



Høring om veileder for innplassering av infrastruktur for mobilnett på offentlige arealer

12. mai 2022

Innhold

1 Forord	3
2 Det offentliges rolle som tilrettelegger	3
3 Overordnet tilrettelegging for mobil infrastruktur	4
3.1 Behov for strategi og plan	4
3.2 Betydning av eksponering for elektromagnetiske felt (stråling).....	5
4 God praksis for søknadsbehandling og avtaleinngåelse	7
4.1 Dokumentasjon ved søknad	7
4.2 Kontaktpunkt.....	7
4.3 Estetiske hensyn	8
4.4 Avtalelengde.....	8
4.5 Krav til sikkerhet.....	9
4.6 Avslag	9
5 Kraftforsyning	9
6 Vederlag	10
6.1 Bakgrunn	10
6.2 Grunnlag for prisfastsettelse	11
6.3 Nkoms anbefaling.....	13
7 Annet regelverk på ekomområdet	14
8 Mulige tiltak fra bransjen/netteiere	15

1 Forord

Dette høringsdokumentet gjelder utarbeidelse av en veileder for behandling av søknader fra mobilnetteiere om innplassering av mobil infrastruktur¹ på offentlige bygg og grunn. Veilederen retter seg mot kommuner, fylkeskommuner og andre offentlige aktører som mottar slike søknader, og gir veiledning om en rekke forhold knyttet til strategi og planlegging, saksbehandling og fastsettelse av vederlag.

Veilederen er utarbeidet av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom).

2 Det offentliges rolle som tilrettelegger

En godt utbygd digital infrastruktur for elektronisk kommunikasjon er grunnleggende for å forhindre digitale skiller og digitalt utenforskap. Dette er avgjørende for at alle innbyggere, offentlige og private virksomheter og kritiske samfunnssektorer skal kunne delta i det digitale samfunnet og dra nytte av mulighetene det gir for effektivisering, forenkling, innovasjon og verdiskapning. Et eksempel på slik innovasjon og effektivisering kan være tjenester innenfor e-helse.

Norge har i dag gode mobilnett med svært høy kvalitet. Teknologit utviklingen skjer imidlertid raskt, og det er nødvendig med kontinuerlige oppgraderinger og investeringer for å opprettholde denne posisjonen.

For å understøtte utviklingen mot bærekraftig konkurranse i mobilmarkedet, har regjeringen satt mål om å ha minst tre konkurransedyktige mobilnett. Regjeringen har også satt som mål at det skal være mobildekning der folk bor, jobber og ferdes, og der næringsliv og frivillig og offentlig sektor driver virksomhet. I tillegg er det et mål at tilbyderne av mobilnett leverer nasjonal 5G-dekning i løpet av 2025. Arbeidet med å bygge ut mobilnettene med 5G er godt i gang og vil fortsette i årene fremover.

Full utnyttelse av 5G-teknologien krever betydelige investeringer både i dekning, hastighet og kapasitet. Det betyr at det vil bli behov både for å oppgradere eksisterende basestasjoner og å sette opp mange nye basestasjoner.

Det offentlige har en viktig rolle i å bidra til at alle innbyggere i hele landet, offentlige og private virksomheter og kritiske samfunnssektorer skal kunne ha nytte av en godt utbygd mobil infrastruktur. Dette er løftet fram blant annet i stortingsmeldingen «Vår digitale grunnmur». Der fremgår det at kommuner og fylkeskommuner har et viktig samfunnsansvar for å legge til rette for utbygging av

¹ Mobil infrastruktur vil typisk være basestasjoner med radioutstyr, antenne, mast, kabler og hytte/rom for teknisk tilkobling.

mobilnett i hele landet, både som planmyndighet, utviklingsaktør og grunneier.² Stortingsmeldingen løfter også fram at kommunene og fylkeskommunene råder over viktige føringsveier for elektronisk kommunikasjon, slik som bygninger, stolperekker, veier og arealer. Også andre offentlige virksomheter råder over eiendommer som kan være sentrale lokasjoner for mobilnetteierne. Det er derfor et mål for regjeringen å bidra til en enhetlig praksis for tilgang til utplassering og prising av tilgang i offentlige bygg og grunn.

Det fremgår også av stortingsmeldingen at alle søknader om tilgang til offentlig grunn og offentlige bygg for utplassering av utstyr skal behandles etter objektive, transparente og ikke-diskriminerende kriterier, slik at tilgang gis på likeverdige betingelser for alle tilbydere. Likeverdige betingelser for alle tilbyderne er sentralt for å legge til rette for bærekraftig konkurranse mellom mobilnettene.

