

Høringsnotat om forslag til innkjøpsordning for å sikre funksjonell tilgang til internett og telefontjeneste til alle

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Erfaringer fra andre land	5
2.1	Finland	5
2.2	Danmark	6
2.3	Storbritannia og Nord-Irland	7
2.4	Sverige	7
3	Husstander og næringsvirksomheter som mangler et grunnleggende bredbåndstilbud.....	9
4	Forslag om innkjøpsordning som skal sikre funksjonell tilgang til internett til alle i Norge	10
4.1	Krav til tjenesten	10
4.1.1	Teknologinøytralitet	10
4.1.2	Hastighet	11
4.1.3	Minimumsnivå på datapakker	13
4.1.4	Abonnementspris	14
4.1.5	Krav til feilretting.....	15
4.1.6	Krav til kundeservice	16
4.2	Målgruppe for ordningen	17
4.3	Egenandel.....	18
4.4	Maksimalt støttenivå.....	19
4.5	Sentral eller regional forvaltning.....	20
4.5.1	Mulige fordeler og ulemper ved sentral forvaltning	21
4.5.2	Mulige fordeler og ulemper ved regional forvaltning	22
4.6	Administrasjon av ordningen	23
4.6.1	Søknadsskjemaer.....	23
4.6.2	Bruk av dekningsundersøkelser.....	24
4.6.3	Undersøkelser av eventuelle eksisterende tilbud og planlagte utbygginger	25
5	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	26
5.1	Kostnader og støttebehov	26
5.2	Administrative konsekvenser og kostnader	28
5.2.1	Sentral forvaltning	28
5.2.2	Regional forvaltning	30
5.2.3	Forholdet til statsstøttereglene.....	30
5.2.4	Implementering og finansiering av ordningen	30

1 Innledning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) gjennomførte i perioden 3. september til 3. desember 2019 høring om endringer i ekomloven og ekomforskriften, med blant annet forslag om lovhjemmel for innføring av leveringsplikt for bredbånd. Formålet med forslaget var å legge til rette for at alle husstander og (små og mellomstore) næringsvirksomheter over hele landet får et grunnleggende bredbåndstilbud.

I høringen viste departementet til EUs nye ekomregelverk, som ble vedtatt 11. desember 2018 (2019/1972/EU – European Electronic Communications Code (ekomdirektivet)). Denne rettsakten pålegger blant annet medlemsstatene å sørge for at alle forbrukere skal ha rimelig tilgang til bredbånd med tilstrekkelig hastighet til å kunne bruke et fastsatt minimumsett av tjenester¹. Ekomdirektivet erstatter EUs ekompakke fra 2002, som er gjennomført i gjeldende ekomlov- og forskrift, og er relevant for innlemming i EØS-avtalen.

Bredbåndsdekningen i Norge har økt mye de siste årene, og det aller meste av utbyggingen er gjort basert på kommersielle vurderinger av markedsaktørene. Den markedsbaserte bredbåndspolitikken har vist seg vellykket og ligger fortsatt fast. Samtidig har norske myndigheter gjennom den statlige bredbåndsstøtteordningen bidratt til utbygging av bredbånd i områder som ikke har hatt et tilfredsstillende tilbud basert på kommersiell utbygging. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) forvaltet i perioden fra 2014 til og med 2019 tilskudd til bredbånd på oppdrag fra departementet. Fra 2014 til og med 2017 fungerte støtteordningen slik at kommunene kunne søke om støtte til utbygging både i områder som mangler grunnleggende bredbånd² og i områder som mangler bredbånd basert på såkalt "neste generasjons aksess"-nett (NGA)³. Fra og med 2018 fikk hver fylkeskommune årlig en økonomisk ramme som danner grunnlag for prioriteringer mellom

¹ Se departementets høringsbrev av 3. september 2019; <https://www.regjeringen.no/contentassets/a35790989a45461aaaa3685a892cee09/horing---forslag-til-endringer-i-ekomloven.pdf>, side 5.

² Det ble ikke definert noe hastighetskrav knyttet til begrepet «grunnleggende bredbånd», men i retningslinjene for bredbåndsstøtteordningen som gjaldt for perioden 2014 – 2017 sto det følgende: «Hva som er grunnleggende bredbånd vil endres over tid i takt med teknologisk utvikling og etterspørsel i markedet. Post- og teletilsynet vil vurdere krav til kvalitet og hastighet i prosjektene». I drøftingen av behovet for leveringsplikt på bredbånd i Meld. St. 27 (2015-2016) Digital agenda for Norge, går det frem at Nkom på det tidspunktet vurderte 4 Mbit/s nedstrøms og 1 Mbit/s oppstrøms som et hensiktsmessig minstekrav til kapasitet ved eventuell innføring av en slik leveringsplikt.

³ Bredbånd basert på teknologi som kan gi minst 30 Mbit/s nedlastningshastighet, ref. EUs «Digital Agenda for Europe» fra 2010.

støtteberettigede utbyggingsområder lokalt, og fra og med 2020 overtok fylkeskommunene ansvaret for forvaltningen av midlene i sin helhet.

Selv om det i årene fremover fortsatt vil bygges ut bredbånd både på kommersielt grunnlag og med tilskudd fra bredbåndsstøtteordningen, vil det være enkelte husstander og virksomheter som ligger utenfor områdene som prioriteres ved slik utbygging. Tilbudet for grunnleggende bredbånd er allerede svært nær 100 prosent for landet under ett. De aller fleste husstander og virksomheter har tilbud om kablet bredbånd og en stor andel av de resterende har tilbud om mobilt bredbånd over 4G, og etter hvert også 5G. Likevel vil det trolig i lang tid fremover finnes enkeltbygninger med husstander og/eller virksomheter som av ulike årsaker ikke har et grunnleggende bredbåndstilbud. Det kan være flere årsaker til dette. For det første er det slik at for eksempel enkeltstående boligbygninger allerede i utgangspunktet befinner seg relativt langt fra nærmeste bygning, og ligger utenfor dekningsområdet til både kablede og trådløse nett. Slike bygninger kan være relativt kostbare å gi et tilbud og dermed kommersielt ulønnsomme, og vil i noen tilfeller heller ikke komme inn under den etablerte støtteordningen, fordi de ligger isolert og ikke kan dekkes gjennom et prosjekt som dekker flere bygninger. For det annet er bredbåndstøtten dynamisk ved at etablert tilbud noen ganger legges ned, slik at bygninger som har et tilbud, på et tidspunkt mister dette. Dette kan f.eks. skyldes at tilbyderen går konkurs eller at tilbyderen av ulike årsaker velger å legge ned et etablert tilbud. Kobbersaneringen til Telenor er et eksempel på sistnevnte. I slike tilfeller vil det ikke nødvendigvis komme et nytt kommersielt tilbud innen rimelig tid. Den etablerte støtteordningen kan benyttes også til å etablere bredbånd til bygninger som har mistet tilbud om bredbånd, men den etablerte støtteordningen er tilrettelagt for større utbyggingsprosjekter og vil i noen tilfeller ikke dekke enkeltstående bygninger som mister tilbudet de har hatt, særlig når slike bygninger ligger langt fra nærmeste bygning. Oppsummert betyr dette at selv om den kommersielle utbyggingen er god, og selv om både staten og kommuner bidrar med midler til offentlig støttede prosjekter, kan det ikke utelukkkes at enkelte husstander eller virksomheter blir stående uten et tilbud. Dette krever derfor ytterligere tiltak for å sikre at alle kan delta i den digitale utviklingen, noe som er bakgrunnen for forslaget om en målrettet ordning for slike husstander og virksomheter.

Utgangspunktet etter ekomodirektivet er at en leveringsplikt er aktuelt i områder der det ikke er et kommersielt tilbud, og når andre offentlige virkemidler (som for eksempel bredbåndsstøtteordningen i Norge) ikke anses tilstrekkelig til å sikre et tilbud.

En alternativ måte å sikre bredbånd til alle er en ordning tilsvarende den som er innført i Sverige. Med en slik søknadsbasert innkjøpsordning kan staten eller regionale myndigheter (for eksempel fylkeskommunene) bistå med anskaffelse av et tilbud om bredbånd gjennom en egen anskaffelsesprosess på vegne av enkeltinnbyggere og (små og mellomstore) næringsvirksomheter, som verken kan få et tilbud basert på kommersiell utbygging eller

utbygging basert på tilskudd fra bredbåndsstøtteordningen. En slik ordning vil innebære at den enkelte sluttbruker vil kunne søke om etablering av bredbåndstilgang, og at myndigheten som forvalter en slik innkjøpsordning, bistår både i anskaffelsesprosessen og med økonomisk støtte dersom søknaden oppfyller kriteriene som fastsettes for ordningen. Departementet mener at en slik løsning kan være hensiktsmessig i Norge.

Selv om det skulle etableres en innkjøpsordning som nevnt over, vil det etter departementets syn fortsatt være behov for hjemmel for myndigheten til å kunne pålegge leveringsplikt i de tilfeller hvor det for eksempel ikke mottas tilbud fra markedet, eller tilbudene ikke oppfyller kravene. Dette er nærmere omtalt i departementets høringsbrev av 3. september 2019⁴.

I kapittel 2 omtales hvilke løsninger enkelte andre land har valgt for å sikre et bredbåndstilbud til husstander og virksomheter.

I kapittel 3 omtales oversikter over antall husstander og virksomheter som mangler grunnleggende bredbåndstilbud i Norge.

I kapittel 4 drøftes hva som er nødvendig for å etablere og forvalte en lignende innkjøpsordning i Norge som den Sverige har innført. Det foreslås blant annet hvilke krav som skal gjelde for tjenestene som vil omfattes av ordningen, og kriterier knyttet til hvem som vil være berettiget til å søke om støtte. Videre drøftes fordeler og ulemper ved henholdsvis sentral (Nkom) og regional (fylkeskommunene) forvaltning av en slik ordning.

I kapittel 5 gis det en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser ved gjennomføring av en slik ordning i Norge.

I *vedlegg 1* til høringsnotatet fremgår forslag til forskrift om innkjøpsordningen. En eventuell forskrift vil være hjemlet i Stortingets budsjettvedtak.

2 Erfaringer fra andre land

2.1 Finland

Finland innførte i 2008 en leveringsplikt for bredbånd med et minstekrav til nedstrøms kapasitet på 1 Mbit/s. I 2015 ble grensen økt til 2 Mbit/s, noe som fortsatt gjelder.

De tre mobiloperatørene Finland deler om lag 50 områder mellom seg. Leveringsplikten gjelder for et fast punkt i den aktuelle husstand eller bedrift. Det kan innebære at det er

⁴ Se <https://www.regjeringen.no/contentassets/a35790989a45461aaaa3685a892cee09/horing---forslag-til-endringer-i-ekomloven.pdf>, side 13.

nødvendig å installere utendørs antenne⁵. Ordningen omfatter alle faste husstander og virksomheter, men ikke fritidsboliger.

