

Telepolitikk i EU, Finland og Norge

- en analyse av direktivet for universelle tjenester og implementeringen av dette i Finland og Norge i perioden 1998-2003

Andreas M. B. Keus

Hovedoppgave i medievitenskap for cand.polit.-grad

Hovedfagsoppgave ved Institutt for medier og kommunikasjon

Universitetet i Oslo

Mars 2004

Sammendrag:

Denne hovedfagsoppgaven tar for seg EUs direktiv for universelle tjenester (2002/22/EF), og hvordan dette har blitt implementert i Finland og Norge. Ved å analysere direktivet i forhold til teorier om demokrati og rettferdig fordeling av kommunikative ressurser har jeg sett på hvilke premisser EUs politikk legger for EU-landet Finland og EØS-landet Norge.

Som begrep beskriver universelle tjenester et sett av kommunikasjonstjenester som skal være tilgjengelig for alle. Begrepet definerer ikke i seg selv hvilke tjenester som skal være universelt tilgjengelige, det er et politisk spørsmål.

Siden kommunikasjonspolitikken har blitt en del av det indre marked legger EUs politikk premissene for utviklingen av Finlands og Norges nasjonale regulering. Harmoniseringen av kommunikasjonspolitikken har gjort at Finland og Norge, til tross for svært ulike utgangspunkt, har fått en langt likere lovgivning enn de hadde. Det medfører også at EUs restriktive holdning til utvidelse av innholdet i direktivet for universelle tjenester begrenser de nasjonale myndighetene til å gå raskere frem enn det EU legger opp til.

ABSTRACT:

This master thesis centers on the EU directive of universal services (2002/22/EC), and how it has been implemented in Finland and Norway. By analyzing the directive in relation to theories on democracy and fair distribution of communicative resources, I have considered the premises stated by EU policy in relation to EU-member Finland and EEC-member Norway.

As a term, “universal services” describes a set of communicative services that should be available to everyone. The term does *not* define what services are universally accessible, as that is a political question.

As communication politics has become part of the inner market, EU policy states the premises for the development of national regulation in Finland and Norway. The harmonization of communication politics has, despite vastly differing point-of-departures, resulted in a far more similar legislation than what was the case before. This also implies that the restrictive attitude of the EU in relation to the contents of the directive of universal services, has curtailed the national governments in their strive to advance more quickly than what the EU allows for.

Forord

I arbeidet med min hovedfagsoppgave vil jeg takke følgende personer:

- Min veileder Eli Skogerbø for stødig og fokusert veiledning.
- Marte Linge Grant og Åshild Losnegard for uvurderlig støtte gjennom hele prosessen, og deres gode evner til å gi gode råd og meget konstruktive innspill.
- Tanja Storsul for gode råd og vink på veien.
- Mine medstudenter som har gjort tilværelsen på thinktanken levelig.
- Kristin Nerli for stor tålmodighet.

Oslo mars 2004
Andreas M. B. Keus

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	5
1.1 Kort om universelle tjenester, demokrati og ytringsfrihet	6
1.2 Presentasjon av studieobjektene	7
1.2.1 EU	7
1.2.2 Finland og Norge	8
1.2.3 Kort gjennomgang av historie og samfunnsforhold de nordiske landene	9
1.2.4 Finsk telehistorie i korte trekk	11
1.2.5 Norsk telehistorie i korte trekk	15
1.3 Problemstilling	18
1.4 Metode	19
1.4.1 Empiri og avgrensninger	20
1.4.2 Analyse og kildekritikk	22
1.4.3 Validitet og reliabilitet	24
1.5 Oppsummering	25
2 Universelle tjenester – lik rett til deltakelse	27
2.1 Demokrati og ytringsfrihet	28
2.1.1 Tilgang til offentligheten: Medienes rolle	29
2.1.2 Medienes utvikling	31
2.1.3 Deltakelse	31
2.2 Regulering: Rettferdig fordeling av ressurser?	34

2.2.1 New Public Management	36
2.3 Hvorfor endres regulering?	37
2.3.1 Ideologi og teknologi	39
2.3.2 Konvergens.....	39
2.4 Informasjonssamfunnet – en ny hverdag?.....	40
2.4.1 EUs tilnærming til informasjonssamfunnet.....	42
2.5 Innholdet i universelle tjenester	43
2.5.1 Historisk bakgrunn og utvikling.....	44
2.6 Oppsummering	48
3 EU og telekommunikasjon.....	49
3.1 Historisk bakgrunn, tilbake til 1980-tallet.....	49
3.1.1 Universelle tjenester i EU	53
3.1.2 Review'99	55
3.1.3 Marked vs brukerinteresser	57
3.2 Domstolens rolle	60
3.2.1 Telekommunikasjonsrett	61
3.2.2 Kompetansestrid mellom EU og medlemsstatene.....	61
3.3 Oppsummering	63
4 Universelle tjenester og nasjonale myndigheter	65
4.1 EU som premissleverandør	65
4.1.1 EUs tilnærming for finansiering av nye tjenester.....	65

4.1.2 Gir handlingsrommet konsekvenser?	68
4.2 Universelle tjenester i Finland og Norge.....	69
4.2.1 Universelle tjenester i Finland.....	69
4.2.2 Universelle tjenester i Norge.....	71
4.2.3 Konsekvenser av EUs politikk i Finland og Norge.....	72
4.3 Utvidelse av innholdet i universelle tjenester	75
4.3.1 Informasjon og velferd	75
4.3.2 Tilgang til tjenestene	78
4.3.3 Alternative tilknytningsformer	80
4.3.4 Kostnader i forhold til bredbånd	81
4.3.5 Hvorfor utvide innholdet i de universelle tjenestene?.....	82
4.3.6 Utbygging i ikke lønnsomme områder.....	83
4.3.7 Markedsløsninger fremfor lovpålegg	84
4.4 Oppsummering	86
5 Avsluttende betraktninger.....	87
5.1 Hovedfunn i oppgaven	87
5.1.1 Konsekvenser av EUs politikk for medlemsstater	88
5.2. Utvidelse av de universelle tjenestene	89
5.3 Konklusjon	90
Referanseliste:.....	93
Offisielle dokumenter:.....	97

1 Innledning

Denne oppgavens utgangspunktet er EUs¹ direktiv for universelle tjenester fra 2002.² Direktivet skal sikre alle tilgang til det EU mener er grunnleggende teletjenester. Disse tjenestene skal gjøre det mulig for alle å være fullverdige deltakere i samfunnet. Ved å ta i bruk de prinsipielle teoriene for universelle tjenester vil jeg analysere EUs politikk for telekommunikasjon og hvordan denne politikken legger premisser for medlemsstatenes mulighet til å bygge ut nye kommunikasjonstjenester.

Som jeg vil komme tilbake til begynte liberaliseringen av de nasjonale telemarkedene i Vest-Europa på 1980, og i løpet av denne tiden har EU fått en langt mer sentral rolle i utformingen av kommunikasjonspolitikken i de statene som er tilknyttet EU. Telepolitikken har blitt en del av EUs indre marked, og reguleres på EU-nivå. Ut i fra dette vil jeg diskutere og analysere demokratiske rettigheter som tilgang på informasjon og ytringsfrihet i forhold til begrepet universelle tjenester. Jeg vil også ta for meg EU som premissleverandør innen telepolitikken ved å se på EUs reguleringsregime og utformingen av dette. For å konkretisere dette vil jeg analysere hvordan denne lovgivningen implementeres i EU-landet Finland og EØS-landet Norge, og analysere på hvilken måte EUs vedtak påvirker den nasjonale lovgivningen.

En konsekvens av at telekommunikasjon har blitt en del av EUs indre marked, har Kommisjonen³ argumentert for at telekommunikasjon skulle reguleres på lik linje med andre varer og tjenester. For å motvirke at liberaliseringen skulle føre til en ujevn fordeling av tjenester, har det blitt satt minstekrav til hvilke tjenester som skal være tilgjengelige gjennom direktivet for universelle tjenester. Det har også vært en mulighet for de enkelte medlemsstatene å inkludere andre tjenester enn de som har blitt definert fra EUs side. Siden det kan være kostbart å bygge ut et likeverdig nett i et helt land, som for eksempel i Norge, har EU åpnet for at de enkelte land kan bygge opp en finansieringsmodell slik at dette blir mulig, men det er opp til landet hvordan de vil gjøre det.

¹ EU het inntil 1993 EF (det europeiske fellesskap), men etter Maastricht-traktaten ble vedtatt ble navnet endret til EU (den europeiske union). Jeg vil bruke EF og EU litt om hverandre ettersom hvilken tidsepoke jeg behandler.

² Direktiv 2002/22/EF om forsyningsplikt og brukerrettigheter i forbindelse med elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester (forsyningsplikt-direktivet).

³ EF-kommisjonen ble til EU-kommisjonen i 1993, og EU-kommisjonen heter nå Europakommisjonen. For å ikke skape for mye forvirring vil jeg i stedet konsekvent kalle det for Kommisjonen. Det er uansett det samme organet innen EU.

1.1 Kort om universelle tjenester, demokrati og ytringsfrihet

Begrepet universelle tjenester kan sidestilles med den mer generelle betegnelsen ”Public Service Obligations”, som kort forklart vil si forpliktelser som kan pålegges produsenter av visse typer tjenester/varer fordi de ansees for å være av stor betydning for samfunnet. Eksempler på sektorer som omfattes av dette, i tillegg til telesektoren, er kringkastings- og kraftsektoren. For tele- og kommunikasjonssektoren brukes uttrykket som en betegnelse på ett sett av tjenester som alle skal ha tilgang til.

Selv om universelle tjenester som begrep ikke har vært brukt, har flere land (som Norge, Sverige og Danmark) ført en politikk som har medført at teleselskapene har hatt en leveringsplikt i forhold til landets innbyggere (Hills 1993: 131). Innholdet i de universelle tjenestene, hvilke tjenester som inkluderes, har vært variert, blant annet som en konsekvens av teknologisk utvikling og politiske målsetninger.

In this context it is important for regulatory authorities to consider what the term 'universal service' means, how it is linked to the concept of rights for the consumer, and how in a monopoly of the local network is linked to investment, information to consumers and fair trading (Hills 1993: 131).

Hvis tilgangen til kommunikasjonstjenestene blir ulikt spredt i samfunnet kan det skape samfunnsskiller, det kan med andre ord oppstå et digitalt skille. Tilgangen til kommunikative ressurser kan derfor settes i et demokratisk perspektiv. I dette perspektivet er muligheten til å kunne delta i offentligheten er viktig for å kunne praktisere ytringsfriheten. For at et demokrati skal kunne fungere forutsettes det blant annet en lik rett til deltakelse for medborgerne. Dette krever igjen at alle har en rimelig lik tilgang til kommunikasjonsmidlene (Feintuck 1999). Muligheten for demokratisk deltakelse i samfunnet baseres i større og større grad på tilgang av informasjon (Storsul 2002a). I dagens samfunn har offentlige og private tjenester i stor grad blitt tilgjengelig på internett, og det blir stadig flere tjenester (Hannemyr 2002).

Som et resultat av disse ideene som jeg har beskrevet har flere europeiske land hatt politiske målsetninger for kommunikasjonspolitikken sin. Dette har videre resultert i en aktiv politikk for at alle skulle få tilgang kommunikasjonstjenester. Tradisjonelt har det i Europa vært et økonomisk samarbeid mellom teleselskapene og myndighetene. Dette samarbeidet har blant annet kommet til uttrykk gjennom at nasjonale myndigheter har betalt deler av nettverksutbyggingen. I mange land har det også vært ulike monopolløsninger, enten gjennom

nasjonale monopol som i Norge og Sverige, eller regionale monopol som i Danmark. Som en konsekvens av de eksklusive rettighetene monopolene har gitt, har det også vært knyttet forpliktelser om leveringsplikt av tjenester. På denne måten har det vært mulig å ha en viss rettferdig fordeling av kommunikasjonsressursene.

I utviklingen av et felles reguleringsregime har EU måttet forholde seg til disse tradisjonene. Som jeg vil komme tilbake til har EU like fullt skapt et reguleringsregime som kan skape konfliktlinjer mellom de demokratiske målsetningene jeg har beskrevet, og telekommunikasjonsindustriens økonomiske interesser. For EU er det et mål å ha mest mulig lik lovgivning og harmonisering mellom medlemslandene. Det er også et mål at telekommunikasjonssektoren etter hvert mer og mer skal innlemmes i den "ordinære" konkurranseretten på linje med andre sektorer. Det vil medføre at telereguleringen skal erstattes med alminnelig konkurranseregulering etter hvert som konkurransen i de ulike markedene blir virksom.

1.2 Presentasjon av studieobjektene

Jeg har valgt å studere EUs premisser for universelle tjenester og hvordan dette så har blitt implementert i de to nordiske landene Finland og Norge. Disse to landene har, som jeg vil komme nærmere inn på senere, en del fellestrekk. De er begge nordiske land med godt utbygde velferdssystemer. Landene er jevnstore geografisk og har omtrent det samme innbyggertallet. Tilknytningen til EU er likevel ulik. Finland er medlem av EU, mens Norge er tilknyttet EUs indre marked gjennom EØS-avtalen. Telepolitisk er det stor forskjell mellom Finland og Norge. Jeg vil i denne delen kort redegjøre for EUs som institusjon i telepolitikken, samt Finlands og Norges telehistorie.

Årsaken til at jeg vil se på disse to landene i tillegg til EU er å se hvordan EUs telepolitikk påvirker nasjonal lovgivning. Siden Finland og Norge i utgangspunktet har hatt en svært ulik lovgivning er det interessant å se om EU klarer å harmonisere den nasjonale lovgivningen, og hvilke konsekvenser dette har for nasjonale målsetninger.

1.2.1 EU

Grunnlaget for EU-samarbeidet er Romtraktaten som ble vedtatt i 1957. Formålet var å skape et felles marked i Europa. Medlemsstatene forpliktet seg til å bygge ned

handelhindringer for på den måten å føre en felles handelspolitikk. Etter Romatraktaten har EF, og senere EU, vedtatt flere traktater for å integrere samarbeidet ytterligere.

I utgangspunktet var telepolitikk ansett for å være av så viktig nasjonal interesse at medlemsstatene selv skulle ha muligheten til å gjøre de prioriteringene som de fant nødvendige. Av grunner som jeg skal komme nærmere inn på senere har telepolitikken blitt flyttet fra et nasjonalt nivå til EU-nivå. I EU har det hele tiden ligget til grunn at konkurranseretten skulle stå sterkt. De enkelte markedene i medlemsstatene skal konkurrere på grunnlag av sine komparative fordeler, og på den måten skal det skapes et fungerende marked som dekket hele medlemsområdet.

Fordi handelspolitikken er en så viktig bærebjelke i samarbeidet har medlemsstatene valgt å vedta felles regulering på EU-nivå, for så å implementeres i den nasjonale lovgivningen i de respektive medlemsstatene. I utgangspunktet ble alle direktiv vedtatt enstemmig, men etter endringer i traktatgrunnlaget har EU i større grad gått over til flertallsbeslutninger. Det betyr at selv om en stat stemmer i mot, må den implementere et direktiv hvis det har blitt vedtatt. EU blir på denne måten en premissleverandør for den enkelte medlemsstats telepolitikk. Kommisjonen har også mulighet til å vedta direktiv som medlemsstatene så må implementere (kommisjonsdirektiv). I enkelte tilfeller har det oppstått uenighet om Kommisjonen har hatt grunnlag i traktaten til å fatte disse vedtakene. Det finnes ankenemuligheter, blant annet ved å ta en sak til EF-domstolen.⁴ Domstolen skal sikre at vedtakene er i tråd med traktatgrunnlaget. Dette vil jeg redegjøre for og diskutere i kapittel 3.

1.2.2 Finland og Norge

Selv om det er EUs rolle i telepolitikken som utgjør hoveddelen av denne oppgaven, vil jeg her bruke litt tid på å vise forskjeller og likheter mellom Finland og Norge. Som jeg så vidt har vært inne på har disse landene en del felletrekk, men som jeg skal vise har telepolitikken i de to landene en svært ulik historisk bakgrunn.

Forholdet til EU er ulikt: Norge er tilknyttet EU gjennom EØS-avtalen,⁵ mens Finland er medlem.⁶ Det vil blant annet si at Norge tilpasser seg EUs regelverk uten å være medlem i

⁴ Selv om EU byttet navn fra EF i 1993, omfatter domstolen i all hovedsak fortsatt bare den delen av EU som gjelder det indre marked som baseres på EF-traktaten, og kalles derfor EF-domstolen.

⁵ Norge trådte inn i EØS-avtalen 1. januar 1994. Det er en avtale som gir EFTA-landene tilgang til EUs indre marked

EU. Norge kan ikke være med å stemme over vedtakene som fattes i EU, men i henhold til EØS-avtalen kan det nasjonale parlamentet nedlegge veto mot implementering av vedtakene. Det har hittil ikke skjedd. EFTA-landene kan også delta i forarbeidet med nye lovforslag og kan komme med høringsuttalelser. Norge er sammen med Island, Liechtenstein og Sveits medlem i EFTA, og det er EFTAs overvåkningsorgan, ESA, som har ansvaret for å kontrollere at EFTA-landene opprettholder EØS-avtalen.⁷ Finland har i motsetning til sine naboland i Norden, Danmark og Sverige, valgt en full integrasjon i EU. Både Danmark og Sverige har reservert seg på enkelte områder, som for eksempel når det gjelder innføringen av Euroen.

Det er en rekke formelle og reelle forskjeller i Norges og Finlands tilknytning til EU, noe som blant annet medfører at det er forskjeller i hvilke organ som overvåker landenes gjennomføring av direktivene. Hvorvidt det er en forskjell mellom hvordan EU og ESA praktiserer oppfølgingen av medlemsstatenes gjennomføring av direktiv er det ikke enighet om. Jeg vil ikke ta stilling til dette, men i stedet forholde meg til at både Finland og Norge ansees for å være blant de land innen EU/EØS-området som er best på å gjennomføre direktivene (ARENA 2000). Det gjelder også denne direktivpakken.⁸

1.2.3 Kort gjennomgang den ”nordiske velferdsstaten”

Et fellestrekk for de nordiske landene er at de er liberale demokratier i den forstand at det er land hvor likhet for alle har vært et politisk uttalt mål. Etter andre verdenskrig har de nordiske landene vært preget av å være stabile stater med universelle velferdsordninger. Det har også vært høy sysselsetting og høye skatter. Offentlig sektor har spilt en viktig rolle for velferdsutviklingen og har stått for en stor andel av landenes arbeidsplasser, blant annet gjennom skoler og helsesektoren.

Selv om sosialdemokratiet har dominert i de fleste landene har parlamentene vært preget av et ”fempartisystem”, noe som vil si at det har vært mange partier som har hatt innflytelse på politikken. Sosialdemokratiet har dominert, men ikke vært i rent flertall, slik at det har vært samarbeid mellom de ulike partiene. Dette har også skapt situasjoner hvor andre koalisjoner uten sosialdemokratisk deltakelse (det vil si borgerlige koalisjoner) har regjert.

⁶ Finland ble etter en folkeavstemning medlem i EU 1. januar 1995.

⁷ Alle EFTA-landene er tilknyttet EØS-avtalen, med unntak av Sveits som stemte nei i en folkeavstemning og i stedet har en bilateral avtale med EU.

⁸ Pressemelding fra finske Kommunikationsverket 5. september 2003 ”Norden går i spe-lagstiftning”.

Under de borgelige koalisjoner har ikke velferdsstaten blitt satt under hardt press, slik at universaliteten for velferdsytelsene i stor grad har blitt bevart (Arter 1999).

I nordisk sammenheng var Finland sent ute med industrialiseringen av landet. Landet slet med krigserstatning til Sovjetunionen etter andre verdenskrig. Det finske senterpartiet har også vært langt mer dominerende enn i de andre nordiske landene, og det var ikke før i 1966 at sosialdemokratene kom til makten. Da var innføringen av velferdsordninger allerede påbegynt, og denne prosessen eskalerte utover 1970- og 1980-tallet (Arter 1999: 184-187).

Den økonomiske utviklingen har ikke vært lik i de nordiske landene. Danmark opplevde store problemer på grunn av oljekrisen i 1973, mens Sverige og Finland opplevde en økonomisk nedgang på slutten av 1980-tallet. Både Finland og Sverige har i løpet av 1990-tallet sett seg nødt til å endre den økonomiske politikken, blant annet på grunn av at den økonomiske veksten stagnerte. Finland valgte å redusere de offentlige utgiftene, mens Sverige valgt å øke skattene. Danmark ble medlem av EF i 1973, mens Finland og Sverige ble medlemmer i 1995. For disse landene har medlemskapet blant annet hatt betydning for den økonomiske politikken ved at de har måttet tilpasse seg EUs krav til EMU. Norge valgte å ikke gå inn i EU, og økonomisk skilte Norge seg ut ved å ikke ha de samme problemene som Danmark, Finland og Sverige. Dette skyldes i all hovedsak olje- og gassforekomstene i Nordsjøen (Arter 1999).

Utenrikspolitikk har i Finland tradisjonelt blitt lagt til presidenten. Det medfører at utenrikspolitikk ikke er en del av den finske debatten på samme måte slik som for eksempel i Norge. Finland har vært et alliansefritt og nøytralt land, noe som har preget debatten i landet. Et eventuelt finsk NATO-medlemskap ble ikke diskutert åpent før i 1996. Dette skyldes at finsk utenrikspolitikk siden andre verdenskrig har vært sterkt preget av landets forhold til det tidligere Sovjetunionen. Sovjetunionen la et sterkt press på at Finland fortsatt skulle være alliansefritt.

I forbindelse med forhandlingene om EØS-avtalen oppstod det i Finland usikkerhet om hvor ansvaret for utenrikspolitikken lå. Saken var både innenriks- og utenrikspolitisk viktig. Fordelen med EØS-avtalen etter finsk syn var at landet fikk tilgang til EFs indre marked uten at det berørte nøytralitetspolitikken som på grunn av Sovjetunionen fortsatt var viktig i 1990. Sovjetunionens fall høsten 1991 åpnet muligheten for et fullt finsk EU-medlemskap. EU-medlemskapet medførte en endring i arbeidsforholdet mellom

statsministeren og presidenten. Etter politiske forhandlinger i 1994 ble resultatet at statsministeren fikk hovedansvaret for EU-saker, mens presidenten fikk muligheten til å delta på møter etter eget ønske. EØS-avtalen og senere EU-medlemskapet har medført en maktoverføring fra presidenten til statsministeren (Arter 1999: 230-242).

Selv om det finnes en del fellestrekk mellom de nordiske landene er ikke den nordiske velferdsmodellen en entydig modell. Landene har ulike løsninger med forskjellige prioriteringer. I denne sammenheng kan Finland kalles det minst nordiske landet, blant annet fordi velferdsutviklingen kom senere enn i de andre landene.

1.2.4 Finsk telehistorie i korte trekk

Fra 1809 var Finland underlagt Russland, og telegrafi var fra starten underlagt de russiske myndighetene. Telefoni ble ansett for å være en for dårlig og usikker kommunikasjonsform i motsetning til telegrafien som var viktig av blant annet sikkerhetspolitiske grunner. Etter at telefonen ble introdusert i 1877, oppstod det fra 1882 en rekke små kooperative selskap hvor kundene var eierne. Den kooperative formen ble valgt fordi selskapene da ikke behøvde å ha noe med det russiske byråkratiet å gjøre (Kosonen 1993).

De små kooperative selskapene skulle få en viktig funksjon ved at de etter hvert dekket $\frac{3}{4}$ av kundemassen, men bare $\frac{1}{4}$ av landarealet. Antallet kooperative selskap var på det meste 815 i 1936, men antallet sank gjennom en konsolidering av selskapene, og på 1950-tallet var det rundt 50 selskaper. Antallet holdt seg stabilt frem til 1990-tallet. Konsolideringen foregikk gjennom fusjoner, ikke ved oppkjøp eller konkurser (Finnish Telecom Policy 2002).

Ved at selskapene var kooperativer hadde eierne, som også var brukerne, et tett forhold til selskapene. Det vil si at prisene ble bestemt av brukerne. Det var også brukere som ikke var eiere, men det lønte seg ikke fordi eierne fikk billigere tjenester ved at det ble utbetalt utbytte. Dette var med å skape en lojal brukergruppe. I tillegg kan lojaliteten forklares ved at når en først hadde kjøpt en andel, var det vanskelig å få solgt den. Eierne fikk utbetalt utbytte etter hvor mange linjer de hadde til husstanden, så hvis en eide mer enn en andel måtte en også ha flere telefonlinjer. Selv om eierandelen ble returnert ble pengene ikke returnert (Murphy og Nettermann 1998).

De delene av befolkningen og landet som ikke ble dekket av de kooperative selskapene ble dekket av staten. Fra 1917 og den finske frigjøringen tok det statlige selskapet

Post- og Televerket (P&T) over ansvaret. Som det går frem av navnet dekket dette selskapet også andre statlige tjenester, der i blant posttjenester. P&T dekket også fjernsamtaler og internasjonale samtaler, og i perioden 1917 til 1935 kjøpte selskapet opp konkurrenter og ble de facto monopolist på disse samtalene. Etter andre verdenskrig ble det fremmet forslag om å nasjonalisere telefoni og gi P&T et legalt monopol, men forslaget ble avvist av flertallet i nasjonalforsamlingen fordi det ikke var økonomisk grunnlag for det. En grunn til at forslaget ble fremmet var den dårlige kvaliteten på deler av nettverket. Et nasjonalt selskap som i Norge og Sverige var derfor ansett for i større grad å ha mulighet til å øke kvaliteten fordi det lettere kunne gjennomføre en lik utbygging i hele landet. Like fullt hadde de private selskapene fullautomatisert sentralene nesten 20 år før P&T. Digitaliseringen av nettverkene har der i mot vist seg å bli en stor utfordring for de små selskapene (Kosonen 1993).

Finsk telelovgivning 1886-2003

Frem til 1987 var den finske telelovgivningen preget av det keiserlige telefondekretet fra 1886, selv om det var noen endringer. I 1987 ble det vedtatt ny telelov. Denne loven liberaliserte deler av telemarkedet, spesielt de delene som rettet seg mot næringslivet. Reguleringsmyndighetene ble flyttet til det finske samferdselsdepartementet som opprettet et eget reguleringsorgan; Telecommunication Administrative Centre, som nå heter FICORA.

Liberaliseringen av telemarkedet fortsatte utover 1990-tallet. I 1991 ble bedriftsmarkedet helt liberalisert, og teleloven fra 1987 ble revidert i 1992. Det ble lagt opp til en full liberalisering av telemarkedet innen 1994. Den politiske målsetningen med telelovgivningen i Finland har, i likhet med EU, vært å få en mest mulig teknologinøytral kommunikasjonslovgivning. I 1997 ble teleloven revidert for å tilpasses EUs krav, noe som medførte at alle aktørene måtte ha konsesjon for å drive virksomhet. Denne loven ble erstattet i 2002 av Kommunikasjonsmarknadsloven som inkluderte all form for elektronisk kommunikasjon. Loven ble så revidert i 2003 for å tilpasse seg EUs direktiver fra 2002.

For P&T betød liberaliseringen at selskapet gradvis ble fristilt fra staten. Eksklusive rettigheter gikk over til å bli basert på konsesjonsrettigheter. Prisene til selskapet ble inntil 1990 bestemt av den finske Riksdagen, men etter det kunne selskapet friere sette prisene selv. Liberaliseringen av det finske telemarkedet medførte også at P&T endret status som selskap. Som en konsekvens av lovgivningen i 1987 ble P&T omformet til et selvstendig heleid statlig selskap i 1990. I 1994 ble post og tele skilt ut i to selvstendige aksjeselskap Finland Post og Telecom Finland (TF) med et statlig holdingselskap som eier. Selskapene ble helt skilt i 1998,

og i 1999 fikk Telecom Finland navnet Sonera. Den finske stat ønsket å selge ut deler av Sonera, og i slutten av 2002 fusjonerte selskapet med svenske Telia, og ble til TeliaSonera. Den finske stat har fortsatt eierinteresser i selskapet, og har i dag 19,1 prosent av aksjene, mens den svenske stat eier 45,3 prosent.⁹ Selskapet bruker ulike navn i de ulike landene de er representert, men er i realiteten Nordens største teleselskap. I Norge er selskapet nå representert gjennom NetCom. I Finland heter selskapet Sonera.

Fra todeling til tredeling av markedet

Det finske telemarkedet har som nevnt tradisjonelt vært todelte. Kooperasjonene tok mesteparten av lokalsamtalene mens staten tok ansvaret for resten. For å styrke sin posisjon dannet kooperasjonene en allianse i 1921; "Association of Telephone Companies", som byttet navn til "Finnet Association" i 1996 (Finnet). Da telemarkedet ble liberalisert ble Finnet en stor konkurrent til det statlige selskapet på fjernsamtaler og internasjonale samtaler. En side ved telelovgivningen i Finland som skiller seg fra mange andre land som liberaliserte telemarkedet på samme tid, var at Finnet ikke var lovpålagt å leie ut linjekapasitet til det statlige selskapet fordi det hadde konsesjon til å selv bygge ut et lokalnett. Når det da i tillegg var en skjev fordeling av abonnentmassen til Finnetts fordel fikk de kooperative selskapene raskt 50 prosent av markedet på fjernsamtaler og internasjonale samtaler. Ordningen ble endret i 1997 slik at det statlige selskapet også hadde krav til å leie linjer av de lokale selskapene, noe som var i tråd med EUs regelverk som skulle implementeres innen 1998 (Murphy og Nattermann 1998).