Når det offentlige bidrar til å tilrettelegge for godt utbygd mobilinfrastruktur for alle mobilnettene, så bidrar dette til å styrke samfunnssikkerheten ved at robustheten og sikkerheten til de digitale tjenestene styrkes.

Det finnes ikke bestemmelser i ekomloven eller andre regelverk som direkte regulerer innplassering av basestasjoner på offentlige bygg og grunn. Slik innplassering er basert på avtale mellom netteier og kommune, fylkeskommune og annen offentlig virksomhet.

For å legge til rette for enhetlige og effektive prosesser i kommuner, fylkeskommuner og hos andre offentlige aktører som mottar søknader om å innplassering av basestasjoner på offentlige bygg og grunn, utarbeider Nkom nå en veileder. Veilederen vil omfatte en rekke forhold knyttet til strategi og planlegging, saksbehandling, stråling og fastsettelse av vederlag

3 Overordnet tilrettelegging for mobil infrastruktur

3.1 Behov for strategi og plan

Overordnede strategier og planer er et godt verktøy for kommuner og fylkeskommuner for å legge til rette for effektiv utbygging av mobil infrastruktur. Slike planer vil bidra til mer koordinert samhandling mellom etater og virksomheter og bidra til oppnåelse av lokale og nasjonale mål på området.

Politiske vedtak og planer er imidlertid i noen tilfeller til hinder for innplassering av basestasjoner. Et vanlig eksempel er vedtak om at det ikke er ønsket mobilutstyr på offentlige bygg og grunn. I andre

² [Meld. St. 28 \(2020–2021\) - regjeringen.no, kapittel 7.5.2](#)

tilfeller er det tatt inn begrensninger for innplassering av mobil infrastruktur i kommunale arealplaner, som i praksis innebærer at etablering av mobil infrastruktur krever dispensasjon etter plan- og bygningsloven.³ Slike reguleringer er i flere tilfeller begrunnet med frykt for stråling.

Tilgang til offentlige bygg kan bidra til å optimalisere plasseringen av basestasjoner og faktisk redusere eksponering fra trådløs kommunikasjon. Begrensninger i politiske vedtak/planer kan dermed i praksis virke mot intensjonen om å begrense stråling. Dette omtales nærmere i kapittel 3.2 nedenfor.

Dersom arealplanene i praksis innebærer at enhver sak som gjelder etablering av mobil infrastruktur krever dispensasjon, innebærer det at slike saker må behandles som et avvik eller et unntak med mulig konsekvens at behandlingen blir mindre ensartet og i større grad basert på skjønn og individuelle vurderinger.

I noen tilfeller, for eksempel ved innplassering i et LNFR-område⁴, vil det på annet grunnlag enn kommunale vedtak, være nødvendig med dispensasjon etter plan- og bygningsloven. Den samfunnsmessige betydningen av at befolkningen har god tilgang til digital infrastruktur bør i slike tilfeller generelt tillegges betydelig vekt ved dispensasjonsvurderingen.

Nkom anbefaler at kommuner/fylkeskommuner legger en tydelig strategi og plan for hvordan de kan legge til rette for at innbyggerne har god tilgang til mobil digital infrastruktur. Klare og positive føringer er viktig for å få gode og effektive prosesser. Videre anbefaler Nkom at en slik plan omfatter forholdet til stråling, og at kravene planen eventuelt stiller til stråling baseres på anerkjente terskelverdier. Spørsmålet om stråling er nærmere behandlet i kapittel 3.2 nedenfor. En plan for mobil infrastruktur bør også inneholde føringer knyttet til behandlingen av søknader om innplassering på offentlig arealer, herunder også tidsbruk og prising. Planen bør også omfatte vurderinger knyttet til estetiske hensyn.

3.2 Betydning av eksponering for elektromagnetiske felt (stråling)

Grenseverdier og Nkoms rolle

Alt trådløst utstyr sender ut elektromagnetiske felt (EMF). Slike elektromagnetiske felt omtales gjerne som stråling i dagligtale. Det er strenge grenseverdier for hvor mye eksponering befolkningen kan utsettes for, og i Norge er det Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA) som anbefaler grenseverdiene. Grensene er gitt av den Internasjonale kommisjonen for beskyttelse mot ikke-ioniserende stråling (ICNIRP), anerkjent av Verdens helseorganisasjon (WHO). Nkom og DSA samarbeider om fagfeltet stråling fra trådløs teknologi. Nkom forholder seg til disse grenseverdiene

³ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

⁴ Område satt av til landbruk, natur, friluftsliv og reindrift

ved måling av eksponering, og DSA følger med på forskning og gir generelle råd og veiledning om eventuelle helseeffekter.