I november 2019 sendte det finske kommunikasjonsdepartementet forslag om endringer i sin ekomlov på høring. Forslaget inkluderte en oppdatering av leveringsplikten i henhold til EU-direktivet og en økning av minimum nedstrøms kapasitet til 5 Mbit/s.⁶ Endringsloven legger opp til at det fortsatt skal utpekes leveringspliktige tilbydere i ulike områder og at disse skal godtgjøres etter prinsippet om "net cost"⁷. Endringsloven trådte i kraft 1. januar 2021⁸.

2.2 Danmark

I Danmark har teleselskapet TDC vært utpekt som leveringspliktig tilbyder av teletjenester siden 1997. Leveringsplikten omfatter ikke bredbåndstjenester, og priser og tilbud om bredbåndstjenester er kun et resultat av konkurransen i markedet.

I 2016 etablerte danske myndigheter "Bredbåndspuljen" som en del av den politiske avtalen om "Vækst og utvikling i hele Danmark". Ordningen minner mye om den norske bredbåndsstøtteordningen, der myndighetene inviterer til søknader om støtte til utbygging i områder som ikke har et tilstrekkelig godt kommersielt tilbud. I 2019 bevilget danske myndigheter DKK 98,5 millioner kroner til 115 prosjekter og til sammen ca. 3 600 adresser. I likhet med den norske tilskuddsordningen er imidlertid ikke denne ordningen rigget som en "garanti" om tilgang til bredbånd.

Ordningen innebærer at både husholdninger, virksomheter og fritidsboliger kan søke om tilskudd gitt at de maksimalt allerede har adgang til bredbåndshastighet som tilsvarer 10 Mbit/s nedstrøms og/eller 2 Mbit/s oppstrøm. Det er en gjennomsnittlig egenfinansiering på 4 000 danske kroner per adresse⁹.

Danske myndigheter har ikke vedtatt en leveringsplikt for bredbånd, men opplyser at dette vil vurderes i sammenheng med Bredbåndspuljen og andre initiativer.

⁵ Fra den finske regulatøren Traficom nettsider (<https://www.traficom.fi/en/communications/broadband-and-telephone/your-right-basic-communications-services>): "The user must be able to access internet at least in one spot at home or place of business. To achieve this, you may have to improve your mobile broadband reception by connecting an extra antenna installed on the roof to the mobile router or USB modem".

⁶ <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/sahkoisen-viestinnan-lainsaadanto-uudistuu>

⁷ Artikkel 89 i ekomdirektivet introduserer begrepet «net cost» for leveringspliktige tjenester. I Annex VII i ekomdirektivet heter det at «...the net cost of universal service obligations is to be calculated as the difference between the net cost for any undertaking operating with the universal service obligations and operating without the universal service obligations».

⁸ <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2020/20201207>

⁹ <https://ens.dk/ansvarsomraader/bredbaand/bredbaandspuljen>

2.3 Storbritannia og Nord-Irland

I 2018 vedtok Storbritannia og Nord-Irland (United Kingdom – heretter UK) å innføre en leveringsplikt for bredbånd med krav om minimum 10 Mbit/s nedstrøms- og 1 Mbit/s oppstrøms hastighet. Kravet om 10 Mbit/s nedstrøms hastighet er det samme som gjelder i Sverige, men i UK berører denne hastighetsterskelen potensielt mange flere husholdninger.

I UK er det også satt krav til overbookingsfaktor ("contention ratio") og ende-til-ende forsinkelse ("latency"), og krav til månedlig datapakke. Britene har en teknologinøytral tilnærming, men har utelukket satellittbasert aksess.

Både husstander, små bedrifter og sekundærboliger ("second homes"¹⁰) er omfattet av leveringsplikten. Videre gjelder leveringsplikten kun i områder som ikke har andre tilsvarende tilbud. Målsetningen med ordningen er å sikre et tilbud i slike områder, uten å påvirke konkurransen i markedet.

Sluttbrukerpriser skal være overkommelige ("affordable") og ikke høyere enn hva kunder utenfor leveringspliktige områder betaler. I likhet med den svenske ordningen, innebærer ikke leveringsplikten i UK at lavinntektskunder får en spesielt lav pris for bredbånd (det som i UK omtales som "social tariffs").

Den britiske regulatøren Ofcom har utnevnt KCOM og British Telecom (BT) som leveringspliktige tilbydere¹¹. Ofcom besluttet i mai 2020 at leveringspliktige tilbydere én gang i året kan sende inn forespørsel om kompensasjon for nettokostnaden ("net cost") for leveringspliktige tjenester. Dersom Ofcom konkluderer med at det foreligger nettokostnader, vil Ofcom avgjøre om det er urimelig for de leveringspliktige tilbyderne å bære hele eller deler av denne kostnaden. Hvis Ofcom finner at de leveringspliktige tilbyderne har hatt kostnader som det er urimelig at de skal dekke selv, kan Ofcom etablere et fond som skal brukes til å kompensere dem. Ofcom vil da bestemme hvilke aktører som skal bidra økonomisk i et slikt fond, og hvor mye de skal bidra.

2.4 Sverige

I Sverige er utbyggingen av bredbånd i utgangspunktet markedsdrevet. Likevel er det definert et behov for tiltak for å nå husstander og bedrifter som ikke vil bli omfattet av utbygging på kommersielle vilkår eller utbygging basert på annen type offentlig støtte.

¹⁰ I rapport fra Analysys Mason utarbeidet for KMD: *Bredbånd til alle: Tjenestekrav, teknologier og organisering, (April 2020)*, tolkes «second homes» som at hytter er å regne som dette. En slik definisjon i Norge vil ha store konsekvenser for antall bygg som krever dekning og kostnaden forbundet med å dekke disse.

¹¹ KCOM i byen Hull og BT i resten av landet.

I 2011 vedtok svenske myndigheter en "bredbåndsgarantiordning" med et krav om nedstrøms hastighet på 1 Mbit/s. I 2017 reviderte PTS sin analyse om "funktionelt tiltråde til internet", og konkluderte med 5 Mbit/s nedstrøms kapasitet som minste kapasitetsnivå. Utgangspunktet for behovsvurderingen var ekomodirektivet sitt sett av grunnleggende tjenester for sin analyse av adekvat bredbånd¹². Det ble ikke satt et krav for oppstrøms hastighet. Tidlig i 2018 vedtok svenske myndigheter en ny forskrift om støtte til tiltak som gir tilgang til telefoni og funksjonell tilgang til internett, der staten sørger for innkjøp for bredbåndsdekning med 10 Mbit/s nedstrøms hastighet. Forskriften har ikke regler om oppstrøms hastighet. Svenskene legger opp til jevnlig å vurdere minstekravet til hastighet¹³.

Den svenske ordningen gir Post- og telestyrelsen (PTS) myndighet til å sørge for at husholdninger og bedrifter som ikke har tilgang til telefoni og funksjonell tilgang til internett¹⁴ får økonomiske midler til å skaffe seg en slik tilgang.

Vurderingen av hvilke løsninger som oppfyller kravene til funksjonell tilgang til internett er teknologinøytral. Det vil si at alle teknologiske løsninger som er egnet til oppfylle kravene er akseptable. PTS har inkludert satellittbasert bredbånd som en akseptabel teknologi.

Svenske myndigheter har satt en øvre grense for sluttbrukerens etableringskostnad på SEK 5 000. Får ikke sluttbruker tilgang til telefontjenesten eller grunnleggende bredbåndstilgang på 10 Mbit/s innenfor denne summen, kan sluttbruker søke PTS om støtte for å etablere slik tilgang. Etableringskostnader mellom SEK 5 000 og 400 000 dekkes av den svenske staten. En etableringskostnad på over SEK 400 000 anses "øverskrida vad som kan anses vara et rimeligt krav". Etablering skal kun skje til husstander og bedrifter som har bedt om dette og som ikke har tilbud om andre løsninger.

Det er en betingelse at støtten gjelder tiltak som settes i gang etter at støtten er gitt, altså ikke til tiltak som allerede er påbegynt eller gjennomført. Støtten gjelder ikke for feriehus/fritidsboliger.

Med hensyn til kravet i ekomodirektivet til "overkommelig pris" vurderer PTS etableringskostnaden for husholdningen eller bedriften til dennes faste bostedsadresse eller faste virksomhetssted¹⁵. PTS inkluderer kostnad for utstyr og installasjon av utstyr. PTS gjør

¹² Ekomodirektivet direktivet var ikke endelig vedtatt da PTS gjennomførte sin analyse. PTS sin vurdering var derfor basert på en foreløpig versjon av direktivet.

¹³ Post- og telestyrelsen: <https://pts.se/sv/dokument/rapporter/internet/2017/oversyn-av-nivan-for-funktionell-tilltrade-till-internet--pts-er-20178/>. Her skriver de blant annet følgende: "På några års sikt är det inte orimligt att behoven av tillgång till och prestanda på internetanslutningar kommer att öka. PTS ser därför att det är nödvändigt att se över nivån på regelbunden basis, förslagsvis vart femte år."

¹⁴ Funksjonell tilgang til internett innebærer i denne sammenheng en fast tilknytning med mulighet for minst 10 Mbit/s nedlastingshastighet og 1 Mbit/s opplasting.

¹⁵ Post- og telestyrelsen: «Översyn av nivån för funktionellt tillträde til internet», februar 2017, se fotnote 10.

også en vurdering av om abonnementskostnader er "overkommelige", basert på de månedlige abonnementskostnadene som tilbyderne markedsfører.

Husstander og bedrifter kan kontakte PTS via e-post, brev eller telefon for å få søknadsskjema om støtte. PTS vurderer om det aktuelle bygget har dekning ved å bruke data fra "Bredbandskartan"¹⁶ som viser bredbåndsdekning på et detaljert nivå. Dersom PTS mener det er netteiere som er potensielle leverandører, vil søker bli bedt om å kontakte disse. Dersom man etter dette fortsatt ikke er i stand til å få funksjonelt tilgang til internett, vil PTS utrede hva som må til for å få tilgang. Dersom forutsetningene er til stede, vil PTS anskaffe nødvendig installasjon. PTS gjør en egen avtale for å installere nødvendig utstyr, for eksempel utendørs antenne og signalforsterker. Dette er utstyr som er tilbyderuavhengig. Sluttkunden inngår en egen separat avtale for abonnement. Erfaringsmessig velger sluttkunden den leverandøren som har den beste signalstyrken på den aktuelle adressen.

PTS innvilger ikke støtte til løpende kostnader. Etter at bredbandstilknytningen er etablert må sluttbruker selv betale for abonnement og sluttbrukerutstyr som telefon og PC.

