

Høring - forslag til ny ekomlov, ny
ekomforskrift og endringer i
nummerforskriften som gjennomfører av
EUs ekomdirektiv, BEREC-forordning mv.

Innhold

Innhold	2
1 Sammenheng	8
2 Bakgrunn	11
2.1 Europaparlaments- og rådsdirektiv om fastsettelse av et europeisk regelverk for elektronisk kommunikasjon (ekomdirektivet)	11
2.2 BEREC-forordningen	13
3 Sikkerhet og robusthet	14
3.1 Sikkerhet i nett og tjenester	14
3.1.1 Endringsbehov	14
3.1.2 Gjeldende rett	16
3.1.3 Nærmere om lovforslaget	18
3.2 Formidling av viktig melding	22
3.2.1 <i>Gjeldende rett</i>	22
3.2.2 <i>Endringsbehov</i>	22
3.2.3 <i>Nærmere om lovforslaget</i>	23
3.3 Øvrige krav til sikkerhet	24
3.3.1 Krav til politiattest	24
3.3.2 Begrensninger i markedsadgang	25
3.4 Krav til tilsyn med sikkerhet	25
3.4.1 Krav til vedtakskompetanse	25
3.4.2 Fremlegging av opplysninger	26
3.4.3 Sikkerhetsrevisjon	27
3.4.4 Undersøkelse og oppfølging av hendelser og avvik	28
3.4.5 Assistanse fra responsteam (CSIRT)	28
4 Vern av kommunikasjon og data	29
4.1 Plikt til å bevare taushet og slette eller anonymisere data	29
4.1.1 EUs regelverk	29
4.1.2 Gjeldende rett	30
4.1.3 Nærmere om forslaget	31
4.2 Sikkerhetstiltak og varslingsplikt	32
4.2.1 Ekomdirektivet	32
4.2.2 Gjeldende rett	33
4.2.3 Nærmere om forslaget	33
4.3 Særlig om bruk av informasjonskapsler	33
4.3.1 EUs regelverk	33
4.3.2 Gjeldende rett	36
4.3.3 Nærmere om forslaget	36
4.4 Tilbydernes plikt til å tilrettelegge for lovbestemt tilgang til informasjon	37
4.4.1 EUs regelverk	37
4.4.2 Gjeldende rett	37
4.4.3 Nærmere om forslaget	38
5 Markedsregulering	39
5.1 Sterk markedsstilling	39
5.1.1 Ekomdirektivet	39
5.1.2 Gjeldende rett	40

5.1.3	Nærmere om forslaget	41
5.2	Plikter som kan pålegges tilbyder med sterk markedsstilling.....	42
5.2.1	Ekodirektivet	42
5.2.2	Gjeldende rett	44
5.2.3	Nærmere om forslaget	46
5.3	Overgang fra eldre infrastruktur	49
5.3.1	Ekodirektivet	49
5.3.2	Gjeldende rett	50
5.3.3	Nærmere om forslaget	50
6	Konsultasjonsprosedyre - europeisk harmonisering	50
6.1	Europeisk harmonisering	50
6.2	BERECs rolle i harmoniseringen	51
6.2.1	BERECs oppgaver og organisering	51
6.2.2	BEREC-kontoret (The Agency of Support for BEREC).....	52
6.3	Gjeldende rett.....	52
6.4	Nærmere om den endrede konsultasjonsprosedyren.....	53
EØS/EFTA-statenes stilling		55
6.5	Forholdet til Grunnloven- foreløpig vurdering.....	57
7	Tiltak som kan fremme utbygging av nett med svært høy kapasitet og lettelser for tilbyder med sterk markedsstilling	59
7.1	Saminvestering i nye nett med svært høy kapasitet.....	59
7.1.1	Ekodirektivet	59
7.1.2	Gjeldende rett	59
7.1.3	Nærmere om forslaget	59
7.2	Frivilling utskillelse av aksessnett	60
7.2.1	Ekodirektivet	60
7.2.2	Gjeldende rett	60
7.2.3	Nærmere om forslaget	61
8	Tilrettelegging for infrastrukturutbygging	61
8.1	Plikt til samlokalisering for tilbydere	61
8.1.1	Ekodirektivet	61
8.1.2	Gjeldende rett	62
8.1.3	Nærmere om forslaget	62
8.2	Tilgang til nett og fasiliteter i og utenfor bygninger	62
8.2.1	Ekodirektivet	62
8.2.2	Nærmere vurderinger av symmetrisk tilgangsregulering.....	63
8.2.3	Nærmere om forslaget	64
8.3	Tilgang til infrastruktur for mobile tjenester	66
8.3.1	Ekodirektivet	66
8.3.2	Gjeldende rett	66
8.3.3	Nærmere om forslaget	66
8.4	Småcellebasestasjoner.....	67
8.4.1	Ekodirektivet	67
8.4.2	Gjeldende rett	67
8.4.3	Nærmere om forslaget	67
8.5	Kartlegging av bredbåndsdekning	68

8.5.1	Ekodirektivet	68
8.5.2	Gjeldende rett	69
8.5.3	Nærmere om forslaget	69
9	Tilgang til radio og fjernsyn	70
9.1.1	Ekodirektivet	70
9.1.2	Gjeldende rett	70
9.1.3	Nærmere om forslaget	71
10	Sluttbrukers rettigheter.....	73
10.1	Likebehandling, leveringsvilkår og offentliggjøring.....	73
10.1.1	Ekodirektivet.....	73
10.1.2	Gjeldende rett.....	73
10.1.3	Nærmere om forslaget	73
10.2	Krav til avtale	74
10.2.1	Ekodirektivet.....	74
10.2.2	Gjeldende rett.....	74
10.2.3	Nærmere om forslagene.....	75
10.3	Kontroll av forbruk og kontroll av kostnader.....	76
10.3.1	Ekodirektivet.....	76
10.3.2	Gjeldende rett.....	78
10.3.3	Nærmere om forslaget	78
10.4	Fellesfakturerte tjenester	81
10.4.1	Ekodirektivet.....	81
10.4.2	Gjeldende rett.....	81
10.4.3	Nærmere om forslaget	82
10.5	Prissammenlikningstjenester.....	84
10.5.1	Ekodirektivet.....	84
10.5.2	Gjeldende rett.....	84
10.5.3	Nærmere om forslaget	85
10.6	Andre sluttbrukerrettigheter	85
10.6.1	Koblingssalg til forbruker	85
10.6.2	Tilgang til e-post etter oppsigelse av avtale	86
10.6.3	Tjenester til overkommelige priser	86
11	Likeverdig tilgang for brukere med nedsatt funksjonsevne.....	86
11.1.1	Ekodirektivet og tilgjengelighetsdirektivet	86
11.1.2	Gjeldende rett.....	88
11.1.3	Nærmere om forslaget	90
11.1.4	Nærmere om teksttelefon-tjenesten.....	91
11.1.5	Nærmere om nummeropplysningstjenesten	92
12	Frekvensregulering	93
12.1	Tildeling av tillatelser	93
12.1.1	Ekodirektivet.....	93
12.1.2	Gjeldende rett.....	94
12.1.3	Nærmere om forslaget	95
12.2	Vilkår for frekvenstillatelse.....	97
12.2.1	Ekodirektivet.....	97
12.2.2	Gjeldende rett.....	98

12.2.3	Nærmere om forslaget	98
12.3	Om omsetning, fornyelse, endring og tilbakekall av frekvenstillatelser	99
12.3.1	Ekodirektivet.....	99
12.3.2	Gjeldende rett.....	100
12.3.3	Nærmere om forslaget	100
12.4	Tiltak for å fremme konkurranse	102
12.4.1	Ekodirektivet.....	102
12.4.2	Gjeldende rett.....	102
12.4.3	Nærmere om forslaget	103
12.5	Bruk av frekvenser til mobilregulert sone og jamming	103
12.5.1	Endringsbehov	103
12.5.2	Gjeldende rett.....	104
12.5.3	Nærmere om forslaget	105
13	Nummer, navn, domenenavn, og adresser	106
13.1	Nummerressurser	106
13.1.1	Ekodirektivet.....	106
13.1.2	Gjeldende rett.....	107
13.1.3	Nærmere om forslaget	108
13.2	Tillatelse til bruk av nummerressurser	109
13.2.1	Ekodirektivet.....	109
13.2.2	Gjeldende rett.....	110
13.2.3	Nærmere om forslaget	110
13.3	Krisetelefon for og om savnede barn.....	111
13.3.1	Ekodirektivet.....	111
13.3.2	Nærmere om forslaget	111
13.4	Informasjon til nummeropplysningstjeneste	112
13.4.1	Nasjonale endringsbehov	112
13.4.2	Gjeldende rett.....	112
13.4.3	Nærmere om forslaget	113
13.5	Forvaltning av domenenavn	114
13.5.1	Endringsbehov	114
13.5.2	Gjeldende rett.....	115
13.5.3	Nærmere om forslaget	116
13.6	Andre endringer i nummerreguleringen	116
13.6.1	Sperring av nummer	116
13.6.2	Gratisnummer	116
13.6.3	Tillatelse til og bruk av 8- og 12-sifrede nummer	116
13.6.4	Takstprinsipper ved anrop til visse spesialnummer.....	117
14	Utstyr og installasjoner mv.	117
14.1	Utstyr	117
14.1.1	Endringsbehov	117
14.1.2	Gjeldende rett.....	118
14.1.3	Nærmere om forslaget	119
14.2	Krav til prosjektering, installasjon, vedlikehold og sammenkobling av elektronisk kommunikasjonsnett	123
14.2.1	Endringsbehov	123

14.2.2	Gjeldende rett.....	124
14.2.3	Nærmere om forslaget	124
15	Tilsyn og håndheving.....	125
15.1	Opplysningsplikt.....	125
15.1.1	Ekodirektivet.....	126
15.1.2	Gjeldende rett.....	126
15.1.3	Nærmere om forslaget	127
15.2	Overtredelsesgebyr.....	128
15.2.1	Ekodirektivet.....	128
15.2.2	Gjeldende rett.....	128
15.2.3	Nærmere om forslaget	129
16	Klageordningen.....	129
16.1	Ekodirektivet	129
16.2	Gjeldende rett	130
16.3	Nærmere om forslaget	131
17	Øvrige endringer	132
17.1	Registreringsplikt.....	132
17.1.1	Ekodirektivet.....	132
17.1.2	Gjeldende rett.....	133
17.1.3	Nærmere om forslaget	133
17.2	Alle-til-alle kommunikasjon og samvirke mellom tjenester	134
17.2.1	Ekodirektivet.....	134
17.2.2	Gjeldende rett.....	134
17.2.3	Nærmere om forslaget	134
17.3	Nødkommunikasjon	135
17.3.1	Ekodirektivet.....	135
17.3.2	Gjeldende rett.....	135
17.3.3	Nærmere om forslaget	135
17.4	Avgifter.....	136
17.4.1	Endringsbehov	136
17.4.2	Gjeldende rett.....	136
17.4.3	Nærmere om forslaget	136
17.5	Sektoravgift og gebyr	137
18	Økonomiske og administrative konsekvenser	138
18.1	Lovens virkeområde og registreringsplikt	138
18.1.1	Utvidelse av virkeområdet til nummeruavhengig person-til-person kommunikasjonstjenester.....	138
18.1.2	Registreringsplikt.....	139
18.2	Sikkerhet og kommunikasjonsvern	139
18.2.1	Sikkerhet og robusthet	139
18.2.2	Tilsyn med sikkerhet.....	139
18.2.3	Befolkningsvarsling	140
18.2.4	Kommunikasjonsvern	140
18.3	Sluttbrukerregulering.....	140
18.3.1	Leveringsvilkår og offentliggjøring	140
18.3.2	Kontroll med kostnader	141

18.3.3	Prissammenlikningstjenester	141
18.3.4	Tilgang til e-post etter oppsigelse av avtale	142
18.4	Tjenester for sluttbrukere med spesielle behov	142
18.5	Tiltak som kan fremme utbygging av nye nett med svært høy kapasitet	144
18.5.1	Saminvestering	144
18.5.2	Symmetrisk tilgangsregulering.....	144
18.5.3	Småcellebasestasjoner	145
18.6	Tilgang til radio og fjernsyn	145
18.7	Frekvensregulering	145
18.8	Nummer, navn og adresseregulering	146
18.9	Utstyr	147
18.10	Krav til prosjektering, installasjon, vedlikehold og sammenkobling av elektronisk kommunikasjonsnett	148
18.11	Opprettelse av en klagenemd.....	149
18.12	Deltakelse i BEREC og ENISA.....	150
18.12.1	BEREC- forordningen.....	150
18.12.2	Forordning om ENISA/Cybersecurity act.....	150

Sammendrag

Dette høringsnotatet gjelder forslag til ny lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) som skal erstatte gjeldende lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven). Loven vil legge rammene for reguleringen av ekomsektoren i årene som kommer.

Lovens formål er å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige, sikre og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester ved å legge til rette for effektiv bruk av ressurser og bærekraftig konkurranse. Loven skal også stimulere til næringsutvikling og innovasjon. Formålet er i stor grad uforandret sammenliknet med gjeldende lov, men departementet foreslår enkelte justeringer for å synliggjøre at elektroniske kommunikasjonstjenester skal leveres med forsvarlig sikkerhet, og at hensynet til klima og miljø skal ivaretas.

Regjeringen la i april 2021 frem Meld. St. 28 (2020-2021) Vår felles digitale grunnmur – mobil-, bredbånds- og internettjenester. I meldingen legger regjeringen frem nye og viktige mål og tiltak for sektoren. Meldingen inneholder blant annet en egen nasjonal strategi for sikker og robust elektronisk kommunikasjonsinfrastruktur, og et eget kapittel om sektorens betydning for klima og miljø.

Forslaget til ny lov med forskrifter gjennomfører europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2018/1772 av 11. desember 2018 om fastsettelse av et europeisk regelverk for elektronisk kommunikasjon (ekomdirektivet), som erstatter direktivpakken fra 2002 som gjeldende ekomlov bygger på. Ekomdirektivet er nå den viktigst rettsakten fra EU på området for elektronisk kommunikasjon. Ekomdirektivet er EØS-relevant, men foreløpig ikke inntatt i EØS-avtalen. I tillegg gjennomføres europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1971 av 11. desember 2018 om opprettelse av Sammenslutningen av europeiske reguleringsmyndigheter for elektronisk kommunikasjon (BEREC) og Kontoret for støtte til BEREC (BEREC-kontoret), og europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2019/881 av 17. april 2019 om ENISA (den europeiske unions byrå for nett- og informasjonssikkerhet (ENISA), om cybersikkerhetssertifisering av informasjons- og kommunikasjonsteknologi og om opphevelse av forordning (EU) nr. 526/2013). Forslag til ny lov viderefører også gjennomføringen av forordningene om internasjonal gjesting og toppdomenet .eu. Gjennomføringen av kommunikasjonsverndirektivet 2002/58/EC foreslås videreført, og en rekke direktiver på utstyrssiden¹ gjennomføres helt eller delvis og i tillegg til at deler av tilgjengelighetsdirektivet (2019/882/EU) gjennomføres. Lovforslaget inneholder også enkelte endringer av gjeldende lovgivning som følge av nasjonale behov.

Lovens virkeområde utvides til også å omfatte nummeruavhengige person-til-person-kommunikasjonstjenester, slik som meldingstjenester i internettbaserte applikasjoner eller knyttet til sosiale medier. Eksempler på dette er WhatsApp og Messenger. Slike tjenester foreslås kun omfattet av enkelte av lovens bestemmelser, som for eksempel enkelte krav til sikkerhet, mens nummeruavhengige person-til-person-kommunikasjonstjenester ikke vil være omfattet av den generelle registreringsplikten.

Samfunnet er helt avhengig av elektronisk kommunikasjon. Avhengigheten er økende og stadig mer kritisk. På denne bakgrunn foreslås det endringer i loven for å legge til rette for en ytterligere styrking av sikkerheten i elektroniske kommunikasjonsnett- og tjenester samt en ytterligere operasjonalisering av kravene i forskrift. Plikten til å formidle viktig melding fra

¹ Radioutstyrsdirektivet (2014/53/EU) og deler av EMC-direktivet (2014/30/EU), lavspenningsdirektivet (2014/35/EU) og skipsutstyrsdirektivet (2014/90/EU).

statsmyndigheten videreføres, men hjemmelen foreslås utvidet slik at det kan innføres ny teknologi for mobilbasert formidling av meldinger. Dette vil i så fall gjøres i forskrift etter en ny høring når detaljene i forslaget er avklart.

Kommunikasjonsvernet er en sentral del av ekomreguleringen, og skal sikre konfidensialitet, autentisitet og integritet i innholdet av elektronisk kommunikasjon. Brukerne må ha tillit til at de trygt kan kommunisere gjennom elektroniske kommunikasjonsnett uten at de må avgi mer informasjon enn det som er nødvendig, og uten at uvedkommende kan få tilgang til kommunikasjonen, og kommunikasjonsvernet foreslås videreført. Det er viktig også å sikre balansen mellom kommunikasjonsvernet og lovbestemt tilgang til informasjon, jf. Prop. 167 L (2020–2021) om IP lagring.

Når det gjelder kravet til samtykke til bruk av informasjonskapsler er dette de senere år skjerpet og presisert gjennom vedtakelsen av personvernforordningen og rettspraksis fra EU-domstolen. Reglene om samtykke foreslås presisert for å sikre at samtykke er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig viljesytring gitt ved en erklæring eller en tydelig bekreftelse. Den sektorspesifikke markedsregulering der forhåndsdefinerte markeder analyseres og tilbyder med sterk markedsstilling kan utpekes, videreføres i all hovedsak, men med den justeringen at dersom tilgangsregulering skal pålegges, skal først tilgang til anleggsinfrastruktur vurderes. Når slik tilgang ikke anses å være tilstrekkelig til å fremme bærekraftig konkurranse, kan tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester pålegges. Virkemidlene som kan pålegges for å bedre konkurransesituasjonen foreslås i hovedsak videreført fra gjeldende rett. Tilbyder med sterk markedsstilling kan selv påvirke forpliktelsene myndigheten pålegger dersom tilbyder påtar seg forpliktelser om saminvesteringer med andre tilbydere i nye nett med svært høy kapasitet. Tilbudet skal gjøres bindende for syv år og myndigheten skal i denne perioden ikke pålegge andre forpliktelser for den delen av nettet som saminvesteringen gjelder. Tilbydere med sterk markedsstilling som kun er aktiv i grossistmarkedet, gis lettelse i reguleringen. Det fremgår av Meld. St. 28 (2020-2021) at regjeringen vil at reguleringen skal anvendes slik at den i størst mulig grad sikrer en god balanse mellom behovet for forutsigbare rammevilkår, behovet for tjenestekonkurranse og behovet for investeringsinsentiver for aktørene. Det forhåndsdefinerte termineringsmarkedet erstattes av fastsatte felleseuropeiske maksimalpriser for terminering av tale i fast- eller mobilnett. Myndigheten skal med andre ord ikke pålegge prisforpliktelser for terminering. I lovforslaget reguleres overgangen fra eldre infrastruktur. Myndigheten kan pålegge særskilte plikter på tilbyder med sterk markedsstilling i forbindelse med overgang fra eldre infrastruktur for å ivareta hensynet til konkurransen og sluttbrukernes rettigheter.

Lovforslaget åpner for en mer omfattende symmetrisk regulering av tilgang til nett og fasiliteter i og utenfor bygninger enn gjeldende regulering. Med symmetrisk regulering menes at også tilbydere uten sterk markedsstilling kan pålegges tilgangsforpliktelser. I særlige tilfeller kan tilgangsforpliktelsen utvides til et punkt som ligger forbi det første tilkoblingspunktet og lengre inn i nettet. Slik tilgang skal ikke pålegges tilbyder som kun er aktiv i grossistmarkedet og som tilbyr tilgang til nett med svært høy kapasitet på ikke-diskriminerende vilkår. Dette gjelder likevel ikke dersom nettet er finansiert gjennom offentlige midler. Det fremheves i Meld. St. 28 (2020-2021) at symmetrisk regulering kan bli et viktig verktøy for å bøte på eventuelle konkurranseproblemer uten å måtte benytte regulering av tilbyder med sterk markedsstilling.

Det materielle innholdet i reguleringen av frekvenser foreslås i hovedsak videreført. Forutsigbar regulering skal fremme innovasjon, næringsutvikling og effektive investeringer. Departementet foreslår blant annet å lovfeste et utgangspunkt om minst 15 års varighet for tillatelser som tildeles for frekvenser som er harmonisert til trådløse bredbåndstjenester, med mulighet for forlengelse i ytterligere fem år.

Departementet foreslår også å skjerpe reguleringen av frekvenser av hensyn til sikkerhet og beredskap. Blant annet gjelder dette innføring av hjemmel for ekommyndigheten til å kunne tilbakekalle eller endre tildelte frekvenstillatelser, eller til å nekte å tildele eller overdra frekvenstillatelser, dersom det er nødvendig for å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn.

Departementet foreslår også å åpne opp for at andre aktører enn Forsvaret, politiet og Kriminalomsorgen i særskilte tilfeller kan gis tillatelse til å bruke frekvenser som er tildelt andre og utstyr som kan hindre, påvirke eller manipulere elektronisk kommunikasjon.

Ekomodirektivet inneholder regler om bruk og drift av småcellebasestasjoner. Det foreslås som følge av dette en plikt for statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter til å imøtekomme anmodninger om tilgang til fysisk infrastruktur for å etablere småcellebasestasjoner. I tillegg foreslås det en mindre endring byggesaksforskriften slik at det fremgår eksplisitt at småcellebasestasjoner er unntatt fra kravet om byggesaksbehandling. Departementet mener at dette vil legge forholdene bedre til rette for utbygging av blant annet 5G.

Hovedinnholdet i den norske reguleringen av nummer, navn og adresser for elektronisk kommunikasjon foreslås videreført. Det skal i tillegg gjøres tilgjengelig en nummerserie som kan brukes til elektronisk kommunikasjonstjenester som ikke er person-til-person kommunikasjonstjenester i hele EØS.

Reguleringen av sluttbrukerrettigheter er fullharmonisert innenfor EØS. Sluttbrukerrettighetene etter gjeldende lov tilsvarer langt på vei ekomdirektivets krav og gjeldende bestemmelser videreføres med noen endringer. På enkelte områder skjerpes vernet av forbrukere. Dette gjelder for eksempel for krav til avtalesammendrag ved kjøp av tjenester. Enkelte regler om beskyttelse av forbrukere er i tillegg utvidet til å gjelde mikroforetak, små foretak og ideelle organisasjoner som kjøper tjenester, mens tilsvarende foretak ikke pålegges plikter dersom de bare tilbyr nummeruavhengige person-til-person kommunikasjonstjenester.

Departementet foreslår også ny bestemmelser om forbrukervern som blant annet innfører forbud mot diskriminerende krav eller vilkår, tilgang til prissammenlikningstjeneste og tilgang til e-post etter oppsigelse av abonnementsavtale. Reguleringen av fellesfakturerte tjenester foreslås utvidet til også å gjelde forhåndsbetalt og etterskuddsbetalt kjøp av både varer og tjenester som faktureres sammen med elektronisk kommunikasjonstjeneste.

Brukere med funksjonsnedsettelse skal sikres likeverdig tilgang til og utvalg av elektroniske kommunikasjonstjenester. Forslaget skal også ivareta disse sluttbrukernes behov for å få informasjon om relevante tjenester, avtalevilkår og brukerutstyr.

I ekomdirektivet fastsettes en plikt for statene til å sikre at alle forbrukere skal ha rimelig tilgang til bredbånd med tilstrekkelig hastighet til å kunne bruke et fastsatt minimumsett av tjenester. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte 3. september 2019 forslag til lov hjemmel om innføring av leveringsplikt for bredbånd og finansiering av leveringspliktig tjenester, på høring. Disse bestemmelsen inngår derfor ikke i denne høringen.

Departementet sendte i tillegg 14. juni på høring forslag om etablering av en innkjøpsordning for å sikre funksjonelt internett og telefontjeneste til alle.

