



Nasjonal
kommunikasjons-
myndighet

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep.
0030 OSLO

Vår ref.:1603380-2 - 008
Vår dato: 5.9.2016

Deres ref.: 16/807
Deres dato: 3.6.2016

Saksbehandler: Einar Meling

Høring - utkast til lov om tilrettelegging for utbygging av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon

Nkom viser til Samferdselsdepartementets brev av 3. juni 2016 hvor det bes om innspill til utkast til lov om tilrettelegging for utbygging av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon (bredbåndsutbyggingsloven).

Hovedpunkter i forslaget

Kapittel 9.2 Myndighet etter loven

Departementet ser for seg at det vil være Nkom som skal føre tilsyn med at krav fastsatt i eller i medhold av loven er oppfylt. Departementet går imidlertid ikke nærmere inn på hvilke krav dette vil gjelde. Nkom antar at kravet i § 6 om taushetsplikt, kravet i § 13 til etablering av fysisk infrastruktur i bygninger og kravet i § 21 om plikt til å gi opplysninger til sentralinformasjonstjeneste vil kunne være aktuelle bestemmelser å føre tilsyn med.

Nkom antar videre at vår hovedoppgave i tilknytning til bestemmelsene i kapittel 2 om tilgang til og informasjon om fysisk infrastruktur, bestemmelsene i kapittel 3 om samordning og informasjon om bygge- og anleggsarbeider og § 14 tilgang til fysisk infrastruktur i bygninger, vil være å avgjøre tvister mellom partene.

Nkom mener det kan være hensiktsmessig å beskrive det ovennevnte nærmere i forarbeidene til bredbåndsutbyggingsloven, særlig dersom departementet ser for seg tilsynsoppgaver utover Nkoms forståelse av dette.

Kapittel 9.6 Samordning av bygge- og anleggsprosjekter

I lovutkastet pålegges det plikt til samordning for nettilbydere som utfører helt eller delvis offentlig finansierte bygge- og anleggsarbeider. I merknadene til § 10 blir det beskrevet at private prosjekter kan samordnes på samme måte, men da på utenrettslig og frivillig basis. Nkom vil i denne sammenheng bemerke at direktivets artikkel 5 nr. 1 fastsetter at alle nettilbydere har rett til å forhandle med tilbydere av offentlige elektroniske kommunikasjonsnett om samordning av bygge- og anleggsprosjekter med sikte på å etablere høyhastighetsnett. Nkom mener at dette bør reflekteres i forslaget slik at også prosjekter som ikke finansieres med offentlige midler kan få økt grad av samordning med sikte på å redusere kostnadene ved utbygging.

Kapittel 9.7 Sentral informasjonstjeneste

Når det gjelder sentral informasjonstjeneste, støtter Nkom departementets konklusjon om at en sentral løsning vil være bedre enn en desentralisert løsning på kommunenivå. Nkom er videre enig i at det er hensiktsmessig å legge sentral informasjonstjeneste til et eksisterende offentlig organ.

Departementet mener at en sentral informasjonstjeneste kan tenkes lagt til Nkom eller Statens kartverk. En sentral informasjonstjeneste lagt til Nkom vil gi ekommyndigheten bedre innsikt i eksisterende infrastruktur og i prosessene for utbygging av høyhastighetsbredbånd. Dette vil kunne tale for å legge tjenesten til Nkom. Nkom vil på den annen side anta at den største delen av informasjonen i den sentrale informasjonstjenesten vil komme fra andre sektorer enn ekomsektoren. Videre innehar Nkom i dag verken informasjon om eksisterende infrastruktur i ekomsektoren på det detaljeringsnivået som vil være nødvendig i en sentral informasjonstjeneste, eller systemer for å håndtere slik informasjon. Nkom mener at dette er hensyn som taler i mot at en sentral informasjonstjeneste legges til Nkom.

Nkom støtter for øvrig at sentral informasjonstjeneste inngår i, eller koples sammen med, et system for tilgang til informasjon om ledninger i grunnen. Dette vil gi enda bedre samordning og kunne medføre reduserte kostnader ved fremføring av alle typer infrastruktur.

Departementet foreslår at utpekt virksomhet selv kan utføre oppgavene som sentral informasjonstjeneste eller sette tjenesten ut til ekstern tjenesteleverandør. Nkom vil den forbindelse peke på de sikkerhetsmessige forholdene nevnt i våre kommentarer til kapittel 10.

Kapittel 9.8. Plikt til å gi opplysninger til sentral informasjonstjeneste

Departementet foreslår at nettilbydere pålegges å gi informasjon om eksisterende fysisk infrastruktur. Nkom vil i den forbindelse vise til våre kommentarer til sikkerhetsmessige forhold ved lovforslaget nedenfor.