PTS forutsetter at finansiering av ordningen skjer over statlige budsjetter. I 2017 beregnet PTS at ordningen med 10 Mbit/s innebærer at det er 1 164 husstander og virksomheter som ikke har slik dekning, og blant disse kan 1 047 dekkes av rimelige satellitt- eller mobiløsninger¹⁷. PTS konkluderte dermed at det må gjennomføres sentralisert innkjøp for å dekke de resterende 117 husstandene og virksomhetene. Kostnadene knyttet til denne ordningen er relativt liten i forhold til andre støtteordninger for utbygging av bredbånd som svenske myndigheter forvalter.

3 Husstander og næringsvirksomheter som mangler et grunnleggende bredbåndstilbud

I en rapport fra mai 2021 (vedlegg 2) har konsulentselskapet Analysys Mason undersøkt antall husstander og virksomheter i Norge som mangler tilbud om grunnleggende bredbånd.¹⁸

Undersøkelsene viser at ca. 11 300 bygg med husstander og virksomheter mangler innendørs dekning med bredbånd med 20 Mbit/s. Dersom det monteres utendørs antenne på byggene der disse husstandene er lokalisert, vil fortsatt ca. 1 400 av disse byggene mangle

¹⁶ Se www.bredbandskartan.se/

¹⁷ Post- och telestyrelsen, «Översyn av nivån för funktionellt tillträde till internet».

¹⁸ Analysys Mason (2021) *Kostnader for 100% bredbåndsdekning til husstander, hytter og ulike næringer*

bredbåndstilgang. Tallene ser bort fra dekning fra kobbernettet, da dette skal fases ut.¹⁹ Montering av utendørs antenne er anslått i gjennomsnitt å koste i ca. kr. 6 100 (inkl. mva.) i utstyr og arbeid (eksklusiv reise for montør). Da det er foreslått en egenandel for etablering på kr. 5000 i ordningen, må det antas at mange av byggene som kan få dekning gjennom utendørs antenne, ikke vil være aktuelle for ordningen, og for de få som er aktuelle, vil støttebeløpet per etablering trolig maksimalt utgjøre noen få tusen kroner.

Oppsummert betyr dette at det i praksis kun vil være opp mot 1 400 bygg som er aktuelle for den foreslåtte ordningen. Det må understrekes at beregningene her er basert på teoretiske beregninger og er derfor usikre, samt at det reelle tallet som mangler et tilbud ikke er konstant men i alle tilfeller endres over tid.

4 Forslag om innkjøpsordning som skal sikre funksjonell tilgang til internett til alle i Norge

I denne delen foretar departementet en nærmere drøfting av hva som vurderes nødvendig for gjennomføring av en innkjøpsordning for å sikre funksjonell tilgang til internett i form av et grunnleggende bredbåndstilbud til alle husstander og små og mellomstore virksomheter i Norge. Det er for eksempel nødvendig å avklare krav til tjenestene som skal omfattes av ordningen, og avgrensninger knyttet til hvem som vil være berettiget til å søke om støtte. Videre drøftes hva som vil være nødvendige opplysninger knyttet til søknadsprosess (innhold i søknadsskjema, og forundersøkelser knyttet til dekning og utbyggingsplaner). Et viktig spørsmål er hvem som skal forvalte en slik ordning i Norge, og avslutningsvis i denne delen drøftes mulige fordeler og ulemper ved henholdsvis sentral og regional forvaltning. Departementet tar ikke her stilling til hvilken modell som skal gjelde i Norge, og ber særskilt om høringsinstansenes syn på dette.

4.1 Krav til tjenesten

4.1.1 Teknologinøytralitet

I punkt 230 til fortalen til ekomdirektivet fremgår det; *"There should be no constraints on the technical means by which the adequate broadband internet access and voice communications services at a fixed location are provided, allowing for wired or wireless technologies, nor any constraints on which undertakings provide part or all of universal service obligations"*. Direktivet legger med andre ord prinsippet om teknologinøytralitet til grunn for funksjonell tilgang til internett.

¹⁹ På bakgrunn av Telenors leveringsplikt for telefontjeneste og varslede planer for etablering av alternativ bredbåndstilgang for kunder som mister kobbernettet, må det antas at en del av disse 1400 husstandene vil få et bredbåndstilbud i løpet av kort tid uten offentlige tiltak

Departementet legger i likhet med i høringen av lovforslaget om leveringsplikt for bredbånd opp til at alle typer overføringsteknologier for bredbånd i prinsippet vil kunne benyttes i innkjøpsordningen, inkludert bredbånd via satellitt.

Departementet ser imidlertid grunn til å understreke at bredbåndet skal kunne brukes til et minimumssett av tjenester, det vil si gi funksjonell tilgang til internett. Minimumstjenestene fremgår av Annex V til ekomdirektivet og inkluderer blant annet å kunne føre samtaler og videosamtaler med standard kvalitet. Ufordringer knyttet til kvalitet er først og fremst knyttet til trådløse overføringsteknologier, og da særlig satellittbaserte teknologier. For eksempel vil eksisterende bredbåndstilbud basert på høybanesatellitt ikke oppfylle kravet om å kunne føre samtaler og videosamtaler med standard kvalitet, mens fremtidige bredbåndstilbud basert på lavbanesatellitt forventes å kunne innfri et slikt krav.

I den statlige støtteordningen for utbygging av bredbånd, krever departementet at det bare skal gis støtte til nett som kan betraktes som Neste Generasjons Aksessnett (NGA). Nkom har i den forbindelse fastsatt nasjonale krav til statsstøttede trådløse nett, herunder krav til tjenestekvalitet for tidsforsinkelse, jitter²⁰ og pakketap. Kravene skal sikre en så god tjenestekvalitet at den trådløse bredbåndsforbindelsen kan brukes til tidskritiske applikasjoner som taletjenester og videokonferanse²¹. Tilsvarende krav kan etter departementets vurdering også være relevante for løsninger som anskaffes gjennom en innkjøpsordning for bredbånd, men da tilpasset de hastigheter som er aktuelle i ordningen.

4.1.2 Hastighet

I høringen som ble gjennomført høsten 2019,²² foreslo departementet en lovhjemmel som innebærer at bredbånd i form av funksjonell tilgang til internett kan gjøres til en del av de leveringspliktige tjenestene. I høringen viste departementet til at dersom leveringsplikten skulle innebære et tilbud på over 30 Mbit/s nedstrøms hastighet, så ville det kunne virke forstyrrende på markedet gjennom konkurransevridning, mens et tilbud på lavere hastighet enn dette i mindre grad antas å kunne ha forstyrrende effekter på konkurransen. Det ble videre vist til at et tilbud om 30 Mbit/s i forbindelse med leveringsplikt på bredbånd, ville kunne få negative innvirkninger på bredbåndstøtteordningen i form av svekkede insentiver til å investere i bredbåndsutbygging på fylkesnivå. Departementet mente at et tilbud om 10 Mbit/s i forbindelse med leveringsplikt på bredbånd i liten grad vil svekke nevnte investeringsinsentiver, mens effekten av et tilbud om 20 Mbit/s var mer usikkert. Departementet mente imidlertid at brukeropplevelsen, særlig ved flere personers bruk av internett samtidig i en husholdning, trakk i retning av et tilbud om 20 Mbit/s nedstrøms

²⁰ "Jitter" betyr variasjon i tidsforsinkelse.

²¹ For nærmere detaljer om disse kravene, se side 23 i Nkoms dokument *Krav til statsstøttede trådløse bredbåndsaksessnett (Mai 2020)*:

https://issuu.com/nasjonalkommunikasjonsmyndighet/docs/krav_til_statsst_tede_tr_dl_se_bredb_ndsaksessnet?f_r=sMjc4YTE1Mjg1NjA

²² Jf. fotnote nr. 1

hastighet i forbindelse med leveringsplikt. Det ble videre pekt på at økt hastighet oppstrøms særlig ville være viktig for små bedrifter og andre som har behov for å sende fra seg større datamengder. Konsulentselskapet Analysys Mason har på oppdrag for departementet utredet samlede kostnader og offentlig støttebehov ved utbygging av 100 prosent dekning for bredbånd med henholdsvis 20 og 10 Mbit/s nedstrøms, og 5 og 2 Mbit/s oppstrøms hastighet. Utredningen viser blant annet at det er relativt liten kostnadmessig forskjell mellom valg av alternativene 20/5 og 10/2 Mbit/s hastighet. Dersom en ser bort fra Telenors kobbernett, som etter planen skal utfases i løpet av relativt få år, er kostnadsanslagene som vist i tabellen under.²³

Husstander 10/2	Antall	Etablering	Kunde verdi	Egenandel	Støttebehov
Montere utendørs antenne	5,000	50	73	20	-
Andre tiltak i mobilnett (fx signalforsterker)	600	45	9	2	34
Bygge radiolinje	200	35	3	1	31
Sum millioner kroner	5,800	130	85	23	65

Husstander 20/5	Antall	Etablering	Kunde verdi	Egenandel	Støttebehov
Montere utendørs antenne	8,300	83	121	33	-
Andre tiltak i mobilnett (fx signalforsterker)	600	45	9	2	34
Bygge radiolinje	200	35	3	1	31
Sum millioner kroner	9,100	163	133	37	65

Beregningene i tabellen tar utgangspunkt i etableringskostnad for et gitt antall husstander. Man trekker deretter fra "kunde verdi" som representerer nåverdien av netto inntektsverdi kunden forventes å ha for utbygger. I tillegg trekkes fra forslag til "egenandel" (eks. mva.). Differansen er det antatte offentlige støttebehov. Av tabellen fremgår det at offentlig støttebehov for å gi et tilbud til alle de resterende husstandene ved alternativet 20/5 Mbit/s er beregnet til 65 millioner kroner, som er det samme som for alternativet 10/2 Mbit/s.²⁴

Erfaringene med økt bruk av hjemmekontor og hjemmeskole under Covid-19-pandemien understreker ytterligere behovet for tilstrekkelig hastighet til at flere personer i en husholdning kan benytte internettforbindelsen samtidig. Selv om Covid-19-pandemien vil gå over, viser erfaringene at det ved uforutsette situasjoner kan oppstå økt kapasitetsbehov og at nettene bør kunne takle dette.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det stilles krav om at innkjøpsordningen skal sikre bredbånd med minimum 20 Mbit/s nedstrøms og 5 Mbit/s oppstrøms hastighet. Etter departementets vurdering vil dette gi forbrukere og små og mellomstore virksomheter tilstrekkelig kapasitet til å bruke grunnleggende tjenester på internett. Departementet foreslår imidlertid at hastigheten knyttet til en slik innkjøpsordning revurderes med jevne mellomrom i tråd med endringer i brukerbehovet og den teknologiske utviklingen. Det vises til at

²³ Tallene er basert på dekningsundersøkelsen for 2020 og må derfor antas å være noe lavere i dag.