Bestemmelsene om utstyr forslås i det vesentligste videreført med enkelte mindre endringer knyttet til blant annet krav til sikkerhet. Det forslås videre en ny bestemmelse i loven om at radioutstyr og annet utstyr som er beregnet på å forstyrre eller hindre lovlig elektronisk kommunikasjon er ikke tillatt å innføre, besitte, bringe i omsetning, gjøre tilgjengelig på markedet, sette i drift eller bruke. Dette gjelder for eksempel såkalte jammere for GPS-signaler som jammer ut posisjoneringssignaler ved for eksempel transportvirksomhet. Slike GPS-signaler er blant annet egnet til å forstyrre helikopter/luftambulansse ved landing. Bestemmelsen om prosjektering, installasjon, vedlikehold og sammenkobling av elektronisk kommunikasjonsnett videreføres, men det foreslås på bakgrunn av nasjonale behov innført et krav om autorisasjon for prosjekterende virksomhet.

Departementet foreslår å innføre en klagenemnd som skal behandle de fleste av klagen på enkeltvedtak fattet av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i saker som følger ekomodirektivet. Rammene for den nye ordningen foreslås fastsatt i ny lov.

Forutsatt at den nye forordningen om opprettelsen av sammenslutningen av europeiske reguleringsmyndigheter for elektronisk kommunikasjon (BEREC) innlemmes i EØS-avtalen, foreslås det å inkorporere forordningen i norsk rett gjennom en forskriftsbestemmelse. Dette vil legge til rette for at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet kan delta BEREC og BERECs arbeid på lik linje med andre regulatører, men uten stemmerett.

Norge deltar i dag i den europeiske unions byrå for nett- og informasjonssikkerhet (ENISA). Ny forordning om ENISA og om cybersikkerhetsertifisering av informasjons- og kommunikasjonsteknologi, ble vedtatt i 2019. Forordningen fastsetter blant annet et styrket og permanent mandat for ENISA og etablerer et felleseuropeisk rammeverk for frivillig sertifisering av IKT-produkter, tjenester og prosesser. Forutsatt at den nye forordningen innlemmes i EØS-avtalen, foreslås det å inkorporere forordningen i norsk rett gjennom en forskriftsbestemmelse.

Bakgrunn

Europaparlaments- og rådsdirektiv om fastsettelse av et europeisk regelverk for elektronisk kommunikasjon (ekomdirektivet)

Europaparlamentet og rådet vedtok 11. desember 2018 direktiv om fastsettelse av et europeisk regelverk for elektronisk kommunikasjon (ekomdirektivet), jf. (vedlegg 9) uoffisielle norsk oversettelse av direktivet).

Direktivet innebærer en revisjon og omarbeiding av det felleseuropeisk rammeverk for elektronisk kommunikasjon fra 2002, revidert i 2009, og erstatter:

- Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/19/EF av 7. mars 2002 om tilgang til og samtrafikk mellom kommunikasjonsnett og tilhørende ressurser (tilgangsdirektivet)
- Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/20/EF av 7. mars 2002 om tillatelse for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester (tillatelsesdirektivet)
- Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/21/EF av 7. mars 2002 om felles rammeregler for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester (rammedirektivet)
- Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/22/EF av 7. mars 2002 om leveringspliktige tjenester og brukerrettigheter i forbindelse med elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester (direktivet om leveringspliktige tjenester)

Direktivet trådte i kraft 21. desember 2018. Frist for gjennomføring av direktivet var 21. desember 2020 i medlemsstatene. EØS/EFTA-landene er kommet langt i forhandlingene med EU-siden med sikte på nødvendige tilpasningstekster for innlemming av rettsaktene i EØS-avtalen og tar sikte på at dette kan slutføres så snart som mulig.

Ekomodirektivet innebærer en modernisering av dagens regelverk og skal stimulere til investeringer i og utrulling av nett med svært høy kapasitet, styrke det indre marked og styrke brukernes rettigheter. Alle forventer tilgang til internett som er både sikkert og rask der de bor, jobber og der de ferdes. Å fremme investeringer i elektronisk kommunikasjonsnett med veldig høy kapasitet er stadig viktigere for privatliv, næringsliv, helse- skole og utdanningssektoren og for transport. Dette danner bakteppe for det nye EU-direktivet. Formålet med revisjonen er å modernisere og forenkle regelverket for elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester for bedre å kunne møte den teknologiske utviklingen, endrede markedsforhold og brukernes behov for internettilgang.

Direktivet består av fire deler: alminnelige regler for organisering/forvaltning av sektoren, nett, tjenester og avsluttende bestemmelser. I del I reguleres direktivets virkeområde og formål, målene med reguleringen og definisjoner (artikkel 1-4), nasjonale reguleringsmyndigheter og andre vedkommende myndigheter (artikkel 5-11), generelle tillatelser for elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester (artikkel 12-19), foretakets opplysningsplikt, geografisk kartlegging av bredbåndsutbygging, hørings- og innsynsordning og tvisteløsning (artikkel 20-27), samordning av radiospektrum mellom medlemsstatene (artikkel 28), sanksjoner, tilsyn og klageadgang (artikkel 29-31), fremgangsmåte ved pålegg av særskilte forpliktelser (artikkel 32-34), ensartet tildeling av radiospektrum (artikkel 35-37), harmoniseringstiltak og standardisering (artikkel 38 og 39), og sikkerhet i nett og tjenester (artikkel 40 og 41).

I del II reguleres markedsadgang, nettutbygging og tilgang til nett. Etter en innledende artikkel om avgifter (artikkel 42) følger bestemmelser om tilgang til eiendom i form av fremføringsrett, samlokalisering og felles bruk av nettelementer (artikkel 43 og 44), tilgang til radiospektrum (artikkel 45-55) og innføring av og bruk av trådløst nettverksutstyr (artikkel 56-58). derneft følger alminnelige bestemmelser om tilgang og samtrafikk (artikkel 59-61), om system for betinget tilgang (artikkel 62), om fremgangsmåte for markedsanalyse og indentifisering av tilbyder med sterk markedsstilling (artikkel 63-67) og om forpliktelser som kan pålegges tilbydere med sterk markedsstilling (artikkel 68-82).

I del III reguleres sluttbrukertjenester og leveringspliktige tjenester (artikkel 83-92), bruk av nummerressurser (artikkel 93-97) og sluttbrukernes rettigheter når det gjelder elektronisk kommunikasjonstjenester (artikkel 98-116).

I del IV er det inntatt avsluttende bestemmelser. Her reguleres delegering av myndighet (artikkel 117), at kommisjonene skal bistås av en komite (artikkel 118), informasjonsutveksling og offentliggjøring (artikkel 119-120), revisjon (122-123), nasjonal gjennomføring (artikkel 124) og oppheving av tidligere direktiv (artikkel 125).

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/58/EF av 12. juli 2002 om behandling av personopplysninger og personvern i sektoren for elektronisk kommunikasjon (kommunikasjonsverndirektivet), regnes ofte som en del av ekompakken fra 2002, men er ikke omfattet av ekomodirektivet. Kommunikasjonsverndirektivet inneholder blant annet regler om beskyttelse av personopplysninger i forbindelse med tilbud om offentlig elektronisk kommunikasjonstjenester- og nett. Direktivet er gjennomført i norsk rett gjennom ekomlov og forskrift. Direktivet er for tiden gjenstand for revisjon og Europakommisjonen la i januar 2017

frem forslag til europaparlaments- og rådsforordning om respekt for privatliv og beskyttelse av persondata i elektronisk kommunikasjon og om oppheving av direktiv 2002/58/EF. Forordningen skal erstatte kommunikasjonsverndirektivet. For tiden pågår forhandlingene mellom rådet, parlamentet og kommisjonen på forslaget og det er usikkert når endelig forordning kan vedtas og hvilket innhold den vil få.

BEREC-forordningen

Europaparlamentet og rådet vedtok 11. desember 2018 forordning om opprettelse av Sammenslutningen av europeiske reguleringsmyndigheter for elektronisk kommunikasjon (BEREC) og Byrået for støtte til BEREC (BEREC-kontoret) (vedlegg 10 uoffisiell oversettelse av forordningen). Forordningen trådte i kraft 21. desember 2018. Den nye forordningen erstatter forordning nummer 1211 fra 2009.

BEREC ble opprettet i 2009 som en såkalt "body", delvis forankret i privatrett og delvis i EU-rett. BEREC er en sammenslutning av europeiske regulatører for elektronisk kommunikasjon og er et uavhengig, rådgivende organ uten rettslig status som egen juridisk person. BEREC skal sikre harmonisert anvendelse av de felleseuropeiske reglene for elektronisk kommunikasjon for derigjennom å bidra til utvikling av det indre marked. BEREC skal fremme utbredelse og bruken av nett med svært høy kapasitet, konkurranse på tilbud av elektronisk kommunikasjonsnett- og tjenester og brukernes interesser.

BEREC bistår kommisjonen og nasjonale regulatører i implementeringen av det regulatoriske rammeverket for elektronisk kommunikasjon. BEREC gir råd på forespørsel og på eget initiativ til de europeiske institusjonene og utfyller på europeisk nivå regulatoriske oppgaver som utføres på nasjonalt nivå av nasjonale regulatører.

Nasjonale regulatører og kommisjonen skal ta størst mulig hensyn til merknader, anbefalinger, retningslinjer, råd eller regulatorisk beste praksis fra BEREC.

I det nye forordningen styrkes BERECs rolle og BEREC tillegges en rekke nye oppgaver. BERECs mandat utvides til også å omfatte enkelte deler av frekvens- og nummerforvaltningen.

Forordningen om BEREC inneholder i tillegg til bestemmelser om opprettelsen av BEREC, dets mandat, sammensetning, rolle og oppgaver, struktur m.m., også en endring av forordning nummer 2015/2120 som blant annet inneholder regler om internasjonal gjesting. Artikkel 50 i BEREC-forordningen oppstiller en pristaksregulering av internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester innenfor EØS-området. Denne reguleringen innebærer at det innføres en maksimalpris for internasjonale anrop og SMS som originerer (starter opp) i medlemsstaten hvor forbrukerens tilbyder er etablert, og som terminerer (avsluttes) i et fast- eller mobilnummer som inngår i den nasjonale nummerplanen i en annen medlemsstat. Denne maksimalprisreguleringen trådte i kraft 15. mai 2019 for medlemsstatene. I Norge ble tilsvarende regler innført fra 1. juli 2019 gjennom en endring av ekomloven og forskriften. Den nye BEREC-forordningen foreslås ved vedtakelse av den nye ekomloven bli inkorporert i ekomforskriften med hjemmel i den nye loven. Nærmere gjennomgang av BEREC forordningen følger av kapittel 0.

Sikkerhet og robusthet

Sikkerhet i nett og tjenester

Endringsbehov

Ekomdirektivet

Sikkerhet er i Ekomdirektivet definert langs aksene tilgjengelighet, autentisitet, integritet og konfidensialitet.

Ekomdirektivet artikkel 40 nummer 1 pålegger medlemslandene å sørge for at tilbydere av offentlige elektroniske kommunikasjonsnett og –tjenester tar egnede og forholdsmessige tekniske og organisatoriske tiltak for risikostyring av sikkerheten i nett og tjenester. Sett hen til nyeste tekniske løsninger skal tiltakene ivareta og sørge for et sikkerhetsnivå som står i forhold til risikoen. Kryptering nevnes spesifikt som et mulig tiltak. Fokuset på at tiltakene skal være forholdsmessige, er nytt sammenlignet med det opphevede rammedirektivet. Fortalen til ekomdirektivet punkt 94 viser til at sikkerhetstiltakene bør ta hensyn til alle relevante aspekter og nevner i den sammenheng når det gjelder sikkerhet for nett og ressurser: fysisk sikkerhet og miljø sikkerhet, forsyningssikkerhet, kontroll av tilgang til nett og integriteten til nett, når det gjelder håndtering av sikkerhetshendelser: prosedyrer for håndtering, kapasitet til å påvise sikkerhetshendelser, rapportering og kommunikasjon av sikkerhetshendelser, når det gjelder håndtering av kontinuitet i virksomheten: strategi for opprettholdelse av tjenester samt beredskapsplaner, kapasitet til gjenoppretting etter katastrofer, når det gjelder overvåking, revisjon og testing: strategier for overvåking og loggføring, planer for beredskapsøvelser, testing av nett og tjenester, sikkerhetsvurderinger og overvåking av etterlevelse, og etterlevelse av internasjonale standarder. Dersom det er hensiktsmessig for å forebygge og redusere virkningene av sikkerhetshendelser for brukerne og for andre nett og tjenester, skal det treffes tiltak. Ekomdirektivet artikkel 40 nummer 2 pålegger medlemslandene å sørge for at tilbydere av ekomnett og –tjenester, uten unødig opphold, underretter myndigheten om sikkerhetshendelser som har hatt vesentlig innvirkning på driften av nett eller tjenester (hendelser som har inntruffet).

Ekomdirektivet artikkel 40 nummer 2 erstatter rammedirektivet artikkel 13a nummer 3 og konkretiserer krav til varsling. For å kunne vurdere betydningen av en sikkerhetshendelses virkning skal man se hen til følgende:

- Antall berørte brukere
- Sikkerhetshendelsens varighet
- Det berørte geografiske områdets utbredelse
- I hvilken grad nettet eller tjenestens funksjonsdyktighet påvirkes
- I hvilken grad hendelsen får innvirkning på økonomiske og samfunnsmessige aktiviteter

Videre oppstilles det en underretningsplikt for myndigheten til andre medlemsland og ENISA² i saker av relevans. En oversikt over mottatte varslinger skal sendes Kommisjonen og ENISA i en årlig rapport.

Ekomodirektivet henviser til at ENISA skal sørge for en koordinering av medlemslandene for å unngå ulike nasjonale krav som kan skape sikkerhetsrisiko og hindringer for det indre marked. ENISAs støttefunksjon får slik en tydeligere rolle.

Ekomodirektivet artikkel 40 nummer 3 fastslår at når det gjelder en konkret og betydelig trussel for en sikkerhetshendelse i offentlige elektroniske kommunikasjonsnett eller offentlig tilgjengelige elektroniske kommunikasjonstjenester, skal tilbyderne av slike nett eller tjenester underrette de av brukerne som potensielt kan bli påvirket av en slik trussel, om eventuelle vernetiltak eller avhjelpende tiltak som brukerne kan treffe. Tilbyderen skal også underrette brukeren om selve trusselen hvis dette er hensiktsmessig.

Ekomodirektivet artikkel 41 nummer 1 pålegger medlemsstatene å sikre at myndigheten har hjemmel til å gi tilbydere av offentlige elektroniske kommunikasjonsnett eller offentlig tilgjengelige elektroniske kommunikasjonstjenester bindende instruksjoner når det er påvist en alvorlig trussel, med formål å avhjelpe en sikkerhetshendelse eller hindre at en slik oppstår. Videre pålegger ekomodirektivet artikkel 41 nummer 2 bokstav b) medlemsstatene å sikre at myndigheten har hjemmel til å pålegge tilbyder av offentlig elektronisk kommunikasjonsnett eller tilbyder av offentlig tilgjengelig elektronisk kommunikasjonstjeneste å underkaste seg en sikkerhetsrevisjon utført av et kvalifisert, uavhengig organ eller en kompetent myndighet. Resultatet av revisjonen skal stilles til rådighet for myndigheten, og kostnadene ved revisjonen skal betales av tilbyderen.

Ekomsektoren, og tjenestene knyttet til sektoren, er i stadig større grad grenseoverskridende. Utfordringer rundt sikkerhet kan ikke løses av det enkelte land alene. Eksempelvis vil det være behov for å samkjøre regelverk på tvers av Europa for å legge til rette for varsling om sikkerhetshendelser mellom relevante myndigheter.

Nasjonale behov

Samfunnet er helt avhengig av elektronisk kommunikasjon. I utredninger om samfunnssikkerhet de senere årene har ekom fått stor oppmerksomhet. Lysne-utvalget uttaler i sin rapport «Digital sårbarhet – sikkert samfunn» (NOU 2015:13) at: *«de verdiene og funksjonene som ekomnett og –tjenester leverer, er en helt sentral forutsetning for at andre samfunnsfunksjoner skal kunne levere det de skal. Samtidig er det en stadig økende forventning i samfunnet om at ekom som innsatsfaktor er stabil og tilgjengelig. [...]»*

Norske elektroniske kommunikasjonsnett og –tjenester har høy kvalitet og høy oppetid. Avhengigheten til elektroniske kommunikasjonsnett og –tjenester er økende og stadig mer kritisk. Krav til driftssikkerhet og kvalitet i nett og tjenester vil øke ytterligere i årene fremover. Økt kompleksitet i nett og tjenester medfører økt risiko for tekniske feil, i tillegg til risiko for menneskelige feil, påvirkning utenfra, ulykker og økt angrepsflate. Hendelser som berører nett eller tjenester kan få konsekvenser for nettenes og tjenestenes funksjon og tilgjengelighet. Kontinuerlig og systematisk forebyggende driftssikkerhetsarbeid er en forutsetning for å forhindre og minske konsekvensene.

² Det europeiske byrå for nett- og informasjonssikkerhet (ENISA) har en rådgivende og koordinerende funksjon mot nasjonale kontaktpunkter og skal bl.a. samle og analysere data om informasjonssikkerhet, og komme med innspill for å støtte utformingen av EUs politikk på dette området.

På bakgrunn av dette foreslås endringer i ekomloven § 2-10 om sikkerhet og beredskap for å legge til rette for en ytterligere styrking av sikkerheten i elektroniske kommunikasjonsnett og –tjenester. Videre foreslås ytterligere operasjonalisering av sikkerhet i nett og tjenester på forskriftsnivå.

Ekommyndighetens erfaring med tilsyn etter sikkerhetshendelser, tilsier at det kan være behov for å kunne stille krav om en uavhengig sikkerhetsrevisjon for å klargjøre og få nødvendig oversikt over virksomhetens sikkerhetsnivå. Gjeldende regelverk har ikke hjemmel for igangsettelse av uavhengig sikkerhetsrevisjon finansiert av tilbyderen selv etter pålegg fra myndigheten.

Gjeldende rett

Ekomloven § 2-7

Ekomloven § 2-7 annet ledd gjelder varslingsregler ved brudd på kommunikasjonsvernet. Bestemmelsen slår fast at tilbyder uten ugrunnet opphold og senest innen 24 timer skal varsle abonnent eller bruker ved særlig risiko for brudd på sikkerheten, sikkerhetsbrudd som har skadet eller ødelagt lagrede data, eller krenket personvernet til abonnent eller bruker.

Ekomloven § 2-10

Sikkerhets- og beredskapsforpliktelsene som gjelder for tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester er i hovedsak nedfelt i ekomloven, ekomforskriften, klassifiseringsforskrifta, og forskrift om prioritet i mobilnett.

Regulering for å ivareta sikkerheten i elektroniske kommunikasjonsnett og –tjenester finnes særlig i ekomloven § 2-10 første ledd, § 2-7 første ledd, § 2-9 og klassifiseringsforskrifta § 1. I henhold til ekomloven § 2-10 første ledd skal tilbyder tilby elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste med forsvarlig sikkerhet for brukerne i fred, krise og krig. Tilbyder skal opprettholde nødvendig beredskap, og viktige samfunnsaktører skal prioriteres ved behov. Formålet med § 2-10 første ledd er å sikre at tilbyder ivaretar den grunnleggende sikkerheten til nett og tjenester, og at man sørger for nødvendig beredskap også for å kunne håndtere situasjoner utover det normale.

I Prop. 69 L (2012-2013) Endringer i ekomloven på side 26 defineres begrepet «sikkerhet»:

«Sikkerhet innenfor elektronisk kommunikasjon defineres gjerne som sikring av tilgjengeligheten til ekomnett og -tjenester, sikring av nettets og kommunikasjonens integritet og sikring av kommunikasjonens konfidensialitet. Det vil si at nett og tjenester skal være sikret mot brudd og ha riktig kvalitet, og at nett, systemer og innhold skal være sikret mot manipulasjon og innsyn.»

Som det fremgår av utdraget favner ekomloven § 2-10 både sikring av tilgjengelighet, integritet og konfidensialitet.

Ekomlovens krav til forsvarlig sikkerhet dekker grunnsikring ved både tilsiktede og utilsiktede hendelser. Forsvarlighetsnivået innebærer at nett og tjenester, selv i situasjoner med ekstraordinære påkjenninger, skal være tilgjengelige, og at integritet og konfidensialitet skal beskyttes.

I Prop. 69 L 2012-2013 Endringer i ekomloven kapittel 5.2.3 og særmerknaden til § 2-10 ble det vist til at alle tilbydere skal oppfylle samme forsvarlighetsstandard som et slags minstenivå for sikkerhet. Hva som for øvrig må anses for å være forsvarlig vil fremkomme gjennom markedspraksis, tilgjengelig teknologi og internasjonale krav.

Operasjonalisering av § 2-10 i gjeldende rett

Ekomforskriften kapittel 8 – Sikkerhet og beredskap

I henhold til ekomforskriften § 8-2 om beredskapsplaner og øvelser skal tilbyder utarbeide og vedlikeholde planer, samt gjennomføre tiltak for å opprettholde forsvarlig sikkerhet i ekomnett for å sikre tilfredsstillende tjenestetilbud og utføre egne beredskapsoppgaver og plikter etter § 8-4.

Prioritering av tjenestetilbud ved gjenoppretting etter driftsstans i forskriften § 8-4 stiller krav om at tilbyder skal prioritere hensynet til sluttbruker med ansvar for liv og helse foran kommersielle hensyn. Myndigheten kan i særlige tilfeller så langt det er nødvendig for å sikre offentlige interesser pålegge tilbyder å gi prioritet til viktige samfunnsaktører.

Forskriften § 8-5 stiller krav om at tilbyder skal varsle Nasjonal kommunikasjonsmyndighet om hendelser som vesentlig kan redusere eller har redusert tilgjengeligheten til ekomtjenester. Videre tillegges Nasjonal kommunikasjonsmyndighet myndighet til å fastsette nærmere prosedyrer for varsling. Dette er gjort gjennom vedtak rettet direkte til bestemte tilbydere i 2016³, jf. tabell 3.1. Varslingsvedtaket fastsetter terskler for varsling, krav til varslingstid og krav til innhold i varslingen.

Tabell 1.1 Utsnitt varslingsvedtak

Tilbyder skal varsle ved hendelser som har, eller som det er grunn til å tro kan få, konsekvenser av følgende art:

	Fasttelefoni, 2G/3G mobil	Fast internettaksess	4G mobil
Mer enn 50 % av brukerne/basestasjonene i en kommune eller i et tettsted med 20 000 innbyggere eller mer	Ustabilitet og utfall	Ustabilitet og utfall	Utfall
Brukere med ansvar for liv og helse	Ustabilitet og utfall	Ustabilitet og utfall	Utfall > 4t
Over 10 % av tilbyders kundemasse	Ustabilitet og utfall	Utfall	Utfall > 4t

Ut over varslingsvedtaket har Nasjonal kommunikasjonsmyndighet utarbeidet prosedyrer for varsling og rapportering av hendelser i ekomnett, kommunisert til tilbyderne og tilgjengelig på Nasjonal kommunikasjonsmyndighets nettsider.

Prosedylene utdyper at varslingen skal omfatte «hendelser som tilbyder selv kategoriserer til alvorlighetsgrad alvorlig eller kritisk». Dette er eksemplifisert ved hendelser som påvirker et betydelig antall sluttkunder, samfunnsviktige funksjoner eller andre tilbyders tjenestekvalitet. Det er stor variasjon på de hendelser Nasjonal kommunikasjonsmyndighet varsles om, både i varighet og omfang. De vanligste årsaker til utfall er fiberbrudd, strømbrudd og utilsiktede feil i utstyr eller programvare, samt planlagt arbeid.

³ Vedtak av 2. februar 2016

Varslingsprosedyrene fastsetter videre at varsling kan iverksettes ved andre avvik eller ikke-kritiske hendelser dersom disse avdekker alvorlige sårbarheter i tjenester eller infrastruktur. I tråd med rammedirektivet artikkel 13a nummer 3 underretter Nasjonal kommunikasjonsmyndighet om varslinger fra tilbyderne gjennom rapporter til EUs cybersikkerhetsbyrå (ENISA).