Målinger og strålingsnivå

Nkom har utført en rekke målinger på trådløs teknologi, over hele landet. Målingene er utført der folk ferdes mye eller har opphold over tid, f.eks. på offentlige vringleplasser, skoler, i barnehager, private hjem og på arbeidsplasser. Måleresultatene viser at vi normalt eksponeres for nivåer rundt noen tusendedeler (promille) av grenseverdiene de aller fleste steder. Netteierne vurderer plasseringen av basestasjonene og antennene i hvert tilfelle nøye for å sikre god dekning, samtidig som eksponeringsnivåene holdes så lave som god praksis tilsier. Antennene til basestasjonene er retningsbestemte og sender i all hovedsak signalene rett fremover. Direkte over, under, bak og til sidene er eksponeringen fra en basestasjon derfor minimal. Eksponeringen dempes med avstand, av bygningsmasse, trær ol.

Ved innføring av 5G har Nkom målt eksponeringen fra 5G-basestasjoner. Nivåene som måles er lave, opptil noen få prosent av grenseverdien. Det er ikke forskjell i måten man blir eksponert for elektromagnetiske felt på i 5G i forhold til 4G, men det er forskjell i målemetode.

Sendemønsteret for en 4G-basestasjon kan sammenlignes med en lommelykt som kontinuerlig lyser opp et gitt område, uavhengig om det er brukere av mobildata der eller ikke. Den sender med en bestemt effekt, og ved målinger er det nivået som sendes ned til mobiltelefonen som måles (downlink). En 5G-basestasjon består av flere bevegelige stråler. Det er derfor mer komplisert å måle stråling fra en 5G-basestasjon. Strålingsnivået fra en slik basestasjon varierer med trafikkbelastningen (bruken). Målinger Nkom har gjort viser at eksponeringen øker marginalt (fra 2,76 promille til 3,26 promille) ved å måle med og uten trafikkbelastning. Vi har foreløpig ikke observert noen markant økning i eksponeringsnivåene ved innføringen av 5G, i forhold til tidligere teknologier, og nivåene er fremdeles lave.

Målerapporter fra målinger rundt om i landet ligger tilgjengelig på nettsiden:

<https://www.nkom.no/fysiske-nett-og-infrastruktur/elektromagnetisk-straling#mlerapporter>.

Stråling fra mobiltelefon

En mobiltelefon er energieffektiv og sender bare med den styrken som er nødvendig for å oppnå kontakt med nærmeste basestasjon. Hvis det er dårlig dekning, skrur mobilen automatisk opp styrken og eksponeringen fra telefonen øker. Hvis en er nærme en basestasjon, vil det sikre både god dekning og mindre eksponering. God tilgang til offentlige bygg og god dekning kan på denne måten også redusere eksponering fra trådløs kommunikasjon.

En test av eksponering fra 5G-telefoner viste at alle var innenfor regelverket:

https://www.nkom.no/fysiske-nett-og-infrastruktur/elektromagnetisk-straling#test_av_5gtelefoner.

- 1) Er det ønskelig at denne veilederen gir ytterligere informasjon om stråling for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne håndtere utfordringer knyttet til stråling og utplassering av mobil infrastruktur på offentlige bygg og grunn? På hvilke områder er det eventuelt behov for ytterligere informasjon?

4 God praksis for søknadsbehandling og avtaleinngåelse

Nkom har samlet erfaringer fra mobilnettereiere, kommuner og fylkeskommuner knyttet til behandling av søknader om innplassering av mobil infrastruktur på offentlige bygg og grunn. Basert på disse erfaringene har vi trukket ut en «beste praksis» på ulike områder. Videre i dokumentet omtales kommuner, fylkeskommuner og andre offentlige aktører i denne sammenheng gjerne som «søknadmottaker» eller «utleier», mens mobilnetteeierne blir omtalt som «søkere».

4.1 Dokumentasjon ved søknad

Standardiserte prosedyrer for hvilken relevant dokumentasjon netteeierne skal legge ved en søknad om innplassering, er egnet til å effektivisere saksbehandlingen. Gjennomsliktighet om hvilke opplysninger som er nødvendige for å behandle søknaden, vil være tidsbesparende for både søker og søknadmottaker. Nkom anbefaler at søknadmottaker etablerer en standard for hvilken dokumentasjon de har behov for, og at denne gjøres lett tilgjengelig.