Kapittel 9.9 Informasjon og åpenhet

Departementet foreslår at nettilbydere etter anmodning skal gi tilgang til et minimumssett av opplysninger om eksisterende fysisk infrastruktur. Departementet mener videre at det kan ha gode grunner for seg å pålegge nettilbydere en plikt i tillegg til å gi informasjon om kablernes posisjon, det vil si x, y og z koordinatene. Nkom støtter et slikt forslag da nøyaktige posisjoner vil være viktig for utbyggernes prosjektering. Nkom viser for øvrig til våre kommentarer til sikkerhetsmessige forhold ved lovforslaget.

Nkom antar departementet mener å bruke begrepet «nettilbyderne», og ikke begrepet «netteierne», nederst på s. 30 i høringsnotatet.

Kapittel 9.11 Infrastruktur i bygninger

Nkom gjør oppmerksom på at det foreligger internasjonale installasjonsstandarder som stiller krav til strukturert kabling i bygg. Dette kan typisk være standarder utgitt av Norsk Elektroteknisk Komite (NEK). Nkom vil ofte legge til grunn at sikkerhetskrav til elektroniske kommunikasjonsnett er oppfylt så lenge slike standarder følges. Det vises for eksempel til §§ 5 og 6 i dagens forskrift om elsikkerhet i elektroniske kommunikasjonsnett og til § 4 i utkastet til ny forskrift om krav til elektrisk sikkerhet i elektronisk kommunikasjonsnett. Vanlig installasjonsstandard for strukturert kabling i bygg er minimum 100 Mbit/s oppstrøms- og nedstrøms hastighet. Videre foreligger krav i standardene knyttet til strukturert kabling i fritidsboliger. Det er derfor viktig at det fremgår i omtalen av dette punktet at ekomloven med forskrifter vil ha forrang ved eventuelle avvik mellom ekomregelverket og bredbåndsutbyggingsloven.

Nkom kan ikke se at direktivet skiller mellom boliger og næringsbygg i artikkel 8 nr. 1, jf. lovutkastet § 13 første ledd. I den danske oversettelsen av direktivet er det fastsatt at «alle nyopførte bygninger på slutbrugerens område» skal klargjøres for fremføring av høyhastighetsnett. Nkom ser derfor ikke behov for å klargjøre dette slik departementet foreslår.

Departementet foreslår videre at plikten til å klargjøre bygninger for fremføring av høyhastighetsnett ikke skal omfatte næringsbygg uten oppholdsrom, for eksempel rene lagerbygg, tekniske bygg og produksjonslokaler. Nkom kan ikke se at direktivet unntar slike bygg. Nkom mener bruk av bredbånd er aktuelt også i slike bygg, for eksempel i forbindelse med tingenes internett. Nkom mener derfor at et slikt unntak ikke bør innføres.

Nkom er enig med departementet med hensyn til å utvide plikten til å utstyre bygninger med tilkoblingspunkt til å omfatte næringsbygg med flere bruksenheter, jf. lovforslaget § 13 annet ledd.

Når det gjelder unntaket for bygninger der det innendørs vil foreligge eller er planlagt etablering av tilbud om trådløst høyhastighetsnett, kan det være nyttig å utdype hva man mener med «at det ikke er behov for fysisk infrastruktur i bygningen». Det kan for eksempel nevnes at dette er tilbud om 4G eller annen radioløsning fra utsiden av bygget. Dette for å avgrense unntaket mot trådløs innendørsdekning i form av Wi-Fi o.l.

Departementet foreslår også et unntak for bygninger i områder hvor det ikke foreligger eller kan forventes å foreligge tilbud om høyhastighetsnett. Nkom mener at et slikt unntak vil kunne skape uklare grenser, og passe dårlig med målsettingen om at alle skal få tilbud om høyhastighetsnett. Nkom mener derfor at det ikke bør være unntak for slike bygninger.

Kapittel 9.12 Tvisteløsning

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at Nkom velges som tvisteløsningsorgan. Nkom deler departementets syn på at dette kan være hensiktsmessig. Nkom anser det som viktig at tvisteløsning på dette område er av høy kvalitet og innenfor de tidsfristene for saksbehandling som fremgår av lovforslaget § 15 tredje ledd. Det er derfor viktig at det avsettes tilstrekkelige ressurser for Nkoms håndtering av en slik oppgave. Nkom vil kommentere dette nærmere i tilknytning til økonomiske og administrative konsekvenser.