²⁴ Årsaken til at disse to er like, er at de husstandene som krever offentlig støtte i begge alternativene krever egne tiltak som det antas vil koste det samme for begge alternativene.

utviklingen går raskt i retning av stadig mer kapasitetskrevenne tjenester, (for eksempel tv-/videooverføring med stadig høyere oppløsning).

4.1.3 Minimumsnivå på datapakker

Bredbånd via trådløse teknologier vil sannsynligvis bli benyttet til en del av husstandene og virksomhetene, når løsninger gjennom en slik innkjøpsordning skal realiseres. Dette vil særlig gjelde bredbånd som kan leveres over mobilnettet, men i noen grad også bredbånd som kan leveres over satellitt dersom denne type løsning blir vurdert til å tilfredsstille kravene som settes for funksjonell tilgang til internett. Abonnement for bredbånd over mobilnett og satellitt har vanligvis hatt begrensninger med hensyn til hvor mye data som kan brukes innenfor en bestemt tidsperiode, for eksempel innen én måned. "Datapakker" eller "datakvoter" blir ofte brukt som betegnelse på disse begrensningene. Prisene på de forskjellige abonnementene har videre variert ut fra størrelsen på datapakken. Ved bruk av mer data enn det som ligger i datapakken, har det videre vært vanlig redusere hastigheten på abonnementet i betydelig grad.²⁵

Datapakkene kan på denne bakgrunn påvirke både prisen som sluttbruker må betale for bredbåndsabonnementet og bredbåndshastigheten. Dette reiser problemstillingen om det skal stilles krav til datapakkene for å sikre at sluttbrukerne får reelt grunnleggende bredbåndstilbud, når det ikke er andre kommersielle tilbud å velge blant.

I den eksisterende statlige støtteordningen til utbygging av bredbånd, krever departementet at det bare skal gis støtte til nett som kan betraktes som Neste Generasjons Aksessnett (NGA). Nkom har i den forbindelse fastsatt nasjonale krav til statsstøttede trådløse nett. Kravene som stilles til slike nett, kan etter departementets vurdering også være relevante i sammenheng med en innkjøpsordning for grunnleggende bredbånd.

Ett av de nasjonale kravene til trådløse nett er følgende: *"Dersom inkludert datamengde i abonnementet blir brukt opp, skal sluttbruker ha muligheten til å kjøpe ekstra datapakker til en rimelig pris og dermed opprettholde NGA-hastigheter."*

Kravet om at NGA-hastighet skal kunne opprettholdes, det vil si hastighet som er definert som minst 30 Mbit/s nedstrøms og 5 Mbit/s oppstrøms, innebærer at tilbyder ikke kan sette ned hastigheten til under dette når datamengden i abonnementet er brukt opp. Kravet til kjøp av ekstra datapakker til "rimelig pris" skal forstås som at prisen på tilleggspakker skal stå i et rimelig forhold til prisen på grunnproduktet.

²⁵ I mange tilfeller reduseres hastigheten helt ned til 64 kbit/s, særlig for mobilabonnement. Når det gjelder det relativt nye tilbudet fra Telenor om trådløst bredbånd, reduseres hastigheten ned til 5 Mbit/s når den inkluderte datapakken for en måned er brukt opp. Telia oppgir ikke på sine nettsider hvor mye hastigheten reduseres når datapakke er brukt opp i deres tilbud om trådløst bredbånd.

Departementet mener det kan være aktuelt å fastsette et tilsvarende krav om mulighet til å kjøpe ekstra datapakker til en rimelig pris i forbindelse med den foreslåtte innkjøpsordningen, men da tilpasset den aktuelle hastigheten som innkjøpsordningen gjelder.

Analysys Mason har estimert dataforbruket for faste forbindelser per måned for blant annet Sverige og UK²⁶. Estimert forbruk per forbindelse i 2020 for disse landene er rundt 400 GB per måned. Frem mot 2025 estimeres det månedlige dataforbruket til å øke opp mot 1000 GB per forbindelse. Analysys Mason mener det er grunn til å tro at dataforbruket i Norge er relativt likt Sverige og UK, og tallene gir således en indikasjon på hva som er et normalt forbruk av data per måned.

Departementet viser for øvrig til tjenesten "Trådløst Bredbånd" fra Telenor som er bredbånd levert over mobilnettet. Datamengden som er inkludert i de ulike abonnementene for "Trådløst Bredbånd" er 2000 GB, noe som ifølge Telenor skal være nok for en hel familie og dekke de fleste bruksbehov. Telia tilbyr også en tilsvarende tjeneste, med en inkludert datamengde på 2000 GB i sine abonnementer.

På bakgrunn av dette mener departementet at en grense på 2000 GB vil kunne være egnet som et minimum med hensyn til hvilken datamengde som bør være inkludert i et abonnement på trådløst bredbånd i sammenheng med en innkjøpsordning for bredbånd. Departementet ønsker særskilt innspill på størrelsen på krav til datapakker for bredbånd som skal leveres gjennom en eventuell innkjøpsordning for grunnleggende bredbånd.

Utvikling mot stadig mer kapasitetskrevende tjenester tilsier på samme måte som for kravet til minimumshastighet ovenfor at kravet til datamengde revurderes med jevne mellomrom.

4.1.4 Abonnementspris

En innkjøpsordning vil kunne gjelde i områder med svært begrenset eller ingen konkurranse. Det kan derfor ikke utelukkes at tilbydere vil kreve en høyere abonnementspris enn det som er vanlig i ellers markedet. Departementet mener det bør kunne settes vilkår til fastsettelse av abonnementspris ved bruk av statlige midler i en innkjøpsordning for grunnleggende bredbånd for å sikre akseptable abonnementsvilkår. Dette vil videre bidra til å sikre at forbrukere får tilgang til internett til en overkommelig pris ("affordable price"), jf. ekomdirektivet artikkel 84. Departementet foreslår at det stilles krav til abonnementspriser på nivå med markedspriser, det vil si det som kan anses å være gjengs markedspris.

²⁶ Figur 7 i rapport fra Analysys Mason utarbeidet for KMD: *Bredbånd til alle: Tjenestekrav, teknologier og organisering (April 2020)*.

4.1.5 Krav til feilretting

I lys av at en innkjøpsordning vil kunne gjelde i områder med begrensede muligheter for kunden til å velge en annen leverandør dersom det er mye feil på nett/tjeneste, mener departementet at det også bør vurderes å stille spesifikke krav til at den aktuelle tilbyderen retter feil på tjenesten.

De fleste standardkontrakter med privatkunder har vilkår om kompensasjon til kunden dersom feil ikke blir rettet "innen rimelig tid" eller lignende. I kontrakter med bedriftskunder vil det imidlertid kunne være fastsatt konkrete frister om når feil skal være rettet eller krav til en bestemt oppetid for tjenesten (gjerne som del av en "service level agreement").

Et alternativ kan være å fastsette vilkår om at feil på tjenesten skal rettes innen en bestemt frist. Da oppstår spørsmålet om hvor lang denne fristen skal være. Telenor har forpliktelser i grossistmarkedet for bredbånd som innebærer å offentliggjøre KPIer²⁷, herunder gjennomsnittlige feilrettingstider i kobber- og fibernettet. Statistikken fra Telenor (offentliggjort på telenorwholesale.no) viser at gjennomsnittlig feilretting på grossistnivå er på rundt 3 dager. Den totale tiden for feilrettingen vil imidlertid være noe lengre ut fra sluttbrukerens perspektiv, da dette vil inkludere tiden fra når sluttbrukeren har meldt feilen inn til egen leverandør og denne videreformidler feilmeldingen til Telenor. Departementet mener på denne bakgrunn at en feilrettingsfrist på for eksempel 5 dager kan være en hensiktsmessig frist for feilretting.

Ulempen med en fast frist på feilrettingstid kan være at det kan øke tilbyderens kostnader knyttet til feilretting. Dette kan for eksempel ha sammenheng med tilgjengelig entreprenørkapasitet og arbeid som må utføres på helligdager/helger for å oppfylle fristen. En annen ulempe kan være at feil som er enkle og tar kort tid å reparere først vil bli reparert i slutten av 5-dagers perioden. Fordelen med en fast frist er at kunden vil ha forutsigbarhet med hensyn til når tjenesten vil være tilgjengelig igjen.

Et alternativ til en fast frist på feilrettingstid kan være å gi sluttbrukerne en standardisert kompensasjon ved bortfall av tjenesten. Den britiske regulatøren, Ofcom, har innført en ordning med automatisk kompensasjon til sluttbrukerne ved bortfall av bredbånd.²⁸ Tilbydere som deltar i ordningen skal utbetale kompensasjonen automatisk ved for eksempel forsinket reparasjon av bredbåndet. Det eneste kunden må gjøre er å melde inn feilen til leverandøren. En ordning som kan minne om dette er allerede innført i Norge i

²⁷ «Key Performance Indicators» - i denne sammenhengen måleindikatorer for ytelse når det gjelder leveringstider, leveransepresisjon, leveranse kvalitet, feilrettingstider og feilrettingspresisjon. Se for øvrig Telenors nettsider: <https://www.telenorwholesale.no/aktuelt/statistikk/>

²⁸ <https://www.ofcom.org.uk/phones-telecoms-and-internet/advice-for-consumers/costs-and-billing/automatic-compensation-need-know>

strømmarkedet. Dersom strømmen er borte over 12 timer, kan kunden kreve kompensasjon fra nettselskapet etter standardiserte satser.²⁹

En kompensasjonsordning for bredbånd kan innrettes på samme måte som kompensasjonsordningen for strøm, for eksempel ved å fastsette et forholdsvis tidlig tidspunkt for når kompensasjonen slår inn og et progressivt nivå på de standardiserte satsene der feilrettingen drøyer ut i tid. En slik ordning vil kunne gi tilbyderne et tilstrekkelig oppfylleelsespress med tanke på å sikre så rask feilretting som mulig.

På bakgrunn av det ovennevnte foreslår departementet at begge alternativene høres; 1) krav til feilretting senest innen 5 dager, 2) standardisert kompensasjonsordning ved bortfall av tjenesten.

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på de ulike alternativene for hvordan krav til feilretting bør innrettes.

4.1.6 Krav til kundeservice

I lys av at en innkjøpsordning vil kunne gjelde i områder med svært begrenset eller ingen konkurranse, og at kunden på mange måter vil være avhengig av tilbyderen som kan levere i området, kan det stilles spørsmål om det bør stilles egne krav til kundeservice for denne kundegruppen.

Den spesielle situasjonen disse kundene befinner seg i, kan for eksempel tale for at kundeservice bør være lettere tilgjengelig, og at de for eksempel gis raskere tilbakemelding enn ellers. Det kan også tenkes at den aktuelle kundegruppen har mer behov for teknisk støtte enn andre kunder, for eksempel knyttet til utstyr som skiller seg ut for denne kundegruppen. Sett i lys av dette kan det for eksempel vurderes krav om at tilbydere skal ha kundeservicekanaler som særlig skal ivareta den aktuelle kundegruppen (for eksempel egen e-postadresse og/eller telefonnummer som denne kundegruppen kan benytte for kundeservice).