Nkom har fått innspill på at følgende dokumentasjon bør følge en søknad om innplassering:

- kartutsnitt/illustrasjon som viser installasjonens beliggenhet med strålingskart for senderen
- krav til sikringskurs

4.2 Kontaktpunkt

Flere søkere har uttrykt at det kan være utfordrende å finne og komme i kontakt med rett person for behandling av søknader. Det er også ytret ønske om et eskaleringspunkt.

Nkom anbefaler at det opprettes et sentralisert kontaktpunkt i kommunen/fylkeskommunen med fast(e) kontaktperson(er) som har ansvar for dialog med netteiere om mobildekning og utplassering/innplassering av mobil infrastruktur. Dette gjør det enklere å komme i dialog om behov og interesser, raskere avklaringer underveis og dermed bidra til mer effektiv og enhetlig saksbehandling.

Nkom anbefaler at det blir lagt opp til et avklaringsmøte tidlig i prosessen. Gjennom dialog tidlig i prosessen vil partene kunne belyse sine behov og rydde bort eventuelle uklarheter og misforståelser. Også i tilfeller hvor søknadsmottaker ikke umiddelbart ser behov for flere basestasjoner, bør det gjennomføres et møte for å avklare behov. Nkom vil videre anbefale en prosess hvor søknadsmottaker raskt tar regi på om det er behov for befarings sammen med netteier for å kunne ta stilling til søknaden, for eksempel med tanke på om lokasjonen er hensiktsmessig, om det er tilstrekkelig plass⁵, tilgang til strøm og nettilgang (f.eks. fiber), samt adkomst.

Nkom anbefaler også at kontaktpunktet/kontaktpersonen er tillagt beslutningsansvar eller ansvar for å legge frem saker for personer/rette instans med beslutningsansvar. Avhengig av beslutningskompetanse hos kontaktperson kan det også være aktuelt å ha et fastlagt eskaleringspunkt.

4.3 Estetiske hensyn

Innplassering av mobil infrastruktur kan i noen tilfeller komme i konflikt med estetiske hensyn. Dersom det er særlige estetiske krav søker må ta hensyn til, bør dette kommuniseres så raskt som mulig. Nkom anbefaler at søknadsmottaker tidlig i prosessen gir veiledning om hvilke tiltak som er nødvendige for å avhjelpe estetiske hensyn, jf. punktet over om overordnet strategi og plan. Tiltak fra søkers/netteiers side kan for eksempel være alternative vurderinger rundt plassering, farge, materialvalg og størrelse og utformingen av den mobile infrastrukturen.

4.4 Avtalelengde

Mobilnettutbygging er forbundet med omfattende radioplanlegging og store investeringer i infrastruktur. For å legge til rette for slike investeringer, er det viktig at rammevilkårene er forutsigbare. Nkom anbefaler derfor at avtaler om innplassering av mobil infrastruktur gjøres langvarige og at de har minst 10 års varighet med rett til forlengelse og indeksregulering av leiepriser.

Reforhandling av tidsbegrensede avtaler er i noen tilfeller blitt trukket frem som utfordrende, særlig med tanke på vederlag. Nkom anbefaler at utgangspunktet ved reforhandling vil være

⁵ Arealbehovet på bygg er normalt begrenset, ofte 5-10 m² på tak, ev. areal på fasade, samt et avlåst rom (lagerlokale) inne for teknisk utstyr.

indeksregulering. For øvrig kan også prisveiledningen i kapittel 6 bli brukt ved reforhandling av leiepriser.

For å hensynta forutsigbarhet og kontinuitet også ved eventuell overdragelse av bygg og grunn til andre, anbefaler Nkom at avtalene innrettes sånn at avtaleforholdet følger overdragelsen.

4.5 Krav til sikkerhet

Hvem som har ansvar for sikring ved installasjon og vedlikehold av mobil infrastruktur på kommunale/fylkeskommunale bygg er et forhold som det kan være behov for å avklare.

Byggeier/utleier har generelt ansvar for sikkerheten på bygget. Samtidig har utleier forventninger til at installasjonene som netteier gjør er forsvarlige slik at de ikke innebærer unødig risiko ved montasje og vedlikehold. Nkom anbefaler at det i avtalen gjøres avklaringer om ansvarsforhold knyttet til installasjon og vedlikehold av mobil infrastruktur på offentlige bygg.