Planer for konkursvern fremgår av forskriften § 8-6, der det stilles krav om plan for fortsatt levering av elektronisk kommunikasjon ved konkurs, åpning av gjeldsforhandling eller som følge av betalingsinnstilling.

Klassifiseringsforskrifta

Formålet med klassifiseringsforskrifta er å sikre nettutstyr i anlegg mot uønsket fysisk påvirkning, for at tilbyder skal kunne tilby elektronisk kommunikasjonsnett- og tjeneste med nødvendig sikkerhet for brukerne i fred, krise og krig. Anlegg klassifiseres ut fra nettutstyrets betydning for drift av offentlige ekomtjenester (klasse A, B, C og D).

Forskriften stiller et generelt krav om å sikre nettutstyr mot uønsket fysisk påvirkning på en forsvarlig måte basert på en helhetlig risiko- og sårbarhetsvurdering. Forskriften stiller også blant annet minimumskrav til skallsikring, tilgangskontroll, brannsikring, sikring mot elektromagnetiske våpen (EMP-våpen) og mikrobølgevåpen (HPM-våpen). I tillegg stilles det krav om forsvarlig driftssikkerhet til hjelpeteknisk utstyr og til reservestrøm.

Tilbydere plikter å rapportere oversikt over klassifiserte anlegg til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, inkludert vurderingen som ligger til grunn for klassifiseringen.

Forskrift om prioritet i mobilnett

I henhold til forskriften plikter mobiltilbyder å tilby prioritetsabonnement. Tilbydere som gir grossisttilgang til andre tilbydere, skal sørge for nødvendig funksjonalitet slik at også andre tilbydere kan tilby prioritetsabonnement.

Mobiltilbyder skal sørge for forsvarlig sikkerhet for tekniske og administrative funksjoner i prioritetsordningen, herunder opplysninger om prioritetsabonnenter. Nasjonal gjesting skal tilbys for prioritetsabonnenter, og denne skal gjelde over hele landet.

Mobiltilbyder skal, med forsvarlige mellomrom, gjennomføre tester som verifiserer at prioritetsfunksjonen og nasjonal gjesting oppfyller kravene i forskriften. Dokumentasjon på gjennomførte tester skal oversendes Nasjonal kommunikasjonsmyndighet på forespørsel.

Nærmere om forslaget

Nærmere om lovforslaget i ny ekomlov § 3-8

Teknologiutviklingen vil føre til en økende digitalisering innenfor alle samfunnskritiske funksjoner de nærmeste årene. Utviklingen forsterker koblingen mellom den digitale grunnmuren og samfunnsverdier som liv og helse, natur og miljø, økonomi, samfunnsstabilitet og demokratiske verdier og styringsevne. Infrastrukturens motstandsdyktighet mot naturhendelser og ekstreme påkjenninger blir stadig viktigere. Trusselaktørenes muligheter for å ramme virksomheter, infrastrukturer og tjenester innen elektronisk kommunikasjon er også mange.

Digitaliseringen i de ulike samfunnssektorene forutsetter tilgjengelige ekomnett og –tjenester som ivaretar kommunikasjonens konfidensialitet, autentisitet og integritet.

Samfunnsutviklingen fordrer økt sikkerhet i nett og tjenester.

Utviklingen medfører at det er mer omfattende og komplekst å skulle holde oversikt over og vurdere beskyttelsesbehovet for enkeltkomponentene i infrastruktur og

informasjonssystemer. Bruk av funksjonelle krav og rettslige standarder er grunnleggende for at forebyggende sikkerhet skal utvikle seg i takt med samfunnsutviklingen og endringer i risiko- og trusselbildet. Et funksjonelt regelverk stiller store krav til virksomhetens arbeid med forebyggende sikkerhet og til myndighetenes veilednings- og tilsynsarbeid for å oppnå et forsvarlig sikkerhetsnivå.

I henhold til sikkerhetskravene i gjeldende ekomregelverk har tilbyder et ansvar for å tilby elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste med forsvarlig sikkerhet for brukerne i fred, krise og krig, jf. § 2-10 første ledd.

Ordlyden i ekomloven § 2-10 foreslås justert i tråd med ekomdirektivet artikkel 40. Ny bestemmelse i ekomloven er § 3-8. Når det gjelder krav til beredskap foreslås dette endret fra nødvendig beredskap til forsvarlig beredskap for å være mer i tråd med forsvarlighetskravet for øvrig i bestemmelsen. Krav om forsvarlig beredskap inngår også i operasjonaliseringen av forsvarlig sikkerhet i forslaget til ny ekomforskriften kapittel 9. Det foreslås videre å lovfeste krav til systematisk oppfølging av sikkerhet og beredskap i nett og tjenester, jf. forslag til nytt annet ledd. Forsvarlig sikkerhet fordrer god sikkerhetsstyring fra virksomhetens side, og departementet ser det som hensiktsmessig å utdype dette nærmere i lov og forskrift. Ekomdirektivet stiller krav om at medlemsstatene skal sikre at tilbyderne treffer egnede og forholdsmessige tekniske og organisatoriske tiltak. I tillegg mener departementet at det kan være hensiktsmessig å operasjonalisere kravet til forsvarlig sikkerhet for å tydeliggjøre hva som forventes av tilbyderne. På denne bakgrunn er det foreslått at tilbydere skal sørge for systematisk oppfølging av sikkerhet i nett og tjenester og at de skal dokumentere sitt sikkerhetsarbeid. Det fremgår ikke direkte av lovteksten at tiltakene skal være forholdsmessige, men dette er uansett et viktig forvaltningsprinsipp som også gjelder her. Forslaget tar opp i seg kravet fra ekomdirektivet artikkel 40 nummer 1 første punktum og behovet for å operasjonalisere kravet til sikkerhet. Det er ikke foreslått å presisere i lovteksten at tiltak skal være egnede, da dette må ansees å være underforstått. Direktivet slår fast at det skal treffes tiltak for å forebygge og redusere konsekvenser av sikkerhetshendelser for brukere og for andre nett og tjenester. Departementet har ikke foreslått dette presisert i selve bestemmelsen, da dette ansees å inngå i kravet om å opprettholde forsvarlig sikkerhet.

Nærmere krav til hva som er forsvarlig sikkerhet, systematisk oppfølging og dokumentasjonskravet foreslås operasjonalisert på forskriftsnivå, se nedenfor under merknader til endringer i ekomforskriften. Det foreslås videre å innføre tydeligere krav om at tiltakene som gjennomføres på bakgrunn av virksomhetens sikkerhetsstyringssystem, skal se hen til beste tilgjengelige tekniske løsninger. Dette er i tråd med ordlyden i direktivet. Videre foreslås det presisert at det ved vurderingen av forsvarlighet skal tas hensyn til tiltakenes kostnad og nytteverdi, tjenestens betydning og anerkjente standarder.

Gjeldende annet ledd i ekomloven § 2-10 innebærer at myndigheten kan inngå avtaler med aktuelle tilbydere om å dekke kostnader ved utførelse av tiltak som dekker nasjonale behov for sikkerhet i elektroniske kommunikasjonsnett eller -tjenester utover kravet i første ledd der tilbyder må dekke kostnadene. I gjeldende § 2-10 er det gitt forskriftshjemmel om at myndigheten kan fastsette at bestemmelsen skal gjelde andre enn tilbydere. Departementet mener det bør presiseres at myndigheten skal kunne treffe enkeltvedtak eller inngå avtale med virksomhet knyttet til elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste, samt virksomheter som tilbyr tilhørende utstyr, fasiliteter og tjenester. Etter som verdikjedene blir lengre ved at tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester rendyrker sine forretningsmodeller

i egne selskaper og setter ut tjenester, kan utvikling medføre at myndigheten må kunne ilegge vedtak eller inngå avtaler med andre aktører enn de tradisjonelle tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjenester. Myndigheten vil kunne ha behov for å treffe vedtak eller inngå avtaler med tilbyders underleverandører, entreprenørselskaper som er ansvarlige for implementering av tekniske løsninger eller som står for utvidet beredskap, kompetanse eller holder lager for reservedeler. Praktisk viktig er også datasentre som må regnes som en del av den digitale grunnmuren. Datasenteraktører kan for eksempel tilby leie av infrastruktur som kan leveres fra skyplattformer eller som dedikert infrastruktur. I tilfeller der det vurderes at det foreligger sårbarheter for sikkerhet i nett og tjenester, vil det kunne være behov for å treffe vedtak eller inngå avtaler med aktører som tilbyr datasentre som leverer kritiske tjenester.

Videre vil bestemmelsen omfatte aktører som har ansvar for felles funksjoner i nett og tjeneste, samtrafikkpunkt, virksomhet som har ansvar for passiv infrastruktur som bygg, anlegg, master etc. Departementet har derfor foreslått endringer i ekomloven for å gjøre det klarere at flere aktører enn de tradisjonelle tilbyderne omfattes av reguleringen. Dette fremkommer i ny § 3-8 tredje ledd.

Det er etter departementets syn ingen tvil om at varslingssystemer vil falle inn under begrepet forsvarlig sikkerhet og at det kan vedtas forskriftsbestemmelser etter forslag til ny forskriftshjemmel i § 3-8 sjette ledd. Krav til varsling er derfor foreslått tatt inn i forskrift. I henhold til ekomdirektivet artikkel 40 nummer 1 skal det ses hen til beste tekniske løsning når man vurderer tiltakene som iverksettes for å få et sikkerhetsnivå som står i forhold til risikoen. Kommunikasjonsverndirektivet inneholder en lignende formulering i artikkel 4, hvor det fremgår at tiltakene, tatt i betraktning de nyeste tekniske mulighetene og kostnadene ved gjennomføringen, skal garantere et sikkerhetsnivå som står i forhold til risikoen som foreligger. Uttrykket «state of the art» ble ikke reflektert i selve lovteksten da kommunikasjonsverndirektivet ble gjennomført i norsk rett gjennom endringer i ekomloven⁴, men det fremgår av merknaden til ekomloven § 2-7 at det ved vurderingen av hva som er et nødvendig sikkerhetstiltak blant annet skal ses hen til hva som er den beste løsningen på markedet til enhver tid («state of the art»).

Ekomloven § 3-8 fjerde ledd er ny og inneholder et forslag om at myndigheten i særlig tilfelle kan pålegge tilbyder å tilby elektronisk kommunikasjonstjeneste for å sikre viktige eller samfunnskritiske funksjoner av nasjonal betydning for samfunnet i tilfeller der tilbyder ikke velger å inngå avtale av kommersielle grunner. Ekomtjenester blir stadig viktigere i dagens digitaliserte samfunn, og formålet med denne bestemmelsen er å sikre at det finnes tilstrekkelige elektroniske kommunikasjonstjenester tilgjengelig hvor dette er særlig viktig for samfunnet. I ekomloven § 3-8 nytt femte ledd foreslås det at myndigheten også skal kunne pålegge tilbyder å inngå samarbeid med annen nasjonal eller internasjonal virksomhet, når dette følger av viktige hensyn til nasjonal sikkerhet. Muligheten til å pålegge tilbyder å samarbeide med annen nasjonal eller internasjonal virksomhet var tidligere begrenset til de tilfellene der dette følger av internasjonal avtale. Etter departementets syn vil det imidlertid kunne oppstå situasjoner hvor myndigheten bør ha mulighet til å pålegge samarbeid også som følge av hensyn til nasjonal sikkerhet. Dette foreslås derfor tatt inn i loven.

Alle aktører som tilbyr en ekomtjeneste som omfattes av den nye definisjonen av ekomtjeneste vil i utgangspunktet være omfattet av ekomloven § 3-8. Det er imidlertid ikke

⁴ Se merknad til § 2-7, Ot.prp. nummer 58 (2002-2003) s. 92.

gitt at sikkerhetsnivået skal være likt for alle tjenester. Dette er det tatt høyde for ved at tiltakene skal vurderes konkret i forhold til nytteverdi og forholdsmessighet, jf. forslaget til ekomloven § 3-8 annet ledd.

Etter departementets syn kan det ikke utelukkes at det vil være behov for å unnta enkelte tilbydere eller enkelte tjenester fra hele eller deler av ekomloven § 3-8. Departementet foreslår derfor at det gis vedtakskompetanse og forskriftshjemmel til å unnta enkelte tilbydere eller enkelte tjenester, se forslag til § 3-8 sjette ledd. Det vil i den forbindelse være hensiktsmessig å følge utviklingen i Europa, og det er antatt at ENISA vil bidra til utviklingen av retningslinjer e.l. Etter departementets syn er det ønskelig at det fremgår direkte av bestemmelsens ordlyd at det kan gis forskrifter om nasjonal autonomi.

Operasjonalisering av ekomloven § 3-8 og forslag til endringer i ekomforskriften

Krav til dokumentasjon

Departementet ser det som viktig at risiko- og sårbarhetsanalyser og andre sikkerhetsmessige vurderinger dokumenteres skriftlig. Det foreslås derfor å nedfelle dette mer eksplisitt enn det som fremkommer i gjeldende ekomforskrift § 8-2 annet ledd og løfte dette inn som et krav i ny ekomloven § 3-8 annet ledd og i de nye forskriftsbestemmelsene som operasjonaliserer bestemmelsen. Krav til dokumentasjon er også nedfelt i annet regelverk, f. eks. i sikkerhetsloven § 4-4, virksomhetsikkerhetsforskriften § 11 og gjennomgående i Ledelsessystemer for kvalitet - Krav (ISO 9001:2015).

For tilbyderne vil et lovpålagt krav være et insitamment til å ha gode rutiner på sikkerhetsarbeidet, og enkelt kunne dokumentere overfor myndigheten at kravet til forsvarlig sikkerhet etterleves. For myndigheten er et dokumentasjonskrav viktig for å kunne føre kontroll med at tilbyderne følger regelverket.

Anerkjente standarder

Som et minstekrav til sikkerhet legger direktivet opp til at det skal ses hen til anerkjente internasjonale standarder ved vurderingen av sikkerhet i nett og tjenester, jf. ekomdirektivet fortalepunkt (94) siste punktum.

Det finnes flere standarder for arbeid med kvalitet, sikkerhet og informasjonssikkerhet. Noen av de mest anerkjente er ISO 27000-serien, ISF Standard of Good Practice, ITIL, ISO 31000 m.fl.

I tillegg utgir en rekke organisasjoner (både nasjonalt og internasjonalt) veiledninger på feltet, herunder ISACA, NorSIS, Information Security Forum (ISF), ISO og NIST.

I tabell 3.2 følger noen av de mest anerkjente standardene ekommyndigheten tar utgangspunkt i, i tillegg til ekomregelverket, ved operasjonalisering av kravet til forsvarlig sikkerhet og sikkerhetsstyring.

Tabell 1.2 Standarder

Standarder	Innhold
NS-EN ISO 9001:2015	Standarden har en prosessorientert tilnærming og omfatter blant annet krav til kvalitetsledelse, produktdesign, kundebehandling, dokumentkontroll, internopplæring, internrevisjon og ledelsesevaluering
ISO 27001	Standarden beskriver krav til etablering, implementering, vedlikehold og kontinuerlig forbedring av et ledelsessystem for informasjonssystem

NS-ISO 31000	Standarden beskriver prinsipper, rammeverk og prosess for å beskrive, vurdere og håndtere risiko på en systematisk måte, blant annet gjennom å utvikle, implementere og kontinuerlig forbedre rammeverket for risikostyring som en integrert del av organisasjonens styringssystem
NS 5814:2008	Standarden beskriver risikovurderings plass i risikostyring og faktorer som påvirker planlegging og gjennomføring av risikovurderinger, som f.eks. rammevilkår og etablering av kriterier for risikoaksept
ITIL versjon 3	Standarden gir et rammeverk for kvalitetssikring av leveranse, drift og support innen IT-sektoren

I forslaget til ekomloven § 3-8 er det inntatt en presisering om at forsvarlighets-vurderingen blant annet skal ta hensyn til anerkjente standarder.

Formidling av viktig melding

Gjeldende rett

I Norge ligger ansvaret for befolkningsvarsling ved kriser hos Justis- og beredskapsdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Eksisterende løsning baserer seg på tyfoner (trykkluft sirener) administrert av Sivilforsvaret, jf. sivilbeskyttelsesloven § 16, jf. § 1. Tyfonene skal være en oppmerksomhetsgiver for å få befolkningen til å oppsøke nærmere informasjon på radio, TV eller Internett. Mobilbaserte varslingsløsninger (for eksempel via SMS) vil være et supplement til tyfonvarsling. Blant annet for å sikre at varslingsløsninger eksisterer, pålegger ekomloven en plikt på tilbyder av elektronisk kommunikasjon til å formidle viktig melding fra statsmyndighet, jf. gjeldende ekomlov § 2-10 første ledd tredje punktum. Det fremgår av gjeldende ekomloven § 2-10 første ledd at ekomtilbyder kostnadsfritt skal formidle viktig melding fra statsmyndighet. Plikten til å formidle viktig melding fra statsmyndighet er videreført fra en tilsvarende plikt i teleloven § 7-7 (nå opphevet). Det fremkommer av Ot. prp. nummer 58 (2002-2003) om ekomloven at § 2-10 viderefører blant annet adgangen til å pålegge samfunnspålagte oppgaver i beredskapssammenheng. I tillegg fastslår forarbeidene at det er vedkommende statsmyndighet som avgjør hva som er «viktig melding». I prop. nummer 69 L (2012-2013) om endringer i ekomloven fremgår det at tilbyders plikt til å formidle viktig melding fra statsmyndighet videreføres.

Endringsbehov

Ekomodirektivet artikkel 110 *Public warning system* stiller krav til myndighetene om å etablere et varslingsystem basert på mobiltelefoni innen 21. juni 2022. Det stilles krav om at det skal foreligge et effektivt system for varsling av farer eller store katastrofer som truer eller som er overhengende. I retningslinjer utarbeidet av BEREK skal et slikt varslingsystem være effektivt og være egnet til å nå befolkningen raskt nasjonalt eller i relevante geografiske områder.

Det eksisterer i dag flere systemer for varsling basert på mobiltelefoni, blant annet SMS og ny teknologi, såkalt Cell Broadcast. Ved varsling via SMS tar det erfaringsmessig flere timer å nå hele befolkningen. Cell Broadcast vil muliggjøre varsling til alle moderne mobiltelefoner nasjonalt, eller som befinner seg i et forhåndsdefinert geografisk område i løpet av sekunder. Varslingsmeldingen kan også, i tillegg til tekst, inneholde lyd, bilde og linker som gir

mottakerne mulighet til på egen hånd å innhente mer informasjon. Varslingsmeldingen kan informere mottakeren om hvordan en skal forholde seg til situasjonen, i motsetning til dagens løsning hvor mottakeren må lytte til DAB-radio for relevant informasjon. Et mobilbasert befolkningsvarslingssystem vil innebære en betydelig økning i beredskapen da rask, målrettet og sikker varsling og informasjon til befolkningen bidrar til effektiv beskyttelse. Cell Broadcast er i dag etablert i en rekke land som USA, Canada, Japan, Nederland og Litauen. Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på innføring av et effektivt mobilbasert varslingssystem, herunder innføring av et Cell Broadcast-system i Norge.

Nærmere om forslaget

Plikten til å formidle viktig melding fra statsmyndighet i gjeldende ekomlov § 2-10 første ledd tredje punktum videreføres i ny ekomlov § 3-10. Departementet legger til grunn at forslag til ny bestemmelse vil være tilstrekkelig vid til at det også kan pålegges ny teknologi for formidling av melding. Innføring av ny teknologisk løsning kan fastsettes i forskrift etter en ny høring.

Begrepet *statsmyndighet* må i utgangspunktet forstås som offentlige organer som regjering, statlige etater, tilsyn og direktorater. Ordlyden "statsmyndighet" avgrenser mot regionale og kommunale organer som fylkeskommuner og kommuner. Hva som er *viktig melding* bestemmes av vedkommende statsmyndighet. Det er likevel nødvendig å presisere terskelen for hva som skal anses som *viktig*. Departementet legger til grunn at melding som er av vesentlig betydning for å håndtere og redusere skadevirkninger av uønskede hendelser som kan føre til betydelig skade på eller tap av verdier, eller fare for liv og helse er å anse som viktig.

I dette ligger det at dersom det skal innføres et nytt system for befolkningsvarsling via mobilnettene så må det være egnet for situasjonen, det vil si at det foreligger et visst akutt behov for informasjonsspredning, såkalt *tidskritisk varsling* som ikke kan formidles på annen egnet måte. Hva som ligger i dette må bero på en konkret vurdering i den enkelte situasjon. Bestemmelsen forutsetter at det må foreligge et visst akutt behov for varsling over for eksempel mobilnett og at varslingen må nå ut til mange personer så raskt som mulig. Det kan foreligge både behov for landsdekkende eller større regional varsling og mindre regionalt eller lokalt behov. Dette vil for eksempel være typisk ved akutt fare for ras i et mindre geografisk område, brann eller lignende. Varslingsplikten som pålegges tilbyderne i § 3-10 avgrenses mot meldinger som ikke medfører fare for liv og helse, eller betydelig skade på eller tap av verdier, som for eksempel normal værvarsling og flomvarsling, kommunale informasjonsbehov som snøbrøyting, søppeltømming o.l.

Myndigheten gis anledning til å gi andre tilbydere enn de nevnt i første ledd, plikter til og ved formidling av viktig melding. Løsninger for befolkningsvarsling er i sterk utvikling. Direktivets artikkel 110 nummer 2 åpner for at varsel sendes gjennom også nummeruavhengige person-til-person tjenester, annet enn kringkastingstjenester eller gjennom en app som baserer seg på tilgang til internett. Bestemmelsen er derfor formulert for å gi en dynamisk hjemmel, slik at befolkningen får viktig melding på den mest hensiktsmessige måte og på en måte som gjør det enkelt for sluttbrukerne å motta meldingen.

Dersom det innføres et nytt varslingssystem for å dekke behovet for raskt å kunne nå ut til befolkningen med tidskritiske meldinger, er det aktuelt å pålegge tilbyder å dekke deler av kostnadene for systemet.

Departementet kommer tilbake med nærmere forslag til forskriftsbestemmelse på et senere tidspunkt i egen høring.

Øvrige krav til sikkerhet

Krav til politiattest

Åpne trusselvurderinger og rapporter fra offentlige myndigheter har i en årrekke pekt på innsidetrusler som en utfordring for både offentlige og private virksomheter. Gode sikkerhetsrutiner for personkontroll ved, under og etter ansettelse er derfor vurdert som nødvendig for å redusere denne risikoen.

Ekomnett og -tjenester blir stadig viktigere for dagens digitaliserte samfunn, og det er derfor viktig å sikre disse. Ekomtilbyderne har gitt Nasjonal kommunikasjonsmyndighet tilbakemelding om at det er behov for å innhente ordinær politiattest for personell som skal ha tilgang til kritiske kundeopplysninger og infrastruktur. Dette er personell som man i gjeldende regelverk ikke har hjemmel for å sikkerhetsklarere. Politiattest vil være et hjelpemiddel for å unngå at kriminelle miljøer får tilgang til trafikkdata, kundeopplysninger og informasjon om infrastruktur.

I energisektoren har man i energiloven § 9-5 inntatt en bestemmelse som gir hjemmel for beredskapsmyndigheten til å gi forskrift om at enheter som inngår i Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO) kan kreve fremlagt politiattest fra personer som skal ha tilgang til klassifiserte anlegg. Hjemmelen ble tatt inn fordi man anså anlegg klassifisert etter forskrift 7. desember 2012 nummer 1157 om sikkerhet og beredskap i energiforsyningen (kraftberedskapsforskriften kapittel 5) for å være av vesentlig betydning for energiforsyningen, og at misbruk av informasjon om slike anlegg i sin ytterste konsekvens kan føre til at samfunnskritiske funksjoner blir satt ut av spill.

Departementet foreslår en tilsvarende lovhjemmel i ny ekomloven som gir tilbyderne rett til å kreve fremleggelse av ordinær politiattest av personer som skal ha tilgang til informasjon, ekomnett, tilhørende fasiliteter, utstyr eller systemer med vesentlig betydning for sikkerheten i nett eller tjenester.