Kapittel 9.13 Sanksjoner

Det fremgår at departementet har vurdert å foreslå kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr, men har etter en nærmere vurdering kommet frem til at dette ikke nødvendigvis er påkrevd. Ved innføringen av overtredelsesgebyr i ekomloven ble overtredelse av bestemmelser som skal sikre tilbydere tilgang til nett og tjenester ansett som «sentrale» i tilknytning til overtredelsesgebyr, jf. Ot.prp.nr. 73 (2006-2007) kapittel 8.5.1. Det samme gjaldt bestemmelsen om samlokalisering i ekomloven § 4-4. Nkom mener at tilgangsbestemmelsene i lovforslaget til dels har samme formål som ekomlovens bestemmelser om tilgang, noe som kan tilsi at også sanksjonsmulighetene bør være de samme. Nkom mener derfor at departementet bør vurdere å innta en bestemmelse i lovforslag om kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr. Bestemmelser om straff synes imidlertid å være unødvendig i denne sammenheng.

Sikkerhetsmessige forhold ved lovforslaget

Når det gjelder de sikkerhetsmessige forholdene ved lovforslaget, ønsker Nkom å belyse følgende tema:

Informasjon om kritisk nasjonal infrastruktur

Som det fremkommer i høringsbrevet vil innehaver av kritisk nasjonal infrastruktur på visse vilkår unntas fra plikten til å gi informasjon, samordning og adgang til befaring. Dette blir dels

ivaretatt gjennom § 12 i lovforslaget, og dels som følge av begrensninger i annet lovverk (sikkerhetsloven eller sektorlovgivning). Nkom vurderer derfor at disse hensynene blir tilstrekkelig ivaretatt i lovforslaget.

Informasjon om fysisk infrastruktur knyttet til skjermingsverdige objekter

Som nevnt over vil en nettilbyder kunne unnta opplysninger knyttet til egen kritisk infrastruktur. Men det kan også være tilfeller hvor en nettilbyder (for eksempel en ekomtilbyder) har etablert fysisk infrastruktur tilknyttet et objekt utpekt av myndighet i en annen sektor som skjermingsverdig etter objektsikkerhetsforskriften (for eksempel et objekt knyttet til kritisk finansiell tjeneste). I slike tilfeller vil nettilbyder ikke nødvendigvis være kjent med at objektet er utpekt som skjermingsverdig, og vil dermed kunne utlevere informasjon om fysisk infrastruktur tilknyttet dette objektet.

Dersom et skjermingsverdig objekt er avhengig av annen fysisk infrastruktur for å kunne fungere etter sin hensikt, skal dette etter objektsikkerhetsforskriften § 2-1 meddeles nettilbyderen som rår over den fysiske infrastrukturen. For at nettilbyder skal være i stand til å gjøre informerte vurderinger iht. § 12 vil det derfor være svært viktig at meddelelsesplikten etter objektsikkerhetsforskriften § 2-1 blir praktisert. Nkom er usikker på i hvor stor grad dette skjer i praksis.

Informasjon om fysisk infrastruktur hos sentral informasjonstjeneste

Sikkerheten knyttet til sentral informasjonstjeneste belyses i liten grad i høringsbrevet. Ettersom den sentrale informasjonstjenesten vil inneholde mye og detaljert informasjon om fysisk infrastruktur vil den totale mengden informasjon som den sentrale informasjonstjenesten skal besitte eller ha tilgang på, samlet sett være sensitiv. Dette innebærer at både den fysiske og logiske tilgangen til informasjonen må sikres på forsvarlig måte, og at det settes begrensninger på omfanget av informasjon som kan hentes ut. For eksempel har Nkom i nettportalen finnsenderen.no valgt å sette begrensninger på hvor stort geografisk område man kan få oversikt over, med hensyn til mobil-, radio- og TV-sendere. Se for øvrig våre kommentarer til § 20. Det er videre uklart om den sentrale informasjonstjenesten vil ha tilgang til informasjon som ellers er omfattet av unntaksbestemmelsen § 12. Dersom dette er tilfelle, vil det øke sensitiviteten til informasjonen hos den sentrale informasjonstjenesten ytterligere. Se for øvrig våre kommentarer til § 12.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet viser i høringsnotatet til at Oslo Economics har anslått at årlige driftskostnader ved opprettelse av tvisteløsningsorgan i minimumsalternativet vil være 5 mill. kr. Kostnadene til selve etableringen anslås videre til 1-2 mill. kr.

Departementet finner videre grunn til å anta at tilsynsoppgavene forbundet med loven vil utløse behov for ytterligere ressurser for Nkom.

