler av kommunen kunne imidlertid være stor både i Sør- og Nord-Norge.

Blant de bedriftene vi intervjuet var det stor samstemmighet om at tilgang til gode teletjenester var av avgjørende betydning for bedriften. Kravet om tilgjengelighet, om å være i kontakt med kunder og leverandører var ufravikelig for alle våre respondenter, uansett størrelse, bransje og lokalisering. På dette punktet var kravet til infrastruktur for teletjenester like sterkt som kravet om strøm, vann og andre grunnleggende tjenester.

Det varierte atskillig mer når vi spurte om tilgangen til teletjenester hadde betydning for bedriftens lokalisering. For lokalavisene var rimelig nok lokalisering ikke knyttet til tilgang på teletjenester i seg selv, selv om dette kunne være kritisk, men til plassering i det lokalsamfunnet de hørte til i. For andre bedrifter var det et skille mellom bedrifter som på ulike måter var avhengig av naturressurser, og de som produserte andre varer og tjenester.

Tilgangen på teletjenester er veldig viktig. Som enmannsbedrift i et grigrendt strøk, så bruker jeg mye både telefon og internett, både mobil og fasttelefon. Så det er alfa og omega. Bredbånd er veldig viktig for mitt firma, fordi jeg distribuerer mine tjenester stort sett over nettet. Og siden det blir større og større krav til hva som skal distribueres, så vil jeg kanskje vurdere lokalisering ut fra dette. Det er imidlertid satt i gang et prosjekt i kommunen, i samarbeid med en del andre kommuner på Sunnmøre om å bygge ut bredbånd i samarbeid med Tafford kraft i løpet av et par år (Intervju med Torjell Døving, daglig leder, Multikart, Valldal, 22. november 2002).

Det er likevel andre ting enn tilgang og pris på teletjenester som har avgjort lokaliseringen. Vi ligger her på grunn av tilgangen til kraft (Intervju med Jan Daapan, IT- og kvalitetssjef, Eramet Sauda, 30. oktober 2002).

Det gjennomgående trekket i bedriftenes syn på teletjenestenes strategiske betydning var at pris og tilbud var av svært strategisk betydning for lønnsomhet og konkurransekraft. Selv om lokaliseringen kunne være bestemt av helt andre årsaker, svekket ikke dette inntrykket av at tilgangen på teletjenester var en svært viktig faktor.

Konkurranse og valgmuligheter

Selv etter fem år med et konkurranseregime, har rapporter fra Post- og teletilsynet og andre evalueringer gjentatte ganger vist at konkurransen ikke fungerte etter intensjonene. Telenor var den største operatør både innenfor fasttelefoni, mobiltelefoni og på internettmarkedene. Konkurrentene hadde vanskelig med å innarbeide seg og oppnå tillit blant brukerne.¹²¹ Intervjuene

¹²¹ Post- og teletilsynet (2001) *Det norske telemarkedet 2000. Statistikk og analyse*. Post- og teletilsynet (2002) *Det norske telemarkedet 2001: Statistikk og analyse*

med næringslivsbrukerne støttet delvis denne situasjonsbeskrivelsen, men det var forskjell på hvilke tjenester det gjaldt. På de fleste stedene vi foretok intervjuer, hadde bedriftene fått tilbud fra flere enn en operatør på fast- og mobiltelefoni, men det var også noen unntak fra dette bildet.

Vi hadde egentlig ikke noe valg (når det gjaldt leverandør av fasttelefoni). Det var Telenor som var der (Intervju med Ole John Østenstad, assisterende rådmann, Førde kommune, 17. desember 2001).

I Porsgrunn, eller Grenlandsdistriktet, opplever vi at liberaliseringen har medført bedre og billigere tilbud, men i Sauda har det ikke gitt så stort utslag. Sauda er et for lite sted til at mange nok aktører kommer inn, så monopoliseringen fortsetter nærmest. Jeg tror ikke Enitel heller hadde lagt noe fram til Sauda hvis det ikke var for at de hadde det på linjenettet sitt allerede (Intervju med Jan Daapan, IT- og kvalitetssjef, Eramet Sauda, 30. oktober 2002).

Flaskehalsene var igjen datakommunikasjon og båndbredde. Brukere utenfor Oslo og Bergen var nesten samstemt i at de i liten grad opplevde reell konkurranse blant tilbyderne av datakommunikasjon. Telenor var ofte den eneste eller en av to tjenestetilbydere på stedet, eller den eneste som kan tilby den linjekapasiteten som etterspørres.

Når det gjelder datakommunikasjon, så er det jo færre tilbydere her i Tromsø, og dermed færre valgmuligheter. Det er jo stort sett bare Telenor som bygger ut her oppe, bortsett fra noe radiokommunikasjon og Catch i Bodø. Det er veldig få (Intervju med Eilif Pettersen, IT-sjef i Nordlys og IT-leder for A-pressen Region Nord-Norge, Tromsø, 20. desember 2001).

Dette gjaldt både i Nord-Norge og på Vest- og Østlandet. Bare i de tre storbyene var det flere enn to selskaper, men Telenor hadde konkurranse også i Sauda, Askim og Karasjok på leveranse av datakommunikasjon, så bildet var ikke helt entydig.

Tilstedeværelsen av alternative tilbydere er selvsagt av avgjørende betydning for hvilke operatører bedriftene valgte. Fantes det bare en tilbyder av den tjenesten de etterspurte, var det ikke mulig å utnytte liberaliseringen. Men også der det var alternativer, var det mange ulike grunner til at Telenor hadde beholdt sin posisjon som teleoperatør. For mange bedrifter var det nokså tilfeldig at dekning og pris på samtrafikk i mo-

bilnettet førte til at Telenor ble valgt. For andre var det tryggheten med det kjente som var utslagsgivende:

Jeg har gått for det trygge og valgt Telenor, enkelt og greit. Jeg var på nippet til å gå over til Tele2, men så var det bare rot med dem i registreringen. Jeg hadde det trygt og godt med Telenor, og uansett om de kan virke noe dyrere på enkelte tjenester, så valgte jeg det. Det var soliditeten, rett og slett. Det var ikke prisen, men det at selskapet er en solid aktør som man kan stole på (Intervju med Torkjell Døving, daglig leder, Multikart, Valldal, 22. november 2002).

Et trekk som en del brukere pekte på var imidlertid at enkelte tjenester ble koblet sammen, det vil si knyttet sammen på en slik måte at det var vanskelig å skifte operatør. Dette gjaldt spesielt tjenester som såkalt VIP-nett, en tjeneste for bedrifter som fungerer som et virtuelt internnett. VIP-nett har bl.a. egne kortnummer og lavere takster for interne samtaler.

Vi har valgt Telenor fordi vi får en storkundeavtale som er bra rabattert. Hvis vi for eksempel går over til NetCom på mobil, mister vi VIP-nettet, og det er en del av policyen vår at vi skal bruke vår egen femsifrede nummerserie. Det systemet, i tillegg til de rabattene vi oppnår, opphever den besparelsen vi eventuelt kan få hvis vi går til en annen operatør (Intervju med Lars Storaune, ansvarlig for IT-tjenester i Linjegods, Oslo, 2.april 2002).

Når det gjelder telefoni, har det mer historiske årsaker. Det har alltid vært Telenor, vi har vært veldig fornøyd med Telenors tjenester. Prismessig betyr det ikke så veldig mye. Det er noen øre per tellerskritt og noen øre per oppretting av samtale, men funksjonaliteten vi har i nettet vårt veier opp for det (Intervju med Jan Daapan, IT- og kvalitets-sjef, Eramet, Sauda 20. oktober 2002).

Også i dette tilfellet hadde bedriften mistet noe av funksjonaliteten i VIP-nettet, for eksempel firesifrede numre til hjemme- og mobiltelefon, dersom den hadde byttet leverandør.

Vi har et VIP-nett med mobil- og fasttelefon. Da Song Networks kom inn og skulle overta hadde de store problemer med Telenor. Vi ville gjerne kjøpe alt hos Song, bortsett fra VIP-nettet som vi ville vi beholde. Det ble veldig mye diskusjon mellom Song Networks og Telenor om hvordan vi skulle få VIP-nettet med inn i systemet til Song Networks, og hvem som skulle betale overgangen. Telenor forlangte 35.000 kroner for å flytte VIP-delen inn på den nye nummerserien. Da sa

Song Networks at hadde de visst det, hadde vi kanskje ikke fått det tilbudet vi fikk, for det var ikke kalkulert inn i den prisen. Telenor har med andre ord gjort det vanskelig for Song Networks å komme inn. Det er klart Telenor forsøker å holde på kundene (Intervju med Gunnar Kleiven, IKT-leder, Bergens Tidende, Bergen, 20. desember 2001).