I 2001 skilte en del av Finnet seg ut og dannet alliansen Elisa. Det gjorde at den todelingen som hadde eksistert på det finske telemarkedet ble til en tredeling. I tillegg kjøpte Sonera seg opp på lokalk markedet, slik at Sonera dermed var det største selskapet innen alle markedssegmenter, men selskapet har ikke like store markedsandeler som Telenor har i Norge.

Finlands forhold til EU

Finland var inntil 1. januar 1995 med i EFTA, men ble etter da medlem i EU. Som medlem i EFTA hadde Finland en frihandelsavtale med EU, og EØS-avtalen fra 1994. Myndighetens arbeid med å fulliberalisere den finske telesektoren begynte som nevnt på 1980-tallet. Teleloven av 1987 kom samtidig som EUs grønnbok om liberalisering av telemarkedet, og

⁹ Kilde: www.teliasonera.fi 27. september 2003.

under forarbeidet med begge deler var det kontakt mellom de finske myndighetene og EU (Finnish Telecom Policy 2002).

Finlands utgangspunkt for tilpasning til EUs regelverk innen telesektoren har vært ganske ulik de fleste andre EU-landene. Finske myndigheter mener at EU har vært en hemske for utviklingen av telesektoren fordi EUs politikk i alt for stor grad har tatt hensyn til det store flertallet av medlemsstater som hadde telemonopoler før liberaliseringsprosessen startet. Liberaliseringen av telesektoren fra EUs side tok derfor utgangspunkt i å avskaffe de eksklusive rettighetene som de fleste medlemsstatene hadde gitt til monopolselskapet. Finland har ikke hatt noen særlig grad av eksklusive rettigheter, og har i stor grad hatt et forholdsvist mildt reguleringsregime.

Finland also chose a more light-handed regulation than the EU. The Finnish approach was based on the belief that true competition would create better solutions for the users than a regulator driven approach (Finnish Telecom Policy 2002: 16).

Finske myndigheter påpeker også at når EU har grepet inn i den finske telepolitikken har dette medført at det har blitt dyrere for brukerne fordi andelene i kooperativene ikke lenger gir prisavslag. På grunn av EUs konkurranseregulering ble de gamle kooperativene pålagt å endre selskapsstruktur fordi EU fant det markedsdiskriminerende at eierne fikk lavere pris enn andre kunder. Kooperativene har derfor blitt endret til normale aksjeselskap, og fordelene for eierne har blitt fjernet. Finske myndigheter mener at denne endringen medførte en økt mulighet for ufrivillige overtakelser av selskapene, og en reell økning i prisene ved at eierne ikke lenger får avslag.

Teknologinøytral lovgivning

Ved implementeringen av direktivpakken fra 2002 har Finland i størst mulig grad arbeidet for å ha en teknologinøytral lovgivning innen kommunikasjonssektoren. Det vil si at i stedet for å ha en lov for kringkasting og en annen for telefoni, er det en felles lovgivning for hele kommunikasjonssektoren. Derfor har Finland et felles reguleringsorgan for hele kommunikasjonssektoren; FICORA. Det er også dette målet EU har, men i den vedtatte direktivpakken er det fortsatt noe sektorspesifikk regulering. Dette er gjort med begrunnelse i at telemarkedet fortsatt ikke har kommet langt nok i liberaliseringsprosessen (se kapittel 3). De finske myndighetene mener at en teknologinøytral lovgivning medfører konsekvenser for hvordan reguleringen vil kunne skje. Blant annet medfører det at det ikke er noen begrensninger på hva slags teknologi som tas i bruk for å utføre tjenestene, men det medfører

også at regulering for universelle tjenester ikke vil være sterk. Finske myndigheter begrunner dette med at det er vanskelig å kombinere drift av et selskap etter markedsøkonomiske prinsipper og pålagte oppgaver som landsdekning av tjenester (Finnish Telecom Policy 2002: 35-36).

1.2.5 Norsk telehistorie i korte trekk

I likhet med Finland var Norge underlagt en annen stat på 1800-tallet, men Norges forhold til Sverige var annerledes enn det finske forholdet til Russland. Norge var forholdsvis autonomt i forhold til innenrikspolitiske spørsmål. Det gjorde at Stortinget stod fritt til å velge forvaltningsform og statlig engasjement i forhold til telefoni. Telefonen ble introdusert i 1877 i Norge, og det første kommersielle selskapet ble opprettet i 1880 i Christiania (nå Oslo) (Rafto 1955: 169-170). Det statlige Telegrafverket var ikke interesserte i å bygge ut teletjenester, slik at det ble i overlatt til private selskap.

Utbyggingen av telefoni i Norge kom først i de store byene, og samtrafikk mellom de ulike private nettene ble raskt et problem. Myndighetene grep inn, og i 1884 ble selskapene pålagt å opprette samtrafikk mellom de ulike nettene. Utbyggingen fortsatte og det ble investert store beløp av private selskap. På 1890-tallet økte det statlige engasjementet, og i 1899 vedtok Stortinget Teleloven som ga Telegrafverket et legalt monopol.

Gjennom hele monopoltiden foregikk det en diskusjon om monopolsituasjonen, men det var ikke før på 1980-tallet at argumentene mot monopol og for liberalisering vant gjennom. I denne perioden gikk staten fra å være en aktiv eier til å bli en passiv regulator. Det ble åpnet for en større grad av markedstilpasning, og offentlige utredninger argumenterte for dette synet.¹⁰ Fra midten av 1980-tallet tilpasset Norge seg den europeiske telepolitikken, selv om landet ikke var medlem av EF. Gjennom forhandlinger mellom EF og EFTA, som senere resulterte i EØS-avtalen, ble Norge samkjørt med EF i telepolitikk (Skogerbø og Storsul 1999).

I 1988 kom det en oppmykning av monopolet ved at det blant annet ble åpnet for konkurranse på terminalutstyr og bedrifts- og husstandsinterne nett. For å møte konkurransen opprettet Televerket TBK i 1988, men selskapet gikk raskt på store tap. Debatten rundt organiseringen av Televerket ble forsterket på begynnelsen av 1990-tallet, selskapet ble i

¹⁰ Se for eksempel NOU 1983:32 *Telematikk* og NOU 1999: 26 *Konvergens*

1992 et heleid statsselskap med en konsernmodell. Televerket fremstod som et holdingselskap med mange heleide datterselskap som fungerte som mer eller mindre selvstendige aktører (Skogerbø 2001: 373-374).

I 1994 ble Televerket omgjort til et aksjeselskap og byttet navn til Telenor i 1995. Selskapet var heleid av staten, men i 2000 solgte staten ut deler av selskapet. Telenor er i dag det klart største teleselskapet i Norge i alle delmarkeder, og er oppdelt i en rekke nasjonale og internasjonale datterselskap. Et fusjonsforsøk med svenske Telia havarerte til slutt høsten 2001.

Norsk telelovgivning 1855-2003

Utgangspunktet for norsk telelovgivning er Telegrafloven av 1855 som ga det statlige selskapet Telegrafverket monopol på telegraftjenester i hele landet. Argumentene for monopol var mye de samme som senere skulle brukes for telefoni, blant annet å sikre like tjenester over hele landet. På grunn av Telegrafverkets restriktive innstilling til telefoni og ønske om å beskytte egne interesser ble Enerettsloven vedtatt i 1881. Den ga Telegrafverket enerett til å bygge linjer mellom byer og kommuner, en rett som stod til 1995. Denne retten resulterte i at når Telegrafverket bygde telefonlinjer mellom byene måtte teleselskapene betale kompensasjon til Telegrafverket for tapte inntekter på telegrafi.

Holdningene til telefoni i Telegrafverket endret seg utover 1890-tallet, mye på grunn av at teknologien nå var god nok til å ha god fjertrafikk. Som et resultat av bedre teknologi ble telefonen også brukt til fjernsamtaler, noe som medførte at Telegrafverket tapte inntekter. Det gjorde at det oppstod en diskusjon om eierskapet til linjenettet, og det ble et økt statlig engasjement i utbygging av telefonlinjer. Lovendringer gjorde det mulig for staten å tvangsinnløse private nettverk, og Teleloven fra 1899 befestet Telegrafverkets stilling ved at det ble et monopol. Denne loven ga statlig monopol, og telefoni ble en del av Telegrafverket (som ble til Televerket). Loven åpnet for konsesjoner til lokal drift, og i løpet av 1900-tallet kjøpte Televerket opp de lokale selskapene. Det faktum at unionspartneren Sverige allerede i 1882 innførte et statlig kontroll på telefonnettverket var nok også en viktig påvirkning for at Norge valgte en lik modell (Rafto 1955).

Telegrafloven fra 1899 ble i 1995 erstattet med en ny telelov. Denne loven var i realiteten begynnelsen på liberaliseringen av det norske telemarkedet. For Televerkets del betød det at den vedtatte monopolsituasjonen ble fjernet, og selskapet fikk i stedet konsesjon,

men beholdt de eksklusive rettighetene. Loven ble revidert i 1998 i forhold til EUs krav. I 2003 vedtok Stortinget ekomloven som en erstatning for teleloven fra 1995. Denne loven legger opp til en mer teknologinøytral lovgivning ved at den også omfatter elektronisk kommunikasjon, ikke bare telefoni, som i Finland.

Forholdet til staten

Televerket, og senere Telenor, har hele tiden hatt et nært samarbeid med myndighetene. Som en etat under Samferdselsdepartementet var Televerket underlagt direkte statlig kontroll som en del av statsforvaltningen, og prisene ble vedtatt av Stortinget inntil begynnelsen av 1990-tallet. De tette båndene har blitt kritisert, og for å motvirke denne kritikken ble Statens teleforvaltning skilt ut fra Televerket som et selvstendig organ underlagt Samferdselsdepartementet i 1987. Organet har senere byttet navn til Post- og teletilsynet (PT), da tilsynet også fikk ansvaret for postsektoren. Tilsynet har siden opprettelsen fått utvidet oppgavene. Det har også vært kritikk mot denne ordningen fordi Samferdselsdepartementet både var eier av Telenor og ankeinstansen for PTs vedtak. Statens eierinteresser i Telenor ble overført til Nærings- og handelsdepartementet i 2000 i forbindelse med delprivatiseringen, og ankesaker på vedtak fra PT skal i all hovedsak behandles av Statens teleforvaltningsråd. Bare saker av politisk interesse skal behandles av Samferdselsdepartementet (Skogerbø og Storsul 2003: 47-50).

Liberaliseringen av den norske telesektoren resulterte ikke bare i at Telenor ble et selvstendig selskap med mindre bindinger til myndighetene, det betød også en endring i selskapets betydning for norsk distriktpolitikk. Som statsbedrift var Televerket et viktig element for å sikre arbeidsplasser i distrikts-Norge. Et eksempel på dette er hvordan automatiseringen av sentralene bevisst ble utsatt fordi det var viktig arbeidsplasser for kvinner i distriktene (Øvregard 1988: 164-165). I motsetning til i Finland har telefoni vært en del av det sikkerhetspolitiske bilde hele tiden, og denne betydningen økte ettersom kvaliteten på teletjenestene økte. Derfor var det også viktig med statlig kontroll. Kommunikasjon har ikke blitt mindre viktig for militæret etter liberaliseringen, men det er et annet syn på hvordan disse ressursene skal sikres. I tillegg har forsvaret bygget opp egne, parallelle nett som gjør dem mer uavhengige av de sivile selskapene.

Norges forhold til EU

Norge lå i forkant av EU i liberaliseringsprosessen frem til EØS-avtalen trådte i kraft. Etter at EØS-avtalen trådte i kraft kom det et temposkifte i Norge. I stedet for å ligge i forkant gikk

Norge over til å samordne telepolitikken med EU. Lovgivningen gikk fra å være interessebasert til å bli regelbasert, det vil si at reguleringen gikk fra å være initiert fra politiske interesser til å bli tilpasset et reguleringsregime (Skogerbø og Storsul 1999: 199-202). Norge ble gjennom EØS-avtalen tilpasset EUs indre marked, men det var ikke noe som forhindret Norge fra å gå raskere frem enn det EU la opp til. Dette gjorde Norge ikke, men valgte i stedet å følge EUs tidsrammer slik at telemarkedet var fullstendig liberalisert 1. januar 1998. Norge har også fulgt EUs tidsskjema i forhold til revideringen av dette regelverket, som har resultert i ekomloven i 2003 (Skogerbø og Storsul 2003).

EØS-avtalen skiller seg fra EU-medlemskap blant annet ved at det bare gjelder EUs indre marked. Avtalen har ingen juridisk overnasjonal dimensjon, men er en bilateral avtale mellom EU-landene og EFTA-landene. Derfor må også EØS-avtalen godkjennes av hvert enkelt EU-lands parlament. I EØS-avtalen ligger det at EFTA-landene skal implementere EU-lovgivning. Rent teknisk er det likevel noen forskjeller på fremgangsmåten for hvordan dette skjer. Mens en medlemsstat i EU har bundet seg til å automatisk godkjenne lovgivningen vedtatt av EU, skal EFTA-landene godkjenne direktivene i de nasjonale parlamentene. Det ligger likevel i EØS-avtalen at EU-lovgivningen står over nasjonal lovgivning, slik at selv om et land ikke implementerer et direktiv, er det like fullt gjeldene lov. Det betyr at hvis nasjonal lovgivning er i konflikt med EU-lovgivningen, er det EU-lovgivningen som gjelder. Derfor er EU-lovgivning og EØS-lovgivning i praksis svært lik, selv om de to traktatgrunnlagene er ulike (Graver 2000).

1.3 Problemstilling

Tilgangen til informasjon er en grunnleggende rettighet i et demokrati. Ettersom det utvikles nye teletjenester og disse tas i bruk, blir tilgangen til kommunikative ressurser stadig viktigere fordi mye av informasjonen blir lagt over på elektroniske tjenester. De gamle nasjonale fordelingspolitiske virkemidlene som ble benyttet gjennom telemonopolene kan ikke lenger tas i bruk fordi telemarkedet er internasjonalisert og liberalisert.

Med dette utgangspunktet har jeg følgende problemstilling:

Hvordan påvirker EUs politikk for universelle tjenester en demokratisk og rettferdig tilgangen på kommunikative ressurser?

For å kunne svare på dette har jeg delt problemstillingen opp i fire delproblemstillinger:

- *Hva er forutsetningene for rettferdig fordeling av teletjenester?*
- *Hvordan fungerer universelle tjenester i et liberalisert telemarked?*
- *Oppstår det konfliktlinjer mellom EUs ønske om et konkurranseutsatt telemarked og nasjonale sosialpolitiske målsetninger i kommunikasjonspolitikken?*
- *Hvordan påvirker EUs telepolitikk den nasjonale telepolitikken i Finland og Norge?*

Oppgavens disposisjon følger disse problemstillingene. I kapittel to diskuterer jeg de normative teoriene for universelle tjenester og demokrati. Her vil jeg spørre om: *Hva er forutsetningene for rettferdig fordeling av teletjenester?* Med utgangspunkt i disse normative teoriene vil jeg i kapittel tre redegjøre, diskutere og analysere bakgrunnen for EUs telepolitikk og begrunnelsene for dagens reguleringsregime. Spørsmålet blir da: *Hvordan fungerer universelle tjenester i et liberalisert telemarked?* I kapittel fire analyserer jeg EUs kommunikasjonspolitik og hvordan dette påvirker den nasjonale politikken i Finland og Norge. Her spør jeg: *Hvordan påvirker EUs telepolitikk den nasjonale telepolitikken i Finland og Norge?*

I kapittel fem, som er konklusjonen, vil jeg samle mine funn og vurdere disse i forhold til de normative teoriene for universelle tjenester. Jeg vil svare på spørsmålet: *Hvordan påvirker EUs politikk for universelle tjenester en demokratisk og rettferdig tilgangen på kommunikative ressurser?*

Jeg har i denne oppgaven valgt å bruke mye plass på å beskrive Finlands og Norges telepolitiske, selv om disse landene ikke utgjør hoveddelen av min analyse. Dette valget har blitt gjort fordi jeg mener at det er viktig å ha kjennskap til bakgrunnen for å kunne følge resten av analysen. Det er også brukt en del plass på å beskrive sammenhengen mellom universelle tjenester og demokratiske rettigheter fordi også dette er grunnleggende for analysen.

1.4 Metode

Ut i fra undersøkelsens formål, teoretiske perspektiv og ressurstilgang har jeg belyst problemstillingene best mulig ut i fra de rammene en hovedfagsoppgave setter. Problemstillingene tar utgangspunkt i nylig vedtatt lovgivning. Som nevnt er det derfor vanskelig å si noe om de konkrete resultatene av denne lovgivningen fordi den må få tid til å virke en stund.

Mitt utgangspunkt er derfor i normative teorier i forhold til universelle tjenester. Jeg vil her redegjøre for de metodiske valgene jeg har gjort for å avgrense og analysere datamaterialet.

1.4.1 Empiri og avgrensninger

Oppgaven tar utgangspunkt i at det er et spenningsforhold mellom et liberalisert telemarked og det normative begrepet universelle tjenester. For å se på dette spenningsforholdet må jeg også se hvordan begrepet fungerer i forhold til lovgivning. Jeg har, som vist over, valgt å se på EU, Finland og Norge. Dette valget har jeg gjort ut i fra at EU er en premissleverandør for finsk og norsk telepolitikk.

Hoveddelen av analysen vil være på EU, og EUs kommunikasjonspolitikk. Jeg vil så se hvordan denne politikken implementeres i Finland og Norge. Disse landene er valgt fordi det er to nordiske land som har en del fellestrekk i politisk struktur, men som jeg har vist tidligere er det også vesentlige forskjeller, ikke minst innen telepolitikken. På grunn av forskjellene mellom landene er det vanskelig å generalisere funnene, men de kan like fullt gi en innsikt i hvordan EUs telepolitikk slår ut i de forskjellige landene i forhold til universelle tjenester og demokrati.

Tidsperioden 1998-2003

I denne oppgaven ser jeg på EUs direktiv for universelle tjenester (2002/22/EF). Selv om det ble vedtatt i 2002, ble det ikke implementert i landene før sommeren 2003. Det er likevel viktig å se på forarbeidet for direktivet, slik at jeg også vil trekke inn direktivet for universelle tjenester fra 1998. For å kunne forklare EUs telepolitikk vil jeg også gjøre en analyse av europeisk telepolitikk fra 1980-tallet og fremover. Jeg vil dermed kunne vise forutsetningene for liberaliseringen av telesektoren innen EU, og hvordan denne prosessen står i forhold til begrepet universelle tjenester.

Utvalg av dokumenter

Jeg vil i denne oppgaven i all hovedsak benytte meg av dokumentanalyse for å finne mulige svar på mine problemstillinger. Dokumentene jeg har benyttet meg av er offisielle dokumenter fra EU, finske og norske myndigheter. Det er disse dokumentene som er grunnlaget i den empirien jeg bygger mine analyser på. Offentlige dokumenter omfatter mer enn offisielle dokumenter fra nasjonale og internasjonale myndigheter (Syvertsen 1998). I denne oppgaven er alle dokumentene hentet fra myndigheter eller underliggende reguleringsorganer. Forskningsfeltet for universelle tjenester er ikke stort, slik at noen av

mine kilder er forholdsvis gamle. Det gjør at enkelte eksempler også kan virke utdaterte. Jeg har forsøkt å kompensere for dette ved å aktualisere dem.

I forskningssammenheng har offisielle dokumenter en styrke ved at de er produsert under naturlige forhold. Det vil si at det ikke har vært noen form for påvirkning fra forskerens side. Det finnes ulike måter å kategorisere dokumenter på, men disse er ofte overlappende. Syvertsen (1998) har delt det inn i seks ulike kategorier:

- Skrevne vs. audiovisuelle dokumenter.
- Publiserte (papir/internett) vs. upubliserte dokumenter.
- Offentlig tilgjengelige vs. hemmelige (ikke-offentlige) dokumenter.
- Institusjonelle (offisielle) vs. personlige (private) dokumenter.
- Utadrettede vs. interne dokumenter.
- Samtidige vs. retrospektive dokumenter.

De dokumentene jeg har basert meg på er offentlig tilgjengelige, enten på papir eller internett. Det vil si at de er lett tilgjengelige og det øker muligheten for å etterprøve mine funn og konklusjoner.

Offentlige dokumenter har flere fordeler. De er den mest vesentlige kilden til å få innsikt i hvordan regulering innen et område skjer, og en får derfor også innsikt i saksforholdene. Slike dokumenter er som regel produsert over samme lest slik at de er lette å sammenligne hvis en skal sammenligne ulike perioder. Offentlige dokumenter har også en forholdsvis lik standard internasjonalt, noe som gir bedre muligheter for komparative sammenligninger. Tilgjengeligheten er også god, spesielt etter at de har begynt å bli publisert på internett. Det kreves likevel en kildekritisk holdning til disse dokumentene (Syvertsen 1998). Å finne den rette og beste kilden er viktig for at forskningen skal ha relevans. Videre er det viktig å spørre om kildens relevans for forskningen (Kjeldstadli 1992).

De dokumentene jeg har valgt ut er også i stor grad sammenlignbare. Hovedbasen for analysen ligger i lovtekster som de konkrete direktivene, og forarbeidet til disse lovtekstene. I forhold til Finland og Norge har jeg tatt utgangspunkt i de konkrete lovtekstene i landene, samt politiske dokumenter som også tar for seg emnet.

1.4.2 Analyse og kildekritikk

Analyse av politiske dokumenter har ingen klare retningslinjer. I en kvalitativ analyse benytter en seg vel så mye av intuitive fremgangsmåter. Kvalitativ analyse er vel så mye ”common sense”, det vil si at en bruker bakgrunnskunnskap i sin analyse (Østbye et. al 1997). Jeg vil likevel beskrive mine fremgangsmåter.

Kildekritikk

I historieforskningen er det viktig å klassifisere kilden. Ved å klassifisere kilden kan en også lettere finne hva denne kilden kan fortelle forskeren. Det er derfor viktig å spørre om kilden er relevant i forhold til den informasjonen en søker. Tilgangen til offentlige dokumenter er stor. Det er derfor vesentlig å velge ut de dokumentene som er relevante for oppgaven. Selv om kilden kan være pålitelig, kan den også være irrelevant (Kjeldstadli 1992).

Første steg i enhver analyse av dokumenter å fastslå dokumentets autensitet - at dokumentet virkelig er det det gir seg ut for å være. Dette er sjelden noe problem når det gjelder den type kilder vi her har med å gjøre, men web-dokumenter krever en spesiell vurdering (Syvertsen 1998: del II).

For å vurdere validiteten og reliabiliteten for dokumenter har John Scott satt opp fire kriterier. Autensitet, troverdighet, representativitet og tolkning/betydning (Østbye et. al 1997: 47-49).

- Autensitet: Hva er opphavet til dokumentet? Er det ekte? Det er sjelden at dokumenter som brukes i medieforskningen er tuklet med. I forhold til dokumenter fra det offentlige er det ikke så viktig hvem som har skrevet dem. Det viktige er at den politiske ledelsen stiller seg bak innholdet. Offentlige dokumenter på internett gir i den sammenheng noen utfordringer fordi det kan ligge flere ulike versjoner ute på verdensveven. Det er derfor viktig at en er sikker på at det er den rette utgaven som brukes.
- Troverdighet: Er det mangler i dokumentet? Har forfatteren fortalt hele sannheten? Dette er viktig i forhold til hvis dokumentet skal beskrive hendelser. Har forfatteren fått med seg alt som skjedde?
- Representativitet: Hvor relevante er dokumentene for den aktuelle undersøkelsen? Det er viktig at de dokumentene som velges ut svarer på de spørsmålene en ønsker svar på. I utvelgelsesprosessen må en derfor sikre seg at alle de relevante dokumentene tas i bruk.

- **Tolkning/betydning:** All tekst forutsetter tolkning, men det er ulike former for tolkning. En må skille mellom intendert og mottatt betydning. I forhold til offentlige dokumenter er de gjerne skrevet ut i fra politiske motiver som det må tas hensyn til når en skal tolke dem (Østbye et. al 1997: 47-49). Det gjelder med andre ord å finne dokumenter som svarer til problemstillingen, og samtidig sørge for at utvalget ikke er mangelfullt.

Når materialet er innsamlet må en også se om det er hold i kildene. Kjeldstadli (1992: 172-173) beskriver noen tommelfingerregler for å bedømme kildene:

- Vurdere kildens indre konsistens. Hvis det er et stort indre språk minsker kildens troverdighet.
- Kilden i forhold til andre kilder. Hvis det er samsvar mellom ulike kilder som også er primærkilder, øker dette troverdigheten.
- Svarer kilden til en større sammenheng.

Internett som kilde

Mange offentlige dokumenter er i dag tilgjengelig på internett. Dette har store praktiske fordeler ved at de er raskt tilgjengelig og muligheten for et stort kildetilfang øker betraktelig. En bør likevel være kritisk til delene av den informasjonen som er tilgjengelig, også den som ligger på offisielle myndigheters sider. Det første en bør gjøre er å være sikker på at det er den korrekte internettsiden en befinner seg på. Videre kan det være vanskelig å skille mellom saksdokumenter og politisk selvskrut. Politisk selvskrut kan være nyttig som kilde, hvis det er det en er ute etter, men hvis det er saksdokumenter en er på jakt etter, kan det der i mot gi et svært galt inntrykk av realitetene. Det kan også være at det samme dokumentet ligger ute i flere ulike versjoner. Det er derfor viktig å være ekstra kritisk når en henter kilder fra internett (Syvertsen 1998). Som eksempel kan lovtekster fortelle om hva som står i loven, men lite om hva konsekvensene av loven kan være. Da må en søke andre dokumenter, og i denne sammenhengen kan de politiske selvskrutdokumentene være interessante.

Jeg har i denne oppgaven benyttet meg mye av internett, spesielt i forhold til EU og Finland. For å være sikker på at jeg har fått tak i det rette dokumentet, og den rette utgaven, har jeg dobbeltsjekket og hatt kontakt med personer i EU-systemet og de finske myndighetene for på den måten å sikre at jeg har fått tak i de riktige dokumentene.

Kvalitativ analyse er en prosessuell tilnærming, der forskerens forståelse er i endring gjennom hele prosessen (Østbye et. al 1997: 104). Tolkningen av dokumentene kan kalles en hermeneutisk tilnærming. Ved å gå gjennom datagrunnlaget (som i dette tilfellet er offentlige dokumenter), skapes det del-forståelser. Disse del-forståelsene er med på å skape en helhetsforståelse (Kjeldstadli 1992).

Analysen i denne oppgaven er basert på den denne hermeneutiske prosessen. Dokumentene jeg har valgt ut kan inneholde både faktaopplysninger og politiske meninger, noe som har gjort at jeg i mine tolkninger hele tiden har måttet skille mellom dette. Ved å sette meg inn i både teori og empiri har jeg analysert EUs direktiv for universelle tjenester. Kvalitativ analyse er delvis intuitiv ved at det er vanskelig å forklare de prosessene som skjer når en går inn i empirien. Den nærmeste beskrivelsen er at det er en hermeneutisk prosess hvor del-forståelsen har utviklet seg til en helhetsforståelse av emnet.

Siden offentlige dokumenter også kan være politiske dokumenter må de analyseres ut i fra at de kan ønske å belyse noen sider av en sak sterkere enn andre. Dette har jeg tatt høyde for ved å kryssjekke dokumenter og kilder.

1.4.3 Validitet og reliabilitet

Validitet betegner hvorvidt det er brukt relevante data i forhold til problemstillingen i oppgaven. Reliabilitet sikter til hvorvidt bruken av data er nøyaktige i forhold til undersøkelsen (Østbye et. al 1997: 100).

Ved å analysere lovtekster og politiske dokumenter fra EU, Finland og Norge vil jeg vise hvordan forutsetningen for demokratiske rettigheter er i forhold til direktivet for universelle tjenester. Validiteten kan vise i hvor stor grad jeg har brukt de rette kildene for å belyse min problemstilling.

Reliabilitet sikter til påliteligheten i oppgaven. En måte å måle dette på er å teste intersubjektiviteten. Intersubjektivitet beskriver ”at observasjoner i prinsippet skal kunne gjøres av alle, ikke bare de som var med på det opprinnelige forskningsprosjektet” (Østbye et. al 1997: 34). Mine observasjoner er gjort i henhold til disse prinsippene. Gjennom tolkningsprosessen vil det kunne oppstå ulike tolkninger, avhengig av tolkerens forståelse av teksten. Ved å skille klart mellom mine egne tolkninger og meninger og det kildene sier har jeg gjort det mulig for andre å etterprøve mine konklusjoner.