Samtidig legger allerede mange tilbydere opp til at kundeservice er lett tilgjengelig på flere plattformer og at kundene kan få teknisk støtte, både gjennom "hjelp til selvhjelp" og manuell støtte.

Departementet foreslår at det i en eventuell innkjøpsordning for grunnleggende bredbånd stilles krav om at tilbyderen skal ha tilgjengelig kundeservice på telefon og nett og at denne skal være på norsk. Ytterligere krav til tilgjengelighet kan stilles.

²⁹ <https://www.forbrukerradet.no/forside/bolig/strom/dine-rettigheter-nar-strommen-blir-borte/>

4.2 Målgruppe for ordningen

Departementet har i høringen som ble gjennomført høsten 2019, vurdert hvem som skal omfattes av en potensiell leveringsplikt, jf. høringsbrevets kapittel 2.5.3 om normalt leveringsområde. Utgangspunktet for vurderingene knyttet til leveringsplikten er ekomdirektivet artikkel 84:

“Member States shall ensure that all consumers in their territories have access at an affordable price, in light of specific national conditions, to an available adequate broadband internet access service and to voice communications services at the quality specified in their territories, including the underlying connection, at a fixed location.”

Departementet mener at den samme vurderingen bør gjøres gjeldende i en eventuell innkjøpsordning for grunnleggende bredbånd. I ekomdirektivet artikkel 84 er formålet med en leveringsplikt, eller lignende ordning, først og fremst å sikre forbrukere tilgang til tilstrekkelig bredbåndtjeneste og talekommunikasjonstjeneste (det vil si telefonitjeneste). Det er åpning for at medlemsland (inkludert EØS-land) kan utvide målgrupper til å inkludere sluttbrukere som er små og mellomstore bedrifter eller stiftelser.

I anbefaling fra Kommisjonen av 6. mai 2003³⁰ er mikro-, små- og mellomstore virksomheter definert som virksomheter med under 250 ansatte og med en årlig omsetning som ikke overstiger 50 mill. euro eller en årlig samlet balanse som ikke overstiger 43 mill. euro. I Norge finnes ikke noen egen definisjon av hva mikro-, små- og mellomstore bedrifter er, men det er vanlig å definere små og mellomstore bedrifter som bedrifter med under 100 ansatte. Tall fra SSB viser at dette omfatter 99,4 prosent av virksomhetene i Norge.³¹

Departementet foreslår at innkjøpsordningen for bredbånd skal gjelde både for forbrukere og små og mellomstore virksomheter³². Målgruppen for innkjøpsordningen foreslås å være husstander og (små og mellomstore) virksomheter som ikke har et tilbud om funksjonell tilgang til internett. Hva som i denne sammenheng menes med tilbud om funksjonell tilgang til internett skal forstås som tilbud om bredbånd med mulighet til tilkobling til internett som gir minimum 20 Mbit/s nedlastingshastighet og 5 Mbit/s opplastingshastighet.

Geografisk foreslås det at ordningen som utgangspunkt omfatter "normalt leveringsområde" slik dette er definert i ekomforskriften § 5-1 annet ledd. Det fremgår der at man med normalt leveringsområde mener "sted med helårlig næringsvirksomhet og fast helårlig bosetting knyttet til dette". Departementet foreslår at ordningen også skal omfatte steder der det drives sesongbasert næringsvirksomhet.

³⁰ Se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32003H0361>

³¹ Se <https://www.regjeringen.no/contentassets/a35790989a45461aaaa3685a892cee09/horing---forslag-til-endoringer-i-ekomloven.pdf>, side 11.

³² Med «små og mellomstore virksomheter» menes her virksomheter med under 100 ansatte.

Etter ekomodirektivet har alle forbrukere krav på tilgang til tilstrekkelig bredbåndstjeneste og talekommunikasjonstjeneste/telefontjeneste på et fast sted. På et fast sted må i denne sammenheng forstås som der sluttbruker anses bosatt, det vil normalt si på folkeregistrert adresse. Det kan være tilfeller der sluttbrukers hovedoppholdssted er et annet sted enn folkeregistrert adresse, for eksempel i tilfeller der sluttbruker er pendler eller student med folkeregistrert adresse i foreldrehjemmet. I slike tilfeller bør sluttbruker ha rett til tilgang til offentlig telefontjeneste og bredbåndstjeneste også der denne har sitt hovedoppholdssted.

4.3 Egenandel

Departementet foreslår at det stilles krav til egenandel for målgruppen i en eventuell innkjøpsordning for bredbånd. I utgangspunktet bør en egenandel ligge nær etableringsprisene for bredbåndstilgang som normalt tilbys i sluttbrukermarkedet. Departementet viser til at egenbetaling fra bruker ikke er ukjent i Norge. For eksempel har ikke kunder rett til vederlagsfri tilgang til strømmettet gjennom leveringsplikten. Nettselskapene skal i samsvar med gjeldende regelverk³³ kreve et anleggsbidrag for kostnaden som følger av hver enkel tilknytning (for å dekke kostnadene ved nye nettilknytninger, ved nettførsterkninger og når kunden ber om økt kvalitet). Hvor stor andel kunden skal dekke, avhenger av kundens effektbehov og om det er eller vil bli andre kunder som er tilknyttet anlegget. Ett av formålene med anleggsbidraget er å fordele kostnadene mellom kunden som utløser investeringen og nettselskapets øvrige kunder.

Ifølge Analysys Mason³⁴ er det om lag 9 100 husstander som ikke har innendørs dekning for et bredbåndstilbud med 20/5 Mbit/s hastighet og dersom en ser bort fra Telenors kobbernett. Av disse er det rundt 800 husstander som ikke vil få tilstrekkelig dekning ved hjelp av en utendørs antenne, og der løsningen vil innebære bruk av signalførsterker eller eventuelt radiolinje. I dag er det kommersielle tilbud i sluttbrukermarkedet fra Telenor og Telia som innebærer bruk av en fastmontert utendørs antenne for fast trådløst bredbånd. Ice tilbyr foreløpig ikke fast mobilt bredbånd, men på sikt er det forventet at slike tilbud vil foreligge fra alle tre operatørene i Norge. Departementet registrerer at tilbudene om fast trådløst bredbånd har priser som varierer, både mellom tilbyderne og over tid, men at disse prisene til nå ser ut til å ha ligget mellom 0 kroner og 5000 kroner. Utviklingen av tjenestetilbudet for fast trådløst bredbånd er fortsatt på et relativt tidlig stadium og det er sannsynlig at det vil skje ytterligere endringer knyttet til utstyr, prisstruktur og prisnivå.³⁵ Departementet mener at det vil være uheldig om en innkjøpsordning skal få utilsiktede virkninger på de kommersielle

³³ Se § 16-1 i forskrift om kontroll av nettvirksomhet (<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1999-03-11-302>).

³⁴ Analysys Mason (2021) *Kostnader for 100% bredbåndsdekning til husstander, hytter og ulike næringer*

³⁵ Det forventes for eksempel at ICE etter hvert vil tilby fast trådløst bredbånd i konkurranse med Telenor og Telia, se <https://www.insidetelecom.no/artikler/helleland-apnet-5g-nettet-for-ice-som-lover-a-tilby-fast-tradlost-bredband/504417>.

tilbudene. Derfor bør en egenandel ikke være lavere enn det som er gjeldende for etableringspriser for bredbånd i markedet.

Utover tilbud av fast trådløst bredbånd basert på mobilnett, registrerer departementet at etableringspris for bredbåndstilgang varierer, men at denne normalt ikke overstiger kr 5 000.

Egenandelen skal knytte seg til dekning av etableringskostnader og skal ikke omfatte kostnader for løpende abonnement eller sluttbrukerutstyr som for eksempel PC, telefon eller nettbrett.

Departementet mener på denne bakgrunn at egenandelen i den foreslåtte ordningen bør være kr. 5 000. Departementet ønsker innspill på hva som vil være et riktig nivå på egenandel for etablering av et bredbåndstilbud gjennom en innkjøpsordning for bredbånd.

Departementet ber også særskilt om høringsinstansenes syn på om innkjøpsordningen også bør omfatte mulighet til å søke om støtte til etablering av løsning for kun telefonitjeneste, dersom forbruker eller den næringsdrivende ikke kan få etablert en telefonitjeneste til vanlige markedsvilkår. I så fall vil det være naturlig å vurdere en lavere egenandel enn dersom det søkes om støtte til etablering av løsning som gir tilgang til bredbånd med internettilgang. Departementet foreslår en egenandel på kr 3.000 for tilgang kun til telefonitjeneste. Det bes om innspill til hva som vil være rett nivå på egenandelen i slike tilfeller.

4.4 Maksimalt støttenivå

I vurderingen av hvor høyt det maksimale nivået for støtte bør ligge, har departementet som et utgangspunkt sett hen til andre land som en referanse. I kapittel 2 er ordningene i Sverige og UK omtalt. Maksimalt nivå for støtte er i Sverige SEK 400 000 (tilsvarer om lag NOK 410 000 per januar 2021). I UK er tilsvarende maksbeløp GBP 3 400 eller rundt NOK 40 000. Bosettingsmønster, topografi og kostnadsnivå i Norge tilsier at et maksimalt nivå for støtte bør ligge nærmere det som er i Sverige enn i UK. De viktigste vurderingene knyttet til maksimalt nivå for støtte bør imidlertid ta utgangspunkt i forholdene i Norge.

Analysys Mason har på oppdrag fra departementet estimert antall husstander som ikke har tilbud om bredbånd med 10 og 20 Mbit/s nedstrøms og hhv. 2 og 5 Mbit/s oppstrøms kapasitet.³⁶ Utgangspunktet for beregninger av kostnader for å gi disse husstandene tilbud om dekning er basert på at satellittbasert aksess og utendørs håndholdt mobildekning ikke er tilstrekkelig.

For husstander som har utendørs mobildekning, men som ikke har innendørs mobildekning er det lagt til grunn at man monterer utendørs mobilantenne og på denne måten oppnår

³⁶ Analysys Mason (2021) *Kostnader for 100% bredbåndsdekning til husstander, hytter og ulike næringer.*

tilstrekkelig dekning. For husstander som ikke har utendørs mobildekning, er det lagt til grunn alternative tiltak, som kan innebære bruk av såkalt signalforsterker³⁷ eller tilknytning med radiolinje³⁸.

Utgangspunktet for vurderinger av hvor et maksimalt nivå for støtte skal ligge, vil måtte se hen til kostnadene forbundet med å gi de husstandene som ligger vanskeligst til med hensyn til dekning.

Blant de gjenstående husstandene vil en del kunne få tilgang til 20/5 Mbit/s bredbånd ved hjelp av tiltak i mobilnettet, som etablering av signalforsterker. Gjennomsnittlig støttebehov for bygg som kan få tilbud gjennom nye tiltak i mobilnettet er beregnet til ca. 60 000 kroner per bygg.