Av andre punkter som ble nevnt i intervjuene, kan det trekkes fram at flere av brukerne uttrykte seg kritisk til at Telenor hadde fått beholde eierskapet til aksessnettet, fordi dette fungerte konkurransevridende og som en barriere for nye tilbydere. De fleste av brukerne vurderte liberaliseringen som positiv fordi prisene hadde gått ned, men bare brukerne i de største byene oppga at de opererte i et reelt konkurransemarked. Blant brukerne var det nesten samstemmighet i at det hadde utviklet seg en tilbuds- og prisstruktur som var svært vanskelig å overskue. Kun én bruker oppga at markedet var oversiktlig.

Konklusjoner

Som i kapitlet om forbrukerne, så vi at hovedfunnet også for andre brukere, var at det var store forskjeller mellom hvordan ulike brukere opplever og kan utnytte konsekvensene av liberaliseringen. De minste bedriftene var i samme båt som vanlige forbrukere, de var for små til å oppnå rabatter og spesialbehandling, og de hadde for liten tid og kapasitet til å skaffe seg den oversikten over priser, tilbud og muligheter som var nødvendig for å utnytte fordelene ved konkurransen fullt ut. De fleste var likevel fornøyd både med de tjenestene de hadde og med liberaliseringen som sådan.

En annen konklusjon vi kan trekke, er at tjenestekvaliteten, spesielt på mobil, var varierende over hele landet. Kundene aksepterte også i stor grad at kvaliteten på mobiltelefoni ikke var bedre.

Når det gjelder tjenestetilbudet, var ingen av våre informanter misfornøyd med noe annet enn tilgangen på båndbredde. Dette var imidlertid et kritisk punkt: Det var svært liten aksept blant brukerne for at det kunne være store forskjeller i tilgang og pris mellom ulike deler av landet. Selv om bedriftene var klar over at det kunne være ulike tilbud i ulike deler av landet, uttrykte de at manglende konkurranse og dårlige tilbud var et økende problem.

Kapittel 7 Regimet reformeres på nytt

Allerede da telesektoren ble liberalisert i 1998 var det klart at det nye teleregimet som ble etablert var et overgangsregime. Regimet skulle bidra til omdanningen av markedet fra et monopol til et konkurransemarked. Etter få år skulle så regimet gjennomgås for å undersøke om revisjoner var nødvendige. I dette kapitlet skal vi ta for oss hvordan denne prosessen ledet fram til vedtak av en ny direktivpakke i EU og ny nasjonal lovgivning. EU vedtok et nytt rammeverk i 2002 og dette ble gjort gjeldende for medlemsstatene fra juli 2003. Denne prosessen førte derfor også til nasjonale initiativer og behov for regelendring – som den norske loven om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) som ble vedtatt i juni 2003.

EU's 1999 Communications Review

Allerede i 1999 startet EU gjennomgangen av det nyetablerte regimet med framleggelsen av The 1999 Communications Review¹²². Reviewets utgangspunkt var at det juridiske rammeverket etablert til 1998-liberaliseringen først og fremst var utformet for å muliggjøre overgangen til konkurranse. Nå mente Europakommisjonen at neste fase besto i å etablere et nytt rammeverk som kunne styrke konkurransen i alle markedssegmenter. Reviewet la vekt på forhold som at konvergens, globalisering, fusjoner og oppkjøp, teknologiske endringer endret markedsbetingelsene for kommunikasjonssektoren raskt, og at det var umulig å forutsi hvordan markedet ville utvikle seg. Det ble derfor argumentert for at et nytt regelverk som kunne håndtere en slik usikkerhet var nødvendig.

Et reformert regime skulle bygge på fem hovedprinsipper der alle fremtidige reguleringer skulle:

- Baseres på klart definerte politiske mål.

¹²² COM(1999)539 Communication from the Commission. Towards a new framework for electronic infrastructure and associated services. The 1999 Communications Review.

- Ligge på et minimumsnivå i forhold til å møte disse målene (det vil si minimumsregulering).
- Fremme juridisk forutsigbarhet i et dynamisk marked, men samtidig være fleksible nok til å svare på utviklingstrekk i markedet.
- Være teknologinøytrale.
- Håndheves så nært som mulig til aktivitetene som reguleres.

Videre var det et viktig poeng med reformen at reguleringsregimet skulle forenkles. Regimet som var etablert for å liberalisere telesektoren besto av 20 direktiver og en mengde retningslinjer og anbefalinger. Dette skapte en uoversiktlig situasjon både for myndighetene i de enkelte land og for aktørene. Det var derfor et ønske om å redusere antallet direktiver til seks; et liberaliseringsdirektiv, et rammedirektiv som identifiserte generelle og spesielle politiske målsettinger, og fire spesifikke direktiver om konsesjoner, tilgang og samtrafikk, universelle tjenester, og personvern og databeskyttelse.

Det er viktig å merke seg at en hovedhensikt med å revidere regelverket var å styrke konkurransen i markedet. Et prinsipielt spørsmål var på hvilke betingelser markedet skulle reguleres. Som vi husker ble det ved liberaliseringen etablert et asymmetrisk reguleringsregime der større forpliktelser og restriksjoner var pålagt aktører med sterk markedsstilling enn mindre aktører som typisk var nykommerne i markedet (se kapittel 3). I Reviewet ble det argumentert for at dette burde endres og at man burde starte en overgang i retning konkurranserett der den sektorspesifikke reguleringen gradvis kunne fases ut og telemarkedet etter hvert bli betraktet som et hvilket som helst annet marked.

Direktivpakken

EUs råd sluttet seg til hovedprinsippene i Reviewet og en pakke med nye direktiver på teleområdet ble vedtatt. Direktivpakken besto, som foreslått i reviewet, av seks direktiver. Vi skal her gi en kort oversikt over disse direktivene, med særlig vekt på prinsipielle spørsmål og punkter der direktivene markerer en endring fra det tidligere regelverket.

Rammedirektivet¹²³

Rammedirektivet etablerer et felles rammeverk for EØS-området for regulering av elektronisk kommunikasjonstjenester og nettverk. Direktivets utgangspunkt er at konvergensen mellom nettverk, tjenester og sektorer gjør det formålstjenlig å regulere all infrastruktur innen det samme regelverket. De politiske målsettingene som legges til grunn for direktivet og dermed for hele reguleringen av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester er; å fremme konkurranse, å utvikle det indre marked, samt å fremme medborgernes interesser.

Den kanskje viktigste nyvinningen med rammedirektivet er at det legger føringer for en gradvis overgang til konkurranserett. Direktivet slår fast at ex ante-reguleringer fortsatt vil være nødvendige i en del tilfeller der det finnes aktører med sterk markedsstilling, men at reguleringene bør gjøres mer fleksible for å være bedre tilpasset et komplekst og dynamisk marked. Derfor endres definisjonen av sterk markedsstilling slik at den samsvarer med konkurranserettens definisjon av dominerende markedsrett. Tidligere ble aktører med 25% markedsandel betraktet som aktører med sterk markedsstilling. Ifølge det nye direktivet innebærer sterk markedsstilling at en aktør har økonomisk styrke til å opptre relativt uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere. I praksis betyr dette at terskelen for inngrep heves. I tillegg sier direktivet at ex ante-reguleringer kun skal gjøres gjeldende i markeder uten effektiv konkurranse, det vil si i markeder der en eller flere virksomheter har sterk markedsstilling og der konkurranseretten ikke er tilstrekkelig til å håndtere dette. Sektorspesifikk regulering skal ikke implementeres, og må eventuelt trekkes tilbake, dersom det er tilstrekkelig konkurranse i markedet.

For å avgjøre graden av konkurranse i et marked, og om det finnes aktører med sterk markedsstilling, skal reguleringsmyndigheten analysere om det er effektiv konkurranse i det aktuelle markedet og om dette er en vedvarende situasjon. For å sørge for en mest mulig felles tilnærming mellom statene, skal Kommisjonen utarbeide anbefalinger om hvordan relevante markeder skal

¹²³ Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services

defineres. Dersom en stat ønsker å definere markeder annerledes, eller bestemmer at en aktør har eller ikke har sterk markedsstilling, og dette kan påvirke handel mellom landene, skal beslutningen følge en bestemt konsultasjonsprosedyre. Ifølge denne kan Kommisjonen stoppe nasjonale vedtak om inngrep i markedet dersom den finner at disse strider mot det felles regelverket. På denne måten skal felles implementering av regelverket sikres og det indre marked konsolideres.