En annen måte å styrke reliabiliteten på er å bruke datatriangulering. Det vil si å bruke flere mest mulig uavhengige kilder, for så å se på dem i lys av hverandre (Østbye et. al 1997: 44). Ved å bruke flere ulike kilder for å belyse problemstillingen har jeg søkt å styrke analysegrunnlaget. Mine kilder er hentet fra tre ulike administrasjoner (EU, Finland og Norge). I tillegg har jeg brukt andre uavhengige kilder (for eksempel offentlig tilgjengelig statistikk) for å sjekke at opplysningene stemmer.

1.5 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg gjort rede for hva formålet med denne oppgaven er. Tilgangen til kommunikative ressurser blir stadig viktigere fordi flere og flere tjenester blir lagt over til elektroniske løsninger. For å unngå at det oppstår digitale skiller er det derfor viktig at myndighetene legger forholdene til rette slik at alle får denne tilgangen. Jeg har også gjort kort rede for telepolitikken i EU, Finland og Norge.

I neste kapittel vil jeg diskutere universelle tjenester, og diskutere det i forhold til demokratiske rettigheter som ytringsfrihet og deltakelse i samfunnet. Jeg vil også diskutere hvordan telepolitikken reguleres, og hvilke begrunnelser som ligger til grunn for de endringene som har funnet sted.

2 Universelle tjenester – lik rett til deltakelse

I dette kapittelet spør jeg: *Hva er forutsetningene for rettferdig fordeling av teletjenester?*

For at alle i et samfunn skal ha mest mulig lik mulighet til å delta er det viktig at alle har den samme informasjonstilgangen. Medborgerne må ha mulighet til å fungere som autonome individer som kan ta selvstendige valg basert på den informasjonen som er tilgjengelig. Infrastrukturen for elektronisk kommunikasjon, og dermed teletjenester, har utviklet seg til å bli en viktig leverandør av informasjon og tjenester, noe som er en viktig forutsetning for deltakelse i et demokrati.

Hills (1993) påpeker at universelle tjenester er et sosialt begrep som beskriver en utjevning av tilgangen til kommunikative ressurser. Med dette som utgangspunkt vil jeg fokusere på universelle tjenester som begrep. Jeg vil gå gjennom begrepets utvikling, og samtidig se på forskjellene mellom USA og Europa når det gjelder forståelsen av universelle tjenester. Selv om begrepet ofte forbindes med tilgang på teletjenester, beskriver det at tilgangen til kommunikative ressurser skal være lik, noe som gjør at innholdet i universelle tjenester er i en utvikling på lik linje med samfunnet, noe som vil si at universelle tjenester er et dynamisk begrep. Det vil si at innholdet i universelle tjenestene ikke blir satt en gang for alle. Hvis innholdet ikke fornyes blir fornyet kan det bli et statisk begrep som mister sin relevans.

Universal service is a social, rather than a technical, construct which provided the working goal for PTTs until the 1980s. Although the term remained undefined in most countries, at the minimum it represented a commitment on the part of the PTT to extend the penetration of its network. Nor is that goal dead [...] Yet the concept is under threat from the commercialisation of PTTs, the entry of competition into the network and PTT privatisation, all of which have produced incentives for PTTs to alter their corporate strategies (Hills 1993: 131).

Universelle tjenester er derfor også et regulativ spørsmål for myndighetene. Tilgangen til elektronisk kommunikasjon, som kringkasting og telefoni, har vært strengt regulert i mange europeiske land i den betydning at staten har spilt en aktiv rolle. Denne reguleringen har blant annet blitt begrunnet med at kommunikasjonsmidlene har vært et knapphetsgode, blant annet fordi det kan være dyrt å bygge ut. Regulering av kommunikasjonstjenester har altså en politisk funksjon ved at den skal være med på å oppfylle politiske målsetninger. Det er derfor også interessant å se på hvorfor reguleringen endrer seg.

Som et normativt begrep beskriver universelle tjenester at det er noen tjenester som skal være allment tilgjengelige fordi det er en demokratisk rett. Hvis en kommunikasjonstjeneste ikke er tilgjengelig for alle, kan det oppfattes som at dette digitale skillet også skape sosiale skiller mellom de som har tilgang og de som ikke har det. For å forhindre at dette skjer blir fordelingen av kommunikasjonstjenester også et velferdspolitisk anliggende ved at myndighetene må legge inn regulatoriske virkemidler som sikrer alle tilgang.

2.1 Demokrati og ytringsfrihet

En grunnleggende rettighet i demokratiet er ytringsfriheten. En skal fritt kunne uttale seg muntlig og/eller skriftlig uten å frykte represalier. Innen denne tradisjonen står mediene i en særstilling, og selv om det har blitt rettet mye kritikk mot dem er det en grunnleggende enighet om at mediene står som en av de fremste representantene for ytringsfriheten (Skogerbø 1998a: 61). Elektronisk kommunikasjon er en del av mediehverdagen, både som massemedia og som en mer direkte kommunikasjonsform mellom mindre grupper. Ikke alle former for elektronisk kommunikasjon er massemedier, men de faller likevel inn under forståelsen av media siden det er formidling av informasjon, selv om for eksempel telefon er en toveiskommunikasjon. Deler av internett¹¹ bærer preg av å være massemedier, ved at det er mange som forholder seg til det samme innholdet i ganske likt tidsrom, mens andre sider ved internett, som e-post, er en toveiskommunikasjon og er ikke avhengig av at det leses i likt tidsrom.

I denne oppgaven forstås elektronisk kommunikasjon som en del av det blant annet Storsul kaller kommunikative ressurser:

I et informasjonssamfunn er fordelinga av det jeg vil kalle kommunikative ressurser et sentralt spørsmål. Et velfungerende demokrati forutsetter at alle medborgere har reelle muligheter til informasjon og kommunikasjon. Dette er viktig for at medborgerne skal være autonome, for at de skal kunne bestemme over sine egne liv (Storsul 1997: 5).

¹¹ Internett omfatter flere ulike kommunikasjonsformer. De mest kjente er verdensveven og e-post, men også kommunikasjonskanaler som irc (internet relay chat) er en del av samlebetegnelsen internett.

Kommunikative ressurser er med andre ord et samlebegrep. Jeg forstår det som et begrep som beskriver de formene for kommunikasjon som er nødvendig for å kunne delta på alle plan i samfunnet.

2.1.1 Tilgang til offentligheten: Medienes rolle

Kommunikative ressurser er en viktig kanal for tilgangen til offentligheten, og mediene fungerer i denne sammenhengen som et bindeledd mellom medborgerne og den offentlige debatten (Skogerbø 1998a: 82). Mediert politisk kommunikasjon har blitt et sentralt element for politikere i de fleste demokratier. Selv om den direkte deltakelsen i politikken fortsatt er en del av den politiske hverdagen, foregår mesteparten av kommunikasjonen gjennom media. Media har hatt en sentral rolle i mange av hendelsene i løpet av 1900-tallet, selv om media alene på ingen måte kan gis ansvaret for hendelsene. Hendelser som andre verdenskrig, Vietnam-krigen, Watergate-skandalen og 11. september 2001 har blitt preget av den posisjonen media har i samfunnet (Bennett og Entman 2000: 1).

Mediene fungerer ikke bare som en kontroll mot makthaverne, men brukes også aktivt av myndighetene til å spre informasjon. Allerede i 1769 utstedet regjeringen i Wien følgende:

”For at avisskriverne skal kunne vite hvilke innenlandske bestemmelser, foranstaltninger og andre forekommende saker som er egnet for publikum, skal disse sammenfattes ukentlig av myndighetene og leveres avisforfatterne” (Habermas 1991: 20).

Hvilket betyr at myndighetene mente at pressen var en velegnet formidlingskanal overfor publikum. Det er selvfølgelig også betenkeligheter knyttet til dette fordi det her tas utgangspunkt i at myndighetene selv skal bestemme hva som er ”egnet for publikum”. Kort sagt kan dette sammenlignes med at regjeringens ulike departementer i dag sender ut pressemeldinger. Videre har flere regjeringer opprettholdt denne tradisjonen ved å sende ut gjennomganger av regjeringens arbeid den siste tid.

Media har også en viktig rolle for å være med på å både skape og å opprettholde nasjonal tilhørighet og identitet, informere borgerne og stille seg kritisk til makthaverne, både politikere og næringsliv. Dette er argumenter for den frie presse, og mye grunnen til at pressen og media har en særstilling, ofte med fordeler som gis i uttrykk i form av økonomisk støtte, direkte eller indirekte. Fellestrekket er at det foregår i den offentlige sfære hvor alle i utgangspunktet skal ha lik mulighet til å delta.

Den medierte politikken er med på å skape debatt i offentligheten. Det er like fullt slik at denne kommunikasjonen ikke når alle, noe som også kan ha innvirkning på den demokratiske kvaliteten på diskusjonen (Entman og Bennett 2000: 9). Selv om ikke alle deltakere i offentligheten er en del av den politiske offentligheten, er det et mål at alle har tilgang til den politiske offentligheten. Deltagelse i den offentlige debatten kan forstås på flere nivåer, hvor det laveste nivået er en passiv deltakelse der en bare mottar budskap uten å gi noe tilbake. Det høyeste nivået vil da være en som aktivt deltar i den offentlige debatten. Entman og Bennett (2000: 2-5) skiller mellom 'public sphere' og 'policy sphere'. Den politiske sfæren er ifølge dem en del av offentlige sfæren, men den er litt mer utilgjengelig fordi det forutsettes at det innen denne sfæren diskuteres politiske temaer som omfatter myndighetene. Sett i forhold til universelle tjenester er det den offentlige sfæren som her er interessant. Det er viktig å kunne delta i en demokratisk debatt, men i det er ikke all relevant informasjon som omfattes av begrepet politiske sfære. Statlig informasjon befinner seg ikke nødvendigvis innen den politiske sfæren, men er like fullt viktig. Denne informasjonen blir samtidig mer og mer elektronisk, samt at andre "offentlige" tjenester som for eksempel bank også i større grad flyttes over til elektroniske løsninger. Det er mange forutsetninger for at alle skal ha lik tilgang til å bruke disse tjenestene, ikke minst tilgangen til en datamaskin og kunnskapen til å bruke denne maskinen. Dette er områder som kan sies å være viktige for demokratiet. Like fullt er den viktigste forutsetningen at alle har den samme tilgangen til infrastrukturen som distribuerer informasjonen.

I det moderne samfunn er retten til informasjon knyttet til å ha innsynsrett og muligheten til å vite hva som skjer i samfunnet. Gjennom denne informasjonstilgangen vil også innbyggerne ha mulighet til å ta avgjørelser som gjør det mulig å være en samfunnsborger. Denne tilgangen garanterer ikke at folk vil bli mer aktive eller samfunnsbevisste, men uten tilgang minskes også muligheten til å kontrollere myndighetene. Det blir også vanskelig å vite hvorfor vedtak fattes og hvem som har påvirket beslutningstakerne til å fatte disse beslutningene (Raboy 1995: 52). Retten til denne informasjonen er lik hos alle i et samfunn, men det vil ikke si at alle benytter seg av denne retten. Derfor har også mediene en viktig funksjon i forhold til å formidle informasjonen til den offentlige sfæren.

Medienes utvikling

Mediene er i en konstant utvikling, både innholdsmessig og teknologisk. En side ved elektronisk kommunikasjon, og da verdensveven spesielt, er den økte tilgangen til informasjon på kort tid. Selv om en aldri kan være helt sikker på kvaliteten av denne informasjonen, er den langt raskere tilgjengelig enn tidligere. Det offentlige har også tatt i bruk disse tekniske mulighetene og legger ut mer og mer informasjon på verdensveven og oppfordrer også brukerne til å hente informasjonen derfra. I tillegg har mange private tjenester kommet over på internett. Alt fra banktjenester og levering av selvangivelsen til kjøp av musikk. Derfor er også tilgangen til det elektroniske nettverket viktig både som borger og forbruker. Det ligger en mulighet i informasjonsteknologien til å styrke demokratiske rettigheter, forutsatt at den brukes riktig og at alle har tilgang (Brants 1996: 58).

2.1.2 Deltakelse

Elektronisk kommunikasjon kan fungere som en døråpner for økt deltakelse i den offentlige sfæren, forutsatt at medborgerne har tilgang. Det har vist seg at terskelen for å publisere innhold på internett er lavere enn for andre medier (Brants 1996: 58). Det kan være flere forklaringer til dette, men en viktig grunn er at muligheten til å publisere er stor når tilgangen først er der. Denne muligheten har gjort at internetts struktur av enkelte entusiaster blir hyllet som åpen og uten det tradisjonelle makthierarkiet. Det har blitt gjort sammenligninger med de greske bystatene fordi alle har en mulighet til å si sin mening. Ifølge dette synet blir elektronisk kommunikasjon, og internett spesielt, en bidragsyter til gjenopprettingen av det direkte demokratiet som det var i de greske bystatene (Brants 1996: 62). I en romantisering av det greske bystatssamfunnet, kan en lett glemme at det ikke var alle som hadde stemmerett, bare voksne menn med eiendom. Slaver, kvinner eller eiendomsløse var ikke med på å ta avgjørelser.

Skaper elektronisk kommunikasjon økt deltakelse i offentligheten?

Selv om de fleste demokratiske stater har en form for representativt demokrati, er det ofte et uttalt mål at flest mulig av innbyggerne skal ha et aktivt forhold til samfunnet. Et representativt demokrati forhindrer ikke aktiv deltakelse og engasjement, men når det er snakk om å ta i bruk IKT-teknologi for å fremme demokratiet, er det ikke for å endre på de grunnleggende strukturene i det representative demokratiet (Brants 1996: 64). I dagens samfunn oppfattes det som om deltakelsen er nedadgående (for eksempel synkende valgdeltakelse), og derfor kommer muligens entusiasmen for at den nye teknologien skal

endre dette fordi en lettere kan bli hørt direkte gjennom brukt av internett, for eksempel gjennom å stemme direkte på saker ved hjelp av internetteknologi. Dette er eksempler på hvordan internett kan brukes for folk for å påvirke samfunnet rundt seg.

Siden internett kan forstås som et toveis kommunikasjonsmiddel har også myndighetene mulighet til å spre informasjon ved hjelp av denne informasjonskanalen. Bruk av ny teknologi kan gi mange positive utslag for myndigheter, blant annet kan det være store økonomiske besparelser, selv om en tar med kostnadene ved utvikling av fullgode systemer. Det kan også ha effekter som øker de demokratiske funksjonene i et samfunn, men som nevnt over, det er ikke alltid dette er grunnen til at myndighetene går inn for et system, selv om det kan brukes som argument i festtaler. Her er skal det nevnes at det er store forskjeller og ikke mulig å tegne noe generelt bilde. Motivene for beslutningstakerne kan være svært ulike. Fra myndighetenes side er det som oftest forsøk på å ta i bruk IKT for å spre informasjon, og i svært liten grad for å skape mer aktive borgere og et mer direkte demokrati (Brants 1996: 64).

Det finnes eksempler som viser at bruk av elektroniske kommunikasjonstjenester, som for eksempel e-postaksjoner, kan ha effekt. Dette brukes også som argument for at internett har en demokratiserende funksjon. Slike funksjoner gjør det mulig å la alle bli hørt, ikke bare de som har ressurser til å komme i personlig kontakt med beslutningstakerne. Alle blir med andre ord tilsynelatende likestilt. Sett i et slikt perspektiv vil det si at bruk av IKT-teknologi kan gjøre at flere blir en del av den offentligheten som Habermas etterlyser i en offentlighet fri for kommersielle innslag. Innbyggere i et samfunn blir sidestilt ved at alle har lik mulighet til å diskutere, ha en mening og ytre den, uten å nødvendigvis måtte ha kontakter med spesielle personer eller grupper for at den skal kunne bli hørt. Internettentusiastene fremhever at en også slipper unna det kommersielle presset som mange andre massemedier er preget av. I kyberrommet kan en ytre seg fritt uten et kommersielt eller politisk press (Dahlberg 1998: 72-73). Selv om det fortsatt finnes steder i kyberrommet hvor det kommersielle presset er lite, er det mye som tyder på at det øker i forhold til bruk av elektronisk kommunikasjon, både i form av såkalt "spam" (reklame på e-post) og i forhold til innholdet på verdensveven. En forklaring på den økte bruken av for eksempel reklame er at kravet om inntjening for selskapene som lever tjenester, som nyhetsmediene.

Den fysiske tilgangen til bruk av elektroniske tjenester har hele tiden økt siden 1990-tallet, men økt tilgang garanterer ikke i seg selv en økt deltakelse. Diskusjonen rundt tilgang er like fullt viktig i denne sammenheng. En kan ikke forutsette at alle er politiske dyr som

søker informasjon av politisk karakter. Mange gjør sin borgerplikt (som å stemme) uten å vise ytterligere interesse. Flere diskusjonsgrupper på internett er store i omfang, men ikke store i antall deltakere (Brants 1996: 66-67).

Økt bruk – en politisk målsetning

Det er et uttalt politisk mål at flere skal ta i bruk IKT-tjenester (eEurope 2005), og mer og mer offentlig informasjon legges ut på internett. I enkelte tilfeller går det så langt at den eneste måten å få tilgang på tjenester er gjennom bruk av internett, som for eksempel på Universitetet i Oslo hvor alle studenter må semesterregistrere seg på internett. Det er likevel slik at mange av disse tjenestene er rettet mot grupper som befinner seg godt innen de deler av befolkningen som kan betegnes som storbrukere av IKT. Men det er også slik at enkelte banktjenester har utviklet seg til å bli dyrere i bruk når en velger å benytte seg av personlig kontakt, noe som er med på å tvinge brukerne over på nye brukerplattformer.

Selv om alle i teorien har de samme demokratiske rettighetene vil det ikke si at det er slik at utøvelsen av disse rettighetene er likt fordelt i et samfunn. Økt tilgang til informasjon og dialog øker også muligheten til full deltakelse i demokratiet. Kommunikasjonsmediene gir en bedre mulighet til å nå disse målene, og universelle tjenester har vært, og kan fortsatt være, et viktig virkemiddel ved å sikre kommunikasjonskanaler til alle i et samfunn. I USA har dette vist seg vanskelig, ikke minst på grunn av de store skjevhetene i hvem som eier en datamaskin. Det gjør at tilgangen til informasjonsnettverk kan kalles et klasseskille, eller et digitalt klasseskille, hvor de rike (og gjerne hvite) har full tilgang, mens den fattige delen av befolkningen (som gjerne er farget) ikke har den samme muligheten (Esrock og Monberg 2000: 88). Et viktig virkemiddel for å motvirke slike skiller er å øke brukerkompetansen for alle deler av befolkningen.

Dette problemet kan ikke universelle tjenester alene løse fordi det går dypere i de økonomiske skillene som finnes i mange samfunn. Universelle tjenester kan sikre at alle har den samme potensielle tilgangen til en rimelig lik pris, men det forutsetter at reguleringsmyndigheter setter like krav til distributørene i hele samfunnet. I Sverige har utbyggingen medført at tilgangen til bredbånd i første omgang har kommet de som bor tett til gode fordi det er billigere å installere bredbånd i bystrøk enn i villastrøk. Det gjør at også de med lavere inntekter får tilgang til bredbånd for rundt 200 kroner i måneden, slik at andre leverandører er nødt til å konkurrere med dette når de skal levere tjenester (OECD 2001: 17).

Eksempelet fra Sverige er nok mer et unntak enn regelen. Det er ofte en sammenheng mellom utdannelse, inntekt og bruk av ny teknologi (Kelly 1998: 148). Det er vanskelig å regulere hvem som skal bruke en tjeneste, men det er mulig å regulere hvem som skal ha tilgangen til tjenesten. Hvis deltakelse i samfunnet er en målsetning, bør også myndighetene sørge for at alle har de samme mulighetene. Regulering av tjenester kan begrunnes ut i fra et ønske fra myndighetene om å omfordele samfunnets ressurser (som illustreres i kapittel 1.2). Derfor kan regulering sees ut i fra et velferdsperspektiv fordi goder i samfunnet bør fordeles jevnt. Hvilke goder det gjelder er avhengig av samfunnet.

2.2 Regulering: Rettferdig fordeling av ressurser?

Det er en lang tradisjon for å regulere tjenester som ansees for å grunnleggende, og telefoni er en av disse. Kommunikasjon i et samfunn er viktig fordi det sikrer at innbyggerne er autonome og at de kan benytte seg av sin yringsfrihet. Målet med en slik regulering er å sikre at alle har tilgang til rimelige tjenester til rimelig lik pris. Prinsippet om universelle tjenester kan derfor forstås som at en tjeneste skal leveres til alle under de samme forutsetningene.

Where the demand for a good or service is considered a common necessity for the public at large, and the supply conditions are such that the public may not be provided with reasonable prices, the government may regulate to ensure that they are (Melody 1997: 14).

I mange land har det vært en oppfatning om at monopoler ville gi den største samfunnsøkonomiske gevinsten. Et monopol kan oppstå på ulike måter og det kan skilles mellom ”de facto” og ”de jure”. De facto vil si at det er et reelt monopol, som vil si at en aktør har et monopol uten at det er gitt en eksklusiv rett til å ha dette monopolet. De jure er et monopol som er gitt i henhold til loven, hvilket er tilfelle hvis en aktør får en eksklusiv rett fra lovgiver. Utstrekningen på et monopol kan variere. I Norge hadde Televerket et de jure nasjonalt monopol frem til 1995. I Danmark var det flere aktører med regionale de jure monopoler. I Finland var de kooperative selskapene lenge i en de facto monopolsituasjon.

Utvikling av reguleringsregimer

Monopoler står i et motsetningsforhold til konkurranseregulering. En begrunnelse for å ha monopoler er fordi det ansees for å være mest samfunnsøkonomisk lønnsomt å ha et selskap som besørger alle tjenestene innen et geografisk område. Et slikt monopol, de jure eller de

facto, har blitt betegnet som et "naturlig monopol". Dette betyr at samfunnsøkonomisk vil ett selskap kunne levere de billigste og beste tjenestene (Storsul 2002a: 92). Det blir mindre kostbart for samfunnet å ha ett selskap enn mange. Dette er en argumentasjon som kan spores tilbake til 1800-tallet og diskusjonene rundt organiseringen av telegrafene i mange europeiske land. Myndighetene i disse landene anså det ikke som samfunnsøkonomisk lønnsomt å ha konkurrerende selskap som bygger parallelle nett. Likevel var det ikke gitt at alle deler av en sektor skulle være omfattet av monopol. Innen telesektoren kan det for eksempel være riktig at nettverket er et monopol, men det betyr ikke at salget av alle tjenester skal omfattes av dette (Baldwin og Cave 1999: 10-11). Et problem med dette er at selskapet som eier nettverket også kan selge tjenester til brukerne. Det kan skape en interessekonflikt hvis det er andre aktører som leier kapasitet på nettverket for så å videreselge tjenestene. En nettverkseier kan i denne sammenhengen misbruke sin markedsdominerende posisjon. I Norge selger Telenor tjenester til brukerne samtidig som selskapet selger tjenester til andre selskap, som så selger disse tjenestene videre til brukerne. Et problem som kan oppstå er at Telenor kan ta høyere pris på videresalget slik at konkurrentene ikke kan konkurrere med de prisene Telenor selv har ute i markedet. For å unngå en slik situasjon blir dette regulert.

Et argument for å ha en monopolleverandør er at dette selskapet er fokusert på oppgaven og derfor har muligheten til å utnytte ressursene best mulig ut i fra de premissene som ligger til grunn. Selv om dette ikke er en nordisk modell har den fungert spesielt bra i Norden, mye fordi i de nordiske landene var det politisk vilje til å støtte opp og la teleselskapene gjøre jobben sin (Melody 1997: 16-18). Det vil si at teleselskapene i de nordiske landene har klart å gjennomføre de politiske målsetningene som ble satt.

Choosing the right strategy for regulating matters. A regulatory system will be difficult to justify – no matter how well it seems to be performing - if critics can argue that a different strategy would more effectively achieve relevant objectives (Baldwin og Cave 1999: 34).

Et reguleringsregime er i seg selv ikke i en statisk tilstand, men utvikler seg over tid på samme måte som samfunnet gjør, og begrunnelsen for å regulere for eksempel telesektoren har også endret seg. Det har vært en utvikling i holdningene til det statlige engasjementet når det gjelder utbygging av nettverk. Selv om det alltid har vært politisk uenighet i forhold til valg av regulering, var det i mange europeiske land inntil 1980-tallet et dominerende syn at eksklusive rettigheter i bytte mot et landsdekkende eller regionalt nettverk var den beste løsningen. I dag er det dominerende synet at en markedsstyrt konkurranse er den beste

løsningen. Selv om staten kan være en eier i selskapet blander den seg ikke inn i selve driften av selskapet, men velger i stedet å legge rammer og betingelser for hele sektoren (Noam 1992; Skogerbø og Storsul 2003; Ungerer 1995).

For ulike reguleringsformer er det en dikotomi mellom pålagt regulering og selvregulering som to ytterpunkter. Telepolitikken har gått gjennom en lang utvikling frem til det systemet som i dag domineres av EUs politikk. Gjennom pålegg kan myndighetene ved hjelp av lovgivning gripe direkte inn og legge premissene, mens gjennom frivillighet kan en sektor selv opprette en form for selvjustis og dermed regulere seg selv uten at myndighetene griper inn. Dagens regulering ligger et sted midt i mellom frivillighet og pålegg. Det er både frivillighet og krav, som direktivet om universelle tjenester. Bransjen har en egeninteresse av å samarbeide, for på den måten å unngå pålegg, men det betyr ikke at det er selvregulering fordi det er ingen intern-justis i telebransjen, slik det for eksempel er innen journalistikken (Vær varsom-plakaten). Hoveddelen av reguleringen er lagt til de nasjonale reguleringsmyndighetene, men også EUs reguleringsmyndigheter, DG for Information Society og EF-domstolen kan gripe inn i tvilstilfeller. Her vil det være naturlig å ta utgangspunkt i de tradisjoner EU har lagt til grunn. I en rekke saker har reguleringsansvaret beveget seg fra medlemsstatene til et europeisk nivå (Baldwin og Cave 1999: 150). Dette vil jeg komme tilbake til i neste kapittel.

2.2.1 New Public Management

Siden 1980-tallet har offentlig sektor i mange land vært gjennom en reformbølge hvor liberalisering og avmonopolisering har vært sentrale virkemidler. Denne reformen kalles med en samlebetegnelse "New Public Management" (NPM) (Christensen og Lægreid 2001). NPM er i seg selv ikke en teori med en klar definisjon, men beskriver mer en trend av hvordan offentlig sektor har utviklet seg.

I en nordisk kontekst har uttrykket "modernisering av offentlig sektor" vært mye brukt, og beskriver på mange måter de samme prosessene. Ved at det har vært et ideologisk skifte, har også synet på offentlig sektor endret seg. Offentlig sektor blir i større grad sett på som byråkratisk og lite effektiv. I NPM ligger det ideer og forestillinger om hvordan offentlig sektor kan organiseres bedre, blant annet ved forminskning av offentlig sektor og at servicefunksjoner privatiseres eller organiseres som i det private (Klausen og Ståhlberg 1998).

Dette kommer blant annet til uttrykk i hvordan reguleringsorganene har endret status. Tradisjonelt har staten hatt integrerte reguleringsorganer sammen med de sentrale forvaltningsorganene. I løpet av de 20 siste årene har disse reguleringsorganene i større grad blitt fristilt fra forvaltningsorganene, og gjerne blitt gitt nye navn, som det norske Post- og teletilsynet. De har blitt autonome organer som er uavhengige av politisk styring. Dette er også et resultat av EU-tilpassing. Tradisjonelle statlige funksjoner har blitt mer markedsrettet, og selv om myndighetene kan ha eierinteresser, har den politiske kontrollen blitt svekket (Christensen og Lægreid 2001: 87-89).

2.3 Hvorfor endres regulering?

Hvis et kabelselskap formidler teletjenester gjennom kabelen blir denne delen regulert som telefoni, og ikke som kringkasting. Når den samme tjenesten kan levers over flere ulike typer nett, er det et mål å tilpasse reguleringen slik at tjenesten blir regulert likt.

Reguleringen av telesektoren har gått fra å være teknologispesifikk til å bli mer teknologinøytral ved at hele kommunikasjonssektoren reguleres likt. Det vil si at bruk av telenettet var ulikt regulert enn for eksempel kringkastingsnettet. Ulike formidlingsnettverk var regulert ulikt ut i fra hvilke formål disse nettverkene hadde. Med teknologinøytral regulering reguleres alle nett likt. Et viktig argument for å ha teknologinøytral regulering er ut i fra at den teknologiske utviklingen gjør det mulig å formidle ulike typer tjenester over samme nett. Det er i dag en målsetning fra EUs side at det er mest mulig teknologinøytral regulering. Med teknologinøytral regulering kan konkurranselovreguleringen i større grad brukes likt i forhold til ulike typer aktører innen en sektor. Teknologisk endring kan være en forklaring på reguleringsendring, men det er ikke den eneste, og ikke nødvendigvis den avgjørende faktoren som fører til endring.

Samspill mellom samfunn og teknologi

Telepolitikken utvikling kan forklares både teknologisk og sosialt. Det er like fullt klare spor av teknologideterministiske holdninger i den argumentasjonen som ligger til grunn for mange politiske vedtak. Selv om andre faktorer også spiller en rolle, er det en tendens til at disse kommer i bakgrunnen.