4.6 Avslag

Nkom har mottatt innspill om at avslag på søknader om innplassering i noen tilfeller ikke er begrunnet. Manglende begrunnelse gjør det vanskelig for søker å tilpasse seg og gjøre nødvendige tiltak. Ved avslag på en søknad om innplassering eller kapasitetsutvidelse, anbefaler Nkom at det alltid gis en begrunnelse for avslaget, slik kravet er for enkeltvedtak i Forvaltningsloven §§ 24 og 25. Begrunnelsen bør være formulert slik at den gir tilstrekkelig veiledning slik at søker har mulighet å vurdere hvilke tiltak det vil være nødvendige å gjøre.

- 2) Er det annen dokumentasjon enn den som er nevnt i punkt 4.1, som bør følge en anmodning om innplassering for at behandlingen skal kunne skje effektivt?
- 3) Bør avtalen mellom partene regulere forhold knyttet til sikkerhet rundt installasjonene på bygget (ref punkt 4.5)? Eventuelt hvordan ansvaret skal deles mellom utleier og netteiere?
- 4) Er det andre forhold som kan effektivisere saksbehandlingsprosessen?

5 Kraftforsyning

Netteierens installasjoner er avhengig av tilstrekkelig og stabil tilførsel av kraft for å kunne driftes. Installasjonen må også normalt kjøles for å holde en jevn begrenset temperatur. Måling og fakturering av kraftforbruk ved installasjoner på offentlige bygg og grunn gjøres i praksis på ulike måter. Nkom

ønsker å høre erfaringer fra ulike måter å gjøre dette på med tanke på om det er grunnlag for å anbefale en bestemt løsning.

Nkom har fått informasjon om at dette normalt gjøres på en av følgende måter:

- Netteier etablerer eget strøabonnement
- Utleier fakturerer netteier på bakgrunn av installert seriemåler som måler netteiers forbruk. Netteier bekoster måler og installering. Utleier benytter samme kWh-pris som utleier selv betaler til sin energileverandør.
- Utleier fakturerer netteier forskuddsvis for stipulert årsforbruk til avtalt pris. Som følge av vesentlige endringer i forbruk eller pris, kan det være aktuelt å foreta årlig etteravregning.

Fra et miljøperspektiv er strømreduserende tiltak viktig, for eksempel kan effektavgivende utstyr plasseres slik at kjøling er unødvendig.

- 5) Hvilket av alternativene ovenfor er foretrukket fra kommuner/fylkeskommuner og netteiere?
- 6) Bør Nkom anbefale en standard metode?
- 7) Er det andre kraftreduserende tiltak?

6 Vederlag

6.1 Bakgrunn

Det finnes som tidligere nevnt ikke bestemmelser i ekomloven eller andre regelverk som direkte fastsetter prinsipper for vederlag for offentlige aktører som leier ut arealer for plassering av ordinære basestasjoner. Det er imidlertid som tidligere nevnt, et mål for regjeringen å tilrettelegge for kostnadseffektiv utbygging av mobil- og bredbåndsnett, herunder å bidra til en enhetlig praksis for innplassering på offentlige bygg og grunn.

Utgangspunktet for prisfastsettelsen er i mangel av bestemmelser som regulerer prisen at den fastsettes ut ifra markedsmessige prinsipper. Flere rettsavgjørelser har imidlertid konkludert med at det ikke finnes noe marked for innplassering av utstyr for mobilkommunikasjon (se kapittel 6.2). Det finnes en rekke inngåtte avtaler som kan si noe om eksisterende vederlag for leie av arealer, men informasjon fra netteiere og søknadsmottakere tyder på at prisene er svært varierende og ikke basert på enhetlige prinsipper.

Nkom har fått informasjon fra mobilnetteiere om at offentlige aktører i mange tilfeller tilbyr innplassering til priser som overgår innplassering på privateide arealer. Dette har i noen tilfeller medført at aktørene foretrekker alternative lokasjoner som ikke er like gode med tanke på dekning som offentlige alternativer, men som er enklere å fremforhandle. En «dårligere» plassering kan også innebære at det må settes opp flere basestasjoner for å oppnå like god dekning og tjenestekvalitet, med de uheldige kostnadmessige og miljømessige konsekvensene det kan ha. Enhetlige prinsipper som kan bidra til at partene effektivt enes om prissetting, er derfor viktig for å unngå at mindre attraktive alternative løsninger velges fremfor plassering på gunstige offentlige arealer.