Rammedirektivet fastslår også en rekke andre forhold knyttet til å sikre reguleringsorganenes uavhengighet, sikre en uavhengig appellinstans for vedtak fattet av reguleringsmyndigheten, og håndtering av konflikter mellom markedsaktører.

Tilgangs- og samtrafikkdirektivet¹²⁴

Tilgangs- og samtrafikkdirektivet regulerer nettverk som benyttes til offentlig elektronisk kommunikasjon. Direktivet etablerer rettigheter og plikter for operatører og virksomheter som søker samtrafikk eller tilgang til nettverk.¹²⁵ Det presiserer også prosedyrer som skal sikre at forpliktelser nasjonale reguleringsmyndigheter pålegger aktører skal gjennomgås og vurderes, og eventuelt trekkes tilbake, når målsettingene er oppnådd.

Hovedprinsippet som legges til grunn er at i åpne markeder med konkurranse bør ingen forhold hindre virksomheter fra å forhandle tilgangs- og samtrafikkavtaler med hverandre. Det fremheves imidlertid at i en del markeder vil det være store ulikheter i forhandlingsstyrke mellom aktørene, og i slike tilfeller kan konkurranseregler alene være utilstrekkelige. Dersom en eller flere aktører har sterk markedsstilling kan disse pålegges forpliktelser om transparente og ikke-diskriminerende vilkår for tilgang og samtrafikk, separate regnskaper som synliggjør internprising, pålegg om å gi tilgang til infrastrukturen, samt pålegg om kostnadsorienterte priser.

¹²⁴ Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities.

¹²⁵ Direktivet omfatter kun tilgangsspørsmål mellom teleselskaper og berører ikke spørsmål relatert til sluttbrukeres nettilgang. Dette omfattes av universelle tjenester-direktivet.

Direktivet fremhever at disse forpliktelsene er en videreføring av tidligere plikter, men at disse nå kun er maksimumsforpliktelser som *kan* pålegges virksomhetene. De pliktene som i praksis pålegges skal være proporsjonale i forhold til regimets målsettinger (som beskrevet i rammedirektivet) og det er eksplisitt uttrykt at overregulering skal unngås. Dette direktivet innfører dermed en sterkere grad av fleksibilitet enn det tidligere regimet. I tillegg innebærer rammedirektivets omdefinering av sterk markedsstilling endringer også i dette direktivet.

Lisensdirektivet¹²⁶

Lisensdirektivet dekker lisens- og tillatelsesbetingelser for alle elektroniske kommunikasjonsnett. Hovedprinsippet i dette direktivet er at prosedyrene for å gi tillatelser til etablering og drift av elektroniske kommunikasjonsnett skal være så lite byrdefullt som mulig. Dette skal stimulere til utvikling av nye kommunikasjons tjenester og nettverk. Derfor avskaffes alle lisensordninger for faste nett og det innføres i stedet en generell autorisasjons- eller tillatelsesordning. Det åpnes samtidig for at denne generelle ordningen kan innebære en registreringsplikt, men ingen rett til å nekte aktører tillatelse. For faste nett endres dermed reguleringsprosedyrene vesentlig idet lisenser ikke lenger kan brukes som reguleringsmekanisme. For bruk av frekvensressurser kan imidlertid en lisens/konsesjonsplikt opprettholdes der dette er nødvendig.

Universelle tjenester-direktivet¹²⁷

Direktivet om universelle tjenester innebærer relativt få endringer i forhold til eksisterende regelverk. Omfanget av universelle tjenester endres ikke. Det fastslås at et hovedkrav for universelle tjenester er å sikre forbrukere som ønsker det tilgang til offentlig telenett på et fast tilknytningspunkt til en rimelig pris. Dette kravet er begrenset til smalbåndteknologi, men det presiseres at det skal være tilstrekkelig kapasitet

¹²⁶ Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorization of electronic communications networks and services

¹²⁷ Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services.

til internettilknytning. Ut over dette er det ikke spesifisert noen overføringshastighet og det er ingen føringer på hva slags teknologi som kan benyttes. Nivået på rimelige priser skal avgjøres nasjonalt. Registertjenester, offentlige betaltelefoner og særlige tiltak for brukere med funksjonshemninger eller særlige sosiale behov omfattes også av universelle tjenester. Dersom slike pålegg representerer en urimelig byrde kan en finansieringsmåte etableres. Alt dette er i hovedsak i tråd med tidligere reguleringer.

Endringene i forhold til 1998-regimet ligger først og fremst i prosedyrene som skal brukes for å peke ut hvem som skal ha forpliktelser i henhold til dette regelverket. Tidligere har en operatør med sterk markedsstilling blitt utpekt som operatøren med ansvar for universelle tjenester. Nå skal prosedyrene endres, og det presiseres at det ikke nødvendigvis bare er en operatør som skal gis slike forpliktelser, men at de godt kan deles mellom flere operatører. Videre er det ikke automatikk i at det er operatøren med sterk markedsstilling som utpekes, men den eller de operatørene som på den mest kostnadseffektive måten kan levere tilgang og tjenester. Valg av operatør kan skje gjennom konkurranse eller andre utvelgelsesprosedyrer som ivaretar prinsipper om effektivitet, objektivitet, transparens og ikke-diskriminering. Ingen virksomhet skal a priori være ekskludert fra å bli valgt.

Et annet nytt element i direktivet er at det skal etableres transparente, enkle og rimelige prosedyrer for å håndtere konflikter utenfor rettsapparatet. Disse prosedyrene skal omfatte forbrukere og gjelde saker som omfattes av direktivet.

Personverndirektivet¹²⁸

Personverndirektivet tar sikte på å beskytte personers rettigheter, og særlig deres rett til privatliv i forhold til behandling av personlige data i sektoren for elektronisk kommunikasjon. I tillegg skal direktivet ivareta

¹²⁸ Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector.

juridiske personers legitime interesser. Direktivet omfatter således helt sentrale sider av rammeverket for elektronisk kommunikasjon. Det fokuserer imidlertid på spørsmål av en annen karakter enn de vi har vært opptatt av i denne rapporten og vi går derfor ikke videre inn på dette her.

Nett- og tjenestekonkurransedirektivet¹²⁹

Dette direktivet erstatter et tidligere direktiv¹³⁰ om konkurranse på tele-tjenester. Det nye direktivet presiserer at når regelverket nå er utvidet fra telekommunikasjoner til all elektroniske kommunikasjon så må statene avskaffe resterende eneretter for alle elektroniske nettverk, dersom de ikke allerede har gjort dette. Forøvrig bekrefter direktivet først og fremst prinsipper som også er fastslått gjennom de fem direktivene nevnt ovenfor. Det er derfor de andre direktivene som har fått mest oppmerksomhet i debatten.

Norge – ny lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)¹³¹

19. juni 2002 la Samferdselsdepartementet ut et forslag til ny lov om elektronisk kommunikasjon på høring. En viktig hensikt med lovutkastet var å implementere EUs direktivpakke i norsk rett, og loven skulle tre i kraft i henhold til EUs krav 25. juli 2003. Lovutkastet møtte kritikk i høringsrunden, og som vi har sett i kapittel 4 ble særlig forslaget til formålsparagraf kritisert. Sammen med en del andre justeringer ble denne paragrafen endret før loven ble fremmet for Stortinget.¹³² Den nye loven ble vedtatt 11. juni 2003 og erstattet fra 25. juli samme år Teleloven av 1995. Ekomloven har imidlertid et utvidet virkeområde i forhold til Teleloven da den skal regulere all virksomhet innen for området

¹²⁹ Commission Directive 2002/77/EC of 16 September 2002 on competition in the markets for electronic communications networks and services.

¹³⁰ Commission Directive on competition in the market for telecommunications services (90/388/EEC)

¹³¹ Lov 2003-07-04 nr 83: *Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)*.

¹³² Ot. prp nr 58 (2002-2003) *Om lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)*.

for elektronisk kommunikasjon med tilhørende tjenester, utstyr og installasjoner. På denne måten søker departementet å bidra til en teknologinøytral regulering. I det følgende skal vi se på noen hovedpunkter i loven og særlig legge vekt på momenter der loven endrer konkurranse- og fordelingsreguleringen.

Gradvis overgang til konkurranserett

Det som var grunnleggende nytt med lovforslaget i forhold til gjeldende telelov var at den nye loven la til rette for at en gradvis overgang til generell konkurranserett ved sektorspesifikk regulering kun skal anvendes der målene ikke kunne nås gjennom generell konkurranserett.