I synet på hva det er om driver utviklingen i samfunnet kan det settes opp en dikotomi mellom teknologisk og kulturell determinisme (Winston 1990: 56). En teknologisk determinist vil hevde at på grunn av teknologisk utvikling har det skjedd samfunnsendringer, mens det for en med et kulturdeterministisk syn det viktig å se på den sosiale konteksten for teknologi.

For industrien kan det være en fordel at myndighetene har en teknologipositiv innstilling til å endre reguleringen i takt med den teknologiske utviklingen. Med en positiv innstilling blir det også lettere å godta endringer som en nødvendighet. Hvis for eksempel internett ikke blir ansett for å være en nødvendighet vil det være lettere for en reguleringsmyndighet å ikke legge til rette for en utbredelse av den nødvendige teknologien. Selv om politikere kan være negative til konsekvenser av nye medier/teknologier, er det like fullt en tendens til at beslutningstakerne gir etter fordi de ikke ser at det er noen mulighet til å stanse utviklingen.

I den daglige medieomtalen av teknologi kan det ofte fremstå som teknologien utvikles veldig raskt. På midten av 1990-tallet var internett, ifølge mediene, plutselig over oss. Teknologisk har internett eksistert siden slutten av 1960-tallet, og siden begynnelsen av 1990-tallet i den formen vi i dag kjenner det. Det vil si at internetteknologien har utviklet seg over mange tiår, noe som understreker at utviklingen av en teknologi og når den tas i allmenn bruk ikke har noen nødvendig sammenheng (Williams [1972] 1992: 8). Videre er det ikke gitt at en teknologi brukes til det den i utgangspunktet var tiltenkt (ibid: 9). SMS er et eksempel på dette. Det var en teknologi som var innarbeidet i GSM-teknologien, men fra teleselskapenes side var det ikke forventet at det skulle få den utviklingen den har fått. Ut i fra dette er det derfor ikke nok å forklare reguleringsendring ut i fra teknologisk utvikling. Siden kunnskapen om utviklingen finnes må det finnes andre grunner til å endre reguleringen enn bare teknologien.

Innen telesektoren kan det være andre beveggrunner for å argumentere for en reguleringsendring enn bare den rent teknologiske utviklingen. En reguleringsendring vil også kunne ha store økonomiske konsekvenser. Kommunikasjonssektoren har blitt en av verdens største økonomiske sektorer, og kan sies å være den fremste eksponenten for det som kalles for en globalisert økonomi. Dereguleringen av kommunikasjonssektoren muliggjorde fusjonering av tidligere nasjonale selskap, samt at økt konkurranse har vært med på å bidra til å gjøre denne sektoren større.

2.3.1 Ideologi og teknologi

De ideologiske endringene som vant gjennom på 1980-tallet, beskrevet gjennom NPM, har vært en viktig drivkraft i reguleringsendringen for telesektoren. Grunnene til disse ideologiske endringene er flere. Innen kommunikasjonssektoren er det viktig å se på den internasjonale konkurransesituasjonen. I Europa, og innen Kommisjonen spesielt, ble det sett på med bekymring hvordan kommunikasjonssektoren i Europa tapte terreng i forhold til USA og Japan. Det ble derfor lagt stort press på for å endre reguleringen slik at det ble åpnet for en mer internasjonal orientering i Europa (Ungerer 1995).

Det kan derfor se ut til at den teknologiske argumentasjonen brukes som en brekkstang fordi de økonomiske argumentene ikke alltid er like populære hos beslutningstakerne fordi den muligens oppfattes som mer kontrollerbar enn teknologien. "Technology is an ingredient in power struggles, both domestic and international – a fact which is ignored when the focus remains trained on technological developments" (Skogerbø 1998b: 56).

2.3.2 Konvergens

Selv om et teknologideterministisk utgangspunkt ikke vil kunne forklare samfunnsendring kan ikke den teknologiske utviklingen oversees. Den teknologiske utviklingen er sammen med politiske og sosial endringer en viktig faktor for samfunnsendring. Som jeg har vist er det ikke teknologien alene som er drivkraften i endringene. Konvergens beskriver en sammensmelting av ulike teknologier, som kan gjøre at det kan fremstå som ny teknologi. Det er et sammensatt begrep som inneholder mange ulike konstellasjoner, hvor digitalisering av kommunikasjonsteknologi er en del av det.

Skogerbø (1998b: 53) henviser til Jan van Cuilenburgs og Paul Slaas definisjon av konvergens. Begrepet deles i tre ulike deler; nettverkskonvergens, tjenestekonvergens og markedskonvergens, og bare en av disse kan relateres direkte til teknologisk utvikling (nettverkskonvergens) som gjør det mulig å sende digitaliserte signaler gjennom nettverk som tidligere var separate. Tjenestekonvergens referer til sammensmeltingen av ulike medier som resulterer i nye medietyper, som nettaviser. Dette er et resultat av nettverkskonvergens og digitalisering. Markedskonvergens er mer et resultat av et liberalisert marked enn av teknologi, hvor sektorer som før var avskåret fra hverandre, som kringkasting og telekommunikasjon nå finner sammen i enda større konsern. Dette gir myndighetene utfordringer når det gjelder regulering og markedsrett, noe som gjør at diskusjonen rundt de

nye mediene ikke bare kan fokusere på teknologi, men også må se på faktorer som eierskap, markedsandeler og mediestruktur (Skogerbø 1998: 54).

Nettkonvergens åpnet det for en reguleringsdebatt hvor det ble tatt sterkt til orde for blant annet en mer teknologinøytral regulering. I denne debatten, som oppstod for fullt på 1990-tallet, var det også en debatt om på hvilket nivå reguleringen skulle skje. Telekommunikasjon ble ansett for å være et industrielt anliggende og var derfor allerede tatt opp på EU-nivå. Dette vil jeg diskutere videre i neste kapittel.

2.4 Informasjonssamfunnet – en ny hverdag?

Konvergens mellom tele-, data- og kringkastingsteknologien har vært med på å skape en debatt om samfunnet er på vei inn i en ny tidsalder. Uttrykket ”informasjonssamfunnet” blir mye brukt uten at det spesifiseres.

Informasjonssamfunnet som uttrykk består av mange elementer som er kontroversielle, og det vil være mer riktig å si at uttrykket i større grad beskriver at samfunnet utvikler seg i en retning av at kunnskap og informasjon har fått et større fokus og blitt mer viktig kulturelt sett enn hva det var tidligere. Samtidig er det slik at kunnskap alltid har vært viktig, og informasjon er en del av denne kunnskapen. Det er vanskelig å trekke et klart skille mellom industrisamfunnet og informasjonssamfunnet fordi det ikke er nok å basere seg på bare de teknologiske sidene for så å forklare samfunnsutviklingen ut i fra dette. Det blir teknologisk determinisme. Siden samfunnet og teknologien er i stadig utvikling er det ikke enkelt å trekke et skille, men i stedet peke på trender i samfunnsutviklingen.

1900-tallet har generelt blitt kalt industrisamfunnet fordi industrien utgjorde en viktig del av samfunnet både økonomisk og kulturelt. Industrien utgjorde en stor andel av de industrialiserte landenes økonomiske fundament og det var en viktig arbeidsplass for mange. I Norge er fortsatt industriarbeiderlønn en viktig målestokk i lønnsforhandlingene. Ved å introdusere uttrykket informasjonssamfunnet, kan det bety at industri ikke lenger er en like viktig del av samfunnet, eller at det ikke utgjør en like stor del av samfunnet og at det for eksempel er andre kulturelle inntrykk som preger samfunnet i større grad enn industrien. Sett bort i fra de økonomiske faktorene, kan det også være relevant å se hvor den største delen av

arbeidsstokken har sin arbeidsplass. Arbeidsplassene kan i like stor grad som de økonomiske faktorene være med på å prege samfunnet.

Konvergens mellom tele og data har gjort det mulig for langt større grupper å få lett tilgang til informasjon. Distribusjonen har blitt enklere, og gjennom telenettet kan en bygge opp et stort nettverk som inkluderer banker, skoler, offentlig og privat informasjon. Dette nettverket er teknologisk tilgjengelig, men det setter ikke nødvendigvis et skille mellom informasjonssamfunnet og industrisamfunnet. Et nettverk som gjør det mulig å handle i samtid globalt har blitt et symbol for det som kalles ”den nye økonomien” som var dominerende på slutten av 1990-tallet (Castells og Himanen 2002: 2). Dette er en del av informasjonssamfunnet ved at avstanden i tid og rom har blitt mindre kommunikasjonsmessig (Webster 1995).

Økonomisk har det IKT-relaterte næringslivet i løpet av det siste tiåret satt større preg på den vestlige verden, og ”dotcom-boblen” som sprakk er et eksempel på det. Det er likevel ingen klare skiller mellom IKT og industri. Selskap som tidligere var en del av den tekniske industrien kan nå kalles en del av IKT-industrien, uten at selskapet har endret seg betydelig. Store internasjonale selskap som Siemens og Sony kan være en del av den tradisjonelle teknologiske industrien samtidig som de er en del av IKT-industrien. Det kan derfor være vanskelig å si hvor stor del av et lands BNP som utgjøres av IKT.

En annen betegnelse som kan benyttes er ”kunnskapssamfunnet”, fordi det er mer omfattende og beskriver i større grad at en selger kunnskap fremfor industrivarer. Like fullt er det en form for kunnskap som leder til et industriprodukt. Det er likevel en endring i verdenssamfunnet ved at den vestlige delen av verden ikke lenger er like mye tradisjonell industri fordi det er andre deler av verden som produserer disse varene billigere. Samtidig er det vanskelig å skille mellom hva som er kunnskap og ikke-kunnskap, eller informasjonssamfunn og ikke-informasjonssamfunn. Det kan bli et kunstig skille fordi alle ledd i en prosess forutsetter kunnskap og tilgang til relevant informasjon for å kunne utføre et arbeid.

[...] such divisions between the 'thinking' and the 'doing' are extraordinarily hard to accept – where does one put operation of computer numerical control systems or the line management functions which are in integral element of production? (Webster 1995: 12.)

Elektronisk kommunikasjon har hatt kulturelle effekter på vår verden, blant annet gjennom at informasjonstilgangen er langt større og det er mulig å raskt få frem ulike versjoner av hendelser. Det er likevel vanskelig å si at det har hatt større effekt på samfunnet enn andre teknologiske nyskapinger som har blitt gjort tilgjengelig for allmennheten, som for eksempel bilen. Det har blitt fremmet påstander om at for eksempel internett vil kunne endre de sosiale spillereglene, og selv om kunnskap over den rådende teknologien er viktig, er erfaring fra allmenngjøringen av annen teknologi at det fortsatt har vært sosiale skiller. Dette er fordi det er andre kulturelle faktorer som er med på å bestemme sosiale skiller enn bare teknologi.

Hvor vidt vi i dag befinner oss i et informasjonssamfunn eller fortsatt er i industrisamfunnet er altså avhengig av hva som vektlegges. I den grad et samfunn skal beskrives med enkeltuttrykk kan dagens situasjon beskrives som en overgangsfase. Fokuset på IKT er enormt, og det har begynt å få en økonomisk betydning. Det har vært en trend siden 1960-tallet at kunnskap i seg selv har blitt en vare, men hvor står denne "kunnskapsvaren" i forhold til de tradisjonelle industrivarene? Som jeg har vist er det ikke bare en faktor som avgjør hvor vidt samfunnet har gått over til en ny tidsalder, og i sammenheng med informasjonssamfunnet er det lite som tyder på at dette har funnet sted.

2.4.1 EUs tilnærming til informasjonssamfunnet

Informasjonssamfunnet er et uttrykk som går igjen i EUs dokumenter når IKT omtales. Utgangspunktet og fokuset er på den teknologiske og næringspolitiske siden. Selv om IKT-industrien ennå ikke utgjør mer enn 2,5 prosent av EUs BNP,¹² er det store forventninger til at dette vil vokse i de neste årene (COM (2003) 65: 3). Ut i fra disse premissene mener EU at Europa kan dra nytte av de teknologiske mulighetene, men det forutsetter at denne teknologien er tilgjengelig.

Det gis ingen konkret definisjon av hva informasjonssamfunnet er eller inneholder. I handlingsplanen eEurope 2005 beskriver EU sitt syn:

Formålet med denne handlingsplan er at skabe gunstige rammer for private investeringer og for jobskabelse, øge produktiviteten, modernisere offentlige serviceydelser og give alle mulighed for at deltage i det globale informationssamfund. eEurope sigter derfor mod at fremme udviklingen af sikre

¹² Selv om BNP i utgangspunktet refererer til en nasjon og det kan virke litt unaturlig å bruke det om EU, er det et uttrykk EU selv bruker. Derfor velger jeg å bruke det.

tjenester og applikationer samt sikkert innhold på grunnlag af en alment tilgjengelig bredbåndsinfrastruktur (eEurope 2005: 2).

Formålet med dette er å gjøre "...Europa til den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserte økonomi i verden innen 2010, med øget beskæftigelse og social samhörighet." (eEurope 2005: 2). Slik jeg forstår EU og hva som menes med informasjonssamfunnet så skal Europa gjennom en aktiv tilpassing til IKT styrke Europa økonomisk i forhold til andre konkurrerende regioner som USA og Japan. Dette er en videreföring av den politikken som EU lenge har hatt i forhold til kommunikasjonssektoren, og som blant annet har kommet frem i Bangemann-rapporten.¹³

In order to function properly, the new market requires that all actors are equipped to participate successfully or at least that they do not start with significant handicaps. All should be able to operate according to clear rules, within a single, fair and competitive framework (Bangemann-rapporten 1994: 12).

I forhold til diskusjonen rundt hva innholdet i informasjonssamfunnet er, tar ikke EU noe klart standpunkt til dette. Når uttrykket informasjonssamfunnet brukes er det mer en beskrivelse av hvordan EU ser på den teknologiske utviklingen og hvilke muligheter dette gir. Videre ser EU på de utfordringene dette gir for regulering og annen relatert politikk.

2.5 Innholdet i universelle tjenester

Hvis det er slik at realiseringen av informasjonssamfunnet er et politisk mål, avhenger det av gode kommunikasjonsmidler. Det forutsetter at alle også har tilgang til disse kommunikasjonsmidlene. En rettferdig fordeling av kommunikative ressurser blir derfor viktig. Gjennom å bestemme at bestemte tjenester skal være universelt tilgjengelig kan myndighetene gjennom regulering sørge for at de kommunikative ressursene blir rettferdig fordelt.

¹³ Bangemann-rapporten kom i 1994 som et forslag fra Kommissjonen på hvorfor og hvordan telesektoren kunne omorganiseres for å møte utfordringene fra teknologisk utvikling, økonomiske faktorer og konkurranse fra USA og Japan. Utredningen ble ledet av Martin Bangemann, som da var kommisjonær for daværende DG XIII (som nå heter DG Information Society). Rapporten ble i realiteten et forarbeid til EUs grønnebok om konvergens i 1997.

Rettferdig fordeling av kommunikative ressurser i et samfunn er grunnleggende i et liberalt demokrati fordi det er en forutsetning for tilgang på informasjon, som igjen er en forutsetning for å kunne gjøre reelle valg i sine liv (Storsul 1997: 6). Universelle tjenester er et mulig virkemiddel for å nå disse målene. Selv om universelle tjenester som begrep i utgangspunktet var knyttet til telefoni, er det i dag mer dekkende å bruke uttrykket kommunikative ressurser. På grunn av teknologisk utvikling og konvergens mellom tele, data og kringkasting er det ikke lenger viktig å snakke om det rene telenettet. Kommunikasjonstjenester kan leveres over ulike nett. I tillegg er det også andre tjenester enn rent taletelefoni som leveres, blant annet internettrelaterte tjenester. Dette er tjenester som alle dekkes godt av begrepet kommunikative ressurser (Storsul 1997). Kommunikative ressurser kan innbefatte mer enn elektroniske kommunikasjonsmidler, men siden det er universelle tjenester og demokrati som er temaet for denne oppgaven vil fokuset være på det som er kjent som telekommunikasjonstjenester.

2.5.1 Historisk bakgrunn og utvikling

Universelle tjenester som begrep har sin opprinnelse i USA. Fra begynnelsen av 1900-tallet argumenterte det største selskapet, AT&T, for ett nettverk som koblet sammen alle abonnenter i ett nett. Det ble argumentert med at "only a system that was universal, independent and intercommunicating could realize the telephone's potential". En slik situasjon ville gitt AT&T et de facto monopol. Det ble argumenterte med at flere små selskaper ville skape en situasjon med fragmenterte nettverk. Denne forståelsen av universelle tjenester betyr altså et integrert nettverk hvor alle telefonabonnenter kan ringe hverandre, med andre ord et landsdekkende integrert system (Flynn og Preston 2000). Universal service betød altså å ha tilgang til et telefonnettverk, ikke at teleselskapet har leveringsplikt. Det kan med andre ord beskrives som et system for å sikre brukerne samtrafikk mellom de ulike nettene.

Historisk går det et skille mellom Europa og USA når det gjelder reguleringen av kommunikasjonstjenester, som telefoni, post og kringkasting. I USA var det en forståelse mellom AT&T og myndighetene som gjorde at selskapet hadde et de facto monopol. Den europeiske tradisjonen skiller seg blant annet fra den amerikanske ved at monopolrettighetene var gitt av myndighetene (Flynn og Preston 2000). I mange europeiske land var oppfatningen at statlig kontroll var den beste måten å sikre at alle fikk teletjenester. Dette ble blant annet begrunnet ved at med en monopolstruktur var det mulig å tillate krysssubsidiering, og ha en prissetting som kunne møte de økonomiske kravene for en utbygging (Garnham 1991: 23).

Her skiller Finland seg ut ved at de lokale kooperativene finansierte utbyggingen. Det statlige engasjementet var der, men bare på nasjonalt nivå.

Internasjonalisering

Frem til 1990-tallet var det i Europa ikke vanlig å ha selvstendige reguleringsmyndigheter. Det har vært et samspill mellom det statskontrollerte selskapet og myndigheter for å felles finne løsninger. Dette samspillet gjorde at det var en felles forståelse om at alle skulle få tilgang til tjenestene. Det var ingen detaljert regulering, noe som igjen medførte at de europeiske teleselskapene ikke utviklet noen form detaljert kostnadsoversikt. Forholdet mellom reelle kostnader og pris for kunden var en sak for intern vurdering i henhold politiske til målsetninger. Dette gjorde at de europeiske landene måtte gjennomføre til dels store organisatoriske endringer fra 1980-tallet i det telekommunikasjonsmarkedet skulle liberaliseres (Garnham 1991: 13). Både Norge og Finland var tidlig ute med å opprette selvstendige reguleringsorgan for telekommunikasjon. Begge land opprettet sine respektive organ i 1988 (jf. kapittel 1).

Prinsippet for universelle tjenester

Det er ulike måter å tilnærme seg begrepet universelle tjenester på. I et politisk perspektiv vil universelle tjenester bety at tilgang til telekommunikasjon er en samfunnsrett for alle. Det er en forutsetning for full samfunnsdeltakelse og ytringsfrihet. Med et slikt perspektiv kan en si at telekommunikasjon ikke skal være et økonomisk spørsmål for den enkelte, og derfor finansieres over skatteseddelen på lik linje med helse og utdanning. I et økonomisk perspektiv kan kommunikasjon forstås som et økonomisk gode på linje med andre goder i et marked, og spørsmål om effektivitet og distribusjon vil være viktig (Garnham 1991: 25).

Det er med andre ord ikke noen fullstendig enighet om hva universelle tjenester er. Jeg vil i denne oppgaven ta utgangspunkt i Garnhams oppdeling av begrepet (1991: 84). Han deler opp begrepet i fire; geografisk, rimelig lik pris, ikke-diskriminerende tilgang og kvalitet.

- Geografisk universalitet forholder seg forpliktelser innen et gitt geografisk område. Alle innbyggerne, uansett hvor de bor geografisk, skal ha lik tilgang innen dette område.
- Rimelig lik pris er viktig for å unngå at noen grupper blir ekskludert fra tjenestene.
- Kvaliteten på tjenestene vil bli et resultat av forhandlinger mellom myndighetene og teleoperatørene, men det skal ligge et minimumskrav, og hvis dette ikke blir oppfylt skal det kompenseres.

- Ikke-diskriminerende tilgang vil si at alle skal ha lik behandling, og at det ikke er prisforskjeller avhengig av hvor brukeren bor.

Garnham definerer her prinsippene bak universelle tjenester, ikke hvilke tjenester som skal omfattes av disse kravene. Det konkrete innholdet i de universelle tjenestene er et politisk og regulatorisk spørsmål for myndighetene. Hills (1993) viser til at den teknologiske utviklingen gjør at innholdet i universelle tjenester bør være i utvikling på lik linje med samfunnet. Det vil si at kravene ikke skal være statiske. Teknologiske nyvinninger som gir nye tjenester kan ha en potensiell mulighet til å bli et viktig virkemiddel for å fremme demokratiske rettigheter (Hills 1993: 134-135).

For å kunne motta en tjeneste er en avhengig av en tilfredsstillende infrastruktur. Selv om det er tjenestenes sosiale betydning som kommunikative ressurser som er viktige, må politiske virkemidler for universelle tjenester forholde seg til mulighetene for utbygging og modernisering av infrastruktur og teknologiske løsninger (Storsul 1997: 10).

Det vil si at den geografiske dekingen er en viktig forutsetning for at alle i utgangspunktet skal ha den samme muligheten til å koble seg på et nettverk, og får tilgang på de tjenestene som er ansett for å være grunnleggende for deltakelse i samfunnet.

Grunnleggende tjenester

Som jeg har vært inne på forutsettes det i et demokratisk samfunn at alle er autonome. ”Et velfungerende demokrati forutsetter at alle medborgere har reelle muligheter til informasjon og kommunikasjon” (Storsul 1997: 5-6). Gjennom denne tilgangen kan innbyggerne selv bygge seg opp sine egne meninger om samfunnet, men det er ikke gitt at tilgangen på de kommunikative ressursene er likt fordelt i samfunnet, verken økonomisk eller geografisk. Prinsippene for universelle tjenester legger til grunn at bestemte tjenester skal være allment tilgjengelige fordi de anses for å være grunnleggende. Hvilke tjenester dette gjelder er ikke klart definert, og varierer fra land til land (Storsul 1997: 9).

Hva som er grunnleggende tjenester er avhengig av flere faktorer. Etter som den teknologiske utviklingen har blitt allemannseie har også tjenestetilbudet utvidet seg. I Norge er det i dag vanlig å ha tilgang til et sett av tjenester i tillegg til vanlig taletelefoni. Eksempler er internettilgang via modem og faks. Men den teknologiske utviklingen stopper ikke opp, og det blir da et spørsmål om hva som skal være innholdet i de universelle tjenestene. Om noen

år kan det være naturlig at det er et rimelig krav at alle har mulighet for bredbåndstilknytning, noe de ikke har i dag.

Hvor grensen går for at en tjeneste skal bli universell er avhengig av både økonomiske og politiske faktorer. Hvis det er et politisk mål, som i Norge, å ha geografisk spredt bosetning, kan det være et poeng å samtidig sikre at kommunikasjonstjenestene også er godt utbygget, forutsatt at tilgang til telekommunikasjon blir ansett for å være en viktig del av samfunnets goder. Storsul (1997) mener at hvis en tjeneste er tilgjengelig for over 50 prosent av befolkningen, vil det være naturlig at alle bør ha tilgang til den.

Universelle tjenester i Europa

Universelle tjenester har i dag en formell status gjennom lovverket, og har derfor også en mer relevant betydning i europeisk sammenheng enn det hadde tidligere. Debatten rundt universelle tjenester har også utviklet seg fra å bare omfatte rene telefontjenester til også å omfatte andre deler av informasjonssamfunnet, som tilgangen til internettrelaterte tjenester og båndbredde. I informasjonssamfunnet er telefoni bare en formidlingskanal, mye på grunn av at det i utgangspunktet var over telenettet internett først ble distribuert ut til det store flertall.

Hvis elektronisk kommunikasjon er et statlig ansvar, kan det da inkluderes i primæroppgavene som går ut på å sikre innbyggers velferd? I dag er ikke elektronisk kommunikasjon et rent statlig ansvar. I Europa har de ulike statene valgt ulike måter å sikre tilgang til elektronisk kommunikasjon, men et fellestrekk er at det har vært et politisk mål at alle skal ha tilgang.

Da det på 1980-tallet startet en debatt på EF-nivå om å liberalisere telemarkedet, var det en utbredt holdning blant medlemslandene at den beste måten å opprettholde og gjennomføre nye tiltak for universelle tjenester var gjennom et offentlig monopol med eksklusive rettigheter og krysssubsidiering. Et liberalisert telemarked kunne bare komme til hvis PTT-selskapene (nasjonale post, telegraf og telefoniselskap) sine posisjoner ikke ble truet. Det var spesielt innen taletelefoni at PTT-selskapene måtte beskyttes. Det var også her de største inntektene lå. Medlemslandene beholdt dermed også kontrollen over utviklingen av universelle tjenester (Michalis 2002: 83). Kommissjonens ønske om en harmonisert telepolitikk gjorde imidlertid at denne kontrollen ikke ble vedvarende, og i løpet av 1980-tallet ble telekommunikasjon en del av det indre marked, og reguleringen ble løftet opp på et europeisk nivå. Konsekvensene av dette vil jeg diskutere i neste kapittel.

2.6 Oppsummering

Universelle tjenester er normativt ved at de tjenestene som inkluderes i begrepet skal leveres til alle innen et geografisk område. På denne måten kan alle sikres lik tilgang til kommunikasjonsmidler som er nødvendige for å være en del av det demokratiske samfunnet. For at dette skal kunne bli en realitet, forutsetter det at myndighetene er villige til å bruke de mulighetene som ligger i regulering av markedet. De endringene som har skjedd på telemarkedet siden 1980-tallet har gjort at reguleringen har endret form, men det vil ikke si at reguleringsmulighetene har forsvunnet. Selv om disse endringene i stor grad har blitt begrunnet ut i fra teknologisk utvikling, har jeg vist at de ideologiske endringene også har spilt en viktig rolle for de endringene som har funnet sted. De ideologiske endringene har også medført at telesektoren har blitt liberalisert, noe som igjen har gitt nye utfordringer for myndighetene i forhold til å skape nye reguleringsregimer som klarer å videreføre de politiske målsetningene som har blitt satt i forhold til kommunikasjonssektoren. Denne diskusjonen vil jeg fortsette i de to neste kapitlene.

Som et sosialt begrep har universelle tjenestene en potensielt viktig funksjon, men det forutsetter at de politiske myndighetene er villige til å bestemme hvilke tjenester som skal inkluderes. I dette kapitlet har jeg vist det teoretiske grunnlaget for universelle tjenester. Jeg har ikke tatt for meg hvilke tjenester som bør være inkludert, bare slått fast at innholdet i de universelle tjenestene bør utvikles på lik linje med samfunnet. På samme måte som samfunnet utvikler seg, utvikler også behovene seg, slik at det vil være opp til det enkelte samfunn å selv definere hvilke tjenester som skal være tilgjengelig for alle.

I neste kapittel vil jeg diskutere og analysere universelle tjenester og EU. Jeg vil se på hvordan 2002-direktivet for universelle tjenester svarer til de forutsetningene jeg har beskrevet i dette kapitlet. Jeg vil også analysere mulighetene for en utvidelse av innholdet, for på den måten i større grad å oppnå det demokratiske potensialet som ligger i kommunikasjonsteknologien.

3 EU og telekommunikasjon

I dette kapitlet vil jeg diskutere universelle tjenester i et liberalisert telemarked. Med utgangspunkt i de normative teoriene jeg har redegjort for i kapittel 2, vil jeg redegjøre, diskutere og analysere bakgrunnen for EUs telepolitikk og bakgrunnen for dagens reguleringsregime. Problemstillingen for dette kapitlet er: *Hvordan fungerer universelle tjenester i et liberalisert telemarked?* Telesektoren har i de fleste europeiske land blitt ansett for å ha både industrielle og velferdspolitiske funksjoner. Hvilke konsekvenser hadde det da telekommunikasjon ble til en internasjonal handelsvare på lik linje med andre handelsvarer?

Telekommunikasjon er i dag regulert på EU-nivå. Direktivene vedtas av EU før de implementeres i de nasjonale lovgivningene. Generelt har regulering av telesektoren siden 1980-tallet blitt flyttet fra nasjonale til internasjonale organer. Synet på telekommunikasjonens plass i samfunnet har også endret seg. Telekommunikasjon har hatt en todelt rolle, både nærings- og industripolitisk og som et velferdsgode som skal fordeles rettferdig. I EF var det et stort fokus på de nærings- og industripolitiske sidene av telesektoren, men det ble også argumentert med at en liberalisering i ville oppfylle de sosiale målsetningene i telesektoren. I tillegg skulle forbrukerne få bedre og billigere tjenester.