6.2 Grunnlag for prisfastsettelse

Som et utgangspunkt for mer enhetlig prising har Nkom sett hen til regulering av priser på andre mer avgrensede områder. Både ledningsforskriften og foreslåtte regler om innplassering av småceller retter seg mot offentlige aktører. Hensynene som ligger bak disse reglene, gjør seg også gjeldende for innplassering av annet utstyr for mobilkommunikasjon på offentlige bygg og grunn.

Markedsmessige vilkår og bruksverdi

Hvorvidt det finnes marked og en markedspris for plassering av utstyr for mobilkommunikasjon er vurdert i enkelte ekspropriasjonssaker. I slike saker følger det av ekomloven § 12-3 at det skal ytes vederlag for den byrden ekspropriasjonsvedtaket antas å påføre eieren eller den bruksberettigete. Videre følger det av ekspropriasjonerstatningsloven § 4 at erstatning skal fastsettes til salgsverdi, om ikke bruksverdien er høyere.

I henhold til høyesterettspraksis, jf. I Rt. 2012-1608, er det en forutsetning for erstatning etter salgsverdi at det i rettslig forstand eksisterer et marked. Høyesterett kom i denne dommen enstemmig til at det ikke fantes noe marked for utplassering av utstyr til basestasjoner i utmark. I begrunnelsen for dette viser Høyesterett i hovedsak til at det ikke er noen knapphet på mulige lokasjoner, samt at det heller ikke er konkurranse mellom netteiere for å etablere seg på en bestemt lokasjon, da praksis er at konkurrerende nettverk gir plass til hverandre i sine master (samlokalisering). Videre viser Høyesterett til at følger det av ekomloven § 4-4 at myndighetene kan pålegge samlokalisering når hensynet til effektiv bruk av ressurser, hensynet til helse, miljø, sikkerhet eller andre samfunnsmessige hensyn tilsier at duplisering av infrastruktur bør unngås.

Når det gjelder plassering av antenner og utstyr på bygg, herunder tak, vil etter Nkoms vurdering, de samme momentene i hovedsak gjøre seg gjeldende. Som regel vil det være alternative lokasjoner for tilbyderne å etablere seg på, og i praksis er det ingen konkurranse mellom mobilnetteiere for å plassere master eller antenner på en gitt bygning. Etablering av en aktør, hindrer normalt ikke at en

annen aktør kan få etablere seg. Disse forholdene gjorde at Oslo tingrett, i en sak om beregning av erstatning for bruksrett til grunn for basestasjon, har konkludert med at det ikke finnes noe marked i rettslig forstand for plassering av antenner på bygg¹.

Konsekvensen i disse sakene av at det ikke finnes noe marked, er at erstatning utmåles etter bruksverdi. Bruksverdien skal etter ekspropriasjonsloven § 8 tilsvare avkastningen av eiendommen ved en påregnelig utnyttning som det reelt sett er grunnlag for etter forholdene på stedet¹.

Prisbestemmelser i ledningsforskriften

Ledningsforskriften⁶ stiller krav om at vegmyndigheter (stat, fylke og kommune)⁷ skal bidra til at offentlig vei skal kunne benyttes til etablering av annen infrastruktur. Forskriften gjelder ledningsanlegg beregnet for bl.a. elektronisk kommunikasjon, stikkledninger og tilhørende trekkør. Forskriften inneholder bestemmelser om dekning av kostnader. Vegmyndigheten kan som hovedprinsipp ikke kreve vederlag (leie) for ledninger som er lagt i veggrunn. Adgangen for vegmyndigheten til å kreve sine kostnader dekket er begrenset til søknadsbehandling og utført kontroll i anleggsperioden, jf. §18. Til gjengjeld må ledningseier bekoste flytting av ledningsanlegg når dette er påkrevd som følge av vegtiltak og det er nødvendig av hensyn til veginteressene, jf. § 16. Disse bestemmelsene gjelder som nevnt for ledningsanlegg som for eksempel fiberkabel, langs offentlig vei, men hensynet til kostnadseffektiv utbygging som ligger bak bestemmelsene gjør seg også gjeldende for innplassering av mobil infrastruktur på offentlige bygg og grunn. Nkom mener derfor det er relevant å løfte fram prinsippene i denne sammenheng.