Formålet med å innføre et krav om politiattest er å bedre ekomselskapenes mulighet til å sikre informasjon, elektronisk kommunikasjonsnett, tilhørende fasiliteter, utstyr eller systemer med vesentlig betydning for sikkerheten i nett eller tjenester mot personer som av ulike grunner ikke er egnet til å ha tilgang til informasjonen og anleggene.

En politiattest inneholder opplysninger om eventuelle straffedommer og lovovertridelser, og skal behandles i henhold til lov 15. juni 2018 nummer 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 11

Politiregisterloven § 37 angir hvilke formål som berettiger krav om politiattest. Bestemmelsen kan blant annet brukes for å utelukke fysiske og juridiske personer fra stilling, virksomhet, aktivitet eller annen funksjon dersom et lovbrudd gjør en person uegnet og manglende utelukkelse vil kunne medføre betydelige skadevirkninger.

Det følger av forskrift 20. september 2013 nummer 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften) § 36-1 at politiattest kan utstedes til person som har fått tilbud om eller er innstilt til en konkret stilling, virksomhet, aktivitet eller annen funksjon. Nye krav om innhenting og fremlegges av politiattest vil som følge av dette bare gjelde ved nyansettelser. Dersom vedkommende er sikkerhetsklarert eller innehar

adgangsklarering fra Sivil klareringsmyndighet, vil det ikke stilles krav om politiattest. Det foreslås i tillegg at myndigheten kan gi nærmere bestemmelser om bruk av politiattest, herunder om tilbydernes betaling for politiattester.

Begrensninger i markedsadgang

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 2-10 tredje ledd med visse justeringer. Det foreslås å heve nivået for å innføre begrensninger i markedsadgangen slik at myndigheten legges til departementet. Det foreslås å endre kriteriene i første ledd noe for å gjøre bestemmelsen mer dynamisk og fleksibel, ved å vise til hensynene nasjonal sikkerhet og viktige samfunnsinteresser. Det kan være aktuelt å nekte adgang til markedet både ved oppstart av virksomhet og ved løpende virksomhet dersom det avdekkes forhold som tilsier at tilbyder bør nektes adgang til markedet. En lignende bestemmelse finnes i petroleumsforskriften § 10 fjerde ledd hvor departementet av hensyn til nasjonal sikkerhet kan nekte en søker eller rettighetshaver adgang til og utøvelse av petroleumsvirksomhet på visse vilkår.

Bestemmelsen er ment å være en sikkerhetsventil for særlige tilfeller og terskelen for å nekte noen adgang til markedet vil være høy. Bestemmelsen må også ses i sammenheng med sikkerhetsloven § 2-5 om vedtak ved risiko for skadevirkninger for nasjonale sikkerhetsinteresser slik disse er definert i sikkerhetsloven § 1-5. Ekomloven § 3-9 vil imidlertid omfatte sikkerhet ut over nasjonale sikkerhetsinteresser slik dette er definert i sikkerhetsloven. Departementet legger til grunn at begrepet nasjonal sikkerhet favner vidt, og omfatter både offentlig sikkerhet, helse eller andre særlige forhold. Det vil kunne forekomme situasjoner hvor det kan være aktuelt å fatte vedtak etter sikkerhetsloven § 2-5 og vedtak om å nekte adgang til markedet etter ekomloven § 3-11.

Bestemmelsens annet ledd er ny, og slår fast at det bør innhentes rådgivende uttalelser fra relevante myndigheter før det fattes vedtak om at tilbyder nektes adgang til markedet.

Innhenting av slike uttalelser vil sikre at eventuelle vedtak er grundig vurdert. Det vil særlig være aktuelt å innhente uttalelse fra sikkerhets- og helsemyndigheter, men det kan være relevant å innhente uttalelser også fra andre myndigheter.

I bestemmelsens tredje ledd er det tatt inn en forskriftshjemmel slik at myndighetene kan gi nærmere bestemmelser om begrensninger i markedsadgang.

Krav til tilsyn med sikkerhet

Krav til vedtakskompetanse

Ekomdirektivet artikkel 41 nummer 1 pålegger medlemslandene en plikt til å sørge for at myndighetene har kompetanse til å fatte vedtak med bindende tidsfrister overfor tilbydere av offentlig elektroniske kommunikasjonsnett og tilbydere av offentlig tilgjengelig elektroniske kommunikasjonstjenester. Videre er det et krav om at myndighetene skal ha kompetanse til å pålegge tiltak som kreves for gjenoppretting etter en inntruffet sikkerhetshendelse eller for å forhindre slike hendelser dersom en betydelig trussel er identifisert. Tiltak for gjenoppretting er nytt i direktivet, sammenlignet med rammedirektivet artikkel 13b.

Regulering av myndighetens kompetanse til å gi pålegg og treffe vedtak er gitt i gjeldende ekomlov §§ 10-1, 10-6 og 2-10, som videreføres i forslag til ny lov § 15-1, § 15-5 og § 3-8.

Krav til at myndigheten skal føre tilsyn fremgår av forslag til ekomloven § 15-1 første ledd som lyder:

«Myndigheten skal føre tilsyn med at krav fastsatt i eller i medhold av loven er oppfylt. Myndigheten kan nytte bistand fra andre ved utførelsen av tilsynet og kan ta stikkprøver og foreta målinger og annen kontroll uten forhåndsvarsel».

I ekomloven kapittel 15 om tilsyn, foreslås det blant annet videreført krav om retting, jf. ekomloven § 15-5. I henhold til første ledd kan myndigheten gi pålegg om retting eller opphør av ulovlige forhold, og fastsette vilkår som må oppfylles for at virksomheten skal være i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av ekomloven. Pålegg om retting av ulovlige forhold gjelder også fremover i tid, slik at myndigheten ved tilfeller av gjentakelse av ulovlig forhold kan vise til et allerede ilagt pålegg om retting og følge dette opp. Kravene til retting i vil typisk kunne få anvendelse etter et tilsyn, der det er påvist avvik hos en aktør.

Bestemmelsen om retting av ulovlige forhold, går neppe langt nok sammenlignet med påleggene i ekomdirektivet artikkel 41 nummer 1.

I henhold til gjeldende ekomlov § 3-8 første ledd nest siste punktum kan imidlertid myndigheten treffe enkeltvedtak for å sikre at tilbyder iverksetter tiltak som gir forsvarlig sikkerhet og beredskap. Formuleringen i ekomloven § 3-8 første ledd er svært overordnet formulert og fanger opp innholdet i ekomdirektivet artikkel 41 nummer 1.

Departementet mener at derfor at ekomdirektivet artikkel 41 nummer 1 er gjennomført i nevnte bestemmelser.

Fremlegging av opplysninger

Ekomdirektivet artikkel 41 nummer 2 bokstav a) viderefører artikkel 13b i rammedirektivet, og pålegger medlemslandene å sørge for at myndigheten har hjemmel til å pålegge tilbydere av offentlig elektroniske kommunikasjonsnett eller offentlig tilgjengelig elektroniske kommunikasjonstjenester å fremlegge opplysninger som er nødvendig for å vurdere sikkerheten i egne nett og tjenester, herunder en dokumentert sikkerhetsplan.

Departementet bemerker at ekomdirektivet artikkel 20 nummer 1 annet ledd er en videre formulert bestemmelse enn ekomdirektivet artikkel 41 nummer 2 bokstav b), og artikkel 20 nummer 1 åpner således for å kunne innhente opplysninger hos en større krets av aktører, blant annet tilbyders underleverandører. Ettersom verdikjedene blir lengre og mer komplekse, blir dette viktig for myndighetens tilsynsarbeid. Departementet viser til forslag til § 15-2 der det fremkommer at myndigheten kan kreve opplysninger fra "enhver".

Myndigheten skal sikre de offentlige elektroniske kommunikasjonsnettenes tilgjengelighet, integritet, autentisitet og konfidensialitet. For å bidra til økt sikkerhet for elektronisk kommunikasjon må nasjonale myndigheter ha tilstrekkelige virkemidler til å ivareta oppgaver og funksjoner, herunder adgangen til å innhente nødvendige opplysninger for å vurdere sikkerhetsnivået i nett og tjenester.

Hjemmelen til å innhente opplysninger, jf. ekomdirektivet artikkel 41 nummer 2 bokstav a) er dekket i bestemmelsen om innhenting av opplysninger i forslag til § 15-2 og internkontroll i forslag til § 15-4.

Forslag til ny ekomlov § 15-2 om opplysningsplikt innebærer at myndigheten kan kreve opplysninger som er nødvendige for gjennomføring av ekomlov og vedtak, eller internasjonale forpliktelser. På forespørsel fra myndigheten skal tilbyder gi opplysninger, herunder sikkerhetsgraderte opplysninger om elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, tilhørende fasiliteter og om infrastruktur knyttet til drifts- og styringssystemene.

Dette omfatter også opplysninger om fremtidige endringer i elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester som kan ha betydning for tjenester som tilbys konkurrenter.

Forslag til § 15-2 er ment å bidra til effektiv gjennomføring av lov, vedtak og internasjonale forpliktelser, herunder kontroll med etterlevelse av lov og vedtak fattet med hjemmel i loven. Med dagens dynamiske marked for elektronisk kommunikasjon, er det på sikkerhetsområdet et særskilt behov for utstrakt informasjonsformidling mellom den enkelte tilbyder og myndigheten. Bestemmelsen setter ingen begrensninger på hvilken type opplysninger som kan kreves inn i forhold til opplysningenes innhold, forutsatt at de er knyttet opp mot gjennomføringen av regelverket.

Forslag til § 15-4 regulerer intern kontroll og gir myndigheten adgang til å gi pålegg om etablering eller endring av interne kontrollsystemer for å sikre at kravene fastsatt i eller i medhold av loven er oppfylt.

Departementet ser ikke behov for å innta ytterligere bestemmelser i ekomloven knyttet til fremleggelse av opplysninger.

Sikkerhetsrevisjon

Ekomdirektivet artikkel 41 nummer 2 bokstav b) pålegger medlemslandene å sikre at myndigheten har hjemmel til å pålegge tilbyder av offentlig elektroniske kommunikasjonsnett eller tilbyder av offentlig tilgjengelig elektroniske kommunikasjonstjenester å gjennomgå en sikkerhetsrevisjon utført av et kvalifisert, uavhengig organ eller myndighet. Resultatet av revisjonen skal stilles til rådighet for myndigheten, og kostnadene ved revisjonen skal dekkes av tilbyderen.

Når det gjelder ekomdirektivet artikkel 41 nummer 2 bokstav b) om sikkerhetsrevisjon har ekomregelverket ingen tilsvarende bestemmelse.

En uavhengig sikkerhetsrevisjon som hjemles i ekomdirektivet artikkel 41 nummer 2 bokstav b) vil være et verdifullt supplement ved offentlige tilsyn. En slik påleggshjemmel for en uavhengig sikkerhetsrevisjon, igangsatt og finansiert av tilbyderen selv, finnes ikke i gjeldende regelverk. Erfaringer fra sikkerhetshendelser i nett og tjenester tilsier at uavhengig sikkerhetsrevisjon vil være et effektivt virkemiddel for å gi myndigheten bedre oversikt over tilstanden i virksomheten og bidra til virksomhetens eget sikkerhetsarbeid.

Behovet for en uavhengig sikkerhetsrevisjon vil kunne foreligge der myndigheten allerede har innhentet opplysninger eller gjennomført tilsyn, men hvor dette ikke har vært tilstrekkelig for å få svart ut spørsmål om virksomhetens sikkerhet. Eksempler kan være behov for å teste sikkerheten til internettilgang til viktige noder eller fasiliteter eller teste tiltak som er iverksatt for å løse sårbarheter i kommunikasjonsprotokoller. Tilsynsmyndigheten bør derfor kunne pålegge tilbydere å gjennomgå sikkerhetsrevisjon av hele eller deler av virksomheten for egen kostnad, og å fremlegge resultatet av slik revisjon for tilsynsmyndigheten.

Sikkerhetsrevisjonen må foretas av en kvalifisert, uavhengig tredjepart, f. eks. sertifisert firma. Resultatet av revisjonen skal sendes tilsynsmyndigheten.

En uavhengig granskning kan være både arbeidskrevende og kostbar for virksomheten, og adgangen til å kreve sikkerhetsrevisjon skal ikke unnta tilsynsmyndigheten fra å opprettholde sin egen grunnleggende kompetanse til å gjennomgå sikkerheten i virksomheten.

Et pålegg om å gjennomgå sikkerhetsrevisjon for hele eller deler av virksomheten vil utgjøre et enkeltvedtak med adgang til å påklage avgjørelsen etter forvaltningsloven. Hensynet til borgernes adgang til overprøving av forvaltningens vedtak kan i noen tilfeller vanskeliggjøre en hurtig granskning av en hendelse og forsinke myndighetens oppfølging. Departementet foreslår derfor at pålegg om sikkerhetsrevisjon vil være å anse som en prosessledende

avgjørelse. Det forutsettes imidlertid likevel at alle pålegg må begrunnes særskilt. Forslaget utgjør et unntak fra forvaltningslovens regler, jf. forvaltningsloven § 1.

På denne bakgrunn foreslås det lovfestet forskriftskompetanse i forslag til ny ekomlov § 3-8 sjettede ledd om at myndigheten kan gi forskrift om pålegg om sikkerhetsrevisjon og finansieringen av denne. Samtidig foreslås det å innta nye regler i ekomforskriften kapittel 9 om at myndigheten kan gi pålegg om sikkerhetsrevisjon og at kostnadene påhviler tilbyderer, samt at pålegget regnes som en prosessledende beslutning. Departementet viser til de nærmere bestemmelser i omtalen og merknaden til forskriftsbestemmelsen.

Undersøkelse og oppfølging av hendelser og avvik

Ekomdirektivet artikkel 41 nummer 3 er en videreføring av artikkel 13 b nummer 3 i rammedirektivet. Den pålegger myndigheten å ha alle nødvendige hjemler for å undersøke avvik og virkninger på sikkerheten i nett og tjenester.

Norsk regulering finnes i gjeldende ekomlov kapittel 10 om tilsyn og ekomforskriften kapittel 8 om sikkerhet og beredskap, som videreføres og utdypes i forslag til ny ekomlov kapittel 15 og ny ekomforskrift kapittel 9.

Gjennom BERIC-arbeidet erfarer departementet at gjeldende nasjonal regulering er dekkende, og at det ikke er behov for ytterligere endringer som følge av ekomdirektivet artikkel 41 nummer 3.

Assistanse fra responsteam (CSIRT)

Bestemmelsen i ekomdirektivet artikkel 41 nummer 4 er ny, og skal sikre at myndigheten kan motta assistanse fra et responsteam, computer security incident response team (CSIRT), som oppfyller kravene i NIS-direktivet artikkel 9. Etter NIS-direktivet Bilag I punkt 2 er en av oppgavene til CSIRT å være hovedkontaktpunkt for, og å delta i et nett av responsmiljøer. I Norge er dette organisert under den nasjonale NORCERT med kontakt opp mot sektorCERT-miljøene (herunder Nasjonal kommunikasjonsmyndighet EkomCERT for ekomsektoren).

Justis- og beredskapsdepartementet viser i høringsnotatet vedrørende utkast til lov som gjennomfører NIS-direktivet i norsk rett, kapittel 9.3⁵, til at det ikke stilles krav som nødvendiggjør lovregulering av nasjonale hendelseshåndteringsmiljøer, og at etablert ordning med NORCERT og «rammeverk for håndtering av IKT-sikkerhetshendelser» som ble etablert av Justis- og beredskapsdepartementet i 2017, oppfyller NIS-direktivets krav. Justis- og beredskapsdepartementet legger således opp til en minimumsregulering av NIS-direktivets krav i norsk rett.

Vi har ingen bestemmelser om dette i gjeldende ekomlov, men etter forskrift 20. desember 2018 nummer 2053 om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetsikkerhetsforskriften) § 64 annet ledd, fastsatt med hjemmel i ny sikkerhetslov, kan Nasjonal sikkerhetsmyndighet pålegge virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven, å knytte seg til det nasjonale varslingsystemet for digital infrastruktur når dette er nødvendig for å oppnå et forsvarlig sikkerhetsnivå og redusere risikoen for sikkerhetstruende virksomhet.

⁵ Høringsnotat av 21. desember 2018

Departementet ser ikke behov for endringer i ny ekomlov som følge av ekomdirektivet artikkel 41 nummer 4.

Vern av kommunikasjon og data

Plikt til å bevare taushet og slette eller anonymisere data

EUs regelverk

EUs bestemmelser om kommunikasjonsvern er i hovedsak fastsatt i kommunikasjonsverndirektivet (2002/58/EF) med senere endringer.

Kommunikasjonsverndirektivet er innlemmet i EØS-avtalen. Direktiv 2009/136/EF som endret kommunikasjonsverndirektivet, er ikke innlemmet i EØS-avtalen, men Norge har tilpasset det norske regelverket.

Kommunikasjonsverndirektivet med senere endringer er i all hovedsak gjennomført i norsk rett gjennom ekomloven. Skranker for nasjonale myndigheters kompetanse fremgår av direktivets artikkel 5 nummer 1 og 15 nummer 1, samt personvernforordningen (2016/679 EU) artikkel 23.

Ekomdirektivet inneholder enkelte bestemmelser som også har betydning for kommunikasjonsvern. Bestemmelsene om sikkerhetstiltak og varslingsplikt i artikkel 40 vil også være viktige bestemmelser for å kunne ivareta kommunikasjonsvernet. I tillegg henviser kommunikasjonsverndirektivet artikkel 2 om definisjoner som et utgangspunkt til rammedirektivets definisjonsbestemmelser som nå erstattes av ekomdirektivet, jf. ekomdirektivet artikkel 124 nummer 1 annet ledd. I tillegg til kommunikasjonsverndirektivet, inneholder også personvernforordningen viktige bestemmelser for kommunikasjonsvernet. Tilbyders plikt til å bevare taushet om innholdet av elektronisk kommunikasjon er en grunnleggende forutsetning for kommunikasjonsvernet. Bestemmelser om taushetsplikt finnes i kommunikasjonsverndirektivet artikkel 5.

Tilbyders plikt til å slette eller anonymisere data er også en sentral kommunikasjonsvernbestemmelse. Bestemmelser om dette er fastsatt i kommunikasjonsverndirektivet artikkel 6 og 9. Utgangspunktet er at trafikkdata vedrørende abonnenter og brukere, som behandles og lagres av tilbyderen av et offentlig kommunikasjonsnett eller en offentlig tilgjengelig elektronisk kommunikasjonstjeneste, skal slettes eller anonymiseres når de ikke lenger er nødvendige for overføringen av en kommunikasjon. Det fastsettes blant annet unntak for trafikkopplysninger som er nødvendige for å fakturere abonnenten, og for betaling av samtrafikk inntil utløpet av tidsrommet da regningen kan bestrides i henhold til lov, eller betalingsinnkreving kan foretas.

Gjennom vedtakelsen av ekomdirektivet, og opphevelsen av det tidligere rammedirektivet, vil kommunikasjonsverndirektivet nå komme til anvendelse overfor nummeruavhengige tjenester (for eksempel Facebook, Messenger og Skype). EU-kommisjonen har i lys av dette vurdert behovet for å gjøre unntak fra kommunikasjonsverndirektivet for å kunne bekjempe overgrep mot barn online. Kommisjonen fremmet 10. september 2020 forslag om en midlertidig forordning for behandling av personlige og andre data med formål å bekjempe seksuelle overgrep mot barn, som gjør unntak fra kommunikasjonsverndirektivet artikkel 5 og

artikkel 6 nummer 1.⁶ Begrunnelsen er at enkelte tilbydere av nummeruavhengige tjenester allerede benytter teknologier for å avdekke seksuelt misbruk av barn på sine tjenester, og rapporterer om dette til politimyndigheter og til organisasjoner som handler i offentlig interesse mot seksuelt misbruk av barn, og / eller for å fjerne materiale som viser seksuelt misbruk av barn.

EU-kommisjonen foreslår at det på nærmere vilkår gjøres et midlertidig unntak for de spesifikke forpliktelsene i artikkel 5 nummer 1 og artikkel 6 i kommunikasjonsvernordningen, hva gjelder behandling av data i tilknytning til levering av nummeruavhengige kommunikasjonstjenester. Forutsetningen er at behandlingen av dataene må være strengt nødvendige for bruk av teknologi med det ene formål å fjerne materiale om seksuelt misbruk av barn, og oppdage eller rapportere seksuelt misbruk av barn online til politimyndigheter og til organisasjoner som handler i offentlig interesse mot seksuelt misbruk av barn.

Den foreslåtte forordningen er midlertidig i påvente av at kommunikasjonsvernordningen erstattes av en ny kommunikasjonsvernforordning som nå er til behandling i EU. Det er foreløpig uavklart når dette vil skje.

Gjeldende rett

Ekomloven § 2-9 fastsetter at tilbyder og installatør plikter å bevare taushet om innholdet av elektronisk kommunikasjon og andres bruk av elektronisk kommunikasjon, herunder opplysninger om tekniske innretninger og fremgangsmåter. De plikter å gjennomføre tiltak for å hindre at andre enn de som opplysningene gjelder får anledning til selv å skaffe seg kjennskap til slike opplysninger. Opplysningene kan heller ikke utover lovlige behandlingsformål nyttes i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre, med unntak av statistiske opplysninger om nettrafikk som er anonymisert og ikke gir informasjon om innretninger eller tekniske løsninger.

Taushetsplikten gjelder også for enhver som utfører arbeid eller tjeneste for tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste, installatør, teknisk kontrollorgan eller myndigheten, også etter at vedkommende har avsluttet arbeidet eller tjenesten.

Bestemmelsen er en videreføring av teleloven som igjen viderefører telegrafloven av 1899 på dette punktet. Taushetsplikt for tilbydere av telekom og elektronisk kommunikasjon har en lang tradisjon i Norge.

Kommunikasjonsvernordningen artikkel 6 og 9 er implementert i ekomloven § 2-7 femte ledd. I henhold til ekomloven § 2-7 femte ledd foreligger det en plikt for tilbyder til å slette eller anonymisere trafikkdata, lokaliseringsdata og data nødvendige for å identifisere abonnenten eller brukeren. Dette må gjøres så snart det ikke lenger er nødvendig å beholde dataene for å oppfylle visse angitte formål. Trafikkdata knyttet til juridiske personer er omfattet av bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003). Det er gitt utdypende bestemmelser om sletting av data i ekomforskriften § 7-1 (behandling av trafikkdata), § 7-2 (behandling av signaleringsdata) og § 7-4 (samtykke).

⁶ https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/interim-regulation-processing-personal-and-other-data-purpose-combatting-child-sexual-abuse?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=2f264a1a4f-EMAIL_CAMPAIGN_2020_09_10_11_15&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-2f264a1a4f-190002369

Som hovedregel skal dataene slettes eller anonymiseres med en gang kommunikasjonen er avsluttet og behandling ikke lenger er nødvendig for kommunikasjons- eller faktureringsformål. De lovbestemte grunnene som gir hjemmel for å lagre data i en begrenset periode er kommunikasjonsformål, faktureringsformål, og oppfylging av andre krav fastsatt i medhold av lov. Det følger av ekomloven § 2-7 femte ledd at dersom tilbyderer ønsker å behandle dataene til noe annet enn de nevnte formålene, må det innhentes samtykke fra brukeren. Slik annen behandling omfatter enhver bruk av dataene, som for eksempel innsamling, registrering, sammenstilling, lagring, utlevering eller en kombinasjon av slike bruksmåter.

Trafikkdata nødvendig for fakturering kan behandles til betaling har funnet sted eller til fordringen ikke lenger kan inndrives, f. eks. i tilfelle av foreldelse eller på grunn av klagebehandling.