En viktig grunn til at Kommisjonen ønsket en liberalisering av telemarkeder var utviklingen i USA og Japan. På grunn av denne utviklingen mente Kommisjonen at Europa var i fare for å komme på etterskudd i konkurransen på telemarkedet. EF utgjorde et stort marked, men det var fragmentert ved at de enkelte medlemsstatene førte en nasjonal politikk for telesektoren. Spesielt amerikanske selskap beveget seg inn på det europeiske markedet, og siden det ikke var et felles marked var det ingen som kunne møte denne konkurransen.

3.1 Historisk bakgrunn, tilbake til 1980-tallet

En viktig forklaring for Kommisjonens ønske om å skape en felles telepolitikk innen EF var den utviklingen som fant sted i USA. På 1970-tallet begynte det en liberalisering av telemarkedet i USA. I USA har det aldri vært et de jure monopol, men AT&T var det klart dominerende selskapet, og var et vertikalt integrert selskap som eide alle leddene i produksjonslinjen. Gjennom politiske vedtak ble denne strukturen oppløst, og i 1982 fikk selskapet en antitrust-dom mot seg som krevde at selskapet ble delt opp i flere uavhengige selskap (Ungerer 1988). Det europeiske telemarkedet var frem til 1980-tallet i all hovedsak

basert på nasjonale monopolselskap som også var eid eller kontrollert av myndighetene. Siden telefoni ikke var en del av EF-traktaten kunne ikke Kommisjonen treffe tiltak som liberaliserte telekommunikasjonsmarkedet, selv om dette fra deres side var ønskelig. Det var uenighet om en liberalisering av telesektoren blant medlemsstatene, noe som medførte til at det også var en uenighet i Ministerrådet som er en samling av medlemsstatenes fagministere (Dang-Nguyen et al 1993: 100-101).

Japan begynte å liberalisere sitt telemarked på begynnelsen av 1980-tallet, blant annet på grunn av press fra USA, og i 1985 var det japanske telemarkedet fullt liberalisert. Samtidig begynte japanske og amerikanske selskap å etablere seg på det europeiske markedet, uten at de europeiske selskapene kunne møte denne konkurransen. Det var også en større tradisjon for et tett samarbeid mellom teleselskapene og industrien i USA og Japan. Dette var ikke like vanlig i Europa, selv om det finnes eksempler på det motsatte i for eksempel Sverige med samarbeidet mellom Ericsson og Telia. Nokias rolle i Finland er ikke helt sammenlignbar. Selskapet har hatt en enorm utvikling fra å være et tradisjonelt industriselskap som blant annet har produsert bildekk til å bli verdensledende innen produksjon av trådløst kommunikasjonsutstyr. Den finske stat har bevisst kjøpt utstyr av Nokia, men siden Finland ikke har hatt ett nasjonalt teleselskap er det ikke direkte sammenlignbart med Sverige (Palmberg 2002).

På grunn av at det europeiske telemarkedet var fragmentert på 1980-tallet mente Kommisjonen at det lå et stort økonomisk vekstpotensial i å harmonisere den europeiske telepolitikken, og samtidig løfte reguleringen opp på EF-nivå (Braun og Capito 2002: 51). I tillegg ble det argumentert med at den teknologiske utviklingen gjorde det naturlig at reguleringen ble lagt på et europeisk nivå. Både Kommisjonen og deler av telekommunikasjonsindustrien argumenterte for en liberalisering og harmonisering på bakgrunn av dette (Noam 1992: 305).

Det var en grunnleggende forskjell mellom Kommisjonens og medlemsstatenes tilnærming til telesektoren. Mens Kommisjonen anså de nasjonale teleselskapene som en del av den voksende IKT-industrien var de nasjonale myndighetene på 1970-tallet av den oppfatning at selv om de nasjonale teleselskapene var industrielle selskap med økonomiske interesser, var det også selskap som hadde oppgaver som gikk utover de rent næringspolitiske sidene. Sosiale mål og politiske ønsker om å skape nasjonale industrielle lokomotiv preget også telesektoren (Dang-Nguyen et al 1993: 99; Skogerbø og Storsul 2003). For flere av

medlemsstatene har det vært viktig å bygge opp en nasjonal kommunikasjonsindustri. Ved å gi kontrakter til nasjonale selskaper kunne det bygges opp en nasjonal teleindustri som leverte tjenester til den nasjonale teleoperatøren, noe som skapte arbeidsplasser og tilførte landet teknologisk kunnskap. Ifølge EF-traktaten er offentlig sektor pålagt å legge ut alle anbud over en bestemt verdi¹⁴ i hele medlemsområdet. Målet med denne bestemmelsen var å øke konkurransen, samt å skape et felles marked innen medlemsområdet. Men siden klausulen om å beskytte nasjonale interesser også omfattet telekommunikasjon hadde Kommisjonen ingen mulighet til å fatte vedtak som omfattet telesektoren. For medlemsstatene var det derimot en mulighet for å beskytte nasjonal kommunikasjonsindustri (Dang-Nguyen et al 1993: 100).

I EF-traktaten ligger det at enkelte sektorer skal beskyttes på grunn av nasjonale interesser, og telesektoren var i utgangspunktet definert som en slik sektor. En forutsetning for at telepolitikken skulle legges på EF-nivå var en endring i forståelsen av telesektorens posisjon i medlemsstatenes politikk. Kommisjonen begynte derfor et arbeid som blant annet innebar et tett samarbeid med IKT-industrien (Dang-Nguyen et al 1993). Dette samarbeidet var med på å legge press på de nasjonale myndighetene. Samarbeidet mellom IKT-industrien og Kommisjonen resulterte også med Bangemann-rapporten fra 1994 (Hills og Michalis 2000).

En annen viktig faktor var saken mot British Telecom (The British Telecommunications Act) i 1982. British Telecom (BT) ble anklaget av Kommisjonen for å misbruke selskapets dominerende markedsposisjon. Det var i strid med EFs konkurranselovgivning. BT mente på sin side at selskapet ble forhindret i å utføre de plikter selskapet var pålagt av de britiske myndigheter. Selv om Kommisjonen var enig i dette, var det ikke nok til å sette konkurranselovgivningen til side. Saken i seg selv gjaldt hvor vidt BT kunne forhindre tredjepart i å videreformidle telekstjenester ved hjelp av ny teknologi til en lavere pris enn det BT tok for samme tjeneste. BTs begrunnelse for å forsøke å sperre dette var at det foregikk i BTs eget nett. Kommisjonen fikk støtte fra EF-domstolen i sitt syn. I dommen ble det blant annet fremhevet at bruk av ny teknologi var positivt i seg selv og at det var i allmennhetens interesse fordi det medførte billigere tjenester for brukerne. Det forhindret heller ikke BT fra å utføre sine forpliktelser og det gjorde BTs nett mer attraktivt i internasjonal sammenheng, noe som kunne føre til merinntekt (Ungerer 1995: 23). BT ble

¹⁴ Denne summen revideres jevnlig.

betraktet som en kommersiell aktør siden selskapet leverte tjenester mot betaling (ECJ 1985). Jeg vil diskutere saken mot BT videre senere i kapitlet, med et fokus på EF-domstolens rolle i å harmonisere telepolitikken i EF.

Som et resultat av blant annet denne dommen ble telekommunikasjon en del av det indre marked. Ved å betrakte de nasjonale teleselskapene som kommersielle aktører som også må forholde seg til konkurransereguleringen ble de nasjonale selskapene ansett som en del av tradisjonell industripolitikk. Konsekvensen av dommen kan kalles et paradigmeskifte når det gjelder europeisk telekommunikasjonspolitik.

At the same time, the Commission's Directorate-General for Competition stepped up its campaign to open the telecommunications market. On 29 March 1985 the European Court adopted its ruling on the 'British Telecom case' which turned out to be a cornerstone for future case-law on telecommunications in the Community (Ungerer 1988: 134).

Grunnlaget for dette paradigmeskiftet kan spores i en ideologisk endring, som blant annet er beskrevet i forhold til NPM. Samtidig gjorde den teknologiske utviklingen det enklere å argumentere for en mer teknologinøytral regulering. Argumentene for monopol lå blant annet i at telesektoren ble ansett for å være en ressurskrevende teknologi, noe som innebærer at de beste og billigste tjenestene kunne leveres gjennom et monopolselskap (jf. naturlig monopol i kapittel 2). Ordningen med monopolselskap ble kritisert for å være dyr og ineffektiv. Det ble argumentert med at en liberalisering ville gi forbrukerne lavere priser og bedre tjenester. Debatten om reguleringen av telesektoren hadde pågått i lang tid, men i mange land var det stor støtte til at monopolet var det beste virkemidlet for å oppnå de vedtatte målsetningene. Den ideologiske endringen som kom medførte at denne støtten minsket og i større grad gikk over til å støtte tankene for liberalisering.

I 1984 kom den første anbefalingen om harmonisering av telesektoren (84/549/EEC) som ble fulgt opp i 1987 da Kommisjonen la frem grønnboken¹⁵ for liberalisering og harmonisering av telemarkedet¹⁶ som la grunnlaget for en liberalisering og harmonisering av telesektoren innen EF-området. Gjennom denne utredningen ble det lagt opp til en rekke tiltak som skulle gi EF-organer mulighet til å treffe nødvendige tiltak for den ønskede liberaliseringen. Målet var et liberalisert og harmonisert telemarked innen 1992, med unntak

¹⁵ En grønnbok kan sammenlignes med norske NOU.

¹⁶ Green Paper on the Development of a Common Market for Telecommunications Services and Equipment.

av taletelefoni. Liberaliseringen skulle sikre at lovverket ble harmonisert slik at det passet inn i det indre marked. Det skulle også sikre reell konkurranse, og forhindre at monopolselskapene misbrukte sin markedsrett til å diskriminere nye aktører (Skogerbø og Storsul 1999: 195-196). Selv om denne tidsplanen ble revidert, gikk de fleste forslagene gjennom med støtte fra medlemsstatene (Braun og Capito 2002). Gjennom hele 1990-tallet har fokuset på telesektoren vært stor fra EUs side, og i 1992 ble det satt i gang en ny vurdering av hvordan telemarkedet kunne liberaliseres. Denne gangen ble fristen satt til 1998. Prosessen frem til dette var ikke smertefri, men alliansen mellom Kommisjonen og industrien klarte likevel å vinne gjennom med sitt syn på reguleringen (Skogerbø 1996: 73).

Et viktig direktiv som kom i liberaliseringsprosessen var ONP-direktivet (Open Network Provision) (90/387/EEC). Det ble vedtatt for å sikre at nye aktører på et telemarkedet preget av monopol og eksklusive rettigheter skulle kunne etablere seg. Alle operatører som enten hadde monopol eller eksklusive rettigheter, uansett om selskapene var i privat eller offentlig eie, ble pålagt å gi tilgang for andre aktører. Dette gjaldt bare nettverk som omfattet telefonrelaterte tjenester. Det vil si at selskap for eksempel leverte teletjenester og kringkasting på samme nett, bare måtte åpne for telefonitjenester. Hensikten med ONP-direktivet var å forhindre at aktører med monopol eller stor markedsdominans skal kunne misbruke denne posisjonen til å gi andre aktører dårlige tjenester enn de selv gir til sine egne konkurranseutsatte virksomheter. Direktivet om universelle tjenester måtte implementeres i samsvar med dette direktivet slik at det var kompatibelt med EUs lovgivning, spesielt med konkurransereguleringen.

I 1998 var hele telemarkedet liberalisert, inkludert taletelefoni. For å møte de sosiale kravene valgte Kommisjonen å ta med et krav om universelle tjenester i reguleringsprosessen, og det ble åpnet for nasjonale forskjeller (Skogerbø 1996: 76).

3.1.1 Universelle tjenester i EU

I EUs telepolitikk er målsetningen et liberalisert og harmonisert telemarked for hele medlemsområdet. Denne målsetningen kan være i konflikt med de sosiale og velferdspolitiske målsetningene. Ønsket om å opprettholde disse sidene ved politikken er utgangspunktet for diskusjonen om universelle tjenester. For EU er det viktig at medlemsstatene ikke forskjellsbehandler de ulike operatørene og dermed skaper konkurransevridende tiltak, og det er satt rammer som alle må holde seg innenfor, og enkeltland kan ikke ha tiltak som strider med EUs regulering.

Som en følge av liberaliseringen ble spørsmålet om universelle tjenester en del av den europeiske debatten. Selv om det har vært fokusert på leveringsplikt, har ikke det vært knyttet opp mot et bestemt begrep. I debatten rundt liberalisering av sektoren økt bevisstheten rundt leveringsplikt, blant annet fordi det var et motsetningsforhold mellom leveringsplikt, sosial utjevning og fri konkurranse. Ved å legge inn regulering for universelle tjenester har EU lagt til rette for en sosial dimensjon i reguleringen.

I forholdet mellom liberalisering og universelle tjenester oppstod det et spenningsforhold. EU ønsket å liberalisere for å øke konkurransen som igjen skulle gi billigere tjenester for brukerne. Erfaringene fra et fritt marked viser at det kan bli et misforhold mellom tjenester levert til de lønnsomme og ikke lønnsomme kundene. Grunnen til at kunder kan være mindre lønnsomme kan være elementer som geografi og økonomisk svake områder. En måte å unngå slike kunder på kan være å sette prisen på disse tjenestene svært høyt. EU åpnet derfor for virkemidler som skulle forhindre dette og gi reell universell tilgang, men under forutsetning av at disse virkemidlene ikke var i strid med den konkurransen liberaliseringen forsøkte å oppnå.

Etter at EU vedtok at hele telesektoren skulle liberaliseres, har EU vedtatt tre direktiver for universelle tjenester. Det første kom i 1995, men fikk ingen reell effekt fordi det raskt etter ble vedtatt en ny liberaliseringspakke. Direktivet fra 1998 (98/10/EF) og direktivet fra 2002 (2002/22/EF) bygger begge på det samme prinsippet; å ha et sett med universelle tjenester som er underlagt EUs generelle konkurranseregulering. Mens 1998-direktivet var vakt i henhold til de sosiale hensynene i telepolitikken, åpner 2002-direktivet for en mer bevisst og klarere linje for at sosiale hensyn kan tas, også når det strider mot konkurransehensyn. Jeg vil her bruke den samme tredelingen av EUs politikk for universelle tjenester som Storsul (1997) bruker; tjenester, universell tilgang og virkemidler.

Tjenester

2002-Direktivet for universelle tjenester krever at alle tilkoblinger til det offentlige¹⁷ fastnettet skal ha mulighet til å foreta og motta nasjonale og internasjonale samtaler, telefaks og datakommunikasjon med en overføringshastighet som er tilstrekkelig til å gi funksjonell

¹⁷ Med offentlig telenett menes et nett som er tilgjengelig for alle, ikke nødvendigvis at det er i det offentliges eie.

tilgang til internett (det vil si modem). Brukere med spesielle behov, som handikappede, skal også få tilrettelagt spesielle tjenester som teksttelefoni.

Universell tilgang

Medlemsstaten har ansvar for at alle med en rimelig anmodning skal få tilslutning på det offentlige telenettet fra minst en operatør. Prisene skal være rimelige ut i fra nasjonale forhold.

Virkemidler

Forpliktelsene som blir pålagt operatørene kan medføre økte utgifter. For å bøte på dette åpner 2002-direktivet for at medlemsstatene kan opprette ulike finansieringsmodeller. Det offentlige kan etter beregninger betale mellomlegget for å dekke operatørenes nettoomkostninger, eller det kan opprettes et fond som alle operatørene innenfor elektronisk kommunikasjon betaler inn til, og som så blir fordelt til de som har "en urimelig byrde" ved utførelsen av forpliktelsene. Slike finansieringsordninger skal være transparente og i størst mulig grad ikke-diskriminerende.

EUs direktiv for universelle tjenester er et minimumskrav. Medlemsstatene kan utvide kravene til hvilke tjenester som skal være universelt tilgjengelig, men finansieringen av disse tjenestene kan ikke pålegges operatørene. De eventuelle tjenestene som kommer i tillegg til direktivet kan finansieres ved hjelp av offentlige midler så lenge det ikke bryter med konkurranselovgivningen og ikke fungerer konkurransevridende.

3.1.2 Review'99

2002-direktivet er et resultat av en evalueringsprosess fra Kommisjonens side. Review'99 (COM (1999) 539) var en utredning som la opp til en revidering av reguleringsregimet fra 1998. Ifølge Review'99 er det et mål å tilpasse lovgivningen i størst mulig grad til den teknologiske utviklingen. Formålet har hele tiden å regulere kommunikasjonssektoren basert på konkurranselovgivningen, altså en teknologinøytral regulering. Dette skal blant annet oppnås ved å ha en såkalt "lett regulering" av nye tjenestemarkeder som skal sikre at dominerende markedsaktører ikke misbruker sin stilling. Bestemmelsene skal rette opp den manglende konkurransen og skal avvikles etter hvert som konkurransen blir sterkere. På sikt skal lovgivningen kun gjelde på de områder hvor de politiske målsetningene ikke kan oppnås utelukkende ved hjelp av konkurranse.

De politiske målsetningene for EU er blant annet å fremme et åpent og konkurransebasert europeisk marked slik at brukerne får mer for pengene både i pris og kvalitet. Alle innbyggerne skal ha tilgang, dersom de ønsker det, til de tjenestene som er definert som universelle tjenester på europeisk nivå. Det er også vektlagt at tjenestene skal tilrettelegges for bestemte sosiale grupper som eldre og funksjonshemmede.

Lovgivningstiltakene skal bygge på fem prinsipper:

- De skal være basert på klart definerte politiske målsetninger.
- De skal ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig for å oppnå målene. Det vil si at når en lovfestet målsetning er oppfylt, skal den fjernes fordi konkurransen deretter vil sikre de politiske målsetningene.
- Lovgivningen skal være stabil, slik at næringslivet har forutsigbarhet.
- Det skal tilstrebes teknologisk nøytralitet. Det vil si at lovgivningen er lik uansett over hvilket nett tjenesten utføres.
- Lovgivningen skal håndheves på lavest mulig nivå, uansett om bestemmelsene er gjort på globalt, regionalt eller lokalt plan.

Lovgivningen skal i mest mulig grad være teknologinøytral i forhold til alle former for kommunikasjonsinfrastruktur. Det vil i utgangspunktet si at alle tjenester har samme status uansett hvilket nettverk de blir overført på. Likevel er det spesifisert i direktivet om universelle tjenester at dette bare gjelder fasttelefoni.

En af de målsætninger, som Kommissionen fortsat prioriterer højest, er at sikre, at alle har adgang til de kommunikationstjenester, som er nødvendige for at deltage i informationssamfundet. Informationssamfundets fordele kan kun realiseres fuldt ud, hvis alle kan deltage i det. Det er en forudsætning for at undgå, at der opstår et 'digitalt skel' (Review'99: ix).

En utvidelse av hva som skal innbefattes i de universelle tjenestene skal gjøres etter en analyse av etterspørsel og adgang til tjenestene med vurderinger av de sosiale og økonomiske konsekvensene. Hvis dette ikke gjøres, mener EU at det kan oppstå konkurransevridding, og at det store flertallet av brukere ender opp med å betale for mindretallets ønske om større båndbredde. På dette grunnlaget ønsker Kommisjonen at de universelle tjenestene videreføres på det samme grunnlaget som i 1998. På grunn av at teknologisk utvikling og universelle tjenester ansees for å være et dynamisk begrep foreslår Kommisjonen at de eksisterende kriteriene for en eventuell utvidelse av de universelle tjenestenes omfang føyes inn i EU-

lovgivningen sammen med bestemmelsene for løpende revurdering (Review'99: 41). Dagens regulering skal sikre at alle som vil, har tilgang til grunnleggende teletjenester. Dette inkluderer forbrukere som tilhører grupper som i utgangspunktet ikke regnes for å være lønnsomme (ibid: 42).

3.1.3 Marked vs brukerinteresser

I et samfunn vil det nesten alltid oppstå konflikter mellom befolkningens interesser som samfunnsborgere og kommersielle interesser. Slike konflikter kan blant annet være knyttet til miljøspørsmål eller forbrukerinteresser. En oppgave for myndighetene blir derfor å balansere disse interessene. I telekommunikasjonssektoren går det konfliktlinjer mellom pris, geografisk dekning og tjenester.

Kommunikasjonsindustrien har i løpet av de 20 siste årene vokst til å bli en av verdens største sektorer og er i dag verdens nest største tjenesteytende sektor (Bing 2001: 134). I et liberalisert marked har selskapenes interesser endret seg fra å være selskap som i første rekke hadde som oppgave å bygge ut og levere telefoni til befolkningen, til å bli selskap som også skal levere solide økonomiske resultat i et liberalisert og konkurranseutsatt marked. Selv om de tidligere monopolselskapene fortsatt har stor markedsrett i mange europeiske land, har kundene generelt blitt mer bevisste på hvor de skal kjøpe tjenestene, og det er ikke alltid de største som vinner. Et konkurransefremmede tiltak er nummerportabilitet. Nummerportabilitet kan se ut til å senke terskelen for å skifte leverandør, noe som øker konkurransen mellom operatørene (Post- og teletilsynet 2003).

De tradisjonelle virkemidlene for telepolitikken som ble brukt mens det var monopol har ikke lenger samme legitimitet i et liberalisert telemarkedet fordi de kan være konkurransevridende. Liberaliseringen har også ført til at konkurranseregulering har fått en sentral funksjon i telepolitikken. Et liberalisert telemarked krever aktive reguleringsmyndigheter, og jeg vil ta for meg noen eksempler på effekter av liberaliseringen; forbund mot kryssubsidiering, fløteskumming, kostnadsbaserte priser og økt fokus på forbrukerinteresser.

Kryssubsidiering

En viktig finansieringsmodell for monopolselskap har vært kryssubsidiering. Ved at blant annet riks- og utenlandssamtaler ble priset høyere enn kostnadene ved å produsere dem kunne teleselskapene finansiere utbygging av infrastruktur i de mindre lønnsomme regionene. I

Norge har dette vært en viktig hjelp for utbyggingen av telefoni, mens det har hatt mindre betydning i Finland fordi det finske telemarkedet var så fragmentert. Det var i all hovedsak det statlige P&T som benyttet seg av kryssubsidiering som et virkemiddel.

Kryssubsidiering kan ifølge Kommisjonen være konkurransevridende fordi et dominerende selskap kan bruke slike virkemidler til å holde potensielle konkurrenter unna. Et dominerende selskap vil kunne tilby lavere priser i et konkurranseutsatt område for å utkonkurrere andre operatører, og vil dermed kunne fortsette å være et monopolselskap uten konkurranse. Det er bare for de tjenestene som er definert som i direktivet for universelle tjenester at det til en viss grad kan aksepteres kryssubsidiering fordi de i utgangspunktet ikke medfører store ekstraavgifter i et eksisterende nettverk. Det skjer i et lite omfang, og nettverket er allerede bygget ut (Review'99: 42). EU har en litt pragmatisk holdning til kryssubsidiering så lenge det skjer innen et definert marked (gjerne nasjonalt) og i et nettverk som allerede er betalt. Siden nettverket allerede er bygget ut blir det et svært lite antall brukere som kryssubsidieres

Fløteskumming: Ineffektiv konkurranse?

I 1998 definerte EU selskap med en markedsandel på mer enn 25 prosent som selskap med sterk markedsstilling. Slike selskap blir strengere regulert fordi de har en større mulighet til å misbruke sin markedsposisjon. Mindre selskap har større frihet til å bruke ulike virkemidler, men en medlemsstat kan likevel avgjøre at et selskap som ikke har 25 prosent markedsandel også kan ansees for å ha en sterk markedsposisjon. Generelt er det lagt stor vekt på at tjenestene skal prises i forhold til de reelle utgiftene, og at konkurransen skal sørge for at prisene dermed blir regulert av konkurransen. I direktivpakken fra 2002 åpner EU for å se på et selskaps markedsdominans innen delmarkeder, noe som vil si at selskap med langt mindre markedsandeler kan være ansett for å ha en sterk markedsposisjon. Samtidig heves terskelen for inngrep fra reguleringsmyndighetene.

En operatør som etablerer seg i et tett befolket område og bygger et konkurrerende nettverk vil kunne selge tjenester til en lavere pris enn de landsdekkende, og ofte, dominerende nettverkene. Ved å bare selge teletjenester i tett befolkede områder vil det være mulig å levere langt billigere tjenester enn landsdekkende selskap kan gjøre. Et dominerende selskap vil da enten måtte akseptere at det ikke kan konkurrere i et ellers meget lønnsomt område, eller det må kutte prisene. Dette kan medføre at det blir en prisforskjell mellom befolkningstette og spredt befolkede områder. De selskapene som bare selger tjenester i

lønnsomme områder skummer fløten, derav fløteskumming. Et eksempel på dette er dommen mot BT. BT stenge andre aktører ute fra sitt nett fordi det ble oppfattet som fløteskumming å benytte seg av BTs nett også selge billigere tjenester. Et annet eksempel kan være ip-telefoni. Ved å koble seg opp mot en lokal server kan en ved hjelp av lett tilgjengelig programvare ringe over hele verden til lokal takst.

Kostnadsbaserte priser

Konkurranseregulering, restriksjoner mot krysssubsidiering, fløteskumming og krav om gjennomsiktighet i prissystemet har åpnet for en annen form for prisstruktur enn i en monopolsituasjon. Det er et krav at prisene skal reflektere de reelle kostnadene knyttet til tjenesten. Prisen på en tjeneste vil dermed være blant annet være avhengig av hvor mye det koster å levere tjenesten til den aktuelle kunden. Det kan medføre at det oppstår prisforskjeller avhengig av blant annet geografisk plassering for brukeren. Det kan gi større forskjeller i pris, kvalitet og tjenestetilbud enn det som har vært vanlig i mange land (Storsul 1997: 11).

Even where there has been no commitment to privatisation the impact on recession coupled with demands of large users for better and more differentiated services has produced an increased commercial orientation among PTT and governments. And it is in this commercialisation which is seen as posing threat to the concept of 'universal service'. Commercialisation implies an increased concern with revenue, and in particular, because of the skewed nature of traffic, with the revenue to be gained from large users and international expansion (Hills 1993:132).

En funksjon for direktivet for universelle tjenester er å motvirke at alle tjenestene er kostnadsbaserte. Direktivet har lagt som et premiss at alle skal ha tilgang på de universelle tjenestene til en rimelig lik pris ut i fra nasjonale beregninger. Dette er gjort blant annet for å unngå fløteskumming. Forståelsen av rimelig lik pris er basert på nasjonale vilkår. Det er også nasjonale tilsynsmyndigheters oppgave å holde kontroll på at prisene er riktig satt, ut i fra nasjonale forhold, for de tjenestene som er omfattet av forsyningsplikten. Ved at prisene skal være rimelig like ligger det likevel en mulighet i å ta ulike priser ut i fra regionale forskjeller som for eksempel befolkningstetthet.

Forbrukerinteresser

Gjennom bruk av teknologinøytral lovgivning ønsker Kommisjonen å beskytte brukerne også på teleområdet, men det åpnes for at teknologispesifikk lovgivning kan tas i bruk hvis forbrukerinteressene ikke dekkes på bestemte områder. For å i best mulig grad ivareta brukernes interesser, mener Kommisjonen at et liberalisert telemarked preget av fri

konkurransen er det beste utgangspunktet. I de tilfeller hvor konkurransen ikke fungerer må det reguleres, men det er også områder hvor forbrukerne må beskyttes og har rettigheter. Personopplysninger må beskyttes, og det må tas høyde for den teknologiske utviklingen i lovgivningen. Det felleseuropeiske nødnummeret 112 for eksempel fungerer effektivt, også slik at oppringeren skal kunne lokaliseres, men uten at det forstyrrer privatlivets fred. Klagemulighetene skal opprettholdes, og eventuelt utvides hvis behov. Utbyggerne av tjenester underlagt de universelle tjenestekravene skal informere kundene om tjenestekvaliteten og nasjonale tilsynsmyndigheter skal gripe inn i saker når det oppstår problemer med disse (Review'99).

3.2 Domstolens rolle

En viktig premissleverandør for utformingen av EUs telelovgivning er EF-domstolen. I de tilfeller hvor det er tvil om gyldigheten av politiske vedtak, er det domstolen som avgjør tvisten. I forhold til Kommisjonens arbeid med å liberalisere telesektoren på 1980-tallet har domstolen hatt stor betydning fordi den har vært med på å befeste Kommisjonens rolle som en pådriver for liberalisering.

EF-domstolen består av 15 dommere, en fra hver medlemsstat. Den behandler anklager om traktatbrudd, hvis for eksempel et direktiv ikke er gjennomført på korrekt måte eller innen gitte tidsfrister. Domstolen kan også prøve lovligheten av de rettsakter som er vedtatt av andre EU-organ, eller lovgivning i medlemsstater. En viktig oppgave for domstolen er å treffe rettsavgjørelser som legger premisser for medlemsstatens interne lovgivning. Saker som det er strid om blir forelagt EF-domstolen, og deres avgjørelse blir så bindende for nasjonale domstoler (Bing 2001: 133).

I EU har EF-domstolen en mer aktiv rolle enn domstolene i medlemsstatene. Et særtrekk ved domstolen er at den i langt større grad enn nasjonale domstoler har kunnet være med å legge premissene for sin egen funksjon. Den har heller ingen lang tradisjon å forholde seg til, slik de nasjonale domstolene har. Viktigheten av å ha en uavhengig domstol vektlegges også av EU.