Nye regler for småceller på offentlige arealer

Kommunal- og distriktsdepartementet gjennomførte høring på forslag til ny ekomlov høsten 2021. Forslagets § 10-4 inneholder regler om at statlige myndigheter, fylkeskommuner og kommuner som hovedregel skal imøtekomme anmodning fra tilbydere om å gi tilgang til blant annet bygg for innplassering av småceller⁸. Slik tilgang skal gis på ikke-diskriminerende, transparente rettfærdige og rimelige vilkår. Det fremgår av merknaden til bestemmelsen at begrepet «rimelige vilkår» innebærer en avveining av interessene til tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett og eier av den fysiske infrastrukturen. Hva som er et rimelig vederlag, vil videre måtte vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Det fremgår imidlertid at aktuelle vederlag bør begrenses til administrasjonskostnadene knyttet til behandlingen av søknadene.

Denne bestemmelsen gjelder direkte for innplassering av småceller. Infrastruktur for småceller vil kunne være mindre og mer diskret i utforming enn annen mobil infrastruktur som denne veilederen

⁶ [Forskrift om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig veg - Lovdata](#)

⁷ Fylkeskommuner er vegmyndighet for fylkesveger og kommuner for kommuneveier.

⁸ Småceller er små, kompakte basestasjoner med lav utgangseffekt og begrenset dekningsområde.

retter seg mot. Nkom mener imidlertid den nære sammenhengen mellom småceller og annen mobil infrastruktur og at mange av de samme hensynene gjør seg gjeldende, tilsier at bestemmelsen også er relevant for annen type mobil infrastruktur.

Bestemmelser om anleggsbidrag i Nkoms markedsregulering

Dersom det er behov for kapasitetsutvidelse, for eksempel knyttet til strøm, teknisk rom eller andre tilpasninger for å kunne innplassere utstyr, er det rimelig at kostnaden for tiltak som gjøres for å utvide kapasiteten fordeles og belastes de som har behov for kapasiteten, ved et såkalt anleggsbidrag. Nkom har gjennom markedsreguleringen som Telenor er pålagt, etablert prinsipper for beregning og fordeling av anleggsbidrag⁹ ved kapasitetsutvidelse for samlokalisering. Nkom mener disse prinsippene i stor grad er overførbare til offentlige aktører.

Hovedprinsippet i markedsreguleringen er at kostnaden for kapasitetsutvidelse kan fordeles mellom den eller de som søker om innplassering før tiltaket er gjennomført. Den som søker om en innplassering som krever kapasitetsutvidelse, må dekke den totale kostnaden for tiltaket, selv om tiltaket skulle medføre at det også blir noe ledig kapasitet. Dersom det er flere alternativer for å utvide kapasitet gjelder prinsippet om at det enkleste og rimeligste tiltaket skal velges. Tiltak som også har en egen nytte for eier av lokasjon, skal medføre tilsvarende reduksjon i anleggsbidraget. Anleggsbidraget skal være basert på de faktiske kostnadene for tiltaket.

6.3 Nkoms anbefaling

På bakgrunn av vurderingene av regelverk og hensyn som nevnt ovenfor anbefaler Nkom at vederlaget for innplassering på offentlige bygg fastsettes ut ifra bruksverdi. Utgangspunktet for fastsettelse av vederlaget bør da være om det finnes andre alternative bruksformål for det aktuelle arealet. Dersom det finnes alternative bruksformål som eier av bygg eller grunn reelt sett kan få avkastning for, må dette hensyntas. I mange tilfeller vil imidlertid ikke de aktuelle arealene (tak, utmark) kunne blitt leid ut til andre formål. Arealbehovet på bygg i tettsteder er gjerne også begrenset, ofte 5-10 m² på tak, ev. areal på fasade, samt et avlåst rom (lagerlokale) inne for teknisk utstyr. Dersom det ikke finnes andre realistiske alternative bruksformål, bør vederlaget begrenses til administrasjonskostnadene knyttet til utleien og evt. leiepris for innvendige rom til utstyr.

I tillegg har netteierne behov for fri tilgang til utstyret, herunder tilgang til kraftkilder og fremføringsveier (24 timer alle dager i året). Det betyr at netteier må få utlevert nødvendige nøkler eller adgangskort og at adkomstveien må være fremkommelig, for eksempel ryddet før snø. Vederlaget kan i så fall dekke ekstra utgifter som dette påfører utleier.