Den nye loven viderefører en sektorspesifikk regulering, men det legges opp til en gradvis overgang til å regulere sektoren med utgangspunkt i generell konkurranserett. Sektorspesifikke forpliktelser for tilbydere skal kun pålegges i deler av markedet der det ikke er oppnådd tilstrekkelig konkurranse. Det skal gjennomføres analyser av delmarkeder for å vurdere hvorvidt det er bærekraftig konkurranse eller om det er utsikter til at slik konkurranse kan etableres. Særskilte forpliktelser kan bare pålegges tilbydere som vurderes å ha sterk markedsstilling i det enkelte delmarked.¹³³

Viktige grep for å legge til rette for en overgang til generell konkurranserett var i særlig grad knyttet til endring i begrepet ”sterk markedsstilling”, større grad av ex post-regulering og større fleksibilitet for tilsynsmyndigheten i valg av virkemidler. Disse forholdene skal vi her gå grundigere igjennom:

Sterk markedsstilling

I loven ble begrepet ”sterk markedsstilling” lagt nærmere opp til innholdet i begrepet ”dominerende markedsrett” som brukes i konkurranseretten. I lovens §3-1 heter det:

En tilbyder har sterk markedsstilling når tilbyder alene eller sammen med andre har økonomisk styrke i et relevant marked som gjør at tilbyder i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere. Sterk markedsstilling i

¹³³ Ot. prp nr 58 (2002-2003) Om lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven), kapittel 1.1.

*ett marked kan føre til at en tilbyder har sterk markedsstilling i et tilgrensende marked.*¹³⁴

Den vesentlige endringen i forhold til den gamle definisjonen av sterk markedsstilling var at denne var direkte knyttet til en markedsandel på 25%.¹³⁵ Den nye ordningen hadde ingen slik eksplisitt grense og innebar at PT ville måtte vurdere om en aktør hadde sterk markedsstilling ut fra en grundig markedsanalyse der en aktørs markedsrett i et marked ble vurdert ut ifra markedsandeler i det gjeldende marked, samt i tilgrensende markeder. Dersom PT ikke finner at noen har sterk markedsstilling skal det ikke pålegges sektorspesifikk regulering. Det legges dermed opp til mer fleksibilitet i hvilket reguleringsregime som gjelder avhengig av markedssituasjonen, og en skal sikre en gradvis overgang til konkurranserett. I praksis kan vi anta at terskelen for inngrep heves noe. På den annen side innebærer fleksibiliteten i regelverket at tilsynet også kan komme til motsatt konklusjon i enkelte tilfeller der for eksempel flere markeder sees i sammenheng. Konsekvensen kan i slike tilfeller bli at terskelen for inngrep senkes.

Ex ante- og ex post-regulering

Et annet vesentlig skille mellom sektorspesifikk regulering og generell konkurranseregulering er forholdet mellom ex ante- og ex post-regulering.¹³⁶ En gradvis overgang til konkurranserett vil i tråd med dette innebære økt bruk av ex post-regulering der inngrep ikke skjer automatisk ut fra markedsposisjon, men vurderes fra sak til sak. I hvilken grad det norske markedet er klart for en slik overgang er det imidlertid uenighet om. Som vi har sett advarer flere, særlig de mindre aktørene, mot en slik regimeendring nå og mener dette heller bør skje på lang enn på kort sikt.

¹³⁴ Lov 2003-07-04 nr 83: *Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)*

¹³⁵ Lov 1995-06-23 nr 39: *Lov om telekommunikasjon (teleloven)* § 2-1.

¹³⁶ Forholdet mellom ex ante og ex post regulering er nærmere diskutert i kapittel 3.

Større fleksibilitet

Det nye regelverket vil også bidra til større fleksibilitet for reguleringsmyndighetene. For det første skjer dette ved at det vil være mer fleksibelt i hvilken grad konkurranseretten skal gjelde eller om det sektorspesifikk regulering skal benyttes. Dette skal følge markedsanalysene og i hvilken grad det finnes en aktør med sterk markedsstilling etter det nye regelverket. For det andre, selv i tilfeller der sektorspesifikk regulering skal benyttes vil ikke lenger lovverket foreskrive hvilke virkemidler som skal brukes i det enkelte tilfellet. Tilsynsmyndighetene vil få en verktøykasse med forpliktelser som et selskap kan bli pålagt i tilgang- og samtraffikksaker. I hvilken grad det er hensiktsmessig å benytte disse skal vurderes i hvert enkelt tilfelle. Hensikten fra departementets side er å gjøre lovverket mer tilpasset et marked med flere tilbydere, og da vil ikke nødvendigvis den samme løsningen være tilrådelig i alle tilfeller. Større fleksibilitet innebærer dermed også mindre forutsigbarhet, og som vi har sett i kapittel 4 er forutsigbarhet i rammebetingelser et viktig krav fra mange aktører.

Fordeling og forbrukerforhold

Loven legger også opp til noen endringer i reguleringen av universelle tjenester. Omfanget av leveringsplikten berøres imidlertid ikke, og på dette punktet er det dermed en status quo i lovgivningen. Et nytt moment er derimot at omfanget fastsettes gjennom loven og det må dermed en lovendring til for å utvide eller endre hva som er en leveringspliktig tjeneste. En annen endring er at loven legger opp til at flere aktører skal kunne konkurrere om universelle tjenester og samfunnsplagte oppgaver. ”Dette kan f. eks. gjøres ved hjelp av anbud eller auksjoner, slik at man på en effektiv måte får synliggjort og beregnet kostnadene.”¹³⁷ Hvis ingen er villige til å påta seg disse oppgavene legges det opp til at SD kan pålegge slik plikt gjennom enkeltvedtak.

Når det gjelder regulering av sluttbrukerpriser er det som tidligere diskutert stor motstand mot dette blant markedsaktørene. Dette er også Samferdselsdepartementet opptatt av og sier de vil vurdere nærmere om

¹³⁷ Ot prp nr 58 (2002-2003) *Om lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)*, kapittel 8.4.1.

det fortsatt er behov for maksimalprisordningen. Maksimalprisreguleringen lovfestes derfor ikke som en obligatorisk reguleringsform, men det legges til rette for at ordningen kan videreføres dersom departementet kommer fram til at det er hensiktsmessig. Departementet vil fortsatt løpende vurdere behovet for finansiering av universelle tjenester gjennom et offentlig fond og/eller en felles finansieringsordning.

Det skal i tillegg etableres en overordnet forbrukerklageordning organisert som en uavhengig nemnd. Dette skal organiseres ved å ”utvide Teleklagenemndas kompetanse fra å kun omfatte telepriser til å omfatte klager knyttet til leveringspliktige tjenester og klager på tilbud tilbyder har sterk markedsstilling på.”¹³⁸ Gjennom Brukerklagenemnda kan forbrukerne få en reell klagemulighet som kan omfatte både prissetting og tjenestekvalitet. Departementet åpner også for at den nye nemndas kompetanse kan utvides ytterligere.

Prosedyrer og andre forhold

Det legges også opp til en rekke andre endringer i lovverket. De som har størst prinsipiell betydning er direkte følger av direktivpakken fra EU og innebærer at konsesjonsplikten opphører for faste nett, at en ny konsultasjonsordning mot EU etableres for enkeltvedtak, samt at klageadgangen til departementet avvikes til fordel for en klageadgang til Regjeringen.

Konsesjonsplikt

En direkte følge av EUs direktivpakke er at konsesjonsplikten for faste nett opphører. Alle elektroniske kommunikasjonsnett og –tjenester skal isteden omfattes av en generell tillatelse, en reguleringsplikt. Plikter og rettigheter for tilbydere med sterk markedsstilling som tidligere har vært fastsatt gjennom konsesjon skal etter det nye lovverket skje gjennom lover, forskrifter og enkeltvedtak. Det samme gjelder universelle tjenester. Frekvenser og knappe ressurser vil imidlertid fortsatt være konsesjonspliktige.

¹³⁸ Ot prp nr 58 (2002-2003) *Om lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)*, kapittel 12.2.1.

Konsultasjonsprosedyre mot Europakommisjonen/ESA

En ny prosedyre for vedtak i enkeltsaker innebærer at Europakommisjonen og ESA trekkes direkte inn i avgjørelsene dersom det er snakk om vedtak av stor betydning. Dette innebærer ikke at Kommisjonen/ESA selv fatter enkeltvedtak med direkte virkning i landene, men at landene kan hindres i å fatte enkeltvedtak med et bestemt innhold. Hensikten er å sikre likest mulig konkurransevilkår i EØS-området. Det innebærer imidlertid at Kommisjonen/ESA kan få stor makt over hvordan det nye regimet utformes. Denne muligheten til innflytelse fra Brussel styrkes av fleksibiliteten i det nye regelverket der enkeltsaker skal vurderes hver for seg uten forhåndsdefinerte virkemidler. Typiske saker der Kommisjonen/ESA kan forventes å gripe inn i forhold til nasjonale vedtak er dersom definisjoner av markeder og beregning av sterk markedsstilling avviker fra EUs retningslinjer.