An enforceable legal framework is the essential basis of decision-making and decision application in all democratic states. Although not itself a state, this also applies to the EU, because the EU is more than merely another international organisation in which countries cooperate with one another on a voluntary basis for reasons of mutual benefit (Nugent 1999: 242).

EF-domstolens uavhengighet blir også befestet ved at den består av tjenestepersoner fra alle medlemsstatene. Som en autonom enhet innen EU-systemet utleder den sin gyldighet kun fra sitt eget traktatgrunnlag, og i uavklarte rettsspørsmål etablerer den i hovedsak egne løsninger ut i fra hva den mener er mest tjenlig. Som en konsekvens av dette har domstolen utviklet sin egen tolkningslære, og det legges stor vekt på integrasjonsformålet som også er grunnleggende i hele EU-samarbeidet. Det vektlegges også at EF-retten skal utvikle seg i takt med EU slik at nye og eksisterende lovtekster blir tolket dynamisk.

I stedet for å basere seg på nasjonale tradisjoner har domstolen utviklet egne tradisjoner. EF-retten forsøker også å formulere generelle prinsipper og anvender dem aktivt i rettslig argumentasjon. Siden alle lovtekster i EU er flerspråklige har ikke den eksakte lovteksten den samme funksjonen som i den nasjonale lovgivningen. Dette er politisk viktig, men skaper en del problemer. Nøyaktigheten i lovtekstene blir derfor ikke tillagt den samme vekten som en kan være vant til. EF-retten håndhever ikke lovgivningen, det er overlatt til de nasjonale domstolene (Sejersted 1995: 13-14).

3.2.1 Telekommunikasjonsrett

Siden 1980-tallet har telekommunikasjon blitt en del av EUs indre marked, og dermed også et virkeområde for EF-domstolen. Telekommunikasjonsrett inneholder elementer av både privat og offentlig rett. Det forretningsmessige skal være basert på sunne markedsprinsipper, men det skal samtidig være et aktivt reguleringsorgan som skal se at det ikke oppstår monopolsituasjoner. I tillegg har telekommunikasjonsretten et nasjonalt, regionalt og globalt nivå (Bing 2001: 56-57). Reguleringen av telesektoren har ikke blitt deregulert fordi reguleringen i realiteten er blitt flyttet til et høyere nivå ved at EU nå vedtar lovgivningen. Det betyr heller ikke at antallet byråkrater og lover har blitt færre, snarere tvert om (Bing 2001: 58). Det vil være mer riktig å kalle det en reregulering, blant annet på grunn av innføringen av konkurranseregulering.

3.2.2 Kompetansestrid mellom EU og medlemsstatene

I prosessen for å løfte telepolitikken opp på EU-nivå var det en strid mellom Kommisjonen og medlemsstatene. Stridens kjerne var tolkning av EF-traktaten, hvor Kommisjonen ønsket å regulere noe som i utgangspunktet var definert som et nasjonalt ansvarsområde. Store medlemsstater som Frankrike, Tyskland og Storbritannia satte seg i mot en harmonisering. For å komme rundt dette forsøkte Kommisjonen ulike tilnæringsmåter for å oppnå sitt mål.

Ved å la de ulike direktoratene i Kommissjonen tilnærme seg saken ble det mulig å inkludere telefoni i fellesmarkedet. Disse tilnærmingene inkluderte blant annet en tett kontakt med telekommunikasjonsindustrien og teleselskapene (Dang-Nguyen et al 1993: 100-101).

Det ble stilt spørsmålsteget ved om Kommissjonen hadde kompetanse til å fatte avgjørelser innen telesektoren på grunnlag av den eksisterende traktaten. Hvis EF-traktaten åpnet for at Kommissjonen hadde denne kompetansen kunne telesektoren bli underlagt de samme konkurranseprinsippene som den generelle industrien. Ved å bruke noen eksempler fra 1980-tallet vil jeg vise hvordan Kommissjonen har tilegnet seg kompetanse ved hjelp av å benytte seg av domstolens dynamiske tolkning av lovene.

Et eksempel: The British Telecommunications act

Dommen mot BT, som ble avgjort i 1985, var viktig ved at den fastslo at Kommissjonen kunne bruke konkurranseretten i forhold til telesektoren. Domstolen var enig i at teleselskapene var å anse for kommersielle selskap fordi de solgte tjenester mot betaling. Domsavgivelsen ble anket av den italienske stat med bakgrunn i at medlemsstatene selv kan definere bestemte områder som ansees for å ha spesiell nasjonal interesse. Disse interessene må ikke gå utenfor landets grenser. Domstolen mente siden denne oppgaven var overlatt til et kommersielt selskap, var det ikke opplagt å påberope seg denne retten. Det ble også vedtatt at Kommissjonen handlet innen sitt kompetanseområde ut i fra EF-traktaten, med domstolen som ankeinstans.

The British Telecom judgment clearly confirmed the Commission's view that the competition rules of the Treaty apply to telecommunications administrations. The operation of telex forwarding agencies as allowed for by the judgment is a special form of value-added service. The ruling by the Court can therefore be interpreted as a clear signal by the Court to allow more competition in this market (Ungerer 1988: 168).

Den italienske stat fremhevet videre at på grunn av BTs enerett, gitt av britiske myndigheter, var BT ikke omfattet av konkurranseretten. Ved å dømme BT for sine handlinger mente den italienske stat at selskapet ble forhindret i å utføre sine statspålagte forpliktelser. En liknende sak oppstod i forhold til terminaldirektivet (88/301/EEC) som åpnet for fri konkurranse for teleutstyr, noe som inntil 1988 hadde vært et nasjonalt anliggende. Den franske stat anket direktivet, som var et kommisjonsdirektiv, fordi konsekvensen var at eksklusive rettigheter ble trukket tilbake. Den franske stat mente at et slikt vedtak lå utenfor Kommissjonens virkeområde, og at de eksklusive rettighetene ikke var i strid med EF-

traktaten. Hvis et slikt vedtak skulle fattes måtte det gjøres av EUs råd, og det ville kreve enstemmighet.

EF-domstolen støttet Kommisjonen i begge tilfellene. Det ble påpekt at selv om EF-traktaten åpnet for at en medlemsstat kunne gi eksklusive rettigheter, var det ikke slik at alle eksklusive rettigheter er i tråd med traktaten. EF-domstolen slo også fast at EF-traktaten gir Kommisjonen et grunnlag til å bruke konkurranseregulering i forhold til telesektoren. Enkelte direktiv, og da spesielt kommisjonsdirektivene, har møtt motstand, men Kommisjonen har fått støtte av EF-domstolen slik at de ble stående. I de tvistene som oppstod var det ofte Kommisjonens kompetanse som ble trukket i tvil. Domsavgjørelsene har også medført et tettere samarbeid mellom Kommisjonen og domstolen (Braun og Capito 2002: 53-55).

Det er i dag etablert at telesektoren er en del av det indre marked, noe som gir Kommisjonen rett til å fatte vedtak som berører denne sektoren. Selv om enkelte direktiv kan tas til domstolen er det ikke lenger denne retten som trekkes i tvil, men hvorvidt et konkret direktiv strider med traktatgrunnlaget.

3.3 Oppsummering

Ved å se på liberaliseringen i telesektoren i EU og medlemsstatene har jeg analysert grunnlaget og forutsetningene for universelle tjenester. En viktig drivkraft for liberaliseringen av telesektoren har vært Kommisjonens og industriens ønske om et mer integrert og harmonisert telemarked, som også kunne fungere i forhold til det indre marked, samt å utvikle en mer konkurransedyktig sektor i forhold til konkurransen fra Japan og USA.

EU har omdefinert telesektoren fra å være en sektor med industrielle, næringspolitiske og velferdspolitiske oppgaver til å i all hovedsak dreie seg om industripolitikk. Kommunikasjon defineres som en vanlig handelsvare, og blir regulert etter generelle konkurranseregler selv om det fortsatt finnes noen områder hvor det er sektorspesifikk regulering. EF-domstolen har i flere dommer avgjort at det ut i fra EF-traktaten er grunnlag for å betrakte telesektoren som en kommersiell aktør, selv om det også finnes nasjonale pålegg, som i tilfellet med BT.

Muligheten for å utvide innholdet i de universelle tjenestene er begrenset på grunn av EUs politikk. Medlemsstatene kan for eksempel velge å gå inn med direkte støtte, men denne

støtten må være innenfor rammene av EUs regelverk for strukturfond. Hvilke muligheter medlemsstatene har til å utvide innholdet i de universelle tjenestene, og hvorfor de eventuelt bør gjøre det skal jeg ta opp i neste kapittel.

4 Universelle tjenester og nasjonale myndigheter

En konsekvens av EUs reguleringsregime er at alle medlemsstatene skal ha en harmonisert lovgivning slik at konkurransen kan fungere best mulig i det indre marked. Det gjør EU til en premissleverandør for den nasjonale telepolitikken. Jeg har analysert EUs telepolitikk og hvordan EU forholder seg til universelle tjenester. I dette kapitlet vil jeg ta EUs politikk ned på nasjonalt nivå og spørre om hvordan denne politikken påvirker Finlands og Norges telepolitikk. *Hvordan påvirker EUs telepolitikk den nasjonale telepolitikken i Finland og Norge?* Jeg vil videre diskutere og analysere forutsetningene for å utvide innholdet i direktivet for universelle tjenester for medlemsstatene, og om innholdet i de universelle tjenestene eventuelt bør utvides.

4.1 EU som premissleverandør

EU bruker direktivet for universelle tjenester for å motvirke at det skal være en forskjell etter hvor en bor i forhold til tilgangen på kommunikative ressurser. I forhold til å inkludere nye tjenester i leveringskravene har ikke EU vist vilje til å utvide siden innholdet i 2002-direktivet er det samme som i 1998-direktivet. Dette legger begrensinger på hvordan medlemsstatene kan utforme den nasjonale telepolitikken fordi den skal være harmonisert og fungere i det indre marked. I forhold til universelle tjenester kan medlemsstatene velge å inkludere flere tjenester, men de kan ikke fritt velge finansieringsform for disse tjenestene.

4.1.1 EUs tilnærming for finansiering av nye tjenester

Domstolens og Kommisjonens rolle i den nasjonale telepolitikken er i dag betydelig i EØS-området. Der hvor de nasjonale myndighetene tidligere sto fritt til å del- eller helfinansiere utbygging av teletjenester, legger nå EU sterke føringer på hvordan dette kan gjøres. Nye finansieringsformer må derfor utvikles fordi finansieringen nye tjenester i utgangspunktet skal være markedsbaserte. Det vil si at utbygging av nett og utvikling av nye tjenester må være selvfinansierende og kostnadsbaserte. Dette gjør at brukerne må dekke de reelle kostnadene som er knyttet til tjenesten, noe som kan medføre at utbredelsen av tjenesten går saktere og at tilgangen blir skjevt fordelt i samfunnet.

For finansieringen av nye tjenester tar EU utgangspunkt i konkurranselovgivningen. Derfor har noen reguleringstiltak blitt valgt bort og det har kommet til nye som skal fungere i

henhold til konkurransereguleringen. Her vil jeg ta for meg noen av konsekvensene av de reguleringstiltakene EU har i forhold til utbredelsen og finansieringen av teletjenester:

- Kravene som stilles til å få midler fra strukturfondene.
- Nasjonale fond for universelle tjenester.

Strukturfondene

Et alternativ for regioner med dårlig markedsgrunnlag er å motta støtte fra EUs strukturfond. I disse områdene, som EU kaller ”regioner i den ytterste periferien”, kan det tas i bruk strukturelle midler eller finansielle incitament. Det forutsettes likevel at dette skjer innen den eksisterende konkurransereguleringen.

I de områdene hvor det er kommersielt mulig, vil utbyggingen skje på grunnlag av etterspørsel. Der hvor det ikke er kommersielt grunnlag, men likevel er etterspørsel er det også viktig å få bygget ut slik at alle har den samme tilgangen til de kommunikative ressursene. EU har utarbeidet egne retningslinjer for bruk av strukturfondene i forhold til utbygging av bredbånd (SEC (2003) 895). I disse retningslinjene ligger det klare krav til effektivisering og økonomisk vekst, spesielt hos det offentlige. Sannsynliggjøring av potensielle inntekter må også være tilstede. Hvis det offentlige går inn med midler må det følge EUs generelle reglement for statlige subsidier, som blant annet tilsier at det ikke må ha en konkurransevridende effekt. Det er Kommisjonen som avgjør hvorvidt tiltak er konkurransevridende i forhold til medlemsstatene. I Norges tilfelle er det ESA som tar disse avgjørelsene.

Strukturfond skal fungere som en omfordeling av midler fra ressurssterke til ressursvake regioner. Ideen bak kan generelt sett sammenlignes med tradisjonell distriktpolitikk ved at det gis økonomisk støtte til regioner som av ulike grunner ikke klarer å oppnå den samme utviklingen som resten av landet. I forhold til telekommunikasjon er det områder som er lite befolket som også oftest bærer preg av dårlig utbygde tjenester fordi det ikke er det samme markedsgrunnlaget for inntjening som i mer befolkningstette områder. Ved siden av krysssubsidiering og statlige tilskudd har et tiltak vært, og er det fortsatt, å plassere offentlige institusjoner i disse regionene. På den måten kan de være med på å øke etterspørselen etter teletjenester. Plassering av næringsliv er et lignende tiltak. Slike tiltak gjøres for å tiltrekke seg arbeidskraft og samtidig skape ringvirkninger i lokalsamfunnet.

Det offentlige spiller ifølge EU en spesiell rolle i forhold til å øke etterspørselen. Gjennom en aktiv bruk og tilrettelegging mener EU at brukerne vil bli kjent med den nye teknologien, og dermed er det lagt et bedre grunnlag for andre aktører. For å kunne motta støtte fra EU stilles det krav til regionen, blant annet at det offentlige må tilpasse seg EUs krav til hvordan den offentlige sektoren er organisert. Det skisseres flere ulike måter å gjøre det på, blant annet gjennom modernisering av offentlig sektor og utvikle innhold, stimulere etterspørselen i privat sektor og øke brukerkunnskapene hos befolkningen. Det er i all hovedsak de offentlige myndighetene som tillegges ansvaret for at etterspørselen og kunnskapen skal økes.

Accordingly, public authorities, especially at sub-national level (regions, local authorities) will propose information society measures within national or regional programmes. They also have the responsibility to ensure that the investment measures are relevant to the regional objectives and needs and that these measures are coherent with the overall economic development strategy as well as guaranteeing their economic sustainability (SEC (2003) 895: 7).

Det legges altså et stort ansvar på at det offentlige skal koordinere og initiere utviklingen i en region. Samtidig er det begrenset hvor aktiv offentlig sektor kan være fordi det kan fremme konkurransevridende effekter.

Kravet om at det skal være et markedsgrunnlag blir stående i en motsetning til ønsket om å unngå et digitalt skille. Selv om de eksisterende kravene i direktivet for universelle tjenester blir oppfylt, vil det kunne være et skille i hvem som har tilgang til nye tjenester. I en situasjon hvor kravene til strukturfondene ikke oppfylles, for eksempel fordi det ikke er nok etterspørsel, kan dette bidra til å skape et digitalt skille.

Nasjonale fond for universelle tjenester

De enkelte medlemsstatene er ikke pålagt å opprette fond for universelle tjenester, men det er en mulighet for å finansiere at alle skal ha lik tilgang til rimelig lik pris. Denne ordningen er frivillig blant annet på grunn av ulikheter i de enkelte medlemsstatene. Fondet skal dekke de ekstra utgiftene den/de operatørene som er omfattet av leveringsplikten, og alle operatører innen det relevante markedssegmentet skal betale inn til fondet, eller myndighetene kan velge å direktefinansiere de ekstra kostnadene som kommer som en konsekvens av direktivet.

Medlemsstatene, som her inkluderer EØS-landene, står fritt til å gå lengre når det gjelder innholdet i de universelle tjenestene, men det legges likevel begrensninger på hvordan dette kan gjøres. Fondene som kan opprettes for å finansiere de universelle tjenestene kan

ikke brukes til andre tjenester enn de som er definert i direktivet. Myndighetene må derfor finne andre finansieringsmodeller, for eksempel gjennom direkte statlig tilskudd. Disse tilskuddene kan ikke stride med den generelle konkurranselovgevingen. EU sitter derfor også som premissleverandør for hvordan medlemsstatene for eksempel kan bygge ut et bredbåndsnett.

4.1.2 Gir handlingsrommet konsekvenser?

Det ligger som et grunnprinsipp i EU at alle vedtatte forordninger (direktiv) skal ha samme funksjon i hele medlemsområdet. Det vil si at når et direktiv er vedtatt, skal det gjelde likt i for eksempel Hellas og Danmark. Argumentet for dette er at det er den mest effektive måten å få det indre marked til å fungere. Siden det er ulik kvalitet på telenettverket i de ulike medlemsstatene, kan ikke kravet for universelle tjenester settes for høyt, og med tanke på en utvidelse av innholdet ønsker ikke EU å legge kravene så høyt at det blir urealistisk at målene kan oppnås av alle medlemsstatene. Det vil si at EUs krav er et minimumskrav som alle må oppfylle, men det er helt akseptert å gå lengre enn det direktivet tilsier så lenge tilleggene ikke strider med EUs konkurranseregulering. Konsekvensene av dette er at handlefriheten blir begrenset i forhold til tidligere reguleringsregimer.

Financial support will be granted to projects which are consistent and in accordance with the new regulatory framework on communications networks and services as well as competition rules (state aids and antitrust). Compliance with these rules is a key condition of eligibility for ERDF support, which needs to be accompanied by clear open access obligations (SEC (2003) 895: 9).

Det forutsettes altså at reguleringsregimet fra 2002 er implementert. Her sier EU at det må tas andre hensyn enn de rent økonomiske for på den måten å sikre at alle får tilgang på bredbånd. Likevel sier heter det i EUs handlingsplan eEurope 2005 at:

Investeringerne i bredbåndsnet vil hovedsakelig komme fra den private sektor. Kommissjonen henstilte i sine overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politikker, at medlemsstaterne bør sikre effektiv konkurranse på abonnentnetnivå for at fremskynde utviklingen af det europæiske bredbåndsnet. Konkurrencen forventes at drive investeringerne op, skabe innovation og reducere priserne. Derfor bør den offentlige strategi navnlig rettes mod områder, hvor der ikke er reel konkurranse, eller hvor der er politiske mål, der skal nås, f.eks. geografisk dækning med henblik på samhörighed (eEurope 2005: 17).

Det vil si at i de områdene hvor det ikke er et markedsgrunnlag for en kommersiell utbygging skal det offentlige ta hovedansvaret for utbyggingen av nye tjenester, men igjen, det må skje innen bestemte rammer. Oppstår det her et spenningsforhold mellom et

kommunikasjonsmarked som skal styres etter markedsprinsipper og sosiale målsetninger om at alle skal ha den samme tilgangen? Forholdet mellom et fritt marked og rettferdig fordeling skaper noen interessekonflikter mellom næringsliv og forbruker. Leveringsplikten kan medføre at selskapene må levere tjenester til områder som ikke er lønnsomme. Selskapene ønsker derfor at disse tjenestene skal være minst mulig omfattende fordi det kan medføre store merkostnader. EU bruker den samme argumentasjonen. Siden medlemsstatene er bundet av EUs gjeldende politikk, er det også innen dette handlingsrommet de kan bevege seg.

4.2 Universelle tjenester i Finland og Norge

Finland og Norge befinner seg innen dette handlingsrommet. Selv om utgangspunktet for liberaliseringsprosessen har vært ulik i de to landene, har de endt opp med forholdsvis lik lovgivning etter å ha tilpasset seg EU. Som jeg vil vise er det likevel forskjeller i landenes tilnærming til EUs politikk. Norske myndigheter følger EUs regulering uten å vise vilje til å gå lengre, mens de finske myndigheter på sin side mener at EUs regulering forhindrer landet i å gjennomføre den politikken de mener vil skape den beste konkurransen.

Til tross for store ulikheter innen telepolitikken er det også likheter som gjør Finland og Norge interessante å sammenligne. Siden begge land befinner seg innen det som kalles det nordiske velferdssystemet har de en del. Begge land har hatt et fordelingssystem hvor staten har spilt en viktig rolle ved å ta høye skatter, for så å fordele midlene ut igjen (Arter 1999). Det er like fullt forskjellene det vil bli fokusert på i denne oppgaven.

4.2.1 Universelle tjenester i Finland

Selv om de finske myndighetene ikke har brukt uttrykket universelle tjenester, har det vært ført en aktiv politikk for å sikre at alle fikk tilgang til teletjenester, blant annet ved å bygge ut infrastruktur i de områdene av landet hvor det ikke ble opprettet lokale selskap. Denne strukturen har gjort at det, til forskjell fra Norge, hele tiden har vært mulig å ta ulik priser på de samme tjenestene, avhengig av hvor kunden bor i landet. På grunn av de at det har vært lokale selskap som ikke har vært subsidiert fra myndighetene, har prisene også blitt fastsatt ut i fra de reelle kostnadene. Det vil si at prisene har vært kostnadsbaserte. Krysssubsidiert har forekommet mest i de områdene hvor P&T leverte tjenester. P&T hadde i konsesjonen mulighet til å krysssubsidere fjernsamtaler og internasjonale samtaler for å finansiere utbygging av telenett i de tynt befolkede områdene. Denne krysssubsidiertingen ble avskaffet

da telemarkedet ble liberalisert på begynnelsen av 1990-tallet. Kooperasjonene har i liten grad hatt mulighet til å krysssubsidiere tjenester, selv om det nok har forekommet for å sikre at alle innen selskapets virkeområde skulle få tilgang til samme pris. Finske myndigheter har også sosiale støtteordninger til de som ikke har økonomiske ressurser til å selv besørge et abonnement. Støtten avhenger av kundens inntekt.

Finske myndigheters tilnærming

Den finske strukturen har gjort at det ikke har vært ansett som nødvendig med en aktiv regulering overfor disse selskapene for å sikre at befolkningen får tilgang til telenettet. Likevel har staten lagt et politisk press på P&T for å sikre leveranse til alle. I den nye lovgivningen, "Kommunikationsmarknadslagen", er det tatt inn et påbud om leveringsplikt i henhold til 2002-direktivet om universelle tjenester. Dette pålegget tar utgangspunkt i at det er den operatøren som er markedsdominerende i det aktuelle området som skal levere tjenesten, og oppfylle de kravene som direktivet for universelle tjenester setter. Slik finske myndigheter forstår dette er det de lokale selskapene som blir pålagt leveringsplikten i sine respektive områder fordi EU ikke skiller på størrelsen på bedriften, bare dekningsgraden innen et område (Finnish Telecom Policy 2002: 17).

Fra reguleringsmyndighetenes side ansees Finland for å ha full dekning i forhold til 2002-direktivet for universelle tjenester. Finland ligger også langt fremme på mobiltelefoni, blant annet på grunn av Nokia, og tendensen peker mot at mobiltelefoni blir foretrukket fremfor fasttelefoni, men det er i forhold til taletelefoni. I forhold til andre tjenester er det ikke gitt at mobile løsninger vil bli foretrukket.

I sitt grunnleggende syn på universelle tjenester ligger Finland nærmere den amerikanske tradisjonen som jeg beskrev i kapittel 2. Mens det i Europa er et fokus på at alle skal ha tilgang på de samme tjenestene, er det i USA et fokus på å levere tjenester til de som ikke har økonomisk grunnlag for å koble seg til et nettverk. Den finske tilnærmingen kommer blant annet til uttrykk ved at det ikke føres en politikk som i utgangspunktet skal sikre tilgang til de samme tjenestene til en rimelig pris.

De finske myndighetenes egen forståelse av universelle tjenester er delt i tre dimensjoner; en sosial, geografisk og kultur og utdanning. Den sosiale dimensjonen blir løst ved at myndighetene har støtteordninger som skal sikre at alle har mulighet til å ha telefon.

Siden det finske systemet i all hovedsak har vært kostnadsbasert, har krysssubsidiering blitt tatt lite i bruk.

Finske myndigheters holdning er at det store flertallet ikke skal betale for de få som ikke har råd til det. Derfor mener de også at krysssubsidiering ikke er en god løsning. Det ansees heller ikke for å være behov for mer utbygging fordi alle hjem har telefontilknytning og mobildekning. Det har ikke vært noen subsidiering fra statens side for utbygging av nett, og myndighetene mener at det heller ikke bør skje i fremtiden. På den kulturelle siden har alle skoler og biblioteker internetttilgang, som er gratis å bruke for allmennheten. Det gis ikke statlig støtte til denne ordningen (Finnish Telecom Policy 2002).

4.2.2 Universelle tjenester i Norge

I Norge har det vært et viktig politisk mål at alle skal ha tilgang på telefoni. Begrepet universelle tjenester har ikke blitt brukt spesifikt, men mange av ideene har vært representert. Det har vært en politisk målsetning at det skulle leveres likeverdige tjenester i hele landet. Samspillet mellom myndighetene og Televerket medførte at Norge ved utgangen av 1900-tallet hadde et av verdens beste telenett, som også var på vei til å bli fulldigitalisert (Storsul 2002a). Derfor medførte det ikke utbyggingskostnader for Telenor da direktivet om universelle tjenester kom i 1998, fordi det norske telenettet allerede oppfylte de kravene som ble satt i direktivet. Det samme gjelder 2002-direktivet.

Norskemyndigheters tilnærming

I Teleloven fra 1995 var det en endring i forhold til det tidligere likhetsprinsippet. Det skulle fortsatt være leveringsplikt til alle i hele landet av grunnleggende teletjenester, men ikke lenger til lik pris. Tjenestene skulle leveres til lavest mulig pris, og det åpnet for ulikheter i prisene avhengig av hvor i landet tjenesten ble kjøpt. Dette ble blant annet gjort på grunn av at kravet om like priser ville stride med en eventuell konkurransesituasjon. I et konkurransemarked vil prispresset være ulikt, avhengig av den lokale konkurransen. I en slik situasjon vil en leverandør som er pålagt å ha like priser over hele landet, ha store problemer med å konkurrere i de befolkningstette områdene (Storsul 2002b: 136). Politikerne var med andre ord redde for at det selskapet som hadde leveringsplikt ville bli utsatt for fløteskumming fra mindre selskap som bare leverte i områder som var lønnsomme.

Kravet om leveringsplikt ble pålagt Telenor, som det største selskapet og med et fullverdig nett i Norge. Det var ingen politisk uenighet om dette. Kravene i 1995 fulgte EUs

daværende direktiv, som ville si at alle skulle ha tilgang til taletelefoni, inkludert spesielle tjenester for funksjonshemmede, og tilgang til telefonkiosker. For å forhindre at det ble regionale forskjeller, innførte regjeringen maksimalpriser på taletelefoni. Kravene i Norge skilte seg fra EU ved at det var et krav om at alle skulle ha tilgang til et digitalt nettverk. Det ble ikke satt pristak på disse tjenestene (Storsul 2002a).

Da det norske telemarkedet ble fulliberalisert i 1998, var det noe diskusjon omkring innføringen av direktivet fra EU om universelle tjenester, men den største debatten var hvor vidt det skulle liberaliseres eller ikke. Ekomloven fra 2003 forutsetter at konkurranseloven i størst mulig grad også skal gjelde innen telesektoren, og det skal i minst mulig grad brukes sektorspesifikk regulering. Siden det etter både norske myndigheters og EUs syn ennå ikke er full reell konkurranse i telemarkedet, er det likevel noe sektorspesifikk regulering.

Norge følger med andre ord EUs politikk og det er liten vilje fra det politiske flertallet til å gå lengre (selv om dette flertallet endrer seg etter hvem som sitter i regjering). Forståelsen av universelle tjenester ligger likevel til grunn i telepolitikken, og det er en politisk målsetning at alle har tilgang på kommunikative ressurser, noe som er en forutsetning hvis målene om informasjonssamfunnet skal nås. Det er i holdningene til hvordan målene kan nås at de største endringene kan spores. Fra å mene at et statlig monopolselskap var den beste løsningen har synet endret seg til at markedet i størst mulig grad skal ha oppgaven. Selv om det er politisk uenighet, er det flertallets klare mening at en markedsorientert løsning er å foretrekke (Skogerbø og Storsul 2003). Holdningen til å utvide innholdet i de universelle tjenestene er altså opp til hva markedet klarer å levere. Det er blant annet økt båndbredde som er relevant, og både tidligere og sittende regjeringer har vist liten vilje til å finansiere utbygging av bredbånd.

4.2.3 Konsekvenser av EUs politikk i Finland og Norge

Finland og Norge hadde svært ulike utgangspunkt før tilpassingen til EUs regelverk begynte på slutten av 1980-tallet. Denne forskjellen har gjort landenes tilnærming til EUs politikk ulik, men landene har i dag en forholdsvis lik lovgivning. Finland har i større grad gjennomført en teknologinøytral lovgivning enn hva Norge har gjort, men begge lands lovgivning utvikler seg i den samme retningen, i tråd med EUs sine mål om å harmonisere lovgivningen innen det indre marked.