For å sikre den siste andelen av husstander som ikke har tilbud om 20/5 Mbit/s bredbånd, vil det ifølge Analysys Mason være mest hensiktsmessig å etablere tilgang gjennom radiolinje. Med utgangspunkt i dekningstallene for 2020 vil dette gjelde rundt 200 husstander på nasjonalt nivå (om en ser bort fra Telenors kobbernett). I tillegg vil rundt 160 næringsbygg være omfattet. Støttebehovet for disse byggene vil variere og er beregnet til å ligge nær 160 000 kroner i gjennomsnitt per bygg.

På denne bakgrunn mener departementet at et øvre tak for støtte på mellom 300 000 og 400 000 kroner vil være tilstrekkelig for de aller fleste og derfor være et hensiktsmessig nivå, men ber om høringsinstansens syn på hva som er hensiktsmessig øvre tak.

4.5 Sentral eller regional forvaltning

Da bredbåndsstøtteordningen ble etablert i 2014, ble Nkom tillagt hovedansvaret for å forvalte ordningen, herunder tildeling av midler. Fylkeskommunene hadde imidlertid allerede fra starten en viktig rolle, blant annet med vurdering og rangering av kommunenes søknader etter fastsatte evalueringskriterier, før søknadene ble sendt videre til Nkom for videre behandling og avgjørelse.

Fra og med 2018 har fylkeskommunene i økende grad fått ansvar for forvaltningen av bredbåndsstøtteordningen. Hver fylkeskommune har siden da årlig fått en økonomisk ramme for tilskudd fordelt etter den faktiske dekningen av bredbåndstilbud i hvert fylke, og har innenfor denne rammen vurdert og besluttet hvilke prosjekter som skal prioriteres. Fra og med 2020 overtok fylkeskommunene ansvaret også for tildeling og utbetaling av støtte, og de har nå et helhetlig ansvar for forvaltningen av bredbåndsstøtteordningen.

³⁷ En lokal installasjon som fanger opp mobilsignalet og forsterker/videresender dette lokalt i området rundt boligen, enten trådløst eller via kabel.

³⁸ For nærmere omtale av radiolinje, se <https://www.nkom.no/frekvenser-og-elektronisk-utstyr/tillatelse-til-a-bruke-frekvenser/radiolinje-og-punkt-til-multipunkt>

Ved innføring av en innkjøpsordning for bredbånd må det besluttes hvilket forvaltningsnivå som skal ha ansvar for å forvalte ordningen. Både Nkom og fylkeskommunene har gjennom den eksisterende bredbåndsstøtteordningen opparbeidet seg erfaring i å forvalte tilskudd til utbygging av bredbånd, og etter departementets syn vil begge alternativene ha gode forutsetninger for å løse oppgavene knyttet til forvaltning av en innkjøpsordning for bredbånd. Ved sentral forvaltning vil det derfor være naturlig å legge ansvaret til Nkom, mens ved regional forvaltning vil det være naturlig at fylkeskommunene får dette ansvaret. Spørsmålet blir dermed hvilket alternativ som er mest hensiktsmessig.

Departementet har på det nåværende stadium ikke konkludert med hensyn til hvilket alternativ som er mest hensiktsmessig. I det videre gis vurderinger av mulige fordeler og ulemper ved de to alternativene. Drøftingen av fordeler og ulemper ved de to modellene er ikke nødvendigvis uttømmende, og departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn og innspill på dette, samt hvilket forvaltningsnivå som bør velges.

4.5.1 Mulige fordeler og ulemper ved sentral forvaltning

Etter departementets syn vil Nkom allerede ved oppstart av en innkjøpsordning ha gode forutsetninger for å sikre en konsistent saksbehandling på nasjonalt nivå, for eksempel med hensyn til rutiner ved søknadsbehandlingen og behandlingstid. De som søker støtte vil kunne forvente at Nkom behandler søknadene på en likeverdig måte, uavhengig av hvor i landet søkerne bor. Ved slik sentralisert forvaltning, vil det være mindre risiko for utilsiktede forskjeller i saksbehandlingen enn dersom ansvaret for forvaltningen av en innkjøpsordning distribueres til fylkeskommunene.

Erfaringene med den tilsvarende ordningen i Sverige, er at relativt få husstander og bedrifter har søkt om støtte, sammenlignet med antallet PTS har på forhånd har anslått som berettiget til støtte. Det er usikkerhet knyttet til om dette også vil bli tilfelle i en eventuell innkjøpsordning i Norge. Departementet legger imidlertid til grunn at det vil være betydelig variasjon i antall søkere fra hvert fylke, siden antall husstander og bedrifter uten bredbånddekning ikke er jevnt fordelt mellom fylkene. Kombinasjonen av et potensielt lavt totalt antall søknader som må behandles, og at det i noen fylker vil være svært få søknadsberettigede, kan etter departementets syn peke i retning av at det vil være mest effektivt med en sentralisert forvaltning av ordningen. I så tilfelle vil hver enkelt fylkeskommune slippe å bruke ressurser på å etablere og ivareta en funksjon som for noen fylkeskommuners vedkommende vil måtte behandle kun et fåtall søknader.

For en andel av dem som vil være berettiget til å søke om støtte i en slik innkjøpsordning, vil trolig løsninger basert på trådløs teknologi være det mest aktuelle alternativet. Dette er også erfaringen fra Sverige. Ved slike løsninger vil det i noen tilfeller måtte utføres målinger av signalstyrke for å avklare hvilke tiltak som er nødvendig for å etablere en bredbåndsløsning.

Nkom har selv regionskontorer med personell som kan utføre slike målinger, i tillegg til at de tre netteierne (Telenor, Telia og ICE) og deres underleverandører selvfølgelig også har ekspertise på dette området. Etter departementets syn vil Nkom være godt posisjonert til å koordinere ressursbruken på denne typen undersøkelser i samarbeid med de tre netteierne. Det antas også at tilbyderne vil foretrekke å ha ett kontaktpunkt (Nkom) fremfor kontaktpunkter i hvert fylke for koordinering av slike undersøkelser.

Dersom det viser seg at løsninger basert på trådløse teknologier er det mest aktuelle alternativet for en betydelig andel av adressene som kommer inn under ordningen, kan det etter departementets syn være stordriftsfordeler knyttet til at innhenting av tilbud og anskaffelser gjøres sentralt fra Nkom.

En regional forvaltning vil innebære fordeling av den samlede rammen for ordningen til hvert enkelt fylke etter en fordelingsnøkkel. Ved en regional forvaltning av ordningen, vil det kunne være mer utfordrende å ha en samlet oversikt over hvor stor del av den samlede rammen som til enhver tid er tilgjengelig, siden den enkelte fylkeskommune ikke til enhver tid vil ha oversikt over søknader som innvilges av andre fylkeskommuner.

En mulig ulempe ved sentral forvaltning av en innkjøpsordning, er knyttet til usikkerhet ved antall søknader som kan forventes og hvor mye ressursbruk som vil være nødvendig ved behandling av hver enkelt søknad. Det forventes at en andel av søknadene vil gjelde tilfeller der det kreves lite ressursbruk for å fastslå at søknad skal innvilges, og at det fremstår som åpenbart hvilken teknologisk løsning som skal velges for å etablere en bredbåndsforbindelse. Samtidig vil en del av søknadene gjelde tilfeller der saksbehandlingen blir mer kompleks og tidkrevende, for eksempel dersom det blir behov for å gjøre mer utvidede undersøkelser lokalt (typisk målinger av signalstyrke). Dersom antall søknader i perioder blir høyt, og en stor andel av søknadene samtidig gjelder tilfeller der saksbehandlingen er kompleks og tidkrevende, vil det være risiko for at Nkom kan bli en "flaskehals" og at søkere fra alle fylker kan oppleve lange saksbehandlingstider. Ved regional forvaltning vil derimot ikke søkere i ett fylke påvirkes av eventuelle kapasitetsutfordringer knyttet til behandling av søknader i andre fylker.

4.5.2 Mulige fordeler og ulemper ved regional forvaltning

Noen av momentene som er omtalt som mulige fordeler ved sentral forvaltning i forrige delkapittel, kan ses på som mulige ulemper ved regional forvaltning når man sammenligner de to modellene direkte. Tilsvarende vil mulige ulemper ved sentral forvaltning kunne ses på som mulige fordeler ved regionalt forvaltning.

Noe som ikke ble omtalt i forrige delkapittel, og som vil kunne være en mulig fordel ved regional forvaltning av en eventuell innkjøpsordning, er at fylkeskommunene gjennom bredbåndsstøtteordningen har erfaring med konkurranseutlysninger og anskaffelser ved

utbygging av ny bredbåndsinfrastruktur³⁹. Fylkeskommunene har dermed allerede en funksjon på plass, som om nødvendig kan utvides for å ivareta også konkurranseutlysninger og anskaffelser knyttet til etablering av ny infrastruktur ved bruk av midler fra innkjøpsordningen.

I kapittel 3.5 har departementet fremhevet at sammenblanding av støtte fra en eventuell ny innkjøpsordning og den eksisterende bredbåndsstøtteordningen må unngås. Siden fylkeskommunene har overtatt ansvaret for forvaltningen av bredbåndsstøtteordningen, har ikke lenger Nkom løpende oversikt over prosjekter rundt om i fylkeskommunene som får innvilget støtte, eller søknader fra kommuner om støtte som fylkeskommunene har under behandling. Dersom Nkom får ansvaret for en eventuell innkjøpsordning, vil Nkom løpende måtte hente inn informasjon om dette fra de ulike fylkeskommunene ved behandling av søknader fra husstander og bedrifter rundt om i Norge. Ved regional forvaltning vil fylkeskommunene ha slik informasjon for sitt fylke lettere tilgjengelig, noe som kan bidra til mer effektiv og mindre byråkratisk saksbehandlingsprosess.

4.6 Administrasjon av ordningen

4.6.1 Søknadsskjemaer

I søknadsskjema om funksjonell tilgang til internett skal det fremgå om søker er privatperson eller virksomhet, og søker må oppgi kontaktinformasjon samt hvilken adresse søknaden gjelder. Det forutsettes at søknad om funksjonell tilgang til internett skal tilknyttes privatpersoners permanente bolig eller hovedoppholdssted, eller virksomheters faste virksomhetssted for helårlig eller sesongbasert næringsvirksomhet. For søknad fra privatpersoner foreslås det videre krav om fast bosetning på adressen det søkes om funksjonell tilgang til internett til. Det foreslås derfor at det i søknad vedlegges bekreftelse fra Skatteetaten vedrørende varig bostedsadresse på adresse det inngis søknad for, alternativt dokumentasjon på hovedoppholdssted.