Klageordningen

En annen viktig endring er at klageordningen i tvister mellom aktørene endres. Som diskutert i kapittel 4 var det sterk motstand mot departementets rolle som klageinstans blant markedsaktørene. Departementet tok dette delvis til følge og foreslo for det første at en ny klagenemnd skulle erstatte Teleforvaltningsrådet og for det andre at departementet ikke lenger skulle være klageinstans for prinsipielle eller politisk spørsmål, men at det fortsatt skulle være mulig med en politisk prøving av saker som har særlig samfunnsmessig betydning. Det ble derfor foreslått at slike saker kunne behandles i regjeringen. Dette skulle heve terskelen for politisk inngripen.¹³⁹

Stortinget var imidlertid ikke enig i dette. Tilsynsordningene hadde blitt et politisk tema våren 2003 i og med at en rekke tilsyn, og deriblant Post- og teletilsynet, ble vedtatt flyttet ut av Oslo. Som en del av denne prosessen ble det inngått en politisk avtale om at tilsynsordningene ikke skulle endres vesentlig. Stortinget avviste derfor opprettelsen av en ny klagenemnd. Samtidig mente Stortingets flertall, alle unntatt Frp, at det var grunn til å gjøre noen endringer i den eksisterende klageordningen, og de

¹³⁹ Ot prp nr 58 (2002-2003) *Om lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)*

vedtok å avvikle Teleforvaltningsrådet og isteden la departementet behandle klager over enkeltvedtak.¹⁴⁰ Konsekvensen er at klagebehandlingsprosedyren med den nye loven er blitt mer politisert i og med at det ikke bare er saker av politisk art som kan klages til departementet, men alle enkeltvedtak. Kritikerne av politisk klagebehandling er naturligvis svært skeptiske til dette.

Avslutning

Hvilke konsekvenser loven vil få er uvisst. Det legges opp til stor grad av fleksibilitet i det nye regimet. Reguleringsorganene kan gripe inn, men de må først vurdere om inngrep er nødvendig. Videre er det ingen automatikk i hvilke virkemidler de skal velge i og med at dette skal vurderes i hvert tilfelle. Hvordan teleregimet i realiteten vil se ut kan vi dermed ikke vite før det implementeres. Dette innebærer at mens det på den ene siden er god grunn til å stille spørsmål ved om det norske teleregimet er modent til å starte overgangen til konkurranseregulering, slik EU-direktivene og ekomloven legger opp til, så er det godt mulig at den reelle implementeringen av regelverket vil skje som et strengt sektorspesifikt regime, og at for eksempel prisregulering av tilgangsressurser ikke vil fases ut i overskuelig fremtid. I hvilken grad det nye regimet gir nye avklaringer i forhold til de varige spenningsforholdene i telesektoren berøres nærmere i det neste og siste kapitlet.

¹⁴⁰ Innst S nr 222 (2002-2003) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn

Kapittel 8 Konklusjon

Hva var så situasjonen ca 5 år etter teleliberaliseringen? Ble målsettingene om bedre og billigere tjenester for alle nådd? Har konkurransen og det nye reguleringsregimet vært effektive redskaper for å nå målene? Denne rapporten har vist at det fortsatt er distanse mellom de mål som ble fremsatt og de midler som er tatt i bruk. Vi har fått nye tjenester, og på mange områder har prisene sunket. Utviklingen har imidlertid slått ulikt ut for ulike grupper og illustrerer dermed at markedet gir nye forskjeller. Samtidig er konkurransen fortsatt begrenset og Telenor har fortsatt svært stor markedsrett. I dette kapitlet skal vi gå igjennom de mest sentrale funnene fra våre undersøkelser. Vi vil vektlegge områder der det fortsatt er utfordringer i forhold til å nå de politiske målene.

Bedre og billigere – for hvem?

Det politiske utgangspunktet for teleliberaliseringen var at denne skulle gi bedre og billigere teletjenester for forbrukere og næringsliv i hele landet. Denne rapporten viser at dette ikke har vært et entydig resultat av teleliberaliseringen. I løpet av 1980 og 1990-tallet sank prisene på en rekke teletjenester betraktelig. Selv om det meste av prisnedgangen fant sted før liberaliseringen, må den likevel delvis tilskrives denne fordi Televerket/Telenor forberedte seg på konkurranse. Det er imidlertid også andre viktige forklaringer på prisnedgangen. Blant annet gjorde den teknologiske utviklingen telekommunikasjoner rimeligere. I tillegg bidro utbyggingen av det landsdekkende telenettet, som i stor grad ble ferdigstilt i løpet av 1980-årene, til å senke kostnadene. Etter 2000 har prisutviklingen i stor grad stagnert.

Ser vi på de enkelte tjenestene ser vi at ulike produkter har hatt ulik prisutvikling og at noen priser faktisk har økt på 1990-tallet. Dette gjaldt særlig abonnementsavgiftene. I tillegg ble det innført startavgift på fast- og mobiltelefonsamtaler. De prisene som har sunket mest er internasjonale samtaler og fjernsamtaler. En følge av dette er at det har blitt dyrere å ha telefon, men billigere å ringe. De som bruker telefonen mye og til

lange samtaler har dermed tjent mer på prisendringene mer enn de som bruker telefonen lite og til korte samtaler. En del småforbrukere har også tapt på prisendringene. Hvor mange og hvem disse er finnes det ikke tilgjengelig informasjon om. Det er imidlertid grunn til å tro at dette delvis følger sosiale skillelinjer i befolkningen.

En indikasjon på at sosiale ulikheter har økt som følge av prisendringene er utviklingen av ulike sosiale gruppers kostnader til teletjenester. Disse kostnadene har, målt som andel av husstandenes inntekt, økt for grupper med lavere inntekter, mens de har sunket for grupper med høyere inntekter. Dette har høyst sannsynlig to viktige forklaringer: Bruken av teletjenester har økt i alle grupper, derfor øker kostnadene. Men det er de høyere inntektsgruppene som har tatt ut det meste av gevinsten med teleliberaliseringen, fordi disse i utgangspunktet har råd til å bruke både nye og gamle tjenester mye. Ytterligere et interessant funn i denne sammenheng er at kostnadsøkningen har vært særlig stor i Nord-Norge. Dette kan skyldes telekommunikasjoners økende betydning som kommunikasjonsmiddel i denne landsdelen. Det ser også ut til å ha vært et etterslep i investeringer i utstyr i Nord-Norge, som gjør at kostnadene har økt kraftig de siste årene. Dette kan imidlertid også skyldes økende prisdifferensialer mellom landsdeler på vedlikehold, installasjon og særlig priser på utstyr.

Denne pris- og kostnadsutviklingen illustrerer at det er fordelingsmessige utfordringer i det liberaliserte regimet og at *spenningsforholdet mellom marked og fordeling* i høyeste grad er virksomt. Det synes lite sannsynlig at konkurranse alene vil jevne ut forskjellene. Tvert imot vil konkurranse som fremste målsetting med stor sannsynlighet innebære at det utvikles større sosiale og geografiske ulikheter i tjenestetilbud og prisnivå fordi flere aktører vil konkurrere om de attraktive kundene enn om de mindre attraktive. Et sterkere fokus på konkurranse som målsetting, og ikke kun som ett virkemiddel blant flere, kan derfor komme i konflikt med politiske ambisjoner om bedre og billigere tjenester for *alle*.

Vår observasjon om økende forskjeller mellom forbrukere understrekes av næringslivets ulike erfaringer med det liberaliserte teleregimet. Næringslivet er en stor og viktig brukergruppe. Mange bedrifter er storfor-

brukere av teletjenester og har dermed i utgangspunktet vunnet mye på prisomleggingene. Det er imidlertid også forskjeller mellom grupper av bedrifter og organisasjoner. For det første har store bedrifter et helt annet utgangspunkt enn småbedrifter når de skal orientere seg i markedet og forhandle kontrakter. De kan dermed oppnå bedre avtaler enn mindre bedrifter. For det andre er det for en del tjenestetyper store forskjeller i pris- og tjenestetilbud mellom sentrale strøk og distriktene. Dette gjelder særlig for bredbånd som ikke er tilgjengelig i alle deler av landet, og der prisvariasjonene er store. Mange steder mangler også fortsatt GSM-dekning.