I både Finland og Norge var det inntil begynnelsen av 1990-tallet en politisk styring på prisene, men effekten av dette var større i Norge enn i Finland fordi de norske vedtakene påvirket hele landet, mens det i Finland bare påvirket det statlige selskapet. I Norge ble pris brukt som et direkte virkemiddel for å finansiere utbyggingen. Denne politikken har forsvunnet i forbindelse med liberaliseringen, og i all hovedsak er tjenestene nå kostnadsbaserte. I forhold til universelle tjenester oppfyller begge landene EUs krav. Viljen i Norge til å gå lengre enn EU for å utvide innholdet er ikke så stor. Finland mener at EUs regelverk er for stivbent og tar lite hensyn til nasjonale forskjeller (se også kapittel 1.2.4).

Et eksempel er EUs syn på dominerende markedsposisjon. Finske myndigheter mener at EUs regelverk ikke gir nok spillerom for små selskap fordi det ikke er noen distinksjoner på størrelsen av selskapene i regelverket. De finske myndighetene mener at dette har skapt problemer for de finske selskapene som har et tilnærmet lokalt monopol selv om de er små og har en liten økonomi.

SMP¹⁸ obligations have been imposed on Finnish local fixed operators to ensure that each inhabitant has the right to get a connection from at least one operator which does not have the right to deny the request. The purpose is to ensure service to the entire population. Independent of SMP obligations, the smallest operators will anyway be forced out of business (merged) if they are not reasonably competitive. Because EU's SMP rules do not distinguish between operators of different size, all SMP rules apply equally to a Euro 0.6 million, 3 staff, operator and a euro 1000+ million, 10,000+ staff, operator (Finnish Telecom Policy 2002: 17).

De finske myndighetene mener at EUs regulering forhindrer markedet å fungere ved at små selskap blir pålagt de samme forpliktelsene som store nasjonale og internasjonale selskap. Myndighetene mener at de lokale kooperative selskapene hadde en sosial dimensjon ved at brukerne/eierne hadde stor mulighet til å påvirke selskapets utvikling. Denne muligheten forsvant ved at de ble omdannet til aksjeselskap.

Mindre frihet til medlemsstatene

I min problemstilling for dette kapittelet spør jeg hvordan EU påvirker den nasjonale telepolitikken. Direktivet for universelle tjenester legger ikke noen hindringer i veien for en demokratisk spredning av kommunikative ressurser, men på den andre siden er det heller ikke noe som legger til rette for en videreutvikling av dette. EUs regelverk åpner for eksempel bare for kryssubsidiering av de tjenestene som er definert i direktivet. Målet om å ha en

¹⁸ SMP – significant market power (et selskap med betydelig markedsdominans).

harmonisert regulering som er styrt av generell konkurranselovgivning medfører at myndighetene i de enkelte medlemsstaten ikke fritt kan velge hvordan tilgangen til de kommunikative ressursene skal skje.

Som jeg har diskutert i kapittel 2, styrker ikke elektronisk kommunikasjon i seg selv demokratiet, men den har et potensial til å gjøre det. Den rettferdige fordelingen av kommunikative ressurser har opptil 1980-tallet vært et politisk regulerings spørsmål. Selv om det tidvis gikk sakte (som for eksempel med utbygging av telefoni), var de politiske målsetningene der. I Finland var det ikke køer i 1980, noe det var i Norge. Ved hjelp av økonomiske tiltak, teknologisk utvikling og politisk vilje forsvant de norske køene i løpet av 1980-tallet (OECD 1991: 72). Dette skjedde før liberaliseringen var gjennomført. I Finland er bildet annerledes, mye på grunn av strukturen i landets telesektor. De små finske selskapene kunne lettere oppgradere nettverkene sine fordi det var snakk om mindre geografiske områder som skulle oppgraderes. Kooperativene hadde også automatisert sentralene 20 år før P&T var ferdig med automatiseringen. I Norge ble automatiseringen utsatt blant annet fordi det betød en nedleggelse av arbeidsplasser i distriktene, men det var på grunn av andre hensyn enn rent bedriftsøkonomiske.

I den nye direktivpakken har EU valgt å være mer restriktive med bruk av pristak. Dette medfører at det i større grad enn tidligere er mulig å kreve ulike priser avhengig av den geografiske tilhørigheten. Storsul mener at liberaliseringen har medført en aksept for økte prisforskjeller avhengig av hvor en bor i landet (2002a: 136). Hvis det er slik at liberaliseringen har medført en økt prisforskjell og tjenestetilbud for kundene avhengig av hvor de bor, vil det da si at betingelsene for universelle tjenester har blitt dårligere? Det er ikke gitt at prisen på alle tjenestene vil bli ulike. Undersøkelser gjennomført av Skogerbø og Storsul (2003) viser at det i Norge ikke er noen forskjell på pris for de tjenestene som er inkludert i direktivet for universelle tjenester. Men for tjenester som ikke er inkludert i direktivet er det forskjeller. Før ekomloven var prisen på leide linjer over 2 Mb/s i Norge prisregulert slik at det ikke skulle bli for store forskjeller, men med ekomloven skal prisregulering bare brukes dersom det "ikkje er i strid med marknadslogikk" (St. meld. nr. 49: 47). Det gjør at steder i Finnmark må betale opp til ti ganger så mye for leide linjer enn byer som ligger mer sentralt (ibid). Betingelsene for universelle tjenester har derfor ikke direkte blitt dårligere, men liberaliseringen og konkurranseregulering gir nasjonale myndigheter et

mindre spillerom i forhold til finansiering av nye tjenester, og i forhold til utvidelse av innholdet i de universelle tjenestene.

4.3 Utvidelse av innholdet i universelle tjenester

EU er bygget opp etter ønsker om et mer integrert handelssamarbeid, noe som har ført til opprettelsen av det indre marked. Siden begynnelsen av 1990-tallet har EU arbeidet med å gjøre sosiale rettigheter en del av samarbeidet,¹⁹ men det er ennå ikke fullt ut etablert, og EØS-avtalen er ikke en del av dette arbeidet. Det er like fullt handelssamarbeidet som ligger til grunn, og endringene i telepolitikken har for mange land vært en overgang fra det statlige omfordelingsprinsippet til at markedet skal ha hovedansvaret.

4.3.1 Informasjon og velferd

Som velferdsstater har både Finland og Norge tradisjonelt hatt en målsetning om å fordele samfunnets ressurser best mulig. En velferdsstat kjennetegnes blant annet ved at det er en målsetning om tilnærmet full sysselsetting, og at alle sikres sosiale goder hvis for eksempel inntekten faller bort (Furre [1992] 1996: 147). Den nordiske velferdsstaten bærer preg av universalitet, altså at alle har lik tilgang til goder. Selv om det er nasjonale forskjeller, er det de samme ideene om rettferdig fordeling som ligger til grunn. Velferdsstaten har blitt satt under sterkt press i løpet av 1990-tallet, både på grunn av ideologiske skifter (som beskrevet gjennom begrepet NPM) og økonomiske nedgangstider. Like fullt har velferdsstaten bestått, med universaliteten som et grunnleggende element.

Diskusjonen om informasjonssamfunnet i kapittel 2 er relevant i forhold til spørsmål om velferd. Ved at IKT ansees som et velferdsgode, forutsetter det også at befolkningen kan bruke det. Fra midten av 1990-tallet har det vært et fokus på at det måtte tas i bruk i undervisningssammenheng fordi kunnskap om bruk av og evnen til å stille seg kritisk til innholdet blir ansett for å være viktig kunnskap for å kunne fungere i arbeidslivet. Samtidig har det også vært fokus på det potensielle skillet som kan oppstå ved at det kan bli noen som behersker teknologien, mens andre ikke gjør det. Derfor har også andre grupperinger av befolkningen blitt oppfordret til å ta teknologien i bruk. Bruken av ny teknologi er høy i Finland og Norge. En forklaring på dette kan være at det er gratis utdanning, noe som i verdenssammenheng fører til at de to landene har en svært høyt utdannet befolkning. Det gjør

¹⁹ Som Maastricht-avtalen i 1993.

også at lønnsnivået er relativt høyt. Sammenhengen mellom høy utdanning, høy inntekt og bruk av teknologi er vist flere ganger. Høyt utdannede personer tar raskere i bruk ny teknologi enn andre grupper (Kelly 1998: 148). For at muligheten til å ta i bruk ny teknologi i hele landet skal være mest mulig lik bør derfor skolene ha lik tilgang til de samme tjenestene for at det ikke skape geografiske forskjeller i undervisningen. Med en høyt utdannet befolkning vil de være rimelig at den også raskt vil ta i bruk ny teknologi, både privat og i yrkessammenheng. Sees dette i sammenheng med at både offentlige og private tjenester i økende grad blir ført over til elektroniske løsninger vil det kunne skape geografiske ulikheter, og dermed sosiale skiller.

Like tilbud i hele landet

I et velferdspolitisk perspektiv blir det derfor et mål at alle har tilgang til de samme tjenestene. I Norge og Finland er bruken av teknologi ikke bare konsentrert rundt de sentrale områdene, men brukes i hele landet, både til private og offentlige formål. En rettferdig fordeling kan derfor også bli et distriktspolitisk spørsmål.

I Norden har det vært ført ulik distriktspolitikk, blant annet på grunn av ulikt næringsgrunnlag. Norge har en økonomi som i stor grad er avhengig av råvarer, noe som har medført at folk også har bodd spredt. Finland har også en til dels råvarebasert økonomi, men har i større grad enn Norge også videreforedling av egne ressurser. Industrien har derfor en større rolle i den finske økonomien enn i den norske.²⁰ Selv om både Finland og Norge er preget av at folk bor spredt, er Finland i større grad enn Norge sentralisert.

Behovet for landsdekkende IKT-tjenester oppstår ikke bare fordi brukerne etterspør muligheten. Det er en næringspolitisk dimensjon i bruken av IKT. Det kan bli en hemsko i konkurransen å ikke kunne tilby de samme produktene hvis bedriften er plassert et sted som ikke har de samme mulighetene som konkurrentene. Ikke alle typer bedrifter kan flytte for på den måten å få bedre tilgang til kommunikasjonsmidlene. Fiskeindustrien ligger i nærheten av ressurstilgangen, og en lokalavis har bare sin funksjon i det lokalsamfunnet den betjener. Det gjør at de ikke kan flytte på seg, de er stedbundne, men like fullt avhengige av tilgang på gode kommunikasjonsmidler. Sett i forhold til sentralisering er dette en utfordring for både myndighetene og de ulike aktørene. Næringslivets tilgang er i seg selv ikke en demokratisk rettighet, men næringsgrunnlaget i et område er en viktig faktor for at bosetningen

²⁰ Kilde: www.caplex.net.

oppretholdes. Siden Finland og Norge er avhengige av råvareproduksjon er de også avhengige av at det bor folk som kan gjøre jobben der. Også de som bor i disse områdene bør ha de samme velferdstilbudene som i de sentrale strøk.

IKT og sentralisering

I forhold til geografisk dekning er det et generelt trekk innen EU at IKT-sektoren etablerer seg i noen kjerneområder (Castells og Himanen 2002: 111). Det er en trend at de urbane områdene tiltrekker seg IKT-sektoren til tross for at innføringen av bredbånd har blitt ansett for å gi en mulighet til å jobbe hvor som helst, bare en har nettverkskontakt.

Sentralisering er en internasjonal trend. Større og større deler av befolkningen bor i de urbane delene (Castells og Himanen 2002: 104). Både Norge og Finland har i løpet av de siste årene opplevd en tilflytting til de sentrale delene av landet, mye på grunn av at det har vært der de fleste jobbene har blitt skapt i denne perioden.

These large metropolitan regions concentrate most of the innovation, directional activities, cultural amenities, and wealth creation capacity in each country and in the world at large. The major metropolitan regions link each other by telecommunications, the Internet, and fast transportation systems, creating a global architecture of nodes and networks. These innovation and directional functions globally connected economic growth and creativity for their hinterlands: local existence depends on the dynamic connection to global networks (Castells og Himanen 2002: 104).

Beskrivelsen over er mer en mulig fremtidsvisjon enn det som er realiteten i dag. Det er like fullt en relevant del av den samfunnsmessige utviklingen. Urbaniseringen skaper en mulig situasjon hvor kunnskapen og tilgangen til kunnskapen er konsentrert på svært små områder. Sees dette i sammenheng med at både Finlands og Norges økonomiske grunnlag delvis ligger i naturressurser kan det oppstå en skjevhet i samfunnet mellom de råvareproduserende og de urbaniserte områdene. Ut i fra en ide om rettferdig fordeling vil det være viktig at både de som bor i disse områdene og bedriftene har tilgang til de samme teknologiske mulighetene.

Sentralisering kan også medføre at tilgangen til de kommunikative ressursene blir dårligere i distriktene. Noen kommuner i Norge har lagt fokuset på at god bredbåndtilgang er et viktig fortrinn for å få tilflytting. Både Finland og Norge har prosjekter som retter seg mot denne problemstillingen. I Finland har for eksempel PARADDIS (The Project for Applying Regional Applications for Developing A Democratic Information Society) ved Universitetet i Tampere sett på hvordan regionene i Finland kan møte de utfordringene som urbaniseringen

gir. I Finland har regionen rundt Helsinki opplevd en enorm vekst, mens det i andre regioner har vært nedgang. Tradisjonelt har det vært de nordlige og østlige delene av landet som har ligget bak i den økonomiske utviklingen, og en teknologisk sentralisering i den sørlige delen av landet medfører at de andre delene av landet taper i forhold til tilgang.

Formålet med PARADDIS-prosjektets var todelt; for det første å skape et rammeverk for strategiene og planene for å sikre utviklingen av et demokratisk informasjonssamfunn, og for det andre å utnytte de mulighetene som ligger i IKT i forhold til å utvikle nye arbeidsplasser i den vestlige delen av Finland. Et av funnene var at for å nå de politiske målsetningene i forhold til informasjonssamfunnet kreves det et stort statlig engasjement, spesielt hvis det skal nå alle regionene i landet, og ikke bare i de sentrale strøkene (Huotari 1999).

Felles politiske målsetninger

EU, Finland og Norge har felles politiske målsetninger i forhold til å videreutvikle informasjonssamfunnet som en del av velferdsstaten. Det er et uttalt mål fra EUs side at hele befolkningen innen 2005 skal ha tilgang på bredbåndstjenester. Det samme gjelder Finland og Norge. Det er også full enighet om at utbyggingen i størst mulig grad skal skje basert på etterspørsel, og EU sier eksplisitt at krysssubsidiering av bredbånd er i strid med konkurransereguleringen. Selv om det er mulig for en medlemsstat å fullfinansiere utbygging er det liten politisk vilje til å bruke store statlige midler på en eventuell utbygging i Finland og Norge. Det vil si at det i disse landene er like liten vilje som i EU til å la innholdet i de universelle tjenestene ha en dynamisk utvikling i forhold til samfunnsutviklingen.

4.3.2 Tilgang til tjenestene

En begrunnelse for at direktivet ikke er utvidet er at alle har tilgang til internett gjennom modem, men er det et godt alternativ til bredbånd? Selv i dagens sammenheng må svaret på dette bli nei. Allerede i dag er det offentlige tjenester på internett som er så krevende at det krever mer båndbredde enn det et modem kan takle (blant annet tatt opp i Forbrukerinspektørene, NRK 03.12.2003). I forhold til offentlige tjenester er det viktig at alle har mulighet til å benytte seg av dem, spesielt fordi det antas fra EUs side at samfunnsutviklingen generelt vil gå mot at internett blir hovedleverandøren av informasjon og kommunikasjon i Europa. Målsetningen er derfor at alle i EU skal ha tilgang til å koble seg på internett og benytte seg av alle tjenestene, og da vil ikke modem ha tilstrekkelig kapasitet.

Ut i fra teorien om nettverkseksternaliteter øker verdien på et nettverk etter som flere kobler seg på (blant annet beskrevet i Storsul 2002: 80). I forhold til internett vil altså verdien være størst hvis alle er koblet på. Både Norge og Finland har en høy dekningsgrad på husstander som kan få bredbåndstilknytning. I dag har omtrent 65 prosent av de norske husstandene mulighet til å koble seg på ulike bredbåndsløsninger (Skogerbø og Storsul 2003). I Finland er det 80 prosent (Finnish Telecom Policy 2002). Både Finland og Norge har som målsetning å øke denne dekningsgraden og at alle skal ha mulighet for bredbåndstilknytning innen 2005. Det åpnes for at det kan være ulike teknologiske løsninger avhengig av blant annet geografiske forhold. Det er viktig å understreke at den tilgangen det refereres til her er mer teoretiske enn reelle tall. Selv i sentrale strøk kan det vise seg at den eksisterende linjekvaliteten ikke er god nok til at det er mulig å få bredbånd.

Likevel er det bare en prosentandel av de som har muligheten til å koble seg på som har gjort det. Grunnene til dette skal jeg ikke analysere, men det er sannsynlig at det er både prisen på tjenesten og at det følte behovet for økt båndbredde ikke ennå er tilstede. Mangelen på etterspørsel er en grunn til at myndighetene både på EU og nasjonalt nivå forsøker å skape gode alternativer for bruk av internett i forhold til offentlig administrasjon slik at bruken øker, og dermed skaper en økt etterspørsel.

Selv om bruken av bredbånd ennå er lav, er bruken av modem høy. Både Norge og Finland ligger godt over gjennomsnittet i hele EU når det gjelder bruken av internett totalt, uansett tilkoblingsform. Norge er for eksempel det landet i verden med høyest grad av ISDN-tilkobling (Post- og teletilsynet 2003). Det kan argumenteres for at utbyggingen av bredbånd går treget fordi i Norge er fordi den dominerende operatøren forsinker utviklingen for å tjene mest mulig på det eksisterende nettverket. Hvis så er tilfelle burde utviklingen i Finland gå raskere, noe den ikke gjør i noen betydelig grad.²¹

Som et utgangspunkt for debatten om hvilke tjenester som skal være inkludert i de universelle tjenestene kan det stilles et motsetningsforhold mellom økonomiske og demokratiske interesser. Dette motsetningsforholdet er ikke konstant og er heller ikke gjeldende i en hver situasjon, men det kan oppstå en konflikt mellom de to hensynene når politiske avgjørelser skal fattes. EU, Finland og Norge har skapt et motsetningsforhold mellom de politiske målsetningene beskrevet i forhold til informasjonssamfunnet og viljen til

²¹ Kilde: Statistisk Sentralbyrå og Eurostat.

å treffe de politiske valgene som kan realisere dette. Utbygging av bredbånd er det enighet om at er viktig, men det skal skje på markedes premisser, og ikke inkluderes i direktivet for universelle tjenester.

Muligheten for å ha lik tilgang i Finland og Norge styres dermed av myndighetenes vilje til å tilrettelegge for tilgang. EU har i dag et større fokus på de næringspolitiske sidene ved telekommunikasjon enn de velferdspolitiske. Siden medlemsstatene ikke fritt kan velge finansieringsform for utbygging av bredbånd og de er underlagt det samme reguleringsregimet, vil de også måtte ha det samme utgangspunktet som EU.

4.3.3 Alternative tilknytningsformer

Det er mange ulike teknologiske muligheter for å koble seg til bredbåndsløsninger, og i de rapportene som er tilgjengelige på området skilles det ikke mellom hva det er disse løsningene leverer. Bredbånd ble i utgangspunktet definert som tjenester som leverer mer enn 2 Mb/s, men dette har bransjen omdefinert til å gjelde alt som er raskere enn ISDN.

Et av de mest nærliggende alternativene til fastnett er ulike trådløse løsninger. EU, Finland og Norge mener at det kommende UMTS-nettverket²² vil kunne bli et viktig hjelpemiddel i de områdene som har så lav befolkningstetthet at det ikke er økonomisk lønnsomt å bygge ut et fysisk nettverk (eEurope 2005; Finnish Telecom Policy 2002; St. meld. nr. 49 2003). Utbyggingen av UMTS har blitt forsinket i hele Europa, blant annet på grunn av "dotcom-boblen" som sprakk. I mange europeiske land var det budrunder på konsesjonene, og i land som Tyskland og England ble det betalt milliardbeløp bare for rettighetene. I Norge og Finland var det såkalte skjønnhetskonkurranser, hvor de som hadde de beste planene fikk konsesjon. Utbyggingen har like fullt stagnert og det ser ut til å ta lengre tid enn det som var planlagt. I Norge har en av lisensene blitt levert tilbake fordi selskapet som fikk den senere gikk konkurs, mens Tele2 forhandlet seg frem til å levere konsesjonen tilbake. De to gjenstående, Telenor og NetCom har fått utsatt fristen for utbygging (Skogerbø og Storsul 2003: 53). Kvaliteten på UMTS er ikke helt sikker. Sammen med andre trådløse løsninger forventes det å kunne bygge ut bredbånd i distriktene fordi det er langt billigere enn en fysisk kabel. Denne teknologien er i rask utvikling, men er generelt beregnet for

²² UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) er en videreutvikling av digital trådløs kommunikasjon i forhold til gsm-systemet og omtales ofte som 3G-mobiltelefon. UMTS-systemet gir en teoretisk overføringskapasitet på 2 Mb/s.

begrensede geografiske områder (St.meld. nr. 49: 44). Det kan likevel knyttes usikkerhet til stabiliteten i trådløse nett. Selv om det ikke finnes systematisk informasjon om dette kommer det fra tid til annen relevante saker om dette i pressen. Et eksempel er fra Askøy utenfor Bergen hvor en kunde ble lovet 2 Mb/s med en trådløs løsning, men i stedet bare klarer å oppnå 28 kbit/s (Computerworld 3.11.03), som er dårligere enn ISDN-kvalitet.

UMTS har en teoretisk kapasitet opp mot 2 Mbt/s, men det er avhengig av hvor mange brukere det er på nettet. I Norge har NetCom og Telenor lovet å bygge ut dekning for rundt 3.500.000 mennesker. Selskapene vil ikke utnytte teknologiens fulle kapasitet. De har forpliktet seg til å tilby en kapasitet på 384 kbit/s i byene og 144 kbit/s i de øvrige områdene (St. meld. nr. 49: 41). Telenor sier selv at UMTS bare bli tilgjengelig i de befolkningstette områdene fordi det er her markedsgrunnlaget vil være. Resten av landet vil få GPRS,²³ noe Telenor mener er en god nok løsning (Skogerbø og Storsul 2003: 137). Telenor sier her i mot både EU og bredbåndsmeldingen. Utfallet av dette er ennå ikke helt klart siden utbyggingen ikke er ferdig, men det viser at det er en liten vilje hos Telenor til å opprettholde den funksjonen selskapet har hatt tidligere. For brukere i distriktene er dette en bekreftelse på at markedet alene ikke klarer å dekke de behovene som eksisterer.

4.3.4 Kostnader i forhold til bredbånd

Når det ikke er gitt at alle får den samme tilgangen kan dette ha en konsekvens i forhold til de demokratiske idealene jeg har beskrevet tidligere. Utviklingen peker mot at mer og mer informasjon vil bli lagt ut elektronisk, og som en konsekvens av dette må også brukerne (det vil si befolkningen) knytte seg opp mot dette elektroniske nettverket. I et ideelt scenario vil denne tilgangen være lik for alle, til en lik pris for alle i samfunnet som alle har råd til. Det kan argumenteres for at det er situasjonen nå. Kostnadene for å koble seg til telenettet i både Finland og Norge er relativt lave innen OECD-området, samtidig som det finnes økonomiske støtteordninger i begge land som dekker opp kostnadene for de som er svakest stilt rent økonomisk. Formålet med en sosial dimensjon i telereguleringen er blant annet å sikre at det ikke oppstår et digitalt skille mellom ulike grupper i et samfunn. Dette skillet kan gå på ulike måter, både økonomisk og geografisk.

²³ GPRS (General Packet Radio Service) baserer seg på gsm-teknologien, og er en overføringsteknologi. Gprs kan overføre data trådløst opp i en teoretisk hastighet av 171 kbit/s.

På samme måte som bredbånd i dag ikke er billig har heller ikke telefoni vært billig. Selv om mange land har hatt leveringsplikt på telefon, har ikke telefoni blitt billig før i løpet av de siste 10-20 årene. Undersøkelser fra Norge viser at prisnedgangen begynte på slutten av 1980-tallet og fortsatte utover 1990-tallet, og etter liberaliseringen i 1998 har prisene flatet ut (Skogerbø og Storsul 2003). Det er ikke gitt at bredbånd skal bli betydelig billigere ved at det tas inn i direktivet. Vurderingen av hva som er et rimelig prisenivå er opp til de nasjonale myndigheter å avgjøre, og det blir naturligvis også en vurdering i forhold til de reelle kostnadene. Derfor må det gjøres en politisk avveining mellom målsetningen om at alle skal ha tilgang og kostnadene ved dette.

4.3.5 Hvorfor utvide innholdet i de universelle tjenestene?

Er det en forutsetning at EU inkluderer bredbånd i de universelle tjenestene for at alle skal få tilgang? Nei, det er ikke en forutsetning, men når det er en politisk målsetning at alle skal ha muligheten og tilgangen på elektronisk kommunikasjon innen et gitt tidsrom, vil det kunne være naturlig at økt båndbredde inkluderes. Ved å inkludere økt båndbredde vil brukerne også bli sikret at kvaliteten på tjenestene er like gode i hele landet fordi det i direktivet for universelle tjenester også er krav om kvaliteten på tjenestene. EU er også opptatt av at alle skal ha tilgang til bredbånd:

Bredbåndsteknologien vil bidra til at skabe et informationssamfund for alle, til samhørighed og kulturel mangfoldighed. Den vil give mulighed for at forbedre og forenkle alle europæeres liv og ændre den måde, folk kommunikerer på, ikke blot på arbejde, men også med venner, familie, samfund og institutioner, samt den måde, virksomheder drives på. Dette er hvad brugerne er interesserede i, og dette er udgangspunktet for eEurope 2005 (eEurope 2005: 8).

Hvis det er slik at EU mener at bredbånd er et viktig virkemiddel for å oppnå demokratiske rettigheter, støtter det opp under Storsuls definisjon av universelle tjenester som et dynamisk begrep hvor innholdet bør følge samfunnsutviklingen. Kommunikative ressurser er en viktig forutsetning for ytringsfriheten, og elektronisk kommunikasjon får en stadig større betydning. Derfor må også de universelle tjenestene være i en utvikling som samsvarer med samfunnets utvikling (1997: 43). For den enkelte bruker har universell tilgang en demokratisk funksjon. I et parlamentarisk demokrati er det behov for en offentlig diskusjon. Habermas trekker frem denne offentlighetens viktighet i forhold til å fungere som et politisk korrektiv til de profesjonaliserte politikerne (Schlesinger 1999: 266). Like fullt reflekteres ikke dette i EUs konkrete politikk. Som jeg har vært inne på i kapittel 2 bør de universelle tjenestene være landsdekkende og holde et minimumskrav på standard. Ut i fra dette er

diskusjonen om en utvidelse av innholdet aktuell. Her er det en konfliktlinje mellom hva universelle tjenester kan være og hva EU legger opp til.

4.3.6 Utbygging i ikke lønnsomme områder

Selv om utbygging i ikke lønnsomme områder kan fremstå som kostbart, vil den totale nettverksverdien øke (jf. nettverkseksternalitet). Et landsdekkende nett vil derfor ha en svært høy verdi. Men som jeg har vist er det ikke gitt at land som Finland og Norge vil få landsdekkende nettverk uten et betydelig statlig engasjement. Siden utbygging i områder uten et godt nok markedsgrunnlag vil være avhengige av en eller annen form for direkte støtte. Hvis bredbånd inkluderes i direktivet for universelle tjenester kan medlemsstatene benytte seg av kryssubsidiering, noe som vil kunne medføre en billigere utbygging ved at alle brukerne er med på å bidra.

Kombinasjonen av kryssubsidiering og myndighetenes mulighet til å gi særrettigheter til selskap vært med på å gjøre det mulig å bygge ut i områder hvor det i utgangspunktet ikke var markedsmessig grunnlag for utbygging. Som nevnt er kryssubsidiering i all hovedsak ansett for å være et konkurransevridende tiltak. Både den finske og norske stat støtter opp om EUs politikk på dette, som for eksempel i Stortingsmelding nr. 49 (2002-2003) *Breiband for kunnskap og vekst*. I denne skriver den norske regjeringen:

Både i EU og OECD har det vore diskutert om breiband burde innførast som ei leveringspliktig teneste. Tanken med USO-pålegg overfor tilbydarar av elektroniske kommunikasjonsnett og -tenester er særleg at det skal dekkje marginale område som står att etter at konkurransebasert utbygging har fått verke og størstedelen av marknaden er dekt. EU har konkludert med at det ikkje er aktuelt å innføre USO for breiband. OECD har tilrådd det same. Regjeringa er einig i desse vurderingane, og Stortinget har slutta seg til dette, jamfør e-komlova (St. meld. nr. 49 (2002-2003): 77-78).