Departementet understreker at det er behov for å utrede de samlede kostnadene for de ulike offentlige myndighetene nærmere. Nkom er enig i dette i lys av det antas å være usikkerhet både med hensyn til kostnadene for tvisteløsningsorganet og tilsynsoppgavene forbundet med loven. Det kan i denne sammenheng nevnes at PTS har opplyst til Nkom at det er avsatt 25 mill. SEK årlig som totalramme for gebyrer knyttet til tvisteløsning og tilsyn i Sverige, noe som kan tyde på at estimatet fra Oslo Economics er for lavt. Kostnadene knyttet til tilsynsoppgaver vil videre være avhengig av det nærmere omfanget av tilsynsoppgavene, jf. Nkoms kommentar til kapittel 9.2 ovenfor. Nkom bidrar gjerne til ytterligere utredning av dette spørsmålet.

Bestemmelsene i lovutkastet

§ 1 Formål

I merknadene til bestemmelsen fremgår det at formålet med loven oppnås ved at utbyggerne sikres tilgang til og informasjon om eksisterende fysisk infrastruktur. Det bør vurderes om sikring av tilgang til infrastruktur bør være en del av lovens formål.

§ 2 Saklig virkeområde

Nkom foreslår å presisere første ledd annet punktum:

Loven gjelder videre etablering av fysisk infrastruktur *for fremføring av høyhastighetsnett i bygninger* og tilgang til infrastruktur i bygninger *for tilbydere av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon*.

§ 5 Definisjoner

1. Nettilbyder

Nettilbydere vil blant annet være virksomhet som tilbyr eller planlegger å tilby «offentlige elektronisk kommunikasjonsnett». «Offentlige elektronisk kommunikasjonsnett» er ikke definert i ekomloven. Bakgrunnen for dette fremgår av merknadene til § 1-5 nr. 7 i forarbeidene til ekomloven (Ot. prp. nr. 58 (2002-2003)). I ekomforskriften omtales slike nett gjennomgående som «elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes for tilbud om offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste». Tilbydere av slike nett er omtalt som «tilbyder av tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes for tilbud om offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste». Det kan derfor vurderes å bruke tilsvarende formulering i bredbåndsutbyggingsloven ut fra hensynet til konsistent begrepsbruk. Dette vil i så fall medføre endringer i flere av lovforslagets bestemmelser. Nkom vil uansett anbefale at

begrepsbruken i lovforslaget gjennomgås. Nkom viser for eksempel til at begrepet «tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett» er brukt i § 7, begrepet «tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett som planlegger å etablere høyhastighetsnett» er brukt i § 8 og at begrepet «tilbyder av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon» er brukt i § 14 uten at dette ser ut til å ha betydning for hvilken krets av tilbydere som kan be om tilgang.

2. Fysisk infrastruktur

I merknadene til definisjonen fremgår det at «...**loven** ikke skal gjelde for kabler for elektronisk kommunikasjon, herunder mørk fiber» (vår uthevelse). Nkom mener det vil være mer presist å si at definisjonen av fysisk infrastruktur ikke omfatter kabler for elektronisk kommunikasjon, herunder mørk fiber.

5. Tilkoblingspunkt

Departementet har foreslått å definere tilkoblingspunkt som grensesnittet mellom offentlig ekomnett og ekominstallasjon i bygning. Når det gjelder begrepet «offentlig ekomnett», viser Nkom til vår kommentar til definisjonen av nettilbyder. «Ekominstallasjon i bygning» er heller ikke et innarbeidet begrep i ekomregelverket. Nkom vil derfor anbefale at definisjonen gjennomgås på nytt. Nkom viser for øvrig til at «adgangspunkt» er definert slik i den danske oversettelsen av direktivet: «et fysisk punkt i eller uten for bygningen, som virksomheder, der udbyder eller har tilladelse til at udbyde offentlige kommunikationsnet, har adgang til, og som den højhastighedsforberedte bygningsinterne fysiske infrastruktur kan tilsluttes». Nkom kan ikke se noe i veien for at en norsk definisjon baserer seg på dette.

§ 6 Taushetsplikt

I punkt 9.4 i høringsnotatet om taushetsplikt og i merknadene til § 6 fremgår det at hensikten er å bevare taushet om «andre nettilbyderes infrastruktur eller forretningsforhold»/«andres nett eller forretningsforhold». Nkom foreslår å innta tilsvarende ordlyd i § 6 første ledd for å presisere hva slags informasjon det er relevant å bevare taushet om:

Nettilbyder og enhver som utfører arbeid eller tjeneste for nettilbyder, plikter å bevare taushet om informasjon *om andre nettilbyderes infrastruktur eller forretningsforhold* som vedkommende gjennom sin virksomhet får kjennskap til.