Dette understreker at markedet ikke tjener alle likt. Noen områder og noen kundegrupper er mer attraktive enn andre. Teleselskapene er avhengige av inntjening og prioriterer naturlig nok lønnsomme områder og kundegrupper. Dette viser også at *spenningsforholdet mellom konsumenter og produsenter* fortsatt står sentralt i telemarkedet. Til nå har prisforskjeller og manglende tilbud vært et irritasjonsmoment for de områdene og kundegruppene som nedprioriteres av selskapene, men forskjellene godtas i stor grad. Spørsmålet er hvor lenge slike forskjeller vil bli akseptert? Jo viktigere teletjenester blir, jo større betydning vil ulikheter i pris- og tjenestetilbud få for bedriftenes konkurransevne, for lokalt næringsliv og forvaltning, og også for forbrukernes tjenestetilbud. Det synes klart at markedet alene ikke vil tilby tjenester på like vilkår til alle brukergrupper. Dette er en av grunnene til at ansvaret for å sikre fordelingshensyn og forbrukerinteresser ikke bør overlates til markedet alene, men suppleres med markedsregulering og politiske tiltak. En ren etterspørselsbasert utbygging vil gi noen regioner og kommuner helt umulige vilkår, fordi de aldri vil kunne nå opp i markedsstørrelser som er attraktive nok.

Effektivt teleregime?

Et nytt reguleringsregime ble etablert parallelt med liberaliseringen. Det nye regimet skulle oppfylle flere oppgaver. Blant de viktigste var å legge til rette for effektiv konkurranse, og å motvirke uheldige fordelingsvirkninger av markedet. Vår forskning viser at dette regimet har vært delvis effektivt, men at det også har mange svakheter. Vi har allerede diskutert at det fortsatt er viktige fordelingspolitiske utford-

ringer i telemarkedet. Andre utfordringer er knyttet til prosessen med å etablere konkurranse i et marked med ett selskap som er svært mye større enn de andre, et marked der det viser seg å også være vedvarende spenningsforhold mellom å skape konkurranse og andre nærings- og industripolitiske mål.

Aktørene har svært ulike erfaringer med regimet. Det går en hovedskillelinje mellom de nye aktørene og Telenor. De nye aktørene er kritiske til regimets effektivitet i å fremme konkurranse fordi de mener Telenor får for stort handlingsrom og kan stenge konkurrentene ute. Telenor mener derimot at reguleringene bør være begrensede så de ikke skal risikere å fjerne nettselskapenes investeringsinsentiver fordi dette vil skape dårligere tjenester på sikt. Det å balansere ønsket om å skape konkurranse mot insentivene til langsiktige nettinvesteringer er et helt sentralt dilemma i telereguleringen. Fem år etter teleliberaliseringen var det store begrensninger i konkurranseforholdene og Telenors dominerende stilling ble av mange sett som hovedhinderet mot konkurranse. Samtidig er det deler av nettet der målsettingen om å skape *konkurranse står i et spenningsforhold til naturlige monopol* som fortsatt finnes i telesektoren. Dette gjelder i særlig grad nettene hjem til husstandene der flere parallelle nett vil være samfunnsøkonomisk kostbart og ikke særlig sannsynlig. Det er derfor viktig å finne mekanismer som sikrer tjenestekonkurranse på et felles nett. En slik strategi kan være å skille ut Telenors nett. Dette er imidlertid også problematisk og konsekvensene av dette bør utredes, og vurderes grundig, før man eventuelt går til et slikt skritt.

Dette belyser også et annet sett av delvis motstridende hensyn i telesektoren, nemlig *forholdet mellom konkurransepolitiske og industripolitiske hensyn*. For å skape konkurranse i markedet må Telenors makt begrenses, men det finnes en politisk ambivalens i forhold til hvor langt man skal gå. Utvikling, drift og vedlikehold av nettverk og tjenester er kostbart og krever selskaper som er store nok til å bære slike investeringer. Spørsmålet er om en risikerer å undergrave Telenors rolle som industripolitisk lokomotiv dersom en legger for sterke begrensninger på selskapet, eller vil Telenor kjøre som en veivald over små selskaper dersom selskapets markedsrett ikke reduseres?

Avklaringer i ekomloven?

Dette prosjektet har fokusert på virkningene av regimet som ble etablert etter teleliberaliseringen i 1998 og frem til regelverket ble revidert i 2003. Ekomloven, som ble gjort gjeldende i juli 2003, endrer en del av mekanismene for regulering av sektoren, men legger opp til stor grad av fleksibilitet i forhold til i hvilken grad myndighetene skal gripe inn i markedet. Loven gir i liten grad nye svar på hvordan de varige spenningsforholdene i telesektoren skal håndteres. På to områder kan vi imidlertid si at Regjeringen og Samferdselsdepartementet klargjorde sin posisjon noe. Det ene er forholdet mellom å styrke konkurransen og å stimulere nettverksinvesteringer. Departementet påpeker her at:

I håndhevingen av den nye reguleringen vil det derfor være en utfordring for myndighetene å gi aktørene mest mulige forutsigbare rammevilkår, som verdsetter innovasjon, investeringsvilje og reflekterer at det skal være balanse mellom risiko og gevinst for aktørene i et lengre tidsperspektiv. Samtidig må dette avveies mot de positive sidene ved at nye markedsaktører får tilgang til ressurser som disponeres av aktører med sterk markedsstilling.¹⁴¹

I videre drøftinger legger SD sterk vekt på nettopp investeringsmotivene og innfører begrepet *bærekraftig* konkurranse. En av hensiktene med dette er å ”signalisere at langsiktig konkurranse vil bli prioritert foran kortsiktig konkurranse.”¹⁴² Dette kan tolkes som at SD nå mer eksplisitt vil vektlegge investeringer og en langsiktig markedsutvikling. Om dette betyr at det vil bli vanskeligere å være liten aktør i markedet, og om det vil innebære at tilgangsreguleringen vil bli mindre strengt praktisert, gjenstår imidlertid å se.

Det andre området hvor vi ser en avklaring er forholdet til fordelings- og forbrukerpolitiske virkemidler. Her opprettholdes status quo med hensyn til omfanget av universelle tjenester. Dette fastholdes også i Regjeringens bredbåndsmelding senere samme høst der tiltakene for å sikre bredbåndsutbygging i tynt befolkede strøk er svært begrenset.

¹⁴¹ Ot prp nr 58 (2002-2003) *Om lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)*, kapittel 1.1.

¹⁴² Ot prp nr 58 (2002-2003) *Om lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)*, kapittel 5.6.

Dette kan innebære at målsettingene om at alle skal få tilgang til bedre tjenester til rimelige vilkår i realiteten er forlatt. For å avdekke om manglende fordelingspolitiske tiltak fører til større forskjeller mellom ulike forbrukergrupper og regioner bør myndighetene i tiden framover følge utviklingen av pris, kvalitets- og tjenestetilbud langt bedre enn det som er gjort etter 1998. Den nye brukerklagenemnda som skal opprettes i henhold til loven kan bli ett virkemiddel til å få bedre informasjon om hvordan forbrukerne opplever pris- og tjenestetilbudet. Denne er imidlertid begrenset til leveringspliktige tjenester.

Ideologisk markedsoptimisme

Denne rapporten bekrefter at det idealistiske scenariet om framveksten av et marked i full konkurranse uten reguleringsbehov (Mansell 1993) ikke har slått til. Både etablering og vedlikehold av et konkurransemarked krever regulatoriske grep for å sikre at konkurransen blir reell og hindre oligopol tendenser. Dessuten sørger ikke markedet nødvendigvis for at alle får bedre og billigere tjenester. Teleselskapene har en felles interesse av å ha et så høyt prisnivå som mulig. Dessuten er enkelte brukergrupper svært attraktive for selskapene, mens andre oppfattes som ulønnsomme. Dermed oppstår ulikheter i pris og tjenestetilbud.