Dette bekrefter at Norge følger EUs linje i forhold til hvordan utbyggingen skal finansieres, også når det gjelder områder som ikke er lønnsomme. Regjeringen skriver at den skal "vurdere tiltak i område der det ikkje er kommersielt grunnlag for utbygging" (Ibid: 77). Også dette er i tråd med EUs holdning. Ett tiltak som den norske Regjeringen vil ta i bruk for å stimulere utbygging i disse områdene er å sørge for at de offentlige institusjonene får tilkobling, og på den måten gjøre det mulig å for andre å koble seg på dette nettet. Ved å skape økt offentlig etterspørsel mener både den norske regjeringen og EU at utbredelsen av bredbånd vil gå raskere. Dette blir en form for statlig subsidiering, men ikke direkte mot innbyggere eller næringsliv. Ett annet tiltak i Norge er Høykom, som gir støtte til

utbyggingsprosjekter. Kravene som stilles for å få tilskudd er ikke ulike de kravene EU har for sine strukturfond.

En interessant parallell er mobildekningen i Norge. Det er fortsatt noen ”hvite flekker”, hvor det ikke er dekning. En bruker må derfor flytte på seg for å få dekning. Dette har blitt akseptert, men det er tvilsomt at brukerne på samme måte vil akseptere at bredbåndstilknytningen kan bestå av slike hvite flekker etter hvert (Skogerbø og Storsul 2003). Et ensidig fokus på at markedet skal løse dekningen av bredbånd kan medføre at det oppstår slike hvite flekker. Både Finland og Norge er land med spredt befolkning, og ikke alle bor i nærheten av kommunesenteret. Det kan derfor se ut til at det ikke vil være nok å bygge ut til de offentlige institusjonene fordi det ikke dekker brukerne der de bor.

Hvis bredbånd blir inkludert i direktivet for universelle tjenester, kan et nasjonalt fond for universelle tjenester (som beskrevet i kapittel 3) være med å betale utgiftene for utbyggingen av bredbånd. Det vil ikke si at det er selskapene som betaler utbyggingen. Det vil være brukerne som gjennom de aktuelle aktørene omfordeler de økonomiske midlene slik at tjenesten kan bygges ut i hele landet. I en tenkt situasjon hvor bredbånd inkluderes i de universelle tjenestene oppstår det en regulativ utfordring for myndighetene fordi det kan oppstå en situasjon hvor små selskap bedriver fløteskumming, mens de store operatørene sitter igjen med store utgifter og små inntekter. Med opprettelse av fond for universelle tjenester vil dette problemet kunne unngås fordi alle aktørene da må være med å betale inn en andel.

4.3.7 Markedsløsninger fremfor lovpålegg

Som jeg har redegjort for ønsker ikke EU å utvide innholdet i direktivet for universelle tjenester. Kommisjonen gir like fullt klart uttrykk for hvor viktig det er at det tilrettelegges for utbygging av nye tjenester. I EUs argumentasjon understrekes det også de demokratiske aspektene ved tilgang på kommunikative ressurser, men det er markedet løse de demokratiske utfordringene, ikke regulering.

Paradoxically, despite the political saliency that the 'information society' has gained, the question of effective access has been marginalised in policy discourse. Instead of a comprehensive debate on universality from a social dimension point of view and within the context of citizens' rights, close attention has been paid to initiatives aimed at strengthening competition and diffusing access to infrastructure. Even so, such initiatives face considerable delays and there are growing concerns over whether the market on its own can provide widespread access to communication facilities and services that would enable all citizens to participate effectively in the proclaimed 'information society' (Michalis 2002: 81).

Michalis hevder at innholdet i direktivet for universelle tjenester ikke har utviklet seg på samme måte som resten av samfunnet. Det er altså et misforhold mellom visjonen om informasjonssamfunnet og den faktiske reguleringen av kommunikasjonssektoren. EU er helt klare på at det er en forutsetning med økt båndbredde for at det informasjonssamfunnet som er beskrevet skal kunne realiseres, men det er ingen politisk vilje til å finansiere dette. Fra EUs side er det kostnadene til operatørene som står i fokus, ikke brukernes interesser (Michalis 2002). EU er med andre ord i dag lite villige til å realisere det demokratiske potensialet i IKT.

EUs holdning til IKT som en hjelp til å videreutvikle det europeiske samfunnet blir tosidig. På den ene siden skal den teknologiske utviklingen hjelpe Europa ut av økonomiske og sosiale kriser fordi gjennom bruk av ny teknologi skal markedet skape økonomisk vekst og sysselsetning. På den andre siden skal ikke myndighetene spille en like aktiv rolle som før. Gjennom tilrettelegging skal industrien være drivkraften i samfunnsutviklingen.

Liten vilje til utvidelse

I argumentasjonen for å liberalisere telemarkedet, har det hele tiden ligget til grunn at gjennom konkurranse skulle det bli bedre og rimeligere tjenester til alle. EU har godtatt det nåværende innholdet i de universelle tjenestene, fordi det medfører små kostnader for operatørene. En utvidelse vil ifølge EU bli dyrt for både operatørene og kundene.

Som nevnt er det en økonomisk side ved at det blir økt tilgang til elektronisk kommunikasjon. Brukerne får tilgang til nye typer tjenester, og gamle tjenester levert på nye måter. Samtidig er det, til tross for dotcom-nedturen, en bransje i stadig vekst som også kan skape nye arbeidsplasser. Dette til tross; det er ikke gitt at det ensidige fokuset på de økonomiske perspektivene alene er nok til å skape de rette premisene for de målene som er satt for informasjonssamfunnet.

EU mener at en eventuell utvidelse av innholdet i de universelle tjenestene ennå ikke er aktuelt. Hva som kreves for at EU skal gå inn for en endring er ikke klart, men det kan antas at det betyr at langt flere enn i dag i utgangspunktet har en bredbåndstilknytning. Storsul legger til grunn at en tjeneste bør bli universelt tilgjengelig hvis mer enn 50 prosent av befolkningen har tilgang på en tjeneste (Storsul 1997). EU er ikke like klar i sin forståelse av

utvidelse av innholdet, og velger i stedet å forholde seg til at utbyggingen i all hovedsak skal være basert på etterspørsel.

Underholdning som drivkraft

Hvis det er slik at utbyggingen skal være drevet av etterspørsel må en også se på hvilke tjenester det er som det i dag er størst etterspørsel på, og som det vil være mest etterspørsel etter i den nærmeste fremtid. I dag er underholdningsindustrien en av de største leverandørene på internett for privatmarkedet. Tradisjonelle nyhetsleverandører som kringkasting og aviser har også i løpet av de ti siste årene utviklet mange avanserte tjenester på nettet. Med den rette båndbredden kan de fleste fjernsynssendinger sees på nettet, så sant de er tilgjengelige. Bredbåndsløseleverandører har også begynt å tilby ”video-on-demand”-tjenester, som Nextgentel i Norge tilbyr.

Ifølge EU er underholdning en viktig drivkraft i utbyggingen av et bredbåndnett. Fjernsynet kan brukes som motivasjonsfaktor for å skape en etterspørsel for å koble seg på et slikt nettverk fordi det i utgangspunktet er stor etterspørsel etter fjernsyn, og innholdet er allerede kjent. Hvilken teknologi dette nettverket benytter seg av er ikke så relevant, nettopp fordi de samme tjenestene kan leveres over mange ulike nettverk, men det er knyttet noe usikkerhet til de ulike alternativene, for eksempel når det gjelder kvaliteten og dekningen av UMTS. Noen av disse tjenestene kan leveres ved en utbygging av digitalt bakkenett, noe som diskuteres i mange land. Det ligger likevel noe frem i tid siden nettverkene for digitalt fjernsyn ikke er bygget ennå.

4.4 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg analysert hvordan EUs politikk for universelle tjenester også definerer handlingsrommet for medlemsstatene. Disse rammene gjør at medlemsstatene ikke fritt kan fatte beslutninger i forhold til en videreutvikling av de universelle tjenestene. Ved å bruke Finland og Norge som eksempler, har jeg vist at selv om landene hadde svært ulik oppbygging av telesektoren, har begge landene fått en mer lik lovgivning fordi EUs direktiver legger premissene for utformingen.

Jeg har videre analysert muligheten for å utvide innholdet av de universelle tjenestene til å omfatte bredbåndstjenester. Nasjonale myndigheter har en mulighet til å finansiere dette, men det kan ikke bryte med EUs konkurranseregulering, noe som innskrenker handlingsrommet for de enkelte medlemsstatene. Ved at EU legger så stor vekt på at

markedet skal besørge en utbygging kan det oppstå en situasjon hvor selv rike land som Finland og Norge vil oppleve et digitalt skille, hvor en del av befolkningen blir utelatt fordi området de bor i ikke er et økonomisk lønnsomt for utbygging. I den sammenheng har jeg også vist at de nasjonale myndighetene har gjennomført EUs politikk og støtter opp om den.

Disse perspektivene vil jeg diskutere videre i neste kapittel.

5 Avsluttende betraktninger

I denne oppgaven har min problemstilling vært:

Hvordan påvirker EUs politikk for universelle tjenester tilgangen på kommunikative ressurser?

Jeg har tatt utgangspunkt i prinsipielle teorier i forhold til begrepet universelle tjenester og analysert hvordan EUs politikk for universelle tjenester påvirker muligheten for medlemsstater til å bygge ut nye kommunikasjonstjenester. Her vil jeg oppsummere mine funn fra analysen og drøfte hvordan EUs politikk for universelle tjenester påvirker tilgangen på kommunikative ressurser.

5.1 Hovedfunn i oppgaven

Ved å analysere EUs politikk for telesektoren, har jeg vist at det har oppstått et spenningsforhold mellom et liberalisert telemarked og målet om å ha en dynamisk utvikling av begrepet universelle tjenester. Dette spenningsforholdet kan forklares ved at reguleringen for telesektoren nå skal baseres på konkurranselovgivning. Selv om det i Finland og Norge var ulike reguleringsformer før den europeiske harmoniseringen var det et betydelig statlig engasjement. I Norge hadde Televerket monopol, og i motytelse var selskapet forpliktet å levere like tjenester i hele landet. I Finland hadde det statlige selskapet også eksklusive rettigheter, men i mindre grad enn det Televerket hadde. Liberaliseringen har gjort at disse eksklusive rettighetene ikke lenger er lovlige på grunn av den konkurransevidene effekten de kan ha. Som en konsekvens av dette må det skapes nye virkemidler for at innholdet i de universelle tjenestene skal kunne utvides.

På grunn av at formålet med det indre marked er å skape et marked med harmonisert lovgivning, er det også med på å definere de enkelte medlemsstaters handlingsrom.

Lovgivningen går mot å bli mer teknologinøytral, som vil si at det er vanskeligere å ta spesielle hensyn for de ulike sektorene fordi alle skal behandles likt ut i fra konkurranseregulering.

Fra EUs side var det et viktig argument for liberaliseringen av telemarkedet at konkurranse skulle medføre bedre og billigere tjenester for brukerne. En konsekvens av liberaliseringen er at det ikke lenger er mulig å bruke krysssubsidierting som et utjevneende tiltak, med unntak av de tjenestene som er i direktivet for universelle tjenester. Begrunnelsen for dette er at nettet var utbygget før liberaliseringen, og det medfører derfor svært små ekstrakostnader for selskapene å gjennomføre direktivet. EU mener at markedet ikke fungerer optimalt ennå, og har derfor åpnet for at det fortsatt kan være noe sektorspesifikk regulering, men det er et mål at reguleringen skal fjernes etter hvert som markedet selv løser disse problemene.

5.1.1 Konsekvenser av EUs politikk for medlemsstater

EUs politikk har slått ulikt ut i Norge og Finland. Norge har hatt en monopolsituasjon med et statlig selskap som har levert teletjenester til hele landet, mens det i Finland har vært en rekke små selskap som har levert lokalt telefoni med et statlig selskap som har levert de nasjonale og internasjonale samtalene. I Norge har innføringen av EUs regulering medført en liberalisering av markedet ved at det har kommet inn flere operatører, og selv om Telenor fortsatt er det dominerende selskapet er det konkurranse, samt at reguleringsmyndighetene hele tiden overvåker konkurransesituasjonen. Finske myndigheter på sin side mener at EUs regulering ikke tar hensyn til nasjonale forskjeller. Ifølge myndighetene har Finland alltid hatt en velfungerende konkurranse i telemarkedet, og EUs regulering har medført at tjenestene har blitt dyrere for brukerne, samt at forståelsen av markedsdominans brukes alt for strengt mot små selskap.

Finland har også gjennomført en mer teknologinøytral lovgivning enn det Norge har gjort. Dette kan blant annet begrunnes i de to lands myndigheters ulike innstilling til EUs regulering. Mens Finland mener at EUs politikk er for fokusert på overgangen fra monopol til konkurranse, har Norge siden 1994 fulgt EUs tidsplaner.

Både finske og norske myndigheter bruker den samme argumentasjonen som EU i forhold til hvorfor telemarkedet skal reguleres etter markedsøkonomiske prinsipper. Finland

mener likevel at EUs regulering er for orientert mot land som har gått fra å være i en monopolsituasjon, og dermed forhindrer et land i å gå fortere frem enn det EU legger opp til.

5.2. Utvidelse av de universelle tjenestene

EU har som et politisk vedtatt mål at internett skal bli en hovedleverandør av informasjonstjenester i løpet av få år. Informasjonssamfunnet blir beskrevet som en politisk målsetning hvor ny teknologi skal hjelpe Europa til å vinne det teknologiske kappløpet og samtidig øke bruken av IKT-relaterte tjenester. Både Finland og Norge har de samme målsetningene. For at det skal bli en realitet fordrer det at medborgerne har tilgang på god nok båndbredde slik at de kan nyttiggjøre seg av tjenestene. Det er bare et tidsspørsmål før enkelte tjenester ikke lenger vil være tilgjengelig andre steder enn på internett, og da har ikke brukerne noe valg. Hvis det er et mål at alle skal ha lik mulighet til å delta i offentligheten må de også ha tilgang til informasjonskilden.

EU ser på utbygging av bredbånd som viktig for at målene for informasjonssamfunnet skal kunne realiseres, men denne utbyggingen skal baseres på etterspørsel. Offentlige midler kan kun brukes i de tilfeller hvor det ikke finnes et godt nok grunnlag for en kommersiell utbygging. En eventuell støtte fra det offentlige må likevel være innen EUs eksisterende regleverk, og ikke ha noen konkurransevridende effekt. Selv om et land velger å inkludere bredbåndstilkobling i den nasjonale lovgivningen for universelle tjenester, kan det ikke finansieres ved hjelp av nasjonale fond for universelle tjenester eller krysssubsidiertes.

I Finland og Norge er det et politisk mål å omfordele samfunnets ressurser, slik at alle sikres tilgang til de samme godene. Tilgang til kommunikasjon er både et sosialt gode og en forutsetning for å kunne være en del av samfunnet. For å sikre at medborgerne er autonome forutsettes det at de også har fri tilgang på informasjon. Det vil si at flere og flere tjenester skal tilbys ved hjelp av internett, spesielt offentlig informasjon. I dagens direktiv ligger det at alle brukere skal ha teknologisk mulighet til å koble seg på internett ved hjelp av modem over det eksisterende telenettet. Behovet for økt båndbredde må med andre ord øke betraktelig hvis de politiske målsetningene skal kunne nås. Dette behovet vil komme av minst to grunner:

- For det første vil det bli langt flere som vil bruke internettrelaterte tjenester, noe som gjør at det blir et økt kapasitetsbehov fordi det blir flere brukere.

- For det andre vil tjenestene bli mer kapasitetskrevenne. Allerede nå er det enkelte tjenester som krever mer båndbredde enn det et modem kan levere, for eksempel å laste ned enkelte typer dokumenter fra det offentlige. Hvis en også skal ta med underholdning, så krever det betydelig med båndbredde for at man skal kunne gjøre seg nytte av det.

Med en markedsbasert utbygging vil det være områder som ikke dekkes av bredbåndutbyggingen. Selv om det finnes muligheter for statlige subsidier, er det strengt regulert hvordan disse subsidiene kan gis. I realiteten er EUs premisser for statlige subsidier så strenge at det er mange steder i Norge og Finland som ikke ansees for å være kommersielt lønnsomme, men som samtidig ikke er fattige nok til å oppfylle kravene fra EU. I en slik situasjon vil det oppstå et digitalt skille basert på geografi. Hvis det forblir en situasjon med et geografisk digitalt skille vil det også kunne utvikle seg til et sosialt digitalt skille fordi det kan oppstå en forskjell i tilgangen til offentligheten. Med en utvidelse av direktivet for universelle tjenester vil denne situasjonen lettere kunne unngås. Det vil også være lettere for nasjonale myndigheter å gå inn med statlige midler fordi det i det eksisterende reglementet er tillatt.

5.3 Konklusjon

Universelle tjenester er et begrep som beskriver at det er bestemte tjenester som skal være universelt tilgjengelig for alle i et samfunn. Som en følge av dette må også innholdet i de universelle tjenestene utvikle seg i forholdet til samfunnet generelt, etter som behovene endrer seg. EU er premissleverandør for den nasjonale telepolitikken og legger derfor også premissene for hva som skal være universelle tjenester. Selv om den enkelte stat kan utvide innholdet på nasjonalt plan, er det ikke mulig å bruke de samme finansieringsmetodene for tilleggstjenestene, noe som gjør at disse tilleggstjenestene ikke vil være med å redusere et eventuelt skille mellom de som har tilgang og de som ikke har det. Det digitale skille vil altså likevel være til stede.

For at dagens samfunn skal kunne bli en del av informasjonssamfunnet, eller kunnskapssamfunnet, er det ikke nok at IKT-industrien får gode betingelser. Uten at alle medborgerne kan benytte seg av de mulighetene teknologien tillater vil ikke informasjonssamfunnet realiseres. Etter som samfunnet endrer seg, endrer også ytringsformene seg. I et informasjonssamfunn vil både informasjonskildene og ytringene i

økende grad være basert på elektronisk kommunikasjon. For å opprettholde de demokratiske funksjonene i samfunnet, og for å forbedre dem, kan ikke myndighetene overlate dette ansvaret til markedet alene, blant annet fordi markedet i sin struktur ikke har de mekanismene som kreves for å gjennomføre endringene. Myndighetene har der i mot muligheten til å regulere industrien slik at også de demokratiske mulighetene i IKT-teknologien blir benyttet. Direktivet for universelle tjenester er et allerede eksisterende rammeverk som kan brukes til dette.

EUs manglende vilje til å utvide innholdet i de universelle tjenestene og i stedet forvente at markedet skal løse eventuelle problemer med tilgang kan være med på å skape et digitalt skille som ikke baserer seg på økonomisk velstand, men geografisk tilhørighet. Den manglende viljen til å ta hensyn til at det er nasjonale forskjeller og ulike tradisjoner er med på å forsterke det digitale skillet. En politikk basert på konkurranseregulering og markedsøkonomi kan gjøre at universelle tjenester blir et statisk, og etter hvert et utdatert begrep, i stedet for å få den dynamiske funksjonen det kan ha.

Referanseliste:

ARENA (2000) *Nordic Contrasts. Norway, Finland and the EU*. Proceedings from ARENA's annual conference 1999. ARENA Report No 1/2000. Oslo: ARENA.

Arter, David (1999) *Scandinavian politics today*. Manchester: Manchester University Press.

Baldwin, Robert og Martin Cave (1999) *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*. New York: Oxford University Press.

Bennett, W. Lance og Robert M. Entman (red) (2001) *Mediated politics: communication in the future of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bing, Jon (red) (2001) *Innføring i Telekommunikasjonsrett*. Oslo: Cappelen Akademiske forlag.

Brants, Kees (1996) "Policing democracy: Communication freedom in the age of Internet" i *The Public* 1996 Volume 3, nr. 1: 57-70.

Braun, Jens-Daniel og Ralf Capito (2002) "The Emergence of EC Telecommunications Law as a New Self-Standing Field Within Community Law" i Koenig, Christian , Bartosch, Andreas og Braun, Jens-Daniel (red) *EC competition and telecommunications law*. International competition law series; Volume 6. Den Haag.

Castells, Manuel og Pekka Himanen (2002) *The information society and the welfare state: the Finnish model*. Oxford: Oxford University Press.

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

Computerworld (2003) *Modemfart til bredbåndspris*. Skrevet ut fra www 10.11.03.

Dahlberg, Lincoln (1998) "Cyberspace and the Public Sphere. Exploring the Democratic Potential of the Net" i *Convergence* 1998 Volume 4, nr. 1: 70-84.

Dang-Nguyen et al (1993) "Networks in European policy-making: Europeanification of Telecommunications Policy" i

Esrock, Stuart L. og John Monberg (2000) "What a Long, Strange Trip It's Been. The Past, Present and Uncertain Future of Universal Service" i *Convergence 2000* Volume 6, nr. 4: 78-92.

Furre, Berge ([1992] 1996) *Norsk historie 1905-1990*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Feintuck, Mike (1999) *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Flynn, Roderick og Paschal Preston (2000) "Rethinking Universal Service: Citizenship, Consumption Norms, and the Telephone" i *The Information Society* 16: 91-98 2000. Taylor & Francis.

Garnham, Nicholas (1991) "Universal Service in European Telecommunication" i Garnham, Nicholas og Robin Mansell *Universal Service and rate restructuring in telecommunications*. Paris: OECD Publications Service, s. 21-105.

Graver, Hans Petter (2000) "Why Are There Difference Between Community and EEA Law?" i ARENA (2000) *Nordic Contrasts. Norway, Finland and the EU*. Proceedings from ARENA's annual conference 1999. ARENA Report No 1/2000. Oslo: ARENA, s. 41-48.

Habermas, Jürgen ([1971] 1991) *Borgerlig offentlighet*. Oslo: Gyldendal.

Hannemyr, Gisle (2002) "Foucault i kyberrommet. Forbrukerrettigheter og teknologiske sperrer i vår digitale hverdag" i Slaatta, Tore (red.) *Digital makt. Informasjons- og kommunikasjonsteknologiens betydning og muligheter*. Oslo: Gyldendal, s. 41-63.

Hills, Jill (1993) "Universal Service: Connectivity and Consumer Rights" i Christoffersen, Mads og Anders Henten (red.) *Telecommunication. Limits to deregulation?* Amsterdam: IOS Press, s. 131-148.

Hills, Jill og Maria Michalis (2000), "Restricting regulation: technological convergence and European telecommunications and broadcasting markets", i *Review of International Political Economy* 2000 Volum 7, nr. 3: 434-464. Routledge.

Huotari, Maija-Leena (1999) *From strategy to action. The EU/PARADDIS programme. Evaluation and follow-up study. Executive summary*. Information Society Research Centre.

Univeristy of Tampere. Skrevet ut fra www 9.11.03
[<http://www.info.uta.fi/winsoc/magazine.huotari.html>].

Kelly, Mary J. (1998) "Media Use in the European Household" i McQuail, Denis og Karen Siune (red.) *Media Policy. Convergence, Concentration & Commerce*. London: Sage Publications, s. 144-164.

Kjeldstadli, Knut (1992) *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.

Klausen, Kurt Klaudi og Krister Ståhlberg (1998) "New Public Management" i Klausen, Kurt Klaudi og Krister Ståhlberg (red.) *New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Kosonen, Matti (1993) "Liberalization of Telecommunication in Finland" i Christoffersen, Mads og Anders Henten (red.) *Telecommunication. Limits to deregulation?* Amsterdam: IOS Press, s. 229-243.

Melody, William H. (red.) (1997) *Telecom reform: principles, policies and regulatory practices*. Lyngby: Den Private Ingeniørfond, Technical University of Denmark

Michalis, Maria (2002) "The Debate over Universal Service in the European Union" i *Convergence 2002* Volume 8, nr. 2: 80-98.

Murphy, Dale D. og Phillip M. Nettermann (1998) "The Finnish telecommunications market" i *Telecommunication Policy* 22 1998: 757-773.

Noam, Eli (1992) *Telecommunications in Europe*. New York: Oxford University Press.

Nugent, Neill ([1989] 1999) *The Government and Politics of the European Union*. London: The Macmillian Press LTD.

OECD (1991) *Communication Outlook*. Paris: OECD Publications Service.

OECD (2001) *Communication Outlook*. Paris: OECD Publications Service.

- Palmberg, Christopher** (2002) "Technological systems and component procures – the transformation of Nokia and the Finnish telecom industry revisited?" i Telecommunications Policy 26 2002: 129-148.
- Raboy, Marc** (1995) "Access to policy, policies of access" i The Public Vol. 2 1995 nr. 4: 51-61.
- Rafto, Toralf** (1955) *Telegrafverkets historie 1855 – 1955*. Bergen: John Griegs Boktrykkeri.
- Schlesinger, Philip** (1999) "Changing Spaces of Political Communication: The Case of the European Union" i Political Communication 1999 Volume 16, nr. 3: 263-279.
- Sejersted, Fredrik et al** (1995) *EØS-rett. Senter for Europa-rett*. Universitetet i Oslo. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skogerbø, Eli** (1996): "External constaints and national resources - Reflections on the Europeanisation of communications policy" Nordicom review 1/96
- Skogerbø, Eli** ([1996] 1998a) *Privatising the Public interest. Conflicts and Compromises in Norwegian Media Politics 1980-1993*. Oslo: IMK Report no. 20.
- Skogerbø, Eli** (1998b) "Technology as Cause of Change" i Nordicom Review 1/1998, s. 53-58.
- Skogerbø, Eli** (2001) "Fra Televerket til Telenor" i Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.) *Den fragmenterte staten: reformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal akademisk, s. 364-388.
- Skogerbø, Eli og Tanja Storsul** (1999) "Telepolitikk – fra trendsetting til tilpassing" i Claes, Dag Harald og Bent Sofus Tranøy (red.) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 193-208.
- Skogerbø, Eli og Tanja Storsul** (2003) *Telesektoren i endring. Mål, midler og marked*. Oslo: Unipub forlag.
- Storsul, Tanja** (1997) *Liberalisering og likhet*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Storsul, Tanja (2002a) *Transforming Telecommunications. Democratising Potential, Distributive Challenges and Political Change*. Avhandling for dr. polit.juni 2002. Oslo: Institutt for medier og kommunikasjon.

Storsul, Tanja (2002b) "IKT – mellom marked og politikk" i Slaatta, Tore (red.) *Digital makt. Informasjons- og kommunikasjonsteknologiens betydning og muligheter*. Oslo: Gyldendal, s. 136-156.

Syvertsen, Trine (1998) *Dokumentanalyse i medievitenskapen: Tilgang, kildekritikk, problemstillinger*. Oslo: Institutt for medier og kommunikasjon. Skrevet ut fra www 25.11.03 [http://home.chello.no/~trine.syvertsen/TEORI&METODE/DOKANALYSE.htm]

Ungerer, Herbert (1988) *Telecommunications in Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Ungerer, Herbert (1995) *EU Competition Law in the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors*. Fordham Corporate Law Institute 22nd Annual Conference on International Antitrust Law & Policy Fordham. University School of Law. New York City

Webster, Frank (1995) *Theories of the Information Society*. London: Routledge

Williams, Raymond ([1974] 1992) *Television: Technology and Cultural Form*. New York: Schocken Books.

Winston, Brian (1990) "How are media born?" i Downing et.al (1990) *Questioning the media*, London: Sage Publications: 55-72..

Østbye, Helge; Helland, Knut; Knapskog, Karl og Hillesund, Terje (1997) *Metodebok for mediefag*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.

Øvregard, Per (1988) *I samfunnets tjeneste. Televerket fra 1955. Bind 1 1955-1961*. Oslo: Televerkets sentrale informasjonstjeneste.

Offisielle dokumenter:

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

90/387/EEC: Council directive on the establishment of the internal market for telecommunications services through the implementation of open network provision.

98/10/EF: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ONP-vilkår for teletelefonitjenesten og om udbud av forsyningspligtgydelser på teleområdet under konkurrenceforhold.

2002/22/EF: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forsyningsplikt og brugerrettigheder i forbindelse med elektronisk kommunikasjonsnett og –tjenester (forsyningspliktsdirektivet).

COM (2003) 65: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 11.2.2003

SEC (2003) 895: Commission staff working paper. Guidelines on criteria and modalities of implementation of structural funds in support of electronic communications. Brussels, 28.07.2003

Bangemannrapporten (1994) *Europe and the global information society: Recommendation to the European Council*. European Commission.

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

eEurope 2005 (2003) *eEurope 2005: Et informasjonssamfund for alle*. KOM (2002) 263. 28.5.2002

eNorge 2005 (2003)

Finnish Telecom Policy (2002) Ministry of Transport and Communications Finland. [<http://www.mintc.fi/www/sivut/dokumentit/julkaisu/strategiat/2003/Finnish%20Telecom%20Policy.pdf>].

Kommunikasjonsmarknadslag (2003) Given i Helsingfors den 23 maj 2003.

Post- og teletilsynet (2003) *Det norske telemarkedet 2002*. [http://www.npt.no/pt_internet/venstremeny/publikasjoner/telestatistikk/statistikk2002/norsk/index.html]

Review'99 (1999) *Fastlæggelse af nye rammebetingelser for elektronisk kommunikasjoninfrastuktur og tilhørende tjenester. Revurdering av kommunikasjonslovgivningen i 1999.* COM (1999) 539

Stortingsmelding nr. 49 (2002-2003) *Breiband for kunnskap og vekst.*