Nærmere om forslaget

EUs forordning om Interim Regulation on the processing of personal and other data for the purpose of combatting child sexual abuse

Departementet viser til redegjørelsen for forslaget til "*Interim Regulation on the processing of personal and other data for the purpose of combatting child sexual abuse*" i kapittel 4.1.1. Departementet foreslår at den midlertidige forordningen inkorporeres i forskrift til ekomloven, og at det tas inn en spesifikk forskriftshjemler i bestemmelsen om taushetsplikt i § 3-2 og bestemmelsen om sletteplikt i § 3-3 som gir myndigheten hjemmel til å gi regler om unntak for behandling av personopplysninger og andre data i tilknytning til levering av nummeruavhengige person-til-person-kommunikasjonstjenester, som har som formål å bekjempe seksuelt misbruk av barn.

Lovfesting av behandlingsgrunnlag for lagring av data for feilrettings- og informasjonssikkerhetsformål

Gjeldende ekomlov § 2-7 femte ledd fastsetter at trafikkdata, lokaliseringsdata og data nødvendige for å identifisere abonnenten eller brukeren skal slettes eller anonymiseres så snart de ikke lenger er nødvendig til kommunikasjons- eller faktureringsformål, eller for å oppfylle andre krav fastsatt i medhold av lov. Annen behandling av slike data krever samtykke fra bruker.

Tilbydere vil også kunne ha behov for å lagre informasjon i forbindelse med feilretting og informasjonssikkerhet i egne nett. I Europakommisjonens forslag til ny kommunikasjonsvernforordning artikkel 6 er det eksplisitt vist til at tilbydere kan behandle data dersom det er nødvendig for å vedlikeholde eller gjenopprette sikkerheten for nett og tjenester eller avdekke tekniske feil og/eller i sendingen av elektronisk kommunikasjon. Behandlingen kan skje så lenge det er nødvendig for å oppfylle formålet.

Departementet ser at det kan være behov for å oppbevare opplysninger for feilrettings- og sikkerhetsformål, og har vurdert om det er behov for å ta inn slike formål eksplisitt i lovteksten. Når det gjelder feilrettingsformål er det etter departementets syn naturlig å se dette som en del av begrepet kommunikasjonsformål, som er nevnt i gjeldende § 2-7, siden retting av feil vil være nødvendig for å opprettholde en kommunikasjon. Departementet legger derfor til grunn at det ikke er nødvendig å ta inn en egen bestemmelse om feilrettingsformål.

Spørsmålet om sikkerhetsformål kan være et grunnlag for å behandle opplysninger, ble behandlet i sak PNV-2014-10 for Personvernemnda. Spørsmålet var om Telenor kunne fortsette med å lagre destinasjons-IP for mobil som et sikkerhetstiltak som er nødvendig og hensiktsmessig for å sørge for tilfredsstillende sikkerhet i mobilnettet. Personvernemnda kom til at en slik lagring var et nødvendig sikkerhetstiltak etter § 2-7 første ledd, og at det dermed forelå behandlingsgrunnlag for opplysningene, jf. ekomloven § 2-7 femte ledd nummer 3. Departementet viser til at det i henhold til gjeldende rett er hjemmel for å lagre trafikkdata, lokaliseringsdata og data nødvendige for å identifisere abonnenten eller brukeren, så lenge dataene er nødvendige for å oppfylle kravene i § 2-7 første ledd. Departementet ser derfor ikke behov for å innføre en egen hjemmel i loven for lagring av data for sikkerhetsformål, og foreslår at gjeldende rett videreføres uten endringer på dette punktet i bestemmelsen om sletteplikt. Departementet foreslår ikke andre endringer i bestemmelsene om taushetsplikt og sletteplikt.

Sikkerhetstiltak og varslingsplikt

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet artikkel 40 om sikkerhet i nett og tjenester er omtalt under kapittel 3.1. Bestemmelsen vil også være relevant for krav til sikkerhetstiltak for vern av brukeres kommunikasjon og data.

Artikkel 40 nummer 1 fastsetter at medlemsstatene skal sikre at tilbydere av offentlige elektroniske kommunikasjonsnett eller offentlig tilgjengelige elektroniske kommunikasjonstjenester treffer hensiktsmessige og forholdsmessige tekniske og organisatoriske tiltak for å håndtere risikoene knyttet til sikkerheten i nett og tjenester. Tiltakene skal sikre et sikkerhetsnivå som står i forhold til risikoen, når det tas hensyn til den beste tilgjengelige tekniske løsningen på feltet ("state of the art"). Det skal særlig treffes tiltak, herunder eventuelt kryptering, for å forebygge og minimere virkningen av sikkerhetshendelser for brukere og for andre nett og tjenester.

Artikkel 40 nummer 3 inneholder bestemmelser om plikt til å varsle/underrette.

Medlemsstatene skal sørge for at når det gjelder en bestemt og betydelig trussel om en sikkerhetshendelse i offentlige elektroniske kommunikasjonsnett eller offentlig tilgjengelig elektronisk kommunikasjon tjenester, skal tilbyder av slike nettverk eller tjenester informere sine brukere som potensielt er berørt av en slik trussel om mulig beskyttende tiltak eller rettsmidler som kan tas av brukerne. Der det er aktuelt, skal tilbyderne også informere brukerne om selve trusselen.

Artikkel 40 nummer 4 slår uttrykkelig fast at artikkelen ikke berører forordning (EU) 2016/679 (GDPR-forordningen) eller direktiv 2002/58/EF (kommunikasjonsverndirektivet). Dette innebærer at kommunikasjonsverndirektivets sikkerhetsnivå i artikkel 4 fremdeles vil gjelde for kommunikasjonsvern. Den konsoliderte versjonen av bestemmelsen fastsetter detaljerte regler om sikkerhetstiltak og varslingsplikt, og er delvis overlappende med ekomdirektivet artikkel 40. Når kommunikasjonsverndirektivet etter hvert skal erstattes av en ny kommunikasjonsvernforordning, vil bestemmelsene i kommunikasjonsverndirektivet artikkel 4 falle bort. I "explanatory memorandum" til ny kommunikasjonsvernforordning⁷ fremgår det at sikkerhetsspørsmål skal reguleres gjennom personvernforordningen og ekomdirektivet, og

⁷ https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdhfdk3hydztq_j9vvik7m1c3gyxp/vkatfqsocnzh

ikke kommunikasjonsvernforordningen, jf. punktene 3.5 og 5.2 i dokumentet. Utkastet til forordning inneholder dermed ikke bestemmelser som tilsvarer kommunikasjonsverndirektivet artikkel 4 om sikkerhet og underretning til brukeren. Både artikkel 40 i ekomdirektivet og kommunikasjonsverndirektivet artikkel 4 vil gjelde for de nummeruavhengige tjenestene.

Gjeldende rett

Kommunikasjonsverndirektivets bestemmelser om plikt til å underrette/varsle ved sikkerhetsbrudd er innarbeidet i ekomloven § 2-7 første til fjerde ledd.

Ekomloven § 2-7 fastsetter at tilbyder skal gjennomføre nødvendige sikkerhetstiltak for vern av kommunikasjon og data i egne elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester. Tilbyder skal uten ugrunnet opphold og senest innen 24 timer varsle abonnent eller bruker dersom det foreligger

- særlig risiko for brudd på sikkerheten,
- sikkerhetsbrudd som har skadet eller ødelagt lagrede data, eller
- sikkerhetsbrudd som har krenket personvernet til abonnent eller bruker.

Ved sikkerhetsbrudd som har krenket personvernet, er varsling av abonnent eller bruker ikke nødvendig der tilbyder overfor myndigheten har dokumentert at tilfredsstillende tekniske beskyttelsestiltak er gjennomført for dataene omfattet av sikkerhetsbruddet.

Tilbyder plikter å varsle myndigheten straks dersom det foreligger særlig risiko for brudd på sikkerheten, eller sikkerhetsbrudd som har krenket personvernet til abonnent eller bruker.

Nærmere om forslaget

Etter departementets vurdering er gjeldende bestemmelser om sikkerhetstiltak og varslingsplikt i ekomloven § 2-7 i samsvar med kommunikasjonsverndirektivet artikkel 4. Ekomdirektivet artikkel 40 inneholder noen nye elementer som ikke følger av gjeldende rett, og som etter departementets vurdering bør innarbeides i ny § 3-1 om vern av kommunikasjon og data. For det første er kravene til varsling av brukere noe annerledes utformet i ekomdirektivet enn i gjeldende ekomlov. For det andre foreslår departementet å innarbeide bestemmelsen i artikkel 40 nummer 1 om plikt til å treffe tiltak for å forebygge og minimere virkningen av sikkerhetshendelser for brukere og for andre nett og tjenester, når disse har oppstått. Vi foreslår ikke å nevne kryptering eksplisitt i loven, da tilbyderne selv bør vurdere hva som er det mest egnede tiltaket.

Departementet foreslår for øvrig av lovtekniske hensyn å dele nåværende § 2-7, og skille reglene om sletteplikt ut i en egen bestemmelse, dvs. forslag til ny § 3-3.

Særlig om bruk av informasjonskapsler

EUs regelverk

Adgangen til å kunne benytte informasjonskapsler (cookies) reguleres av kommunikasjonsverndirektivet artikkel 5 nummer 3. I ekomdirektivet omtales bruk av informasjonskapsler i fortalen punkt 16, men direktivet regulerer ikke bruk av informasjonskapsler nærmere.

I utgangspunktet fastslo kommunikasjonsverndirektivet artikkel 5 nummer 3 at bruk av elektronisk kommunikasjonsnettverk for å lagre informasjon eller for å få tilgang til informasjon lagret i terminalutstyret til en abonnent eller bruker, kun var tillatt på betingelse

av at vedkommende fikk klar og omfattende informasjon om blant annet formålet med behandlingen, samt ble tilbudt å kunne nekte en slik behandling.

Denne bestemmelsen ble ved direktiv 2009/136/EF endret til at abonnenten eller brukeren skal ha gitt sitt samtykke til behandlingen. Av fortalen til direktiv 2009/136/EF punkt (66) fremgår det følgende (i dansk tekst):

«Det kan forekomme, at tredjeparter ønsker at lagre opplysninger på en brugers udstyr eller at få adgang til allerede lagrede opplysninger til en række formål lige fra legitime formål (såsom visse typer cookies) til formål, der indebærer uberettiget krænkelse af privatsfæren (såsom spyware eller virus). Det er derfor af aller største betydning, at brugere får klare og fyldestgørende oplysninger, når de foretager sig noget, der kunne medføre en sådan lagring eller adgang fra tredjeparts side. Midlerne til at give oplysninger og give ret til at nægte lagring eller adgang bør gøres så brugervenlige som muligt. [...] Hvor det er teknisk muligt og effektivt, i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i direktiv 95/46/EF, kan brugerens samtykke til databehandling udtrykkes gennem anvendelse af passende browserindstillinger eller andre applikationer. Håndhævelsen af disse krav bør gøres mere effektiv ved at give de relevante nationale myndigheder øgede beføjelser.»

I kommunikasjonsverndirektivet artikkel 2 annet avsnitt bokstav f) vises det til at en brukers eller en abonnents samtykke tilsvarer den registrertes samtykke i direktiv 95/46/EF (personverndirektivet). Det fremgår også av kommunikasjonsverndirektivet artikkel 5 nummer 3 at medlemsstatene skal sikre at lagring av opplysninger eller adgang til opplysninger som allerede er lagret i en abonnents eller brukers terminalutstyr, kun er tillat på betingelse av at abonnenten eller brukeren har gitt sitt samtykke etter å ha mottatt klare og fyllestgjørende opplysninger, blant annet om formålet med behandlingen, i overensstemmelse med direktiv 95/46/EF.

Samtykke ble definert slik i artikkel 2 bokstav h) i personverndirektivet:

h) "den registrertes samtykke": enhver frivillig, spesifikk og informert viljesytring om at den registrerte gir sitt samtykke til at personopplysninger om vedkommende blir behandlet.

Personverndirektivet ble opphevet med virkning fra 24. mai 2018, og erstattet av forordning (EU) 2016/679 om beskyttelse av individer ved behandling av personopplysninger og om fri flyt av slike opplysninger (GDPR eller personvernforordningen). Personvernforordningen artikkel 94 nummer 2 fastsetter at henvisninger til det opphevede personverndirektivet skal forstås som henvisninger til forordningen. Dette må etter departementets syn forstås slik at personvernforordningens definisjoner av samtykke nå skal legges til grunn ved tolkningen av kommunikasjonsverndirektivet.

I personvernforordningen artikkel 4 nummer 11 defineres samtykke slik:

11) «samtykke» fra den registrerte enhver frivillig, spesifikk, informert og utvetydig viljesytring fra den registrerte der vedkommende ved en erklæring eller en tydelig bekreftelse gir sitt samtykke til behandling av personopplysninger som gjelder vedkommende,

I personvernforordningens fortale punkt 32 omtales samtykkekravet på følgende måte:

"Samtykke bør gis i form av en tydelig bekreftelse der den registrerte på en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig måte gir sitt samtykke til behandling av vedkommendes personopplysninger, f.eks. i form av en skriftlig, herunder elektronisk, eller en muntlig erklæring. Dette kan innebære å krysse av i en boks under et besøk på et nettsted, velge tekniske innstillinger for informasjonssamfunnstjenester eller en annen erklæring eller handling som i denne forbindelse tydelig viser at den registrerte godtar den foreslåtte behandlingen av vedkommendes personopplysninger. Taushet, forhåndsavkryssede bokser eller inaktivitet bør derfor ikke utgjøre et samtykke. Et samtykke bør omfatte alle behandlingsaktiviteter som utføres med henblikk på samme formål. Dersom det er flere formål med behandlingen, bør det gis samtykke til alle. Dersom den registrertes samtykke

skal gis etter en elektronisk anmodning, må anmodningen være tydelig, kortfattet og ikke unødig forstyrre bruken av den tjenesten samtykket gjelder."

Samtykkekravet i kommunikasjonsvernordningen er ved vedtakelsen av personvernforordningen således skjerpet og presisert EU-domstolen avsa 1. oktober 2019 dom i sak C-673/17 (Planet49), som omhandlet krav til samtykke etter kommunikasjonsvernordningen artikkel 5 nummer 3. Saken gjaldt blant annet vurderinger av lovligheten av forhåndsutfylt felt som grunnlag for samtykke til plassering av informasjonskapsler. På bakgrunn av en tolkning av artikkel 2 bokstav f) og artikkel 5 nummer 3, i kommunikasjonsvernordningen, sett i sammenheng med artikkel 2 litra h) i personvernordningen og artikkel 6, nummer 1 litra a) i personvernforordningen, kom domstolen til at et samtykke til lagring av opplysninger eller adgang til allerede lagrede opplysninger, via informasjonskapsler, ikke er gyldig når det er gitt gjennom et forhåndsutfylt felt, som brukeren eventuelt vil måtte fjerne for å nekte å gi sitt samtykke. Domstolen viste til at det at en bruker trykker på en knapp for å delta i en konkurranse, ikke kan være tilstrekkelig til å legge til grunn at brukeren har gitt samtykke til plassering av informasjonskapsler. Domstolen slo videre fast at formålet med kommunikasjonsvernordningen artikkel 5 nummer 3 er å beskytte brukeren mot inngrep i dennes privatliv, uavhengig av om inngrepet vedrører personopplysninger eller ikke. Begrepet samtykke skal derfor ikke tolkes ulikt avhengig av om det dreier seg om personopplysninger eller ikke. Domstolen kom også til at kravet om at brukeren skal få klare og omfattende opplysninger, blant annet om formålet med behandlingen, innebærer at brukeren skal være i stand til å enkelt kunne forstå konsekvensene av samtykket. Dette omfatter opplysninger om varigheten av informasjonskapselens funksjon og om tredjemanns mulighet til å få adgang til informasjonskapselen.

Etter departementets syn, tar ikke dommen tydelig stilling til spørsmålet om sluttbruker kan samtykke generelt til bruk av informasjonskapsler gjennom selv å krysse av for dette i innstillingene til nettleserne.

Forslaget til ny kommunikasjonsvernforordning som er ment å skulle erstatte kommunikasjonsvernordningen, regulerer bruken av informasjonskapsler nærmere. I forslaget som ble lagt fram av Europakommisjonen var det presisert at samtykke som angår opplysninger som oppbevares på eller vedrører sluttbrukers terminalutstyr skal kunne gis ved hjelp av tekniske innstillinger i en softwareapplikasjon som gir tilgang til internett, dersom det er teknisk mulig, jf. artikkel 8 nummer 1 og artikkel 9 nummer 2. Adgangen til å kunne gi samtykke gjennom innstillinger, tilsvarer bestemmelsene i personvernforordningen.

Rådet har i sin første lesing av ny kommunikasjonsvernforordning foreslått at samtykkedefinisjonen etter denne forordningen i utgangspunktet skal være det samme som etter personvernforordningen. Når det gjelder beskyttelse av opplysninger som oppbevares på eller vedrører sluttbrukers terminalutstyr, jf. artikkel 8, nummer 2, er det imidlertid presisert at samtykke kan gis ved hjelp av passende tekniske innstillinger i softwareapplikasjoner som muliggjør internettilgang/programvare som muliggjør internettilgang. Samtykke uttrykt direkte av en sluttbruker skal ha forrang over programvareinnstillinger. Det ble også for endringen i 2009 av artikkel 5 nummer 3 i kommunikasjonsvernordningen forutsatt at samtykke skulle kunne gis gjennom passende nettleserinnstillinger eller andre applikasjoner, se fortalens punkt 66.

Parlamentet har i sin første behandling av forslaget til forordning, fremmet flere endringsforslag. Utkastet til kommunikasjonsvernforordning er fremdeles til behandling i EU, og det er foreløpig ikke oppnådd enighet om forslaget mellom Parlament og Råd. Departementet viser for øvrig til at European Data Protection Board (EDPB) i uttalelse 9. mars 2021 ga følgende faglige råd om krav til samtykke og brukervennlighet i ny kommunikasjonsvernforordning:

"Effective way to obtain consent for websites and mobile applications (Article 4a)
The EDPB considers that the ePrivacy Regulation should improve the current situation by giving back control to the users and addressing the "consent fatigue". Article 4a should go further and oblige browsers and operating systems to put in place a user friendly and effective mechanism allowing controllers to obtain consent, in order to create a level playing field between all actors. The scope of the Regulation should also explicitly include browser and operating system providers.
Privacy settings should preserve the right to the protection of personal data and the integrity of terminals of users by default and should facilitate expressing and withdrawing consent in an easy, binding and enforceable manner against all parties."

Gjeldende rett

Ekomloven § 2-7 b) om bruk av informasjonskapsler ble tilføyd i ekomloven med virkning fra 1. juli 2013. Bestemmelser om bruk av informasjonskapsler lå tidligere i ekomforskriften § 7-3. Bestemmelsen i § 2-7 b) gjennomfører endringen i artikkel 5.3 i direktiv 2002/58/EF som innebar at brukeren må gi samtykke for at det skal være tillatt med lagring av opplysninger i brukers kommunikasjonsutstyr, eller å skaffe seg tilgang til slike opplysninger.

Ekomloven § 2-7 b fastsetter at det ikke er tillatt å lagre opplysninger i brukers kommunikasjonsutstyr eller skaffe seg adgang til slike opplysninger, uten at brukeren er informert om hvilke opplysninger som behandles, formålet med behandlingen, hvem som behandler opplysningene, og har samtykket til dette. Dette er ikke til hinder for teknisk lagring av eller adgang til opplysninger enten utelukkende for det formål å overføre kommunikasjon i et elektronisk kommunikasjonsnett, eller som er nødvendig for å levere en informasjonssamfunnstjeneste etter brukerens uttrykkelige forespørsel.

Kravet til samtykke vil være oppfylt ved at sluttbruker benytter en teknisk innstilling i nettleser eller tilsvarende i de tilfeller der dette er teknisk mulig og effektivt. Også forhåndsinnstilling i nettleser om at brukeren aksepterer informasjonskapsler anses å utgjøre et samtykke, forutsatt at det finnes klar og tydelig informasjon tilgjengelig på det aktuelle nettstedet om hvilke informasjonskapsler og lignede teknikker som benyttes, hvilke opplysninger som behandles, formålet med behandlingen og hvem som behandler opplysningene. Det er tilstrekkelig at brukeren samtykker én gang for det samme formålet. Bruker skal imidlertid til enhver tid ha mulighet til å trekke tilbake sitt samtykke.

Nærmere om forslaget

Informasjonskapsler brukes for til dels svært ulike formål, blant annet kartlegge brukermønstre, samle inn metadata, persontilpasse tjenester, øke brukervennligheten, samt til statistikk.

Som omtalt under kapittel 4.3.1, er kravet til samtykke i kommunikasjonsverndirektivet skjerpet og presisert gjennom vedtakelsen av personvernforordningen og EU-domstolens dom i sak C-673/17. Departementet foreslår å ta inn en presisering i forslag til ny ekomlov §

3-7 om at et samtykke må være en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig viljesytring gitt ved en erklæring eller en tydelig bekreftelse.

Kravet til samtykke vil etter departementets syn fremdeles være oppfylt ved at sluttbruker benytter en teknisk innstilling i nettleser eller tilsvarende i de tilfeller der dette er teknisk mulig. Uavhengig av hvordan samtykket innhentes, kreves det imidlertid at dette gis gjennom et aktivt valg av brukeren. Dersom samtykke skal gis gjennom nettleseren må sluttbrukeren må selv gi et aktivt samtykke. Samtykke skal ikke kunne gis ved at tilbyderen av nettleseren eller nettsiden har et forhåndssamtykke (opt-out-løsning) som standardinnstilling, eller har fylt ut en rute for avkrysning som brukeren må fjerne dersom brukeren ikke ønsker å tillate informasjonskapsler. Et samtykke skal også kunne trekkes tilbake like lett som det er gitt. Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på krav til samtykke, og hva som er den beste måten å gjennomføre samtykkekravet på i praksis.

Tilbydernes plikt til å tilrettelegge for lovbestemt tilgang til informasjon

EUs regelverk

Ekomodirektivet og kommunikasjonsvernordningen regulerer ikke eksplisitt spørsmålet om hvilken plikt ekomtilbydere har til å sikre lovbestemt tilgang til informasjon om sluttbruker og elektronisk kommunikasjon. I henhold til kommunikasjonsvernordningen artikkel 15 nummer 1 kan imidlertid medlemsstatene vedta lovgivningstiltak for å begrense rekkevidden av forpliktelser og rettigheter som er fastsatt i artikkel 5 og 6, artikkel 8 nummer 1, 2, 3 og 4 og artikkel 9 i direktivet, dersom "*en slik begrensning er nødvendig, egnet og rimelig i et demokratisk samfunn av hensyn til nasjonal sikkerhet (dvs. statens sikkerhet), forsvar, offentlig sikkerhet og forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølgning av straffbare handlinger eller ulovlig bruk av det elektroniske kommunikasjonssystemet, som fastsatt i artikkel 13 nummer 1 i direktiv 95/46/EF.*" Det vises videre til at medlemsstatene for dette formålet blant annet kan vedta lovgivningstiltak om lagring av opplysninger i et begrenset tidsrom dersom dette er berettiget ut fra en av grunnene som nevnt.

Direktiv 95/46/EF ble opphevet med virkning fra 25. mai 2018, og erstattet av personvernforordningen (forordning (EU) 2016/679). Henvvisninger til det opphevede direktivet skal gjelde som henvisning til personvernforordningen, jf. forordningens artikkel 94 nummer 2. Bestemmelser om begrensninger som fantes i personvernordningen artikkel 13 nummer 1, er nå fastsatt i personvernforordningen artikkel 23 nummer 1.

EU-domstolen har i flere dommer behandlet saker som gjelder rammene for unntaksbestemmelsen i kommunikasjonsvernordningen artikkel 15 nummer 1, jf. blant annet Tele 2-avgjørelsen (sak C-203/15 og C-698/15), Privacy International-avgjørelsen (C-623/17) og La Quadrature du Net-avgjørelsen (de forente sakene C-511/18, C-512/18 og C-520/18).