§ 12 Unntak fra plikt til å gi informasjon, samordning og adgang til befaring

Det fremkommer av forslaget at beskyttelse av kritisk nasjonal infrastruktur skal kunne gi grunnlag for å nekte samordning av og tilgang til informasjon om planlagte bygge- og anleggsarbeider, jf. §§ 10 og 11, når kritisk nasjonal infrastruktur berøres. Videre fremkommer det at tilbyder kan begrense tilgangen til informasjon etter §§ 8 og 11 eller befaring etter § 9 på visse vilkår som angår sikkerhet, drifts- eller forretningshemmeligheter.

Det fremkommer imidlertid ikke av § 12 at nettilbyder under disse vilkårene også kan unnlate å gi slik informasjon til sentral informasjonstjeneste, jf. § 21. Imidlertid åpnes det i § 21 for at myndigheten kan gi forskrift eller fatte enkeltvedtak om unntak fra plikten. Nkom ber departementet vurdere om det er hensiktsmessig å åpne opp for at sentral informasjonstjeneste skal ha tilgang til informasjon som ellers er underlagt begrensning iht. § 12, slik forslaget legger opp til, eller om unntak fra informasjonsplikten i § 12 også skal omfatte § 21.

Det fremgår av merknaden til bestemmelsen at «Avslag eller begrensninger i opplysningene som gis ut eller adgangen til befarings, kan bringes inn for tvisteløsningsorganet, jf. § 15». Nkom mener i lys av dette at det kan være hensiktsmessig at bestemmelsen, på samme måte som for eksempel § 11, har en bestemmelse om at tvister om nettilbyders adgang til å begrense tilgang til informasjon eller befarings kan bringes inn for tvisteløsningsorganet for avgjørelse. Dette innebærer i så fall at § 12 må tas med i opplistingen av bestemmelser lovforslaget § 15 og tilhørende merknader.

Nkom antar at det skal stå «eller» i stedet for «og» i annet ledd.

§ 13 Krav om etablering av fysisk infrastruktur i bygninger

Nkom mener det er relevant å henvise til NEK 399 og 400 også i merknadene til § 13, jf. merknadene til § 14. Se også Nkoms kommentar til kapittel 9.11 ovenfor.

§ 14 Tilgang til fysisk infrastruktur i bygninger

Ordlyden «tilbyder av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon» i § 14 kan tolkes slik at det kun er tilbydere som allerede tilbyr høyhastighetsnett som kan be om tilgang. Dette i motsetning til ordlyden i §§ 8 og 11 som bruker «tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett som planlegger å etablere høyhastighetsnett». Nkom vil derfor anbefale at ordlyden i § 14 endres hvis det ikke er meningen at bestemmelsen skal gjelde en snevrere krets med tilbydere.

Etter Nkoms oppfatning kan tredje ledd i bestemmelsen være vanskelig å forstå. Nkom vil derfor foreslå at første ledd i bestemmelsen omformuleres som følger:

«Innehaver av eiendomsrett og bruksrett til tilkoblingspunkt og fysisk infrastruktur i bygninger skal imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang...» Dette forslaget vil kunne gjøre tredje ledd overflødig.

§ 15 Tvisteløsningsorgan

Nkom antar at det er en feil lovhenvvisning i tredje ledd. Det er henvist til § 13, men dette skal være § 14. Se også våre kommentarer til § 12.



§ 20 Sentral informasjonstjeneste

Som omtalt over utgjør informasjonsmengden som sentral informasjonstjeneste skal ha tilgang til, at informasjonen samlet sett blir sensitiv. Samtidig åpnes det for at utpekt virksomhet kan sette tjenesten ut til ekstern tjenesteleverandør. Etter Nkoms vurdering bør det i lovteksten fremgå at utpekt virksomhet, eller den som utfører oppgavene på vegne av virksomheten, må sørge for at informasjonssikkerheten ivaretas på en forsvarlig måte.

Øvrige kommentarer

Overskriften til kapittel 5 er «Tvisteløsning, tilsyn og sanksjoner». Tvangsmulkt regnes vanligvis ikke som en sanksjon, jf. NOU 2003:5 Fra bot til bedring, kapittel 9.4. Overskriften bør derfor endres.

Det fremgår av merknadene til § 26 at det er nødvendig å gjøre endringer i byggteknisk forskrift. Etter det Nkom kan se, fremgår konkrete forslag til endringer imidlertid ikke av høringsdokumentene.

Med hilsen

Elisabeth S. Aarsæther (e.f.)
fung. direktør

Irene Åmot
avdelingsdirektør