For søknad fra næringsvirksomhet foreslås det krav om fremleggelse av utdrag fra foretaksregisteret, hvis virksomheten er registrert, eller annen dokumentasjon som bekrefter at virksomheten drives fra den respektive adressen. For søknad fra næringsvirksomhet skal det i søknaden gis informasjon om bygningen på adressen det søkes om støtte til er å anse som *fast* virksomhetssted eller å anse som *annet* virksomhetssted. Dersom bygningen er å anse som "annet virksomhetssted", beskrives virksomhetens art og hvordan virksomheten drives på stedet. Et eksempel kan være om virksomheten er sesongrelatert, det vil si en viss periode i året.

³⁹ Fra og med 2019 fikk fylkeskommunene ansvar for at det gjennomføres en samlet konkurranseutlysning i hvert enkelt fylke for prosjekter som har blitt innvilget midler gjennom bredbåndsstøtteordningen.

Ved søknad om støtte til næringsvirksomhet, foreslås det videre krav om at søknaden skal inneholde:

1. en redegjørelse for all offentlig støtte av mindre betydning som virksomheten har mottatt innen det skatteår som søknaden inngis og de to foregående skatteår, og
2. informasjon om støtte som virksomheten tidligere har søkt om eller fått bevilget og som er knyttet til de samme støtteberettigede kostnadene som søknaden om støtte omfatter.

Dersom virksomheten har mottatt statlig støtte av mindre verdi, foreslås det krav om fremleggelse av kopi av vedtak om statlig støtte vedlegges søknad om støtte til funksjonell tilgang til internett.

Det foreslås at det skal oppgis informasjon i søknadsskjema om bygningen har kraftforsyning gjennom strømmettet og informasjon om bygningens beliggenhet i forbindelse med vei for biltrafikk. Dersom bygningen ikke er beliggende i forbindelse med vei for biltrafikk, bør det i søknaden oppgis hvilke(t) transportmiddel som anvendes for transport til bygningen fra nærmeste beliggende vei for biltrafikk.

Departementet foreslår at det i søknad gis en beskrivelse av siktforholdene og/eller omgivelsene rundt bygningen det søkes funksjonell tilgang til internett for. Ved behov bør det gis mulighet til å vedlegge bilder fra bebyggelsen og området rundt.

Departementet foreslår videre at det i søknad oppgis om søker tidligere har hatt kontakt med tilbyder av bredbånd om eventuelt nåværende eller fremtidig tilbud av bredbånd til adressen det søkes om støtte til funksjonell tilgang til internett for. Informasjon vedrørende hvilke tilbydere som er kontaktet, dato for kontakt og beskrivelse av beskjed gitt av tilbyderen foreslås vedlagt søknaden. Myndigheten kan be privatperson eller virksomhet som søker støtte om å kontakte ytterligere tilbydere som finnes i området, dersom det antas at søker er dekket av et kommersielt tilbud.

Det foreslås at søknadsskjema og vedlegg kan sendes inn både i papirformat per post og digitalt (for eksempel via Altinn).

4.6.2 Bruk av dekningsundersøkelser

Norske myndigheter har siden 2001 gjennomført årlige kartlegginger av bredbåndsdekning for husstander og næringsvirksomheter. Siden 2015 har Nkom vært ansvarlig for gjennomføringen av den årlige dekningsundersøkelsen. Undersøkelsen er basert på innrapportert adresse- og dekningsinformasjon fra tilbydere av fast og mobilt bredbånd⁴⁰, i kombinasjon med bygningsdata fra eiendomsregisteret og data fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) om bebodde lokasjoner. Dekningstallene som publiseres fra undersøkelsen, er på

⁴⁰ I 2020 rapporterte 124 bredbåndstilbydere data til bruk for dekningsundersøkelsen, noe som i praksis representerer hele det norske bredbåndsmarkedet.

nasjonalt, fylkes- og kommunenivå, og utgjør et viktig grunnlag for fordeling av tilskudd gjennom den statlige bredbåndsstøtteordningen.

Siden en del av de innrapporterte dataene i dekningsundersøkelsen er basert på estimater fra tilbyderne (herunder mobiltilbydernes teoretiske beregninger av dekning), vil det være knyttet usikkerhet til noen av resultatene i dekningsundersøkelsen. Denne usikkerheten er svært lav når det gjelder resultatene på aggregerte nivåer (typisk nasjonalt og fylkesnivå, og normalt også på kommunenivå), men noe høyere dersom vi går helt ned på bygningsnivå. I en innkjøpsordning som foreslått vil bygningsnivået være viktig da søknader om støtte for tilgang til bredbånd vil gjelde den enkelte husstand eller bedrift, det vil si en konkret bygning.

Departementet mener at data (herunder dekningskart) fra dekningsundersøkelsen vil være viktig informasjon ved behandling av søknader i en eventuell innkjøpsordning, men i tvilstilfeller vil ikke data fra dekningsundersøkelsen alene kunne legges til grunn for å avgjøre om en enkelt bygning har bredbåndsdekning eller ikke. En annen viktig faktor i denne sammenhengen er at dataene til dekningsundersøkelsen innrapporteres for et gitt tidspunkt hvert år (normalt per 30. juni). Ved behandling av søknader i en eventuell innkjøpsordning må det derfor tas høyde for at data fra den senest gjennomførte dekningsundersøkelsen kan vise seg ikke å gi et korrekt bilde av dekingen på tidspunktet for behandling av søknaden.

I innrapporteringene fra bredbåndstilbyderne til den årlige dekningsundersøkelsen ligger det mer detaljerte data enn det som blir publisert av Nkom. Noe av den informasjonen som per i dag ikke publiseres, vil kunne være svært nyttig ved behandling av søknader i en slik innkjøpsordning. Et eksempel er data på hvor de ulike bredbåndstilbyderne oppgir at de har dekning. Slike opplysninger vil kunne benyttes til å kartlegge hvilke tilbydere som leverer bredbånd i nærliggende områder til husstander eller bedrifter som søker om støtte for tilgang til bredbånd. Dersom en slik innkjøpsordning skal forvaltes regionalt (fylkeskommunene), må slike opplysninger fra dekningsundersøkelsen gjøres tilgjengelig for fylkeskommunene.

Oppsummert mener departementet at data fra Nkoms årlige dekningsundersøkelse bør brukes som en del av grunnlaget ved behandling av søknader i en eventuell innkjøpsordning, og til kartlegging av tilbydere som skal inkluderes i en anbudskonkurranse om utbygging av bredbåndsinfrastruktur til en husstand eller bedrift som har fått innvilget søknad om støtte. På grunn av den tidligere nevnte usikkerheten knyttet til dekningsresultater på bygningsnivå, mener departementet samtidig at det må stilles krav om å gjøre ytterligere undersøkelser ved behandling av den enkelte søknad. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.6.3.

4.6.3 Undersøkelser av eventuelle eksisterende tilbud og planlagte utbygginger

Som omtalt i kapittel 4.6.1, foreslås det at søknadsskjemaene som henholdsvis privatpersoner og bedrifter skal benytte skal inneholde spørsmål med tilhørende svarfelt der søker skal gi opplysninger om tidligere kontakt med tilbydere om mulighet for bredbåndstilgang til adressen som det søkes om støtte til. Søkeren skal her gi informasjon

om tilbydere som er kontaktet, når kontakt fant sted, og hva tilbakemeldingen fra tilbyder(ne) var. På denne måten legges det opp til at de som søker om støtte i en slik innkjøpsordning, selv må undersøke hvilke tilbud som eventuelt kan være aktuelle for den konkrete bygningen der husstanden eller bedriften holder til.

Dersom myndigheten vurderer at søkerens informasjon om kontakt med tilbydere er mangelfull og/eller utdatert, vil myndigheten kunne be søkeren om å gjøre ytterligere undersøkelser. Myndigheten vil eksempelvis kunne be søker om å kontakte tilbydere på nytt og/eller kontakte flere tilbydere. For det sistnevnte vil behandlende myndighet kunne oppgi konkrete tilbydere som søker bes om å kontakte, basert på blant annet informasjon som myndigheten har fra den årlige dekningsundersøkelsen (ref. kapittel 4.6.2). Departementet ser samtidig at en del søkere vil kunne ha behov for veiledning og bistand med å gjøre ytterligere undersøkelser, ut over bare å få oppgitt tilbydere som søker kan kontakte. Slik veiledning er noe behandlende myndighet vil måtte gi i kontakt med den enkelte søker.

Ved vurdering av søknaden vil myndigheten så langt det er mulig avklare hvorvidt det eksisterer et bredbåndstilbud, eller foreligger planer om kommersielt basert utbygging som med sikkerhet og innen rimelig tid⁴¹ vil kunne gi et bredbåndstilbud til søkerens husstand eller bedrift. Hensikten med slike undersøkelser er å unngå at offentlige midler fra en innkjøpsordning brukes der det kan forstyrre eller fortrenge kommersielle tilbud eller utbygging. Slike undersøkelser kan blant bestå i å verifisere opplysninger søkeren selv har oppgitt fra kontakt med tilbydere, og eventuelt innhente supplerende informasjon fra aktuelle tilbydere. Videre kan det være behov for å få utført for eksempel målinger av signalstyrke i tilfeller der det er tvil om bredbåndsdekning basert på mobilnett, og i forbindelse med plassering av eventuell signalforsterker. Parallelt med dette må myndigheten avklare hvorvidt det foreligger planer om utbygging basert på midler fra bredbåndsstøtteordningen eller annen offentlig støtte, som omfatter søkerens husstand eller bedrift. Dette er nødvendig for å unngå sammenblanding av støtte fra innkjøpsordningen og bredbåndsstøtteordningen eller eventuell annen offentlig støtte.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.1 Kostnader og støttebehov

En innkjøpsordning som skal sikre funksjonell internetttilgang til alle vil medføre behov for utbygging av bredbåndstilgang til de adresser som kommer inn under ordningen.

Konsulentselskapet Analysys Mason har på oppdrag fra departementet utredet kostnader og

⁴¹ Ved innhenting av data til Nkoms årlige dekningsundersøkelse, bes tilbyderne oppgi opplysninger om husstander og bedrifter hvor det kan etableres en tilkobling med en normal tilknytningskostnad og innen rimelig tid. «Rimelig tid» i den sammenhengen angis til typisk å være under seks måneder. Dette kan også være retningsgivende i forbindelse med vurdering av søknader i en innkjøpsordning for bredbånd.

offentlig støttebehov for å sørge for et bredbåndstilbud med hhv 10 Mbit/s og 20 Mbit/s nedstrøms hastighet til husstander og virksomheter som ikke hadde dette per 30. juni 2020.⁴² De anslåtte kostnadene og støttebehovene må ansees å være et øvre nivå for hvor mye støtte som vil måtte behøves i en eventuell innkjøpsordning som beskrevet i dette notatet. Det må antas at kun en del av de som ifølge Analysys Mason vil kunne være i målgruppen for ordningen, faktisk vil søke om etablering av funksjonell internettilgang. Beregnet støttebehov for husholdninger fremgår av tabellen under.