Gjeldende rett

Plikten til å tilrettelegge for lovbestemt tilgang til informasjon er fastsatt i ekomloven § 2-8. Bestemmelsen fastsetter at tilbyder av ekomnett som anvendes til offentlig ekomtjeneste, og tilbyder av slik tjeneste skal tilrettelegge nett og tjeneste, slik at lovbestemt tilgang til informasjon om sluttbruker og elektronisk kommunikasjon sikres. Dette innebærer at tilbyder skal tilrettelegge for kommunikasjonskontroll som gjennomføres av politiet etter reglene i straffeprosessloven kapittel 16a. Innholdet i kommunikasjonskontroll fremgår av

straffeprosessloven (strprl) §§ 216 a og b. Både selve innholdet i kommunikasjonen og trafikkdata vedrørende kommunikasjonen omfattes. Tilretteleggingsplikten omfatter også tilrettelegging for oppfylning av utleveringspålegg etter strprl. § 210 når utleveringspålegget gjelder informasjon om sluttbruker og elektronisk kommunikasjon.

Når det gjelder hvilke tekniske løsninger som tilbyderne vil implementere i sine nett, forutsetter departementet at tilbyderen vurderer de ulike alternative tekniske løsningene som finnes. Løsningene vil i stor grad være avhengig av pågående arbeid og arkitektur innen europeisk og internasjonal standardisering.

Tilbyders driftskostnader knyttet til oppfyllelse av tilretteleggingsplikten dekkes av staten for de merkostnader som følger av disse tjenestene, jf. ekomloven § 2-8 annet ledd.

Nærmere om forslaget

Departementet foreslår å videreføre gjeldende § 2-8 i ny § 3-6.

Kommunikasjonsvern

Kommunikasjonsvern omfatter rettslig og faktisk beskyttelse av informasjon i transitt, på vei fra et sted til et annet, og verner informasjonen også etter at slik kommunikasjon har funnet sted. Kommunikasjonsvern omfatter også opplysninger om slik informasjon eller kommunikasjon, såkalt metadata. Kommunikasjonsvernet anses imidlertid langt på vei som en del av det videre begrepet personvern, siden man vanskelig kan tenke seg et effektivt personvern uten at også kommunikasjonen mellom to eller flere parter kan være fortrolig.

Kostnader

Departementet foreslår i hovedsak å videreføre bestemmelsen om kostnader ved tilrettelegging for lovbestemt tilgang til informasjon i ny lov § 3-6. Tilbyders driftskostnader knyttet til oppfyllelse av tilretteleggingsplikten skal fremdeles dekkes av staten for de merkostnader som følger av tjenestene, mens tilbyder selv skal dekke investeringskostnader. Politiets uthentingskostnader forutsettes dekket av staten.

Departementet ser at det kan være behov for å fastsette mer spesifikke regler om den nærmere fordelingen av kostnadene, og foreslår å utvide forskriftshjemmelen i § 3-6 i ny lov til også å omfatte bestemmelser om kostnader.

Tilrettelegging for kommunikasjonskontroll ved nye teknologiutvikling

Den teknologiske utviklingen i ekommarkedet kan innebære juridiske og tekniske utfordringer for politiets mulighet til å gjennomføre kommunikasjonskontroll. For politiet er det viktig å sikre at tilbyderne, også i fremtiden, vil være pålagt å levere tjenester som gir mulighet for tilgang til data og etterforskning etter straffeprosessuelle metoder. Politiet er opptatt av at det tas hensyn til dette når ekomtjenestene utvikles.

Departementet legger til grunn at politimyndigheten og tilbyderne finner praktiske og egnede løsninger for å ivareta tilretteleggingen for politiets lovbestemte tilgang til informasjon i henhold til forslag til ekomloven § 3-6. Tilretteleggingsplikten må samtidig ikke bli et hinder for innovasjon og teknologisk utvikling. Departementet vil vurdere behovet for å fastsette nærmere bestemmelser om blant annet krav til dekningsgrad og lavest mulig oppdagbarhet, i forskrift

Spørsmålet om ivaretagelse av politiets behov for kommunikasjonskontroll har særlig vært reist i forbindelse med 4G tale (VoLTE⁸), og gjesting (roaming) i andre mobiloperatørers nett. Ved slik gjesting krypteres kommunikasjonen som hovedregel mellom hjemmenettverket og abonnentens håndsett. Besøkt tilbyder har således ingen tilgang til nøkler for dekryptering. Besøkt tilbyder vil fortsatt ha informasjon om hvem som ringte og tidspunkt for samtalen, men ingen informasjon om hvem kommunikasjonen foregikk med, da dette håndteres i hjemmenettverket. Denne manglende tilgangen til informasjon vil kunne være en begrensning for politiets arbeid.

Etter departementets vurdering er det behov for å se nærmere på regelverket ved gjesting i VoLTE. Rettstilstanden på dette området er heller ikke avklart i de andre nordiske landene. Den svenske Post- og telestyrelsen (PTS) viser til at det ikke er avklart om bestemmelsene i den svenske loven (2003:389) om elektronisk kommunikasjon kapittel 6 § 19 "Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation m.m." kommer til anvendelse overfor "roaming VoLTE customers in LTE". De viser til at det ikke foreligger praksis eller en endelig avgjørelse, og skriver videre (i engelsk tekst):

"The Police Authority has stated, in a letter (dated march 2019), that the operators are obliged, in connection with the conclusion of roaming agreements, to demand that the encryption handled by the roaming partner to be switched off, so that monitored and intercepted traffic can be handed over in clear text to the Police Authority. The police authority believes that this follows from the operators' obligation according to the Electronic Communication Act Chapter 6, Section 19, to adapt the operations so that decisions on LI can be executed and so that the result is easily taken care of.

On the other hand we have the rules about security and confidentiality in the e-privacy directive, implemented in the Swedish legislation."

Tidligere har også Nordic NIS etablert en egen subgruppe med Finland, Sverige og Norge som skulle foreslå en felles tilnærming angående VoLTE-roaming.

Departementet ser at spørsmålet om mulighet for kommunikasjonskontroll ved VoLTE vil måtte utredes i samarbeid med de øvrige nordiske landene og EU, herunder bør det ses nærmere på mulighet for politisamarbeidsavtaler. Departementet legger til grunn at forskriftshjemmelen i bestemmelsens siste ledd vil kunne benyttes til å fastsette nærmere regler om kommunikasjonskontroll ved VoLTE på et senere tidspunkt, når avklaringen med andre nordiske land og EU har kommet lenger.

Markedsregulering

Sterk markedsstilling

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet artikkel 63 nummer 1 og 2 oppstiller kriterier for når en tilbyder enten alene eller sammen med andre, skal anses for å ha sterk markedsstilling. Det fremgår av nummer 3 at tilbyder også kan ha sterk markedsstilling i et tilgrensende marked, dersom det er mulig å overføre markedsmakt til det tilgrensende markedet.

Artikkel 64 nummer 1 pålegger Kommisjonen (EFTAs overvåkingsorgan) å vedta en anbefaling som på forhånd identifiserer relevante produkt- og tjenestemarkeder med

⁸ Voice over Long-Term Evolution

særtrekk som kan berettiggje pålegg av lovbestemte forpliktelser. Etter nummer 2 skal det også offentliggjørings retningslinjer for markedsanalyse og vurdering av sterk markedsstilling. I henhold til artikkel 64 nummer 3 skal de nasjonale reguleringsmyndighetene ta størst mulig hensyn til anbefalingen og SMP-retningslinjene ved definering av relevante produkt- og tjenestemarkeder. Markedene skal tilpasses nasjonale forhold og defineres i samsvar med konkurranserettens prinsipper. Myndigheten kan utpeke geografiske avgrensede markeder basert på graden av infrastrukturkonkurranse i de geografiske områdene. De nasjonale reguleringsmyndighetene skal, dersom det er relevant, også ta hensyn til resultatene av den geografiske undersøkelsen som er foretatt i samsvar med artikkel 22 nummer 1 (kartlegging av bredbåndsdekning).

Ekomodirektivet artikkel 67 setter krav til at nasjonale myndigheter skal gjennomføre en markedsanalyse for å identifisere om en tilbyder har sterk markedsstilling innenfor de forhåndsdefinerte markedene som fremgår av anbefalingen av relevante produkt- og tjenestemarkeder, og fastsetter framgangsmåte og frister for markedsanalysen. Det følger vidare av artikkel 67 og 68 at nasjonale myndigheter skal pålegge tilbyder med sterk markedsstilling ett eller flere av virkemidlene som følger av artikkel 69 til 74 og artikkel 76 til 80, for å legge til rette for bærekraftig konkurranse.

Direktivet artikkel 65 og 66 gir regler for identifisering av transnasjonale markeder og transnasjonal etterspørsel, herunder om at Kommisjonen etter nærmere prosedyrer kan treffe beslutninger som identifiserer transnasjonale markeder. De berørte nasjonale reguleringsmyndighetene skal gjennomføre markedsanalysen i fellesskap og avgjøre om lovbestemte forpliktelser skal pålegges, opprettholdes, endres eller trekkes tilbake. Nasjonale reguleringsmyndigheter kan også i fellesskap notisere utkast til vedtak om lovbestemte forpliktelser dersom det anses at markedsvilkårene innenfor sine respektive jurisdiksjoner er tilstrekkelig ensartede.

Gjeldende rett

Gjeldende ekomlov kapittel 3 inneholder regler for utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling, markedsanalyse og relevante produkt- og tjenestemarkeder, og en bestemmelse om pålegg av virkemidler. Reguleringen gir hjemmelsgrunnlag for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet til å foreta markedsanalyser, utpeke tilbyder med sterk markedsstilling i et nærmere definert marked, og ilegge denne ex-ante forpliktelser som gir konkurrentene bedre mulighet til å konkurrere i markedet.

Etter å ha foretatt markedsanalyser av markeder som er forhåndsdefinerte, har Nasjonal kommunikasjonsmyndighet funnet at Telenor har sterkt markedsstilling i enkelte markeder.

Per i dag gjelder dette markedene for lokal og sentral tilgang til faste aksessnett (marked 3a og 3b), terminering av tale i fast- og mobilnett (marked 1 og 2) og grossistmarkedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilnett (marked 15). Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har vidare konkludert med at det ikke er grunnlag for særskilt regulering av grossistmarkedet for høykvalitetstilgang til faste aksessnett (marked 4).

Nasjonale kommunikasjonsmyndighet har deretter pålagt Telenor å gi tilgang til egen infrastruktur etter rimelig anmodning fra en konkurrent på nærmere fastsatt vilkår.

Konkurrentene får dermed anledning til å tilby egne tjenester basert på Telenors infrastruktur. Per i dag har vi tre hovedkategorier av tilbydere: Tilbydere som bygger eget nett og som benytter Telenors nett i områder der de ikke selv har dekning (Ice). Tilbydere som benytter Telenors infrastruktur, men som selv eier enkelte nettelementer som benyttes i

produksjonen av egne tjenester (MVNO). Tilbyder som utelukkende baserer sine tjenester på Telenors infrastruktur (videresalg).

Nærmere om forslaget

Departementet foreslår å videreføre gjeldende regulering av sterk markedsstilling i utkast til § 6-1, med enkelte presiseringer. Det foreslås med andre ord videreført at tilbyder har sterk markedsstilling når tilbyder alene eller sammen med andre har økonomisk styrke i et relevant marked som gjør at tilbyder i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter kunder og forbrukere. Det foreligger kollektiv dominans dersom to eller flere tilbydere har sterk markedsstilling sammen. Videre kan sterk markedsstilling i ett marked føre til at tilbyderen også har sterk markedsstilling i et tilgrensende marked dersom det er mulig å overføre markedsrett fra dette markedet til det tilgrensende markedet. Departementet foreslår å presisere at det ved vurderingen av sterk markedsstilling skal tas hensyn til EFTAs overvåkingsorgans retningslinjer for markedsanalyser og vurdering av sterk markedsstilling. I utkast til § 6-2 foreslås prosedyre for myndigheten for identifisering av produkt- og tjenestemarkeder som oppfyller vilkårene for forhåndsregulering. Herunder presiseres at det skal tas hensyn til EFTAs overvåkingsorgans anbefaling om relevante produkt- og tjenestemarkeder og retningslinjer for markedsanalyser og vurdering av sterk markedsstilling. Myndigheten kan imidlertid definere markeder som avviker fra anbefalingen når dette er nødvendig på bakgrunn av nasjonale forhold. I tillegg foreslås det inntatt i bestemmelsen, at myndigheten kan utpeke geografiske avgrensede markeder basert på graden av infrastrukturkonkurranse i de geografiske områdene. De nasjonale reguleringsmyndighetene skal ta hensyn til relevante resultater av kartlegging av bredbåndsdekning, jf. § 10-6. Av utkast til § 6-3 fremgår det at myndigheten skal gjennomføre markedsanalyser, og at disse skal gjennomføres i henhold til EFTAs overvåkingsorgan retningslinjer for markedsanalyse. Myndigheten skal vurdere om følgende tre vilkår er oppfylt (den såkalte tre-kriterie-testen): det foreligger høye og varige strukturelle, rettslige eller regulatoriske etableringshindringer, markedsstrukturen tenderer ikke mot effektiv konkurranse, og konkurransen alene er ikke tilstrekkelig til å bøte på de indentifiserte konkurranseproblemer. På bakgrunn av markedsanalysen skal myndigheten vurdere om en tilbyder alene eller sammen med andre har sterk markedsstilling og utpeke, opprettholde, eller trekke tilbake utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling. Bestemmelsen oppstiller videre konkrete frister for gjennomføring av markedsanalyser. For gjeldende markedsvedtak skal myndigheten gjennomføre ny analysen og notifisere et begrunnet forslag innen fem år, mens for markeder som ikke tidligere er notifisert skal myndigheten gjennomføre markedsanalyser inne tre år fra EFTAs overvåkingsorgan har vedtatt ny anbefaling av relevante markeder. Fristene for å foreta markedsanalyser er økt sammenliknet med gjeldende regulering, mens for de tilfeller der det allerede foreligger en markedsanalyse, er muligheten til å forlenge varigheten redusert fra inntil tre år til ett år. Videre følger det av utkast til § 6-4 at tilbyder med sterk markedsstilling skal pålegges én eller flere plikter etter kapittel 7 for å fremme bærekraftig konkurranse og sluttbrukers interesser. Pliktene kan endres dersom de ikke fører frem. Myndigheten skal videre oppheve plikter som ikke lenger er nødvendig. I § 6-5 foreslås en ny regel om transnasjonale markeder som sikrer myndigheten kompetanse til å gjennomføre markedsanalyser og pålegge, endre eller opprettholde forpliktelser i transnasjonale markeder i fellesskap med andre myndigheter i EØS.

Plikter som kan pålegges tilbyder med sterk markedsstilling

Ekomodirektivet

Ekomodirektivet artikkel 61 fastsetter at myndighetene skal fremme og eventuelt sikre tilstrekkelig tilgang, samtrafikk og samvirksomhet mellom tjenester for å fremme bærekraftig konkurranse, utbygging av nett med svært høy kapasitet, legge til rette for investeringer og innovasjon og gi størst mulig fordeler for sluttbrukerne. Ekomodirektivet artikkel 69 til 74 og artikkel 76 til 81 inneholder en rekke plikter som myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling for å stimulere til dette.

Artikkel 69 klargjør sammen med deler av artikkel 81 at myndigheten skal ha kompetanse til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å utarbeide og offentliggjøre regler om standardtilbud for tilgang til elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester. Myndigheten kan spesifisere hvilken informasjon som skal være tilgjengelig og skal ta hensyn til BERECS retningslinjer for minstekriteriet til standardtilbud.

Artikkel 70 fastsetter regler for krav til ikke-diskriminering som virkemiddel når det gjelder tilgang og samtrafikk. Ikke-diskriminering skal særskilt sikre at foretak anvender tilsvarende vilkår under tilsvarende forhold på andre tilbydere av tilsvarende tjenester, og tilbyr tjenester og gir opplysninger til andre på samme vilkår og av samme kvalitet som for egne tjenester, eller for tjenestene til sine datterforetak eller partnere. De nasjonale reguleringsmyndighetene kan pålegge vedkommende foretak forpliktelser til å tilby tilgangsprodukter og -tjenester til alle foretak, herunder seg selv, innenfor samme tidsrammer og vilkår, inkludert pris- og tjenestenivåer, og ved hjelp av de samme systemene og prosessene, for å sikre likeverdig tilgang.

Artikkel 71 gir bestemmelser om regnskapsmessig skille, og fastslår at den nasjonale reguleringsmyndigheten kan pålegge et vertikalt integrert foretak å sørge for åpenhet om sine grossistspriser og sine internpriser, blant annet for å sikre etterlevelse av en forpliktelse om ikke-diskriminering eller for å forhindre konkurransevridende krysssubsidierting. Nasjonale reguleringsmyndigheter kan angi formatet og regnskapsmetoden som skal benyttes og skal ha rett til å kreve, for å gjøre det lettere å kontrollere at forpliktelsene med hensyn til innsyn og ikke-diskriminering overholdes, at regnskapsopplysninger, herunder opplysninger om inntekter mottatt fra tredjemann, stilles til rådighet på anmodning. Nasjonale reguleringsmyndigheter kan offentliggjøre opplysninger som kan bidra til et åpent konkurransemarked, samtidig som regler for forretningshemmeligheter overholdes.

Artikkel 72 om tilgang til anlegg er en ny bestemmelse i EUs ekomregulering som gir myndigheten kompetanse til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling plikt til å etterkomme rimelige anmodninger om tilgang til anleggsinfrastruktur når manglende tilgang vil kunne hindre bærekraftig konkurranse og ikke vil være i sluttbrukerens interesse. Denne plikten kan også omfatte infrastruktur som ikke er en del av det aktuelle markedet. Videre følger det av artikkel 73 at myndigheten skal kunne pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å gi tilgang til og bruk av bestemte nettelementer og tilhørende ressurser på rimelig anmodning og på nærmere vilkår dersom tilgang etter artikkel 72 ikke er tilstrekkelig til å bøte på konkurranseproblemer. Herunder kan det kreves atskilt tilgang til hele eller deler av aksessnett.

Artikkel 74 om pris- og regnskapsregulering gir regler om pålegg av plikter om kostnadsdekning og priskontroll, herunder forpliktelser om kostnadsorienterte priser og kostnadsregnskapssystemer for visse typer samtrafikk og tilgang. Dette gjelder i tilfeller der

en markedsanalyse viser at det berørte foretaket på grunn av mangel på effektiv konkurranse kan ta en overpris eller kan opprettholde en prisklemme til skade for sluttbrukerne. Den nye ordlyden fokuserer enda mer enn i tidligere direktiver på hensynet til å fremme konkurranse og sluttbrukernes interesser knyttet til etablering og at nye nett, særlig nett med svært høy kapasitet tas i bruk.

Ekomodirektivet artikkel 75 er ny og fastsetter prisregulering for terminering av tale i mobil- og fastnett. Kommisjonen har vedtatt et felleseuropeisk pristak i form av en delegert kommisjonsforordning nr. 2021/654, jf. ekomodirektivet artikkel 117. Pristaket skal gjelde for alle tilbydere av terminering av tale i mobil- og fastnett. Ekomodirektivet vedlegg III angir hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for fastsettelsen av pristaket. Det grunnleggende er at pristaket skal gi kostnadsdekning for en effektiv tilbyder hvor effektive kostnader for terminering baseres på prinsippene om Long Run Incremental Traffic-related Cost. Kommisjonen skal evaluere den delegerte rettsakten hvert femte år, herunder om det er behov for å fastsette felleseuropeisk pristak basert på de tre kriteriene i ekomodirektivet artikkel 67 nummer 1. Dersom Kommisjonen etter en slik evaluering, beslutter ikke å fastsette felleseuropeisk pristak for terminering av tale i mobil- eller fastnett, eller begge deler, kan nasjonale myndigheter gjennomføre markedsanalyse for å vurdere om det er behov for å pålegge regulatoriske forpliktelser. Krav om kostnadsorientering skal i så tilfelle følge prinsippene i ekomodirektivet vedlegg III.

Nasjonale tilsynsmyndigheter skal overvåke at tilbydere etterlever prisreguleringen og kan kreve retting dersom ikke pristaket i den delegerte rettsakten etterlevs. Nasjonale tilsynsmyndigheter og BEREC skal årlig rapportere på etterlevelsen av regelverket til Kommisjonen.

Artikkel 77 oppstiller vilkår om funksjonelt skille. Den nasjonale reguleringsmyndigheten skal, dersom den konkluderer med at pålegg om virkemidler etter artikkel 69 til 74 ikke har ført til effektiv konkurranse og det er påvist store og varige konkurranseproblemer eller markedssvikt i forbindelse med levering av tilgangsprodukter i grossistleddet på visse markeder, kan den unntaksvis pålegge vertikalt integrerte foretak en forpliktelse om å skille ut virksomhet som er knyttet til levering av relevante tilgangsprodukter i grossistleddet, i en selvstendig forretningsenhet. Virksomheten skal tilby tilgangsprodukter og tjenester til alle foretak, herunder til andre forretningsenheter i morselskapet, med samme leveringsfrister og til samme vilkår, herunder pris- og tjenestenivåer, og ved hjelp av de samme systemer og prosesser.

Ekomodirektivet artikkel 80 er ny og trekker opp et utgangspunkt om at tilbyder som er utpekt med sterk markedsstilling og som kun er aktiv i grossistleddet, skal reguleres mildere enn dersom selskapet var vertikalt integrert, det vil si dersom tilbyderen var aktiv også i sluttbrukermarkeder for elektronisk kommunikasjon. Bestemmelsen bygger på at en forretningsmodell som er begrenset til å tilby tjenester i grossistmarkedet kan ha positive effekter på konkurransen i tilhørende sluttbrukermarkeder. Dette skyldes at en slik tilbyder naturlig har andre insentiver enn en tilbyder som både eier, eller har rådighet over, infrastruktur og samtidig tilbyr tjenester i tilhørende sluttbrukermarked. Det legges til grunn at en slik forretningsmodell i mindre grad enn ved vertikalt integrerte tilbydere er egnet til å føre til konkurranseproblemer i sluttbrukermarkedene. Forutsetningen for dette er imidlertid at forretningsmodellen er reell slik at tilbyderen ikke har insentiv til å diskriminere i etterfølgende salgsledd.

Tilbydere som oppfyller vilkårene etter denne artikkelen kan kun pålegges tilgangsplikt etter artikkel 70 og ikke-diskriminering etter artikkel 73, eller krav om rettferdige og rimelige priser. Den nasjonale reguleringsmyndigheten kan endre pålagte forpliktelser dersom den finner at vilkårene for den mildere reguleringen ikke lenger er oppfylt. Tilbyder med sterk markedsstilling skal underrette den nasjonale reguleringsmyndigheten om enhver endring av forhold som er relevante for reguleringsmyndighetens vurdering av om vilkårene fremdeles er oppfylt. Den nasjonale reguleringsmyndigheten skal også revurdere pålagte forpliktelser dersom den finner at det har oppstått eller sannsynligvis vil oppstå konkurranseproblemer til skade for sluttbrukere som følge av vilkår som tilbyder med sterk markedsstilling har overført kunder i senere ledd i verdikjeden og det er nødvendig å pålegge én eller flere plikter etter artikkel 69 (transparens), 71 (regnskapsmessig skille), 72 (tilgang til anleggsinfrastruktur) eller 74 (pris- og kostnadskontroll) for å avhjelpe konkurranseproblemene. Direktivbestemmelsen har ikke noe motstykke i tilgangsdirektivet og gjeldende ekomlov. Artikkel 83 gjelder regulering på sluttbrukernivå som kan pålegges tilbyder med sterk markedsstilling når det ikke er bærekraftig konkurranse i markedet og plikter på grossistnivå ikke er tilstrekkelig til å veie opp for dette. Pålagte virkemidler skal være i tråd med proporsjonalitetsprinsippet, og myndigheten skal velge det minst inngripende virkemiddelet som kan hjelpe på situasjonen. En betingelse for å regulere sluttbrukertjenester er at det er identifisert tilbyder med sterk markedsstilling i det aktuelle sluttbrukermarkedet. Regulering i grossistmarkedene vil som regel være tilstrekkelig til å håndtere mulige konkurranseproblemer i det eller de tilknyttede etterfølgende sluttbrukermarkedene og anses for å være mindre inngripende enn regulering av sluttbrukermarkedet. Det er derfor forutsatt at regulering i grossistmarkedene er den klare hovedregelen, mens regulering av sluttbrukertjenester anses som et unntak, jf. punkt 173 i fortalen til ekomdirektivet. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Gjeldende rett

Tilbyder med sterk markedsstilling kan pålegges å gi konkurrenter tilgang til egen infrastruktur på nærmere fastsatte vilkår. Reguleringen legger opp til at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i enkeltvedtaket begrunner og fastsetter om tilgang skal gis og på hvilke vilkår. Vilråene skal være basert på lovens virkemidler og tilpasset situasjonen.