⁹ Nkoms vedtak i markedet for tilgang og originering i offentlige mobilkommunikasjonsnett 14. mai 2020 [Marked 15 Tilgang til mobilnett - Nkom](#)

En mulig utfordring for utleier kan imidlertid være ansvar for innplassert utstyr dersom bygget skal renoveres eller i ytterste konsekvens dersom bygget skal rives. Ledningsforskriften innebærer som nevnt ovenfor at ledningseier må bekoste flytting av ledningsanlegg når dette er påkrevd som følge av vegtiltak og det er nødvendig av veirelaterte hensyn. Dersom vederlag er begrenset til administrasjonskostnader og ev. andre mer direkte kostnader, vil det være rimelig at netteier tar ansvar for demontering og flytting av utstyr dersom det er påkrevd. Nkom anbefaler at partene avtaler dette på forhånd.

Ved behov for kapasitetsutvidelse for å kunne imøtekomme en forespørsel om innplassering, anbefaler Nkom at anleggsbidrag beregnes basert på de faktiske kostnadene for tiltaket og dekkes av den eller de som har behov for kapasitetsutvidelsen. Anleggsbidraget skal reduseres i den grad det har egennytte for utleier. Det rimeligste og enkleste tiltaket bør i hovedsak velges.

Nkom anbefaler at prinsippene for vederlag anvendes ensartet overfor alle netteiere som søker om innplassering av hensyn til konkurransen mellom mobilnettene, slik at ingen av aktørene diskrimineres uten at ev. forskjellsbehandling kan begrunnes i objektive forhold.

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">8) Er de foreslåtte anbefalingene vedrørende vederlag rimelige?9) Er det andre forhold som burde vært tatt inn i vurderingen av vederlag?10) Er det behov for ytterligere eller annen veiledning i tilknytning til vederlag? |
|--|

7 Annet regelverk på ekomområdet

Bredbåndsutbyggingsloven¹⁰, med formål å bidra til kostnadseffektiv etablering av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon ved å sikre tilgang bl.a. til passiv fysisk infrastruktur, vil kunne komme til anvendelse i enkelte konkrete saker. Bredbåndsutbyggingsloven gjelder tilgang til eksisterende fysisk infrastruktur og samordning av ulike bygge- og anleggsarbeider. Loven stiller opp flere vilkår som må være oppfylt for at loven skal kunne komme til anvendelse. Dette gjelder bl.a. krav om at det finnes ledig, egnet fysisk infrastruktur og at det er nettoperatøren eller den som har råderett over infrastrukturen som blir underlagt kravene i loven. Kommuner som investerer i fysisk infrastruktur med tanke på å stille denne til rådighet for bredbåndsutbyggere, vil være omfattet av loven. I slike tilfeller vil blant annet krav om rettfærdige og rimelige vilkår og tvisteløsning komme til anvendelse.

¹⁰ [Lov om tilrettelegging for utbygging av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon \(bredbåndsutbyggingsloven\) - Lovdata](#)

Når det gjelder utmark, vil loven ikke komme til anvendelse med mindre det ikke allerede er fremføringsveger til stede.

Hvorvidt bredbåndsutbyggingsloven kommer til anvendelse, må vurderes konkret i den enkelte sak.

11) Er det behov for ytterligere veiledning i tilknytning til annet regelverk på ekomområdet?

8 Mulige tiltak fra netteiere

Gjennom arbeidet med veilederen og møter med offentlige aktører har Nkom også fått innspill til tiltak som netteierne kan bidra med for å forenkle prosessen med innplassering i offentlige bygg og grunn.

Tiltak som er foreslått er:

- Effektive kontaktpunkter – Nkom har fått innspill på at responstiden hos netteiere i noen tilfeller også kan være lang, effektiv saksgang krever at netteierne også er tydelige på hvor søknadmottaker/utleier kan henvende seg.
- Felles standardavtale for innplassering gjeldende for alle de tre netteierne.
- Dersom netteiere kan fremvise en helhetlig plan over hvilke innplasseringer netteier har behov for i kommunen i løpet av de neste årene, vil dette kunne bidra til en mer helhetlig og ensartet behandling i kommunen.
- Utrede og benytte strømreducerende tiltak. For eksempel i hvilken grad kan solceller benyttes, kan utstyr plasseres slik at kjølingsbehov reduseres etc.
- Felles bransjetiltak for å legge til rette for at utstyr, f.eks. antenner, ikke har estetiske ulemper.

12) Nkom ber om kommentarer på de foreslåtte tiltakene.

13) Er det andre tiltak netteiere/bransjen kan gjøre for å effektivisere og forenkle prosesser for innplassering av mobilutstyr på offentlige arealer.