I norsk telepolitisk debatt har forbruker- og fordelingshensyn vært blant de viktige årsakene til utbygging og kvalitetsforbedring. Bedre og billigere tjenester til husstander og næringsliv over hele landet var et hovedmål da telesektoren ble liberalisert, og målsettingen gjentas stadig. Det er i denne sammenhengen paradoksalt at det i perioden etter liberaliseringen er gjort svært lite for å dokumentere i hvilken grad dette målet er nådd. En viktig årsak til dette er at reguleringsmyndighetene i hovedsak har fokusert på grossistdelene av markedet og har vært særlig opptatt av vilkår og pris for at operatører skal få tilgang til Telenors og delvis NetComs nettressurser. Vi har argumentert for at dette delvis er en konsekvens av regulatory capture (Hills og Michalis 2000), der problemstillinger som står sentralt fra bransjens side får større gjennomslag hos reguleringsmyndighetene enn forbrukerspørsmål. Samtidig har det vært en forventning om at dersom konkurranse etableres i grossistmarkedene vil det bli konkurranse også i forbrukermarkedet, noe som vil

tjene forbrukerne. Denne forventningen synes å ha vært så sterk at omfattende undersøkelser om hvilke konsekvenser liberaliseringen faktisk har hatt for forbrukerne ikke har vært oppfattet som nødvendig.

Den telepolitiske utviklingen har vært en del av et politisk prosjekt der konkurranse, liberalisering og avmonopolisering har blitt lansert som svarene på utfordringer innen en rekke politikkområder.¹⁴³ Det vi finner bemerkelsesverdig på teleområdet, og som muligens også er tilfellet i andre sektorer, er at tilliten til markedet har vært så sterk at systematiske undersøkelser av markedets konsekvenser i liten grad har vært gjennomført. Bakgrunnen for den sterke markedsoptimismen synes å hvile mer på ideologisk overbevisning enn på faktiske erfaringer. Vår intensjon med denne rapporten har ikke vært å stille spørsmål ved om liberaliseringen var riktig, men å bidra til en litt mer opplyst debatt om hvilke virkninger det liberaliserte teleregimet har hatt, og hvilke utfordringer som fortsatt gjenstår å løse.

¹⁴³ Dette styringsidealet kalles New Public Management (Christensen og Lægred 2001), se også kapittel 1.

Litteratur

Primærkilder er oppgitt i fotnotene.

Bing, Jon m.fl. (2001) *Innføring i telekommunikasjonsrett*, Oslo: Cappelen akademisk forlag

Christensen, Tom og Per Læg Reid (2001) "New Public Management i norsk statsforvaltning" i Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.) *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, Oslo: Gyldendal Akademisk

Dahl, Tor Edvin, Terje Ellingsen og Anne Solberg (1993) *Hallo?! Norges telefonhistorie*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

Dang-Nguyen, Godefroy, Volker Schneider og Raymund Werle (1993) "Networks in European Policy-Making: Europeification of Telecommunications Policy" i Andersen, S og K. A. Eliassen (red.) *Making policy in Europe: The europeification of national policy-making*, London: Sage.

Davies, Andrew (1994) *Telecommunications and Politics. The Decentralised Alternative*, London and New York: Pinter Publishers

Falch, Morten (1987) "Cost and Demand Characteristics of Telecom Networks" i Melody, William H. (ed) *Telecom Reform*, Lyngby: CTI

Hills, Jill (1986) *Deregulating Telecoms. Competition and Control in the United States, Japan and Britain*, London: Frances Pinter Publishers

Hills, Jill (1993) "Universal service: Connectivity and consumer rights" i Christoffersen, M. and A. Henten (eds) *Telecommunications: Limits to Deregulation*, Amsterdam: IOS Press.

- Hills, Jill and Maria Michalis (2000) "Restructuring regulation: technological convergence and European telecommunications and broadcasting markets" *Review of International Political Economy*, 7:434-464.
- Hope, Einar (2003) "Nettintegrasjon - implikasjoner for konkurranse- og reguleringspolitikk" i Godø, Helge (red) *IKT etter dotcom-boblen*, Oslo: Gyldendal Akademisk
- Jansen, Arild (1998) *Utkanten i den globale landsby. Integrasjon eller identitet?*, Dr. Scient-avhandling, Universitetet i Oslo: Institutt for informatikk
- Mansell, Robin (1993) *The New Telecommunications. A Political Economy of Network Evolution*, London: Sage Publications
- Mansell, Robin (1997) "Designing Networks to Capture Customers: Policy and Regulation Issues for the New Telecom Environment" i Melody, William (ed) *Telecom Reform. Principles, Policies and Regulatory Practices*, Lyngby: Den Private Ingeniørfond, Technical University of Denmark
- Mathisen, Kjell Olav (1987) *Erfaringer fra den telematiske sandkasse. Et tilbakeblikk på første fase av forsøk med ny teleteknikk og -tjenester på Jevnaker*. Rapport 11/87. Kjeller: Teledirektoratets forskningsavdeling
- Mazango, Eric (1998) *Telecommunications sector reform: liberalisation and universal service policy in Zimbabwe* Hovedoppgave i medievitenskap, Universitetet i Oslo: Institutt for medier og kommunikasjon
- Melody, William H. (1997) "Policy Objectives and models of Regulation" in Melody, William H. (ed) *Telecom Reform. Principles, Policies and Regulatory Practices*, Lyngby: Den Private ingeniørfond, Technical University of Denmark

- Muggerud, Bjørn og Eli Skogerbø (1995) "Consequences of the EEA Agreement in the telecommunications sector in Norway and other EFTA countries" TF-Notat 11/95, Kjeller: Telenor
- Negroponte, Nicholas (1995) *Being Digital*, New York: Vintage Books
- Rafto, Thorolf (1955) *Telegrafverkets historie 1855-1955*, Bergen: AS John Griegs Boktrykkeri
- Sandholtz, Wayne (1993) "Institutions and collective action. The new telecommunications in Western Europe" i *World Politics*, 45:242-270
- Sandholtz, Wayne (1996) *The Emergence of a supranational telecommunications regime*. Working paper 2.43., Irvine: Department of Politics and Society, University of California
- Schement, Jorge Reina og Scott C. Forbes (2000) "Identifying Temporary and Permanent Gaps in Universal Service" i *The Information Society*, 16: 117-126.
- Skogerbø, Eli (1988) *Demokratiperspektiv på lokalfjernsyn. En studie av Jevnaker lokaltv*, IMK-Rapport nr 2, Universitetet i Oslo: Institutt for medier og kommunikasjon
- Skogerbø, Eli (1996) "IT-planar – tilpassing eller strategisk posisjonering" *Norsk medietidsskrift* nr 2/96: 33-57
- Skogerbø, Eli (1997) "External Constraints and National Resources: Reflections on the Europeanisation of Communications Policy" i *Telematics and Informatics*, Vol.14 No 4: 383-393
- Skogerbø, Eli (1998) "Konvergens mellom telekommunikasjon og kringkasting: kultur- og mediepolitiske utfordringer", i *Nordicom-Information* nr. 1-2, 1998, Nordiskt Informationscenter för medie- och kommunikationsforskning, Göteborgs Universitet.

- Skogerbø, Eli (1999) "Technologies of freedom? On the relationship between information technology and global ethics" i *The art of the impossible? Multilingualism and access to cyberspace*, The Norwegian National Commission for UNESCO
- Skogerbø, Eli (2001) "Fra Televerket til Telenor" i Tranøy Bent Sofus og Øyvind Østerud (red) *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*, Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, Oslo: Gyldendal Akademisk
- Skogerbø, Eli (2002) *Omdanning av telesektoren: fra offentlig tjenesteyting til markedsstyring*, rapport nr 49 i rapportserien, Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, i samarbeid med Unipub forlag
- Skogerbø, Eli og Tanja Storsul (1999) "Telepolitikk - fra trendsetting til tilpasning" s 193-208 i Claes, Dag Harald and Bent Sofus Tranøy (red) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Skogerbø, Eli og Tanja Storsul (2000) "Prospects for Expanded Universal Service in Europe: The Cases of Denmark, the Netherlands, and Norway", i *The Information Society*, Volume 16: 135-146.
- Skogerbø, Eli og Trine Syvertsen (1999) "Medieøkonomi og informasjonssamfunnet", i Larsen, Peter og Liv Hausken (red.) *Medievitenskap. Bind I: Medier – institusjoner og historie*, Bergen: Fagbokforlaget
- Storsul, Tanja (1997) *Liberalisering og likhet. En analyse av den telepolitiske debatten i Norge og Danmark og spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester*, Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap
- Storsul, Tanja (1999) "Nye medier og ny politikk – om eierskap og mangfold i det nye mediebildet", i *Norsk medietidsskrift* 1/99

- Storsul, Tanja (2002) *Transforming Telecommunications. Democratizing Potential, Distributive Challenges and Political Change*, Dr. polit.-avhandling, Universitetet i Oslo: Institutt for medier og kommunikasjon
- Storsul, Tanja (2003) "Norsk telepolitikk - ambisjoner og interesser på kryss og tvers" i Helge Godø (red) *IKT etter dotcom-boblen*, Oslo: Gyldendal Akademisk
- Temin, Peter (1987) *The Fall of the Bell System: A Study in Prices and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press
- Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.) (2001) *Den fragmenterte staten. Reformer, makt og styring*, Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, Oslo: Gyldendal Akademisk
- Øgård, Morten (2001) *Forvaltningsinnovasjon i de nordiske regioner/kommunene: i felles takt mot new public management?*, Dr. polit.-avhandling, Oslo: institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Viktige web-ressurser

Offentlige utredninger, stortingsmeldinger m.m.