Følgende virkemidler er tilgjengelig:

Gjeldende ekomlov § 4-1 inneholder hovedbestemmelsen om tilgang. Første ledd fastsetter at ekommyndigheten kan pålegge tilbyder som er utpekt med sterk markedsstilling å imøtekomme enhver «rimelig anmodning» om å inngå eller endre avtale om tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett og kommunikasjonstjeneste.

Hvorvidt en konkret anmodning er rimelig beror på en nærmere vurdering med utgangspunkt i kriteriene i § 4-1 annet ledd. Listen er ikke uttømmende. Etter gjeldende § 4-1 må det ved pålegg av en tilgangsforpliktelse foretas en avveining av infrastruktureierens interesse i selv fritt å disponere eget nett mot andre tilbyders behov for tilgang for å kunne tilby konkurrerende tjenester. Pålegg som øker konkurransen på kort sikt bør ikke redusere tilbyders insentiver til å investere i alternative innsatsfaktorer som kan øke konkurransen på lengre sikt.

Ekomloven § 4-1 første ledd gir også hjemmel til at myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å endre avtalen om tilgang. Ekomloven § 4-1 gir i tillegg hjemmel til å

trekke opp nærmere rammer for tilgangsplikten, blant annet kan ekommyndigheten stille spesifiserte krav til hvordan en aktør med sterk markedsstilling skal oppfylle tilgangsplikten. Reguleringen medfører at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet etter en nærmere markedsanalyse i enkeltvedtak begrunner og fastsetter om tilgang skal gis og på hvilke vilkår. Vilråene skal være basert på lovens virkemidler og tilpasset situasjonen.

Gjeldende lov § 4-2 gir regler om samtrafikk, og gir regler både om at enhver tilbyder har rett og plikt til å forhandle med andre tilbydere om samtrafikk for tilbud av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste. Bestemmelsen skal sikre alle-til-alle-kommunikasjon og besteprosedyrer som må følges for i denne sammenheng. Bestemmelsen omfatter forpliktelser for «enhver tilbyder» om å forhandle om samtrafikkavtaler, men omfatter også skjerpede regler for tilbyder med sterk markedsstilling jf. tredje ledd.

Gjeldende lov § 4-4 gir regler om samlokalisering, og gir myndigheten kompetanse til å kunne pålegge samlokalisering i en rekke situasjoner, blant annet dersom tilbyder har fått rett til å ekspropriere, og av hensyn til helse, miljø, sikkerhet og andre samfunnsmessige hensyn. I tillegg kan tilbyder med sterk markedsstilling pålegges plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om å samlokalisere.

Ekomloven § 4-5 om informasjons- og støttesystemer gir myndigheten kompetanse til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling en plikt til å etterkomme rimelig anmodning om tilgang til informasjons- og støttesystemer hvis det er nødvendig for at tilgangskjøper skal kunne levere konkurrerende tjenester. Etter gjeldende ekomlov § 4-6 om offentliggjøring og standardtilbud kan myndigheten pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å offentliggjøre spesifisert informasjon eller utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste. Myndigheten kan blant annet gi pålegg om hvor, hvordan og på hvilke vilkår informasjonen skal gjøres offentlig tilgjengelig, samt pålegge endringer i tilbudet.

Ekomloven § 4-7 gir myndigheten kompetanse til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å tilby samtrafikk og tilgang til eksterne tilbydere på ikke-diskriminerende vilkår. Dette gir uttrykk for en slags bestevilkårs bestemmelse; når en konkurrerende tilbyder får bedre vilkår, så skal tilsvarende vilkår tilbys til andre konkurrerende tilbydere. Videre kan tilbyder med sterk markedsstilling pålegges å tilby samme eller likeverdig kvalitet og -vilkår til konkurrerende tilbydere som til egne selskaper eller partnervirksomheter.

Myndigheten kan etter § 4-8 om strukturelt og regnskapsmessig skille, blant annet pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å opprette regnskapsmessig skille mellom ulike virksomhetsområder eller mellom spesifiserte aktiviteter knyttet til samtrafikk og tilgang. Myndigheten kan også gi pålegg om hvilke regnskapsmetoder og -prinsipper som skal brukes generelt eller i det enkelte tilfelle.

Ekomloven § 4-9 om pris- og regnskapsregulering er gir myndigheten kompetanse til å gi pålegg om hvilken pris tilbyder med sterk markedsstilling kan ta for å gi konkurrentene tilgang til ekomnettene. Dette er aktuelt når tilbyder med sterk markedsstilling kan utnytte sin sterke markedsstilling til skade for sluttbrukerne eller ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbydere. Myndigheten kan pålegge bestemte metoder for prisregulering, og kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å dokumentere at prisene er i samsvar med forpliktelsene.

I medhold av ekomloven § 4-9 kan myndigheten pålegge tilbyder med sterk markedsstilling prisforpliktelser for tilgang og samtrafikk i tilfeller hvor tilbyder kan utnytte sin markedsstilling

til skade for sluttbrukerne ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå, eller ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbydere.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet fastsetter prisregulering blant annet for terminering i mobil- og fastnett basert på markedsanalyser.

Når det foreligger viktige og vedvarende konkurranseproblemer eller markedssvikt i grossistmarkedet for aksessnett og allerede pålagte plikter ikke fører til noen bedring for konkurransen kan myndigheten etter ekomloven § 4-9 a kreve at tilbyder som er vertikalt integrert innfører et funksjonelt skille. Med funksjonelt skille menes at salget av relevante aksessprodukter og -tjenester skilles ut i en driftsmessig uavhengig forretningsenhet atskilt fra tilbyders øvrige virksomhetsområder. Den atskilte forretningsenhet skal tilby aksessprodukter og -tjenester til alle tilbydere, inkludert den vertikalt integrerte tilbyders øvrige forretningsenheter, på samme vilkår, til samme tidsfrister og ved bruk av samme systemer og prosesser. Denne bestemmelsen er ikke tatt i bruk i det norske markedet, men har vært brukt for eksempel i UK.

Ekomloven § 4-10 gir myndigheten hjemmel til å kunne pålegge tilbyder med sterk markedsstilling i sluttbrukermarkedene forskjellige krav til sluttbrukertjeneste. Slike krav kan blant annet omfatte krav til pris, transparens og ikke-diskriminering. Et grunnleggende krav for å kunne pålegge slike plikter er at plikter på grossistnivå, ikke vil være tilstrekkelig for å legge til rette for bærekraftig konkurranse.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har i flere runder utpekt tilbydere med sterk markedsstilling og pålagt forpliktelser, blant annet prisregulering.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighets fastsetter vilkår som normalt inneholder en viss fleksibilitet slik at markedsaktørene gis frihet til å videreutvikle teknologi og tjenester. Det har i praksis vist seg at det er svært utfordrende å fastsette en handlingsramme som både gir tilstrekkelig fleksibilitet og samtidig gir nok forutberegnelighet for de ulike aktørenes markedsmodeller. Dette skyldes både at myndigheten ikke nødvendigvis har tilgang til all informasjon på vedtakstidspunktet, og dessuten at situasjonene kan endre seg underveis i et vedtaks løpetid.

Selv om de fleste av de 18 opprinnelige markedene som ble forhåndsdefinerte i 2003 nå er friskmeldt, lik at reguleringen er trukket tilbake, eksisterer det derfor fremdeles konkurranseproblemer i det norske ekommarkedet

Nærmere om forslaget

Gjeldende lov kapittel 4 som inneholder virkemidlene Nasjonal kommunikasjonsmyndighet kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling i tillegg til enkelte plikter som er generelle for alle tilbydere, for eksempel rett og plikt til samtrafikk. I forslag til ny ekomlov kapittel 7 revideres vilkår som kan pålegges tilbyder med sterk markedsstilling. Virkemidlene fra gjeldende ekomlov blir videreført og i enkelte tilfeller presisert. I tillegg blir nye virkemidler og vilkår for bruk av virkemidlene foreslått i tråd med ekomdirektivet.

Forslag til § 7-1 er ny og gir myndigheten hjemmel til å pålegge tilgang til anleggsinfrastruktur. Det skal vurderes om tilgang til anleggsinfrastruktur kan ansees å være tilstrekkelig til å fremme bærekraftig konkurranse, før eventuell tilgang etter § 7-2 pålegges. Bakgrunnen for forslag til § 7-1 er den viktige rollen som anleggsinfrastruktur har, blant annet knyttet til kostnadsbesparelser ved unødvendig duplisering av anleggsinfrastruktur som bærer av elektroniske kommunikasjonsnett. Forslaget gir myndigheten kompetanse til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang

til og bruk av infrastruktur for etablering av elektronisk kommunikasjonsnett. Slik tilgang kan gjelde mange typer anleggsinfrastruktur og favner slik vidt. Det kan for eksempel være tilgang til bygninger, ledninger i bygninger, antenner, tårn og støttekonstruksjoner, stolper, master, rør, tilsynsbrønner, inspeksjonsbrønner og koblingsskap.

Forslag til § 7-2 er reguleringsens hovedbestemmelse om tilgang. Det foreslås å dele gjeldende bestemmelse § 4-1 i to, hvor tilgangsplikten følger av § 7-2 mens forslag til § 7-3 oppstiller en rettslig standard for hva som utgjør en rimelig anmodning. § 7-2 gir myndigheten kompetanse til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling ulike typer tilgang, samt adgang til å stille krav om at tilbyderen skal forhandle i god tro, at vilkår skal være rimelige og at frister skal overholdes. Bestemmelsen presiserer myndighetens kompetanse til å endre avtale eller til å kreve at tilgang som allerede er gitt trekkes tilbake.

Forslag til § 7-2 annet ledd synliggjøre hvilke former for tilgang myndigheten kan pålegge. Oppstillingen er ment å øke forutberegnbarheten i regelverket ved å samle de mest aktuelle tilgangsformene på ett sted. Listen er ikke uttømmende og den viderefører delvis gjeldende rett. I nummer 6 hjemles muligheten for myndigheten til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å imøtekomme rimelige anmodning om å inngå avtale samtrafikk. Denne plikten fremgår av gjeldende § 4-2 tredje ledd. Plikt og rett til samtrafikk for alle som i dag fastslås av § 4-2 første og andre ledd foreslås flyttes til forslag til § 2-3 alle-til-alle kommunikasjon og samvirke mellom tjenester som følge av at kapittel 7 rendyrkes som et kapittel med virkemidler som kan pålegges tilbyder med sterk markedsstilling, jf. ovenfor. I nummer 7 hjemles kompetansen til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling samlokaliseringsforpliktelser. Dette er en svært praktisk bestemmelse blant annet ved utbygging av mobilnett, der det enkelte steder kan være aktuelt å samlokalisere basestasjoner fra flere tilbydere i en og samme mast, i stedet for å bygge mange mobilmaster. Tilsvarende plikt følger av gjeldende lov § 4-4 fjerde ledd.

I nummer 8 hjemles muligheten for myndigheten til å pålegge tilgang til nødvendige informasjons- og støttesystemer, herunder programvaresystemer. Krav om tilgang til informasjons- og støttesystemer følger i gjeldende rett av loven § 4-5 og ekomforskriften § 2-4.

I tråd med ekomdirektivet artikkel 73 nummer 1 kan myndigheten ved pålegg stille krav om at tilbyder med sterk markedsstilling skal forhandle i god tro med foretak som ber om tilgang. I tillegg foreslår departementet for å klargjøre spørsmål som har fremkommet i praksis, å presisere at det kan stilles krav til at vilkår skal være rimelige og rettfærdige og at fristene som blir satt skal overholdes.

I tredje ledd foreslås å videreføre at myndigheten kan gi pålegg om å endre avtale om tilgang dersom dette er nødvendig for fremveksten av et marked med bærekraftig konkurranse på sluttbrukernivå.

Videre er det behov for å få klart frem i bestemmelsen at tilbyder med sterk markedsstilling ikke kan trekke tilbake tilgang som allerede er gitt. Grunnlaget for denne bestemmelsen fremgår av tilgangsdirektivet artikkel 12, og er videreført i artikkel 73 i ekomdirektivet. Denne plikten er sentralt for å sikre tilgangskjøpernes rettigheter særlig med tanke på nedleggelsen av kobbernettet. Det er også viktig at tilbyder med sterk markedsstilling kan migrere tilgangskjøpere til annen og da særlig ny infrastruktur. Denne bestemmelsen er ikke ment å ha forrang for § 7-12 om overgang fra eldre infrastruktur.

Bruk av fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks har avtatt de siste årene. Det er imidlertid nødvendig å beholde hjemmelen fordi enkelte tilbydere fortsatt bruker dette særlig ved tilbud

om kompliserte bedriftsløsninger. Selv om IP-telefoni har blitt normen for store bedriftskunder, finnes det kunder som baserer seg på større ISDN-tilknytninger over fiber for eksterntelefoni fra hovedkontorer og liknende. I slike tilfeller vil forvalg kunne være viktig også etter at kobbernettet nedlegges.

Forsalg til § 7-3 om krav til rimelig anmodning er ny som selvstendig bestemmelse, men tilsvarer samtidig i hovedsak gjeldende § 4-1 andre og tredje ledd med enkelte mindre justeringer i tråd med endringer i ekomdirektivet.

I § 7-4 foreslås enkelte mindre presiseringer i opplistingen av plikten til å offentliggjøre spesifisert informasjon i gjeldende § 4-6, i tråd med endringer i ekomdirektivet. Videre foreslås det å flytte hjemmelen til å pålegge endringer i standardtilbudet fra gjeldende fjerde ledd annet punktum til et nytt ledd for å synliggjøre myndighetens kompetanse. I tillegg er plikten til å utarbeide standardtilbud for fast aksessnett fjernet.

Forslag til § 7-5 om ikke-diskriminering viderefører gjeldende § 4-7 med enkelte presiseringer og omarbeidelser for å gjøre bestemmelsen lettere tilgjengelig. Bestemmelsens første og annet ledd hjemler myndighetenes adgang til å pålegge tilbyder å tilby samme eller likeverdige vilkår og kvalitet til konkurrerende tilbyder som til egen virksomhet. Å kunne pålegge ikke-diskriminering ved salg av tilgang til nett eller tjenester mellom egne og eksterne enheter som konkurrerer i samme nedstrøms marked, er særlig viktig overfor tilbyder med sterk markedsstilling som er vertikalt integrert. Bestemmelsens første og annet ledd hjemler også myndighetens adgang til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å behandle eksterne brukere likt, dette medfører et forbud mot å diskriminere mellom eksterne brukere.

Bestemmelsen åpner likevel for å tillate at tilfeller som ikke er like kan behandles ulikt, for eksempel dersom de eksterne tilgangskjøperne benytter ulik form for tilgang.

Ikke-diskriminering vil blant annet kunne innebære krav om samme funksjonalitet, eventuelt med andre tekniske løsninger.

Forslag til § 7-6 om regnskapsmessig skille videreføre i all hovedsak gjeldende § 4-8. Bestemmelsen reddykker samtidig krav som kan pålegges tilbyder med sterk markedsstilling. Hovedformålet med bestemmelsen er å sikre at transaksjoner mellom tilbydere, og imellom tilbyders egne ulike forretningsområder skjer på vilkår som legger forholdene til rette for utvikling av bærekraftig konkurranse, og forhindrer konkurransevridende krysssubsidiering. Bestemmelsen gir myndigheten kompetanse til å pålegge innføring av regnskapsmessig skille mellom ulike forretningsområder.

Forslag til § 7-7 viderefører myndighetens kompetanse til å pålegge pris- og regnskapsregulering på grossistnivå for tilbyder med sterk markedsstilling. På bakgrunn av spørsmål som har blitt reist i praksis foreslås to presiseringer i bestemmelsen i forhold til gjeldende rett § 4-9. For det første foreslås det presisert at adgangen til å pålegge prisforpliktelser også omfatter prisstruktur. For det annet foreslås det at det presiseres at myndigheten kan kreve at tilbyder retter prisene, og på hvilken måte slik retting skal skje. Departementet foreslår i § 7-8 å presisere at myndigheten ikke skal pålegge prisforpliktelser for terminering av tale i mobilnett eller fastnett etter § 7-7 dersom det i EØS er vedtatt felles maksimalpriser for terminering av tale i mobilnett eller fastnett. Det foreslås videre at det inntas en hjemmel i bestemmelsen til å fastsette forskrift for prisforpliktelser for terminering av tale i mobil- og fastnett for å kunne gjennomføre delegert rettsakt etter ekomdirektivet direktivet artikkel 75.

Forslag til § 7-9 om strukturelt og regnskapsmessig skille for ene- og særrettsvirksomheter viderefører i hovedsak gjeldende § 4-8 tredje ledd. Det presiseres i første ledd at

bestemmelsen omfatter ene- og særrettsvirksomhet både i Norge og i andre land i EØS. I første ledd nummer én presiseres det videre at tilbyder kan pålegges regnskapsmessig skille i tillegg til strukturelt skille som følger av nummer to. Av forslag til annet ledd følger det at ekommyndigheten kan fastsette forskrift og strukturelt og regnskapsmessig skille, herunder om unntak fra pliktene etter denne bestemmelsen basert på årlig omsetningsnivå.

Forslaget til bestemmelse § 7-10 er ny og innebærer et at tilbyder med sterk markedsstilling som utelukkende er aktiv i ett eller flere grossistmarkeder for elektronisk kommunikasjon, i utgangspunktet skal oppnå lettelser i reguleringen i forhold til om selskapet hadde vært aktivt både i grossistmarkeder og sluttbrukermarkeder for elektronisk kommunikasjon. Formålet er å sikre at reguleringen er forutsigbar, målrettet og tilpasset reguleringsbehovet.

Det følger av bestemmelsens første ledd at en slik tilbyder kun kan pålegges forpliktelser om tilgang og ikke-diskriminering, eller krav om rettferdige og rimelige priser. For å ha krav på en slik mildere regulering, er det nødvendig at den aktuelle tilbyderen er helt uavhengig fra all virksomhet i sluttbrukermarkeder. De nærmere vilkårene for at tilbyderen utelukkende er aktiv i ett eller flere slike grossistmarkeder følger av merknadene til bestemmelsen.

Bestemmelsens andre ledd fastslår at ekommyndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling ytterligere forpliktelser dersom myndigheten finner at vilkårene tilbyderen tilbyr kunder sine har ført til eller sannsynligvis vil føre til konkurranseproblemer til skade for sluttbrukerne. Bestemmelsen innebærer et tilleggskrav om at tilbyderen må tilby vilkår som ikke virker negativt på konkurransen i sluttbrukermarkeder for elektronisk kommunikasjon for å ha krav på den mildere reguleringen etter bestemmelsens første ledd.

Forslag til § 7-11 om prisregulering mv. av sluttbrukertjenester viderefører i sin helhet gjeldende § 4-10. Den foreslåtte bestemmelsen gir myndigheten hjemmel til å kunne pålegge tilbyder med sterk markedsstilling i sluttbrukermarkedene forskjellige krav til sluttbrukertjeneste. Slike krav kan blant annet omfatte krav til pris, transparens og ikke-diskriminering. Et grunnleggende krav for å kunne pålegge slike plikter er at plikter etter §§ 7-1 til 7-7, det vil si plikter på grossistnivå, ikke vil være tilstrekkelig for å legge til rette for bærekraftig konkurranse.

Forslag til § 7-13 viderefører gjeldende § 4-9 a om funksjonelt skille. Det foreslås en mindre presisering i forslag til § 7-13 slik at det fremgår at ekommyndigheten i tillegg til å pålegge funksjonelt skille, kan pålegge en eller flere plikter knyttet til tilgang til anleggsinfrastruktur, tilgang, offentliggjøring og standardtilbud, ikke-diskriminering, pris- og regnskapsregulering og strukturelt- og regnskapsmessig skille for ene- og særrettsvirksomheter.

Overgang fra eldre infrastruktur

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet artikkel 81 er ny og gjelder tilbyder med sterk markedsstillings planer om overgang fra eldre infrastruktur til mer moderne infrastruktur, for eksempel overgang fra tradisjonelle kobberbaserte aksessnett til fiberbaserte aksessnett. Artikkelen kan ses på som en videreføring av NGA-anbefalingen⁹.

Sentrale hensyn bak reguleringsbehovet er at tilgang til kobberaksessnettet fortsatt er en viktig innsatsfaktor for alternative operatører, og at konkurransen i markedet kan bli

⁹ Kommisjons anbefaling nr. 2010/572/EF av 20. september 2010 om regulert tilgang til neste generasjons aksessnett (NGA)

skadelidende dersom overgangen fra eldre til ny infrastruktur for eksempel favoriserer markedsutløpet til tilbyderer med sterk markedsstilling.

Gjeldende rett

Overgangen fra kobberbaserte aksessnett til ny og mer moderne infrastruktur har pågått en stund i Norge. Det vises blant annet til at Telenor i januar 2019 annonserte at selskapet ville avvikle det kobberbaserte aksessnettet innen utgangen av 2022. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har på bakgrunn av dette pålagt Telenor plikter knyttet til migreringen. Grunnlaget for pålegget var i gjeldende ekomlov §§ 4-1 og 4-6.

Nærmere om forslaget

Forslaget til bestemmelse i § 7-12 om overgang fra eldre infrastruktur tar først og fremst sikte på å regulere en gradvis utbygging av tradisjonelle kobberbaserte aksessnett med for eksempel moderne fiberbasert infrastruktur, men kan også være aktuell for andre og kommende overganger mellom ulike infrastrukturer.

Overgangen fra kobber til fiber har allerede pågått en stund i Norge, og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har gjennom vedtak pålagt Telenor plikter helt eller delvis er sammenfallende med plikter som kan pålegges i medhold av den nye bestemmelsen. Dette gjelder blant annet plikt til å utarbeide en migrasjonsplan for overgangen fra eldre til ny infrastruktur.

Første ledd pålegger tilbyder med sterk markedsstilling å varsle myndigheten om planer for å avvikle eller skifte ut infrastruktur. Det er viktig at slike planer varsles i god tid, både med hensyn til tilbydere som benytter tilgang til kobbernettet som en innsatsfaktor for å levere tjenester til egne sluttbrukere og sluttbrukere i sin alminnelighet.

Annent ledd angir hvilke plikter myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling ved avvikling eller utskiftning av infrastruktur. Sentrale plikter i denne sammenheng vil være utarbeidelse av en detaljert plan for overgangen og sikring av tilgang til alternative tilgangsprodukter av minst sammenlignbar kvalitet som tilgangsprodukter basert på den eldre infrastrukturen.

Dersom myndigheten finner at vilkårene i migreringsplanen er egnet for å sikre konkurransen og sluttbrukernes rettigheter, kan myndigheten etter tredje ledd oppheve tilgangsplikt til eldre infrastruktur. I motsatt fall, det vil si dersom planen ikke ivaretar de nevnte hensynene, kan myndigheten pålegge at tilgang til eldre infrastruktur ikke trekkes tilbake.

Konsultasjonsprosedyre - europeisk harmonisering

Europeisk harmonisering

Ekomdirektivet artikkel 32 om konsolidering av det indre marked for elektronisk kommunikasjon og artikkel 33 om fremgangsmåte for ensartet anvendelse av avhjelpende tiltak, inneholder regler om den europeiske harmoniseringen.

Innretningen av den sektorspesifikke konkurransereguleringen, der den nasjonale reguleringsmyndigheten i de ulike EØS-statene har kompetanse til å velge blant flere virkemidler for å bøte på den manglende konkurransen og stimulere til bærekraftig konkurranse når en tilbyder har sterk markedsstilling, har store fordeler, men gir også et potensiale for at reguleringen blir svært ulik i de forskjellige statene innenfor EØS.