Husstander 10/2	Antall	Etablering	Kunde verdi	Egenandel	Støttebehov
Montere utendørs antenne	5,000	50	73	20	-
Andre tiltak i mobilnett (fx signalforsterker)	600	45	9	2	34
Bygge radiolinje	200	35	3	1	31
Sum millioner kroner	5,800	130	85	23	65

Husstander 20/5	Antall	Etablering	Kunde verdi	Egenandel	Støttebehov
Montere utendørs antenne	8,300	83	121	33	-
Andre tiltak i mobilnett (fx signalforsterker)	600	45	9	2	34
Bygge radiolinje	200	35	3	1	31
Sum millioner kroner	9,100	163	133	37	65

Av tabellen fremgår det at det er beregnet at det vil være behov for 65 millioner kroner i støttemidler for å etablere bredbåndsinfrastruktur med minst 20 Mbit/s nedstrøms hastighet og 5 Mbit/s oppstrøms hastighet til de i overkant av 9000 husstander som mangler dette. Av disse er det beregnet at 5800 husstander kan få dekning gjennom montering av utendørs antenne, og som det trolig ikke vil kreves offentlig støtte for å gi et tilbud, gitt blant annet vilkåret om egenandel på kr. 5000. Et eventuelt øvre tak på støtten (f.eks. 300 000 eller 400 000 kroner) vil redusere støttebehovet noe.

Beregnet støttebehov for virksomheter (næringsbygg) fremgår av tabellen under.

Næringsbygg 10/2	Antall	Etablering	Kunde verdi	Egenandel	Støttebehov
Montere utendørs antenne	900	9	15	4	-
Andre tiltak i mobilnett (fx signalforsterker)	200	15	3	1	11
Bygge radiolinje	70	12	1	-	10
Sum millioner kroner	1,170	36	19	5	21

Næringsbygg 20/5	Antall	Etablering	Kunde verdi	Egenandel	Støttebehov
Montere utendørs antenne	1,000	10	17	4	-
Andre tiltak i mobilnett (fx signalforsterker)	200	15	3	1	11
Bygge radiolinje	70	12	1	-	10
Sum millioner kroner	1,270	37	21	5	21

Av tabellen fremgår det at det er beregnet at det vil være behov for 21 millioner kroner å etablere bredbåndsinfrastruktur med minst 20 Mbit/s nedstrøms hastighet og 5 Mbit/s

⁴² Analysys Mason (2021) *Kostnader for 100% bredbånddekning til husstander, hytter og ulike næringer.*

oppstrøms hastighet til alle næringsbygg som mangler dette. Et eventuelt øvre tak på støtten (f.eks. 300 000 eller 400 000 kroner) vil redusere støttebehovet noe.

Beregnet støttebehov for sesongbasert næringsliv fremgår av tabellen under. Sesongbasert næringsliv er her definert som turistbygg.

Turistbygg 10/2	Antall	Etablering	Kunde verdi	Egenandel	Støttebehov
Montere utendørs antenne	400	4	7	2	-
Andre tiltak i mobilnett (fx signalforsterker)	270	20	4	1	14
Bygge radiolinje	90	16	1	-	14
Sum millioner kroner	760	40	13	3	28

Turistbygg 20/5	Antall	Etablering	Kunde verdi	Egenandel	Støttebehov
Montere utendørs antenne	600	6	10	2	-
Andre tiltak i mobilnett (fx signalforsterker)	270	20	4	1	14
Bygge radiolinje	90	16	1	-	14
Sum millioner kroner	960	42	16	4	28

Av tabellen fremgår det at det er beregnet at det vil være behov for 28 millioner kroner å etablere bredbåndsinfrastruktur med minst 20 Mbit/s nedstrøms hastighet og 5 Mbit/s oppstrøms hastighet til alle turistbygg som mangler dette. Beregningen for turistbygg er delvis overlappende med beregningen for næringsbygg. Et eventuelt øvre tak på støtten (f.eks. 300 000 eller 400 000 kroner) vil redusere støttebehovet noe.

Som nevnt innledningsvis i avsnittet må det antas at beregningene her utgjør et øvre nivå for den samlede støtten som behøves for en eventuell innkjøpsordning som beskrevet i notatet. Samlet sett viser beregningene at støttebehov for å etablere bredbåndsinfrastruktur som kan gi minst 20 Mbit/s nedstrøms hastighet og 5 Mbit/s oppstrøms hastighet til alle husstander, virksomheter (inkludert sesongbasert næringsliv) som i dag mangler tilbud om dette, maksimalt vil kunne beløpe seg til opp mot 114 millioner kroner totalt. Dette tallet forutsetter krav om egenbetaling for etablering på 5000 kroner. På bakgrunn av at tallene i ovennevnte oversikter er basert på dekningsstall for 2020, er det grunn til å tro at det reelle støttebehovet kan være lavere enn dette. Det må også understrekes at antall husstander og virksomheter som ikke har tilbud om funksjonell tilgang til internett uansett vil endre seg over tid og at et anslag på dette antallet til enhver tid vil være beheftet med usikkerhet.

5.2 Administrative konsekvenser og kostnader

5.2.1 Sentral forvaltning

Dersom Nkom får ansvar for forvaltningen av den foreslåtte innkjøpsordningen, må Nkom tilføres ressurser for å etablere og drifte en funksjon som kan utføre de oppgavene som vil ligge til ordningen.

Nkom etablerte i 2013/2014 den eksisterende bredbåndsstøtteordningen, og har således erfaring som vil være nyttig ved forberedelse og etablering av en søknadsbasert innkjøpsordning for bredbånd. Det må blant annet utarbeides informasjonsmaterieil for publisering/utsendelse, brevmaier/skjemaer, og det må etableres et nettverk med kontaktpersoner hos fylkeskommuner/kommuner/tilbydere slik at informasjonsflyt mellom Nkom og disse blir mest mulig effektiv i forbindelse med behandling av søknader.

Administrative kostnader vil blant annet avhenge av antall søknader om støtte som kommer. Dette avhenger igjen av antall støtteberettigede sluttbrukere. Departementet legger til grunn at bygninger som kan få dekning gjennom montering av utendørs antenne i liten grad vil være aktuelle for støtte. Dette betyr at antall støtteberettigede bygg i 2020 lå på om lag 1400 og i 2021 vil tallet trolig være noe lavere. Basert på erfaringene fra Sverige, vurderer departementet det som sannsynlig at om lag 10 prosent av støtteberettigede husstander og bedrifter søker om støtte årlig⁴³. Departementet anslår derfor at det er sannsynlig at rundt 140 av de antatt støtteberettigede i Norge vil søke om støtte i løpet av det første året etter at ordningen trer i kraft. Det må understrekes at dette er usikkert og det kan vise seg at det reelle tallet enten blir lavere eller også noe høyere.

I tillegg vil Nkom måtte forvente å motta en del søknader som ikke berettiger til støtte, men som likevel innebærer noe saksbehandling. Slike søknader vil ikke føre til anskaffelsesprosesser, og vil derfor ikke kreve like mye ressursbruk. Basert på erfaringene fra Sverige, vil Nkom motta minst like mange søknader fra ikke-støtteberettigede som fra støtteberettigede.

Departementet mener at Nkom vil ha gode forutsetninger for å kunne forvalte en innkjøpsordning effektivt. Søknader i en slik ordning vil være relativt likartede, og anskaffelsene som skal gjennomføres vil i mange tilfeller være av relativt lik karakter. Det vil for eksempel kunne være mulige effektivitetsgevinster ved å bruke dedikerte ressurser som spesialiserer seg på behandling av denne type søknader, og det vil kunne forventes stordriftsfordeler knyttet til et relativt høyt antall anskaffelsesprosesser.

Departementet anslår at en sentralt forvaltet innkjøpsordning for bredbånd vil medføre en økt ressursbruk for Nkom på om lag 3 årsværk i forbindelse med etablering av ordningen og drift det første året. Ressursbruken vil være avhengig av antall søknader, og etter hvert som flere får tilgang til bredbånd (med eller uten offentlig støtte) forventes det at antall søknader vil falle. Departementet vurderer derfor at ressursbruken over tid vil noe være synkende.

⁴³ Etter at PTS i Sverige sendte informasjonsbrev til alle antatt støtteberettigede husstander og bedrifter (basert på dekningsdata), mottok PTS søknader fra ca. 12 prosent av disse i løpet av det påfølgende året.

5.2.2 Regional forvaltning

Dersom fylkeskommunene får ansvar for forvaltningen av den foreslåtte innkjøpsordningen, må hver enkelt fylkeskommune etablere og drifte en funksjon som kan utføre de oppgavene som vil ligge til ordningen. Selv om det kan være noen synergier knyttet til at fylkeskommunene allerede forvalter den eksisterende bredbåndsstøtteordningen, må det likevel påregnes et økt ressursbehov dersom de i tillegg skal forvalte en slik innkjøpsordning. Det forventes at graden av økt ressursbehov vil variere mellom fylkeskommunene, siden det totale antallet søknadsberettigede vil være ulikt fordelt mellom fylkene.

Ved regional forvaltning må hver enkelt fylkeskommune, uavhengig av antall søknadsberettigede, etablere systemer og rutiner for behandling av søknader. Selv om antallet søknader i noen fylker vil være lavt, vil det likevel måtte påregnes et visst minimum av ressursbruk og kostnader i hver enkelt fylkeskommune, særlig i forbindelse med innføring og oppstart av en slik innkjøpsordning. Mulige synergier med forvaltningen av bredbåndsstøtteordningen kan imidlertid føre til at det totale antallet årsverk som vil være nødvendig for å forvalte en slik innkjøpsordning, over tid vil kunne komme ned på samme nivå hos fylkeskommunene samlet sett, som hos Nkom.

Departementet mener likevel det er sannsynlig at en regional forvaltning vil kreve noe mer administrasjon, og anslår skjønnsmessig at det vil kreve ca. 0,5 årsverk i hver fylkeskommune for å administrere en eventuell innkjøpsordning. Dette betyr at samlet administrasjon for ordningen i så tilfelle vil ligge på 5-6 årsverk for hele landet.

5.2.3 Forholdet til statsstøttene

En offentlig innkjøpsordning av bredbånd- og telefontjenester kan utgjøre statsstøtte. Dette gjelder uavhengig av om innkjøpsordningen administreres av en sentral myndighet eller regionale myndigheter. Den myndigheten som skal administrere ordningen, vil derfor også få ansvar for å sikre at bruken av midlene skjer i samsvar med EØS-regelverket om offentlig støtte.

5.2.4 Implementering og finansiering av ordningen

Tidspunkt for innfasing av en eventuell innkjøpsordning vil være avhengig av finansiering. Det kan være aktuelt med gradvis innfasing.