<http://odin.dep.no/odin/norsk/publ/index-b-n-a.html>

Samferdselsdepartementets sider om telekommunikasjon

<http://odin.dep.no/sd/norsk/telekommunikasjon/index-b-n-a.html>

Innstillinger og referater fra Stortinget

<http://www.stortinget.no/>

eNorge

<http://www.enorge.org>

Publikasjoner fra Post- og teletilsynet

http://www.npt.no/servlet/page?_pageid=288&_dad=web&_schema=PORTAL30&p_url=/pt_internet/venstremeny/publikasjoner/publikasjoner.html

EU-regler

http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/index_en.htm

Norske lover og forskrifter

<http://www.lovdatab.no/>

Vedlegg

Oversikt over informanter

Informantene er i hovedsak oppgitt med den tittelen de hadde på intervju-tidspunktet. En del av informantene har imidlertid skiftet stilling etter at intervjuene fant sted. Der vi har opplysninger om dette har vi gjort oppmerksom på det.

Markedsaktører og myndigheter

BaneTele:

Trygve Tamburstuen, daværende administrerende direktør, intervjuet 17. oktober 2002

Forbrukerrådet:

Paal Bjønness, Forbrukerrådets representant i Teleklagenemnda, intervjuet 29. november 2002

Konkurransetilsynet:

Knut Eggum Johansen, konkurransedirektør og Asbjørn Englund, seksjonssjef, intervjuet 3. oktober 2002.

NextGenTel:

Olav Stokke, administrerende direktør, intervjuet 19. september 2002

NetCom:

Barbara Thoralfsson, administrerende direktør og Randi Punsvik, direktør for samfunnskontakt, intervjuet 10. september 2002

Nærings- og handelsdepartementet:

Hugo Parr, ekspedisjonssjef, intervjuet 9. oktober 2002

Post- og teletilsynet:

Willy Jensen, direktør, intervjuet 16. oktober 2002

Samferdselsdepartementet:

Eva Hildrum, ekspedisjonssjef og Jørn Ringlund, avdelingsdirektør, intervjuet 15. oktober 2002

Sense:

Bjørn Erik Reinseth, daværende administrerende direktør, intervjuet 12. september 2002

Song Networks:

Merethe Hjelmeland, regulatorisk ansvarlig, intervjuet 12. november 2002

Statens teleforvalningsråd:

Ellen Mo, leder, intervjuet 12. desember 2002

Telenor Business Solutions:

Thor A. Halvorsen, administrerende direktør, intervjuet 13. september 2002

Telenor konsernledelsen:

Jon M. Hippe, konserndirektør Kommunikasjon og Per Mognes, leder konsernstab Regulatorisk strategi og analyse, intervjuet 7. november 2002

Telenor Mobile:

Arve Johansen, administrerende direktør, intervjuet 26. september 2002

Telenor Networks:

Tor Arne Knudsen, regulatorisk direktør og Stein Gustavsen, visedirektør, intervjuet 24. september 2002

Telenor Plus:

Erik Nord, Visadministrerende direktør og Ellen Altenborg, Vice President, regulatory strategy and analysis, intervjuet 7. oktober 2002

Tele2:

Markus Takte, daværende administrerende direktør og Arne Håkon Burdal, daværende direktør for kundeservice, intervjuet 18. september 2002

TDC Norge:

Finn Boisen, daværende administrerende direktør og Mette Johansen, juridisk leder, intervjuet 17. oktober 2002

UPC:

Øyvind Husby, direktør for strategi og samfunnskontakt og Knut Børmer, juridisk rådgiver, intervjuet 25. september 2002

Brukere*Finnsnes:*

Troms folkeblad: Ørjan Jonsgard, disponent, intervjuet 19. desember 2001

Videomaker: Ole Reinlund, daglig leder og Kjell Eriksen, tidligere daglig leder, intervjuet 19. desember 2001

Lenvik kommune, Tor Arne Selvli, innkjøpsleder, intervjuet 20. desember 2001

Tromsø:

Nordlys: Eilif Pettersen, IT-sjef og IT-leder for A-pressen Region Nord-Norge, intervjuet 20. desember 2001

Mack Bryggerier: Leif Sande, innkjøpssjef og Olav Hansen, IT-koordinator, intervjuet 18. desember 2001

Tromsø kommune: Henning Augdal, IT-sjef, intervjuet 18. desember 2001

Førde:

Avishuset Firda: Svein Hovland, IKT-ansvarlig for Firda og Firdaposten i Florø, intervjuet 17. desember 2001

BetonorAS: Anders Lien, daglig leder, intervjuet 18. desember 2001

Førde kommune: Ole John Østenstad, assisterende rådmann, intervjuet 17. desember 2001

Bergen:

Bergens Tidende: Gunnar Kleiven, IKT-leder, intervjuet 20. desember 2001

Mjelle og Karlsen Verft AS: Jan Jørgenvik, Materialstyringssjef og Erik Berthelsen, IT-ansvarlig, intervjuet 19. desember 2001

Bergen kommune: Terje Monsen, innkjøpssjef og Ole Bjørn Tuftedal, teknologisjef, intervjuet 20. desember 2001

Askim:

Øvre Smaalenenes avis: Sigmund Heed, IT-ansvarlig, intervjuet 28. februar 2002

Glava Askim AS: Bjørn Tangen, innkjøpssjef og Ståle Veslum, ansvarlig for mobil- og fasttelefoni, intervjuet 26. februar 2002

Askim kommune: Vegard Eliassen, IT-sjef og Vidar Broholm (telefonintervju med Broholm), intervjuet 28. februar 2002

Oslo:

Aftenposten: Tor Fleime, Ansvarlig for tele- og datakommunikasjon i Aftenposten og Schibsted i Oslo sentrum, intervjuet 13. mars 2002

Linjegods AS: Lars Storaune, ansvarlig for IT-tjenester, intervjuet 12. mars 2002

Oslo kommune: Svein Rustad, Avdelingsleder for byrådsavdeling for service og administrasjonsutvikling, intervjuet 2. april 2002

Skjåk (telefonintervjuer):

Fjuken: Asta Brimi, redaktør og daglig leder, intervjuet 21. november 2002

Bismo industrier: Tore Eiesar, Innkjøpsleder, prosjektansvarlig, IT- og dataansvarlig, intervjuet 28. oktober 2002

Skjåk kommune: Morten Kielland, IT-konsulent og innkjøpsansvarlig, intervjuet 28. oktober 2002

Sauda (telefonintervjuer):

Ryfylke: Geir Høyland, Daglig leder, redaktør, IT-ansvarlig og journalist, intervjuet 29. oktober 2002

Eramet Sauda: Jan Daapan, IT- og kvalitetssjef, intervjuet 30. oktober 2002

Sauda kommune: Sjur Holgersen, Innkjøpskonsulent, intervjuet 30. oktober 2002

Ål (telefonintervjuer):

Hallingdølen: Odd Ingvar Bergo, IT-ansvarlig, intervjuet 26. november 2002
Multivision Media AS: Morten Tangerås, webansvarlig m.m., intervjuet 25. november 2002

Ål kommune: Gudmund Bæren, IKT-leder, intervjuet 19. november 2002

Valldal (telefonintervjuer):

Storfjordnytt: Randi Flø, redaktør og daglig leder, intervjuet 22. november 2002

Multikart: Torkjell Døving, daglig leder, intervjuet 22. november 2002

Norrdal kommune: Rune Sæther, IKT-konsulent, intervjuet 25. november 2002

Vardø (telefonintervjuer):

Østhavet: Annbjørg Sund, daglig leder, intervjuet 22. november 2002

Seafood Vardø: Ole Klaudiussen, daglig leder, intervjuet 22. november 2002

TELESEKTOREN I ENDRING

Vardø kommune: Geir Ø. Eriksen, IT-konsulent, intervjuet 28. november 2002

Karasjok (telefonintervju):

Min Áigi: Svein Nordsletta, daglig leder, intervjuet 22. november 2002

Arctic net AS: Tore Lindi, daglig leder og medeier, intervjuet 28. november