Ekompakken fra 2002 introduserte derfor flere ulike harmoniseringstiltak, herunder

etableringen av ERG (European Regulators Group), for å bidra til å sikre en mer harmonisert bruk av det felleseuropeiske regelverket for elektronisk kommunikasjon innenfor EØS. Selv om disse tiltakene bidro til at reguleringen av det indre marked over tid ble mer ensartet, fremstod ekomarkedet i EØS i 2009 fremdeles som fragmentert og det var fortsatt betydelige forskjeller mellom medlemslandene med hensyn til reguleringspraksis. For å bøte på dette opprettet EU gjennom forordning (EF) nummer 1211/2009 i 2009 Sammenslutningen av europeiske reguleringsmyndigheter for elektronisk kommunikasjon (Body of European Regulators for Electronic Communications - BEREC). Samtidig endret EU sitt rammeverk fra 2002 gjennom vedtakelsen av to endringsdirektiv. BEREC og dets støttekontor har siden opprettelsen i 2009 bidratt positivt til en ensartet gjennomføring av det felles europeiske rammeverket. Men det er til tross for dette fortsatt en del forskjeller mellom medlemsstatene med hensyn til reguleringspraksis, noe som særlig påvirker selskaper som driver virksomhet på tvers av landegrensene eller er aktive i et betydelig antall medlemsstater. Samtidig som ekomdirektivet ble vedtatt, jf. kapittel 0, vedtok Europaparlamentet og Rådet en ny forordning om opprettelsen av BEREC (2018/1971), som erstattet forordningen fra 2009, jf. kapittel 0. Den nye forordningen styrker BERECs rolle, og BEREC tillegges en rekke nye oppgaver. BERECs mandat utvides også til å omfatte enkelte deler av frekvens- og nummerforvaltningen.

BERECs rolle i harmoniseringen

BEREC er en sammenslutning av europeiske tilsynsmyndigheter på området for elektronisk kommunikasjon. Det overordnede formålet med opprettelsen av BEREC er å sikre en ensartet anvendelse av det felleseuropeiske regelverket for elektronisk kommunikasjon og en harmonisert regulatorisk praksis, for derigjennom å bidra til utviklingen av et enhetlig indre marked på området for elektronisk kommunikasjon.

BEREC er et uavhengig, rådgivende organ uten myndighet til å ta beslutninger som er bindende for statene. BEREC har heller ikke rettslig status som egen juridisk person, men er delvis forankret i privatrett og delvis i EU-rett. Dette skiller organet fra typiske fellesskapsbyråer som er opprettet på andre områder i EU.

BERECs oppgaver og organisering

Det fremgår av den nye forordningen artikkel 4 at BEREC, i kraft av sin ekspertise, skal ha følgende oppgaver:

- bistå og gi råd til Kommisjonen, Parlamentet, Rådet eller nasjonale reguleringsmyndigheter på forespørsel, eller etter eget initiativ om tekniske spørsmål som gjelder elektronisk kommunikasjon innenfor sitt kompetanseområde,
- bistå og gi råd til Kommisjonen på forespørsel eller etter eget initiativ når det gjelder forberedelse av regulatoriske forslag innenfor området elektronisk kommunikasjon,
- avgi uttalelser på en rekke områder, herunder i transnasjonale konflikter, medlemsstatenes utkast til markedsregulering, mal for kontraktsammendrag og ved fastsetting av maksimale termineringspriser for fast- og mobiltelefoni,
- utarbeide retningslinjer om gjennomføringen av det felleseuropeiske regelverket blant annet når gjelder felles tilnærming for å møte transnasjonal sluttbrukerrettspørsel, felles kriterier for forvaltning av nummerressurser, parameter for kvaliteten på tjenester, nettnøytralitet og internasjonal gjesting i mobilnett,

- utarbeide retningslinjer på forespørsel fra Kommisjonen, Parlamentet, Rådet eller nasjonale reguleringsmyndigheter, eller etter eget initiativ for å sikre ensartet gjennomføring av det felleseuropeiske regelverket, særlig når det gjelder regulatoriske spørsmål som omfatter en signifikant andel medlemsland eller som inneholder et transnasjonalt element,
- der det er relevant, delta i fagfellevurderings forum når det gjelder utkast til frekvenstildelingsprosedyrer,
- delta i spørsmål som gjelder markedsregulering og konkurranse relatert til radiospektrum,
- foreta analyser av potensielle transnasjonale markeder og transnasjonal sluttbrukerretterspørsel, og
- utarbeide og administrere et register over notifiserte tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og –tjenester innenfor EU, og et register over nummer som er tillatt for bruk over landegrensene.

BEREC skal utføre sine oppgaver i tråd med prinsippene om uavhengighet, objektivitet og transparens og til riktig tid.

Til BERECs organisasjon fremgår det av artikkel 6 at BEREC skal bestå av "Board of Regulators" (styret) og av arbeidsgrupper. Styret utgjøres normalt av lederne for hver av de 27 reguleringsmyndighetene i medlemsstatene i EU. Kommisjonen skal delta i alle drøftinger, skal være representert på et tilstrekkelig høyt nivå og skal ikke ha stemmerett. Styret skal ledes av en formann utnevnt av dets medlemmer for ett år av gangen. Avstemninger skal som hovedregel avgjøres med simpelt flertall. I et nærmere angitte saker kreves det to tredjedels flertall så som i saker der BEREC vedtar uttalelser vedrørende utkast til markedsanalyse og SMP-vedtak notifisert av tilsynsmyndighetene.

BEREC-kontoret (The Agency of Support for BEREC)

Forordningen oppretter også et støttekontor, "The Agency of Support of BEREC" ("BERECs Office"). Dette er et permanent sekretariat. BEREC-kontoret er et fellesskapsorgan med status som juridisk person som skal yte faglig og administrativ bistand til BEREC (forberede saker). BEREC-kontoret har rettslig, administrativ og finansiell autonomi, og består av et forvaltningsstyre (Management Board) og en direktør. I forvaltningsstyret sitter én representant per medlemsland (samme som i styret) i tillegg til en representant fra Kommisjonen, alle med stemmerett. I henhold til artikkel 31 skal BEREC-kontoret ha det antall ansatte som anses nødvendig for å utføre oppgavene det er tillagt. Finansiering av BEREC-kontoret skjer i hovedsak over fellesskapsbudsjettet, men også ved frivillige bidrag fra medlemsstatene og/eller fra deres reguleringsmyndigheter. I tillegg åpner den nye forordningen for at BEREC-kontoret kan ta betalt for publikasjoner og andre tjenester det yter.

Gjeldende rett

Gjeldende ekomlov § 9-3 regulerer konsultasjonsprosedyren. Ot.prp. nummer 58 (2002-2003) om lov om elektronisk kommunikasjon kapittel 11 redegjorde for konsultasjonsprosedyren og kompetansefordelingen mellom Norge og EFTAs overvåkingsorgan (ESA) som fulgte av EUs felleseuropeiske regelverk for elektronisk kommunikasjon fra 2002 (ekompakken).

I henhold til gjeldende rett skal Nasjonal kommunikasjonsmyndighet når de har til hensikt å treffe et enkeltvedtak som gjelder avgrensning av markedet, markedsanalyser, tilgang og samtrafikk, pålegg om eller tilbaketrekking av forpliktelser for tilbydere med sterk markedsstilling, eller revisjon av samfunnsplagte tjenester, og vedtaket kan påvirke handelen mellom EØS-landene, først gjøre et begrunnet forslag til vedtak tilgjengelig for EFTAs overvåkingsorgan. EFTAs overvåkingsorgan skal gjøre forslaget tilgjengelig for Europakommisjonen og andre nasjonale reguleringsmyndigheter i EØS. EFTAs overvåkingsorgan kan kommentere forslaget innen en frist på én måned. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet skal ta hensyn til synspunkter som fremkommer fra andre nasjonale myndigheter, Kommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan når vedtaket treffes. Synspunktene fra andre reguleringsmyndigheter og fra Kommisjonen er ikke juridisk bindende. Synspunkter fra EFTAs overvåkingsorgan vil måtte anses retningsgivende for norske myndigheter, fordi EFTAs overvåkingsorgan vil kunne starte en traktatsbruddsak mot Norge hvis overvåkingsorganet mener vedtaket er i strid med EØS-avtalen. Når det planlagte vedtaket regnes for å være av særlig viktighet skjerpes konsultasjonsprosedyren. Dette gjelder dersom forslag til vedtak utpeker en tilbyder med sterk markedsstilling eller forsalg til vedtak definerer produkt- og tjenestemarked på en måte som avviker fra EFTAs overvåkingsorgans (Europakommisjonens) anbefalte liste over produkt- og tjenestemarkeder. Det er i tillegg et vilkår at vedtaket skal kunne påvirke handelen mellom EØS-landene og at EFTAs overvåkingsorgan mener at forslag til vedtak vil utgjøre en handelshindring eller for øvrig være i strid med fellesskapsretten. I slike tilfeller utvides tilbakemeldingsfristen til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet med to måneder. (Utvidelsen medfører at vedtaket ikke kan fattes i løpet av de to nye månedene.) I løpet av denne perioden kan EFTAs overvåkingsorgan kreve at utkast til vedtak trekkes tilbake. En slik beslutning skal ledsages av en detaljert og objektiv analyse/begrunnelse av hvorfor EFTAs overvåkingsorgan mener at det foreslåtte tiltak ikke skal gjennomføres, samt eventuelle forslag til endringer av utkastet til vedtak. EFTAs overvåkingsorgan fatter imidlertid ingen vedtak som får virkning for Norge, eller som retter seg mot norske selskaper. Det er Nasjonal kommunikasjonsmyndighet som har kompetansen til å fatte nasjonale vedtak.

I gjeldende rett er det også fastsatt en egen prosedyre hvis vedtak må fattes straks av hensyn til å sikre konkurransen eller ivareta brukernes interesser. Da kan det fattes midlertidige vedtak uten at konsultasjonsprosedyren følges, men da må prosedyren følges før endelig vedtak kan fattes.

Nærmere om den endrede konsultasjonsprosedyren

Ekomodirektivet artikkel 32 om konsolidering av det indre marked for elektronisk kommunikasjon og artikkel 33 om fremgangsmåte for ensartet anvendelse av avhjelpende tiltak, gir regler om den europeiske harmoniseringen, inkludert enkelte endringer i forhold til gjeldende rett.

Konsultasjonsprosedyren som følger av norsk rett ble endret og ytterligere forsterket gjennom revisjonen av EUs ekomregelverk og opprettelsene av BEREC i 2009 i EU, og innebærer at nasjonale reguleringsmyndigheter i enda større grad gjennom å samarbeide seg imellom, med Kommisjonen og med BEREC, skal bidra til utviklingen av det indre marked. Endringen i 2009 førte til at de nasjonale reguleringsmyndigheter skulle sende utkast til markedsvedtak til BEREC i tillegg til Kommisjonen og andre lands

reguleringsmyndighet. Nasjonale reguleringsmyndigheter skulle i størst mulig grad ta hensyn til Kommisjonens og BERECs eventuelle kommentarer (fase 1). Dersom Kommisjonen anså utkastet til tiltak som en hindring for det indre marked, eller ga uttrykk for alvorlig tvil i forbindelse med utkast til markedsanalyse og/eller foreslåtte virkemidler, skulle BEREC avgi en uttalelse til Kommisjonens innvendinger. Kommisjonen var forpliktet til å ta størst mulig hensyn til BEREC sine synspunkter i sin uttalelse eller avgjørelse (fase 2).

Denne ordningen videreføres og forsterkes i ekomodirektivet og i den nye BEREC-forordningen fra 2018. Det nye EU-regelverket legger fremdeles opp til at forslag til enkeltvedtak som kan få innvirkning på det indre marked og som gjelder definisjoner av forhåndsdefinerte markeder, markedsanalyser, pålegg om eller tilbaketrekking av forpliktelser for tilbydere med sterk markedsstilling, blir sendt til Kommisjonen, (eller til EFTAs overvåkingsorgan,) for konsultasjon som beskrevet ovenfor. Konsultasjonsprosedyren involverer BEREC slik at BEREC skal uttale seg før Kommisjonen overfor medlemsstatene enten uttaler seg eller ber om at vedtak ikke fattes, avhengig av hva saken gjelder (fase 1 eller fase 2) og om Kommisjonen er enig i forslag til vedtak.

Det er nytt i regelverket at dersom både BEREC og Kommisjonen gir uttrykk for alvorlig tvil om bruken av virkemiddel notifisert av en reguleringsmyndighet, skal BEREC og den aktuelle reguleringsmyndigheten sammen finne det mest passende og effektive virkemiddelet i det enkelte tilfelle (fase 2). Det er likevel opp til den nasjonale reguleringsmyndighet å avgjøre om de vil trekke tilbake, endre eller opprettholde sitt opprinnelige forslag om enkeltvedtak. Dersom BEREC derimot ikke deler Kommisjonens alvorlige tvil, eller ikke har noen uttalelse, skal Kommisjonen, etter å ha tatt størst mulig hensyn til BERECs eventuelle uttalelse, enten avgi en anbefaling om endring eller tilbaketrekking av notifikasjonen eller trekke tilbake uttalelsen om alvorlig tvil. Det er imidlertid den nasjonale reguleringsmyndigheten som har den formelle kompetansen til å fastsette det endelige vedtaket i begge tilfellene. Den nasjonale reguleringsmyndigheten skal informere BEREC om de endelige virkemidlene – enten de er endret eller trukket tilbake, eller vedtatt uten endringer. I det siste tilfellet skal reguleringsmyndigheten gi en nærmere begrunnelse for ikke å følge Kommisjonens anbefaling.

Konsultasjonsordningen utvides til å gjelde reguleringen om saminvestering i nye nett med svært høy kapasitet § 9-1 og § 10-3 om tilgang til nett og fasiliteter i og utenfor bygninger. BERECs rolle når det gjelder notifikasjonsprosedyren er stort sett uendret sammenliknet med ordningen om fulgte av forordningen fra 2009, bortsett fra at det innføres et såkalt "double-lock" i den nye forordningen på disse punktene i reguleringen. "Double-lock" medfører at Kommisjonen i saker som gjelder § 10-3 og § 9-1, dersom BEREC deler dens uttalelse om alvorlig tvil, kan pålegge den nasjonale reguleringsmyndigheten å trekke tilbake forslag til vedtak. Kommisjonens kompetanse utvides dermed noe, men under forutsetning av at BEREC, det vil si medlemsstatene, må være enig.

I henhold til de nye reglene kan Kommisjonen også gi anbefaling om endring eller tilbaketrekking av notifikasjonen. Formålet er å unngå inkonsistent markedsregulering av de ulike reguleringsmyndigheter som kan skade konkurransen på ekkomarkedet i EU. Dersom Kommisjonen, i nært samarbeid med BEREC, finner at et notifisert/foreslått virkemiddel av en reguleringsmyndighet vil hindre utviklingen av det indre marked på området for elektronisk kommunikasjon, kan Kommisjonen utferdige en anbefaling til den aktuelle reguleringsmyndigheten om å endre eller trekke tilbake det foreslåtte virkemiddelet.

De nasjonale reguleringsmyndighetene og Kommisjonen skal i størst mulig grad ta hensyn til BERECs uttalelser, anbefalinger, retningslinjer, råd og beste praksiser. Praksis siden 2009 har vist at BEREC har betydelig innflytelse overfor nasjonale reguleringsmyndigheter når det gjelder virkemiddelbruken. I tillegg er BEREC over tid blitt gitt stadig nye oppgaver som gjelder saker utenfor konsultasjonsprosedyren.

Gjennom ekomdirektivet styrkes BERECs rolle i tillegg til at BEREC blir tillagt ytterligere oppgaver, også innenfor områder hvor BEREC tradisjonelt ikke har hatt en rolle tidligere. Dette illustrerer et styrket samarbeid mellom Kommisjonen, BEREC og nasjonale reguleringsmyndigheter.

EØS/EFTA-statenes stilling

Det ble ikke oppnådd enighet om EØS/EFTA-landenes formelle deltakelse i BEREC etter den første BEREC-forordningen i 2009, og den såkalte 2009-pakken på ekomområdet ble derfor ikke innlemmet i EØS-avtalen. Det meste av 2009-pakken ble likevel gjennomført i norsk rett fra 1. juli 2013, for å sikre det norske markedet ikke ble hengende etter det europeiske. Rettsreglene som angikk BEREC ble imidlertid ikke foreslått inntatt i norsk rett. I forbindelse med den nye BEREC-forordningen har EØS/EFTA-landenes deltakelse i BEREC igjen vært gjenstand for forhandlinger med Kommisjonen gjennom utforming av en tilpasningstekst. Den nye forordningen legger til rette for at ekommyndigheter i EØS/EFTA-land kan delta i BEREC uten stemmerett. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har helt siden opprettelsen av BEREC fått delta uformelt i BEREC og dets arbeid gjennom en midlertidig samarbeidsordning, uten at den formelle deltakelsen har vært på plass. Nasjonal kommunikasjonsmyndighets markedsregulering følger imidlertid ikke BEREC-sporet. Forslag til markedsvedtak har i hele tidsperioden vært notifisert til EFTAs overvåkingsorgan etter gjeldende ekomlov § 9-3, og har ikke vært harmonisert gjennom BEREC.

For å sikre en ensartet anvendelse av det regulatoriske rammeverket og en harmonisert regulatorisk praksis i hele EØS, har det vært arbeidet for at nasjonale reguleringsmyndigheter fra EØS/EFTA-landene får anledning til å delta i BEREC på så lik linje med EU-medlemsstatene som mulig. Eventuelle forskjeller mellom markedsvedtak i EØS/EFTA-landene og EU-statene vil kunne ha negativ virkning på tilbydere av elektronisk kommunikasjon som opererer i både EØS/EFTA-land og EU-stater, og gjøre det vanskeligere for tilbydere å utvikle og tilby nye og bedre tjenester til sluttbrukerne i hele EØS. BEREC gjør også som nevnt ovenfor annet viktig arbeid på andre ekområder som ikke gjelder markedsreguleringen. For eksempel med å utarbeide nærmere retningslinjer for den detaljerte forståelsen av regelverket, utrede og anbefale gode europeiske ordninger for nettnøytralitet, gi retningslinjer for høyhastighets bredbånd, saminnvestering i nett med svært høy kapasitet mv. Medlemskap i BEREC uten stemmerett forutsettes å gi Nasjonal kommunikasjonsmyndighet mulighet til å delta fullt ut i dette arbeidet.

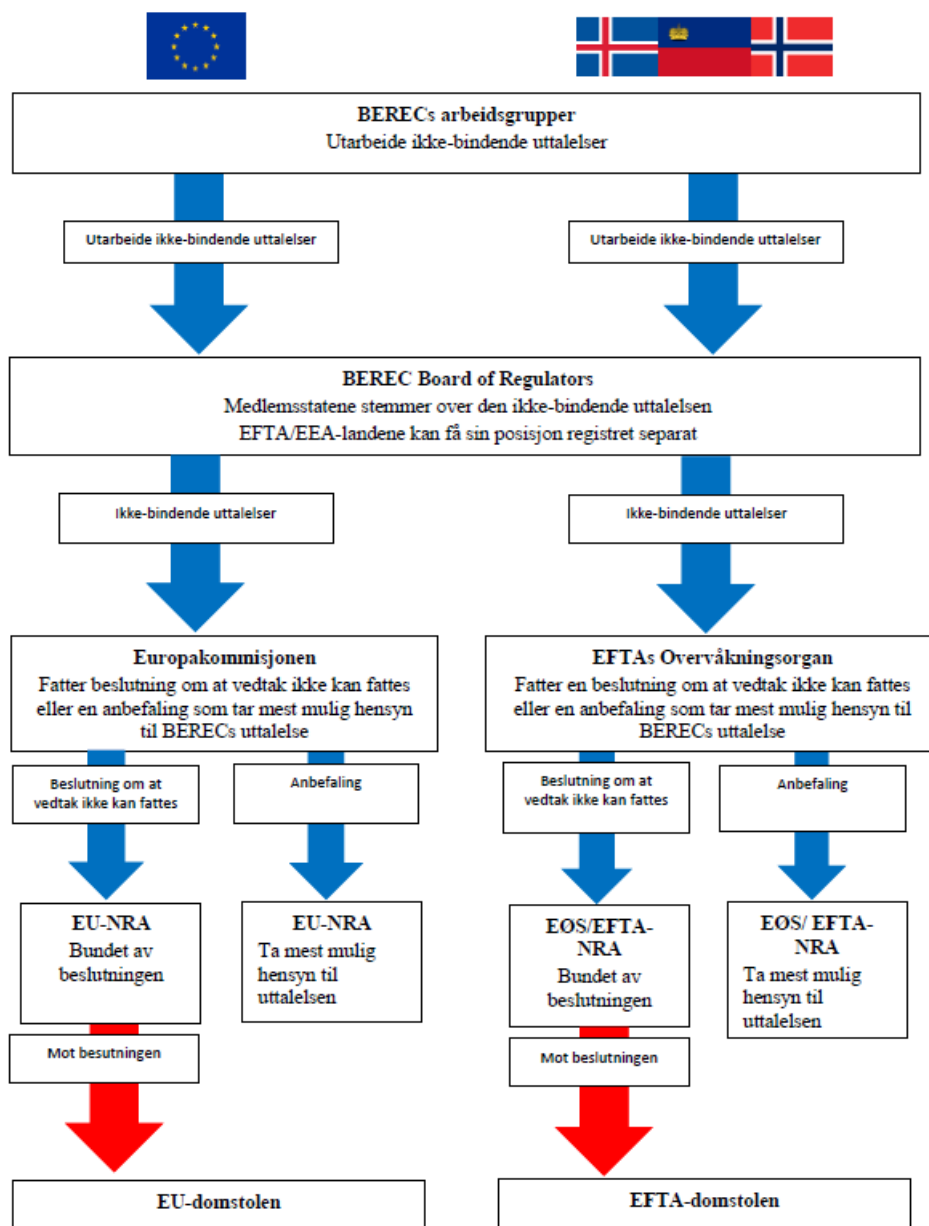
EU-siden og EØS/EFTA-landene har fremforhandlet en tilpasningstekst som er ment å ligge til grunn for innlemming av ekomdirektivet og BEREC-forordningen i EØS-avtalen. Tilpasningsteksten fikk tilslutning av Europarådet 28. juni 2021. Det legges opp til at nasjonale reguleringsmyndigheter i EØS/EFTA-landene, som fører tilsyn med markedene for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, skal delta fullt ut som medlem uten stemmerett i arbeidet til Board of Regulator, BERECs arbeidsgrupper og Management Board i BEREC-kontoret. EØS/EFTA-landene nasjonale reguleringsmyndigheter skal ha samme rettigheter og plikter som nasjonale reguleringsmyndigheter i EU-medlemsstatene. I saker

hvor BEREC avgir en uttalelse og det stemmes over denne, skal posisjonen til EØS/EFTA-statenes reguleringsmyndigheter registreres separat. EFTAs overvåkingsorgan skal ta størst mulig hensyn til uttalelser fra BEREC.

Det ligger dermed an til at Prosedyren for konsultering av utkast til markedsvedtak blir endret blant annet ved at BEREC gis en formell, rådgivende rolle, jf. artikkel 32 og 33 ekomdirektivet, også i forholdet til EØS/EFTA-landene. Nasjonal kommunikasjonsmyndighets notifikasjoner av utkast til vedtak om sterk markedsstilling og pålegg av virkemidler vil i så fall skulle sendes til BEREC, i tillegg til EFTAs overvåkingsorgan for konsultasjon. Til informasjon kan departementet opplyse om at norske myndigheter sammen med EØS/EFTA-statene har forsøkt å få opprettet en egen delgruppe av BEREC, bestående av EØS/EFTA-statene, som alene (uten de øvrige BEREC-statene) skulle ta stilling til utkast til enkeltvedtak som gjelder EØS/EFTA-landene. Dette har ikke ført frem.

Ordningen vi her presenterer følger EØS-avtalens to-pilar system så langt det har vært mulig å få til, samtidig som EØS/EFTA-statene gis mulighet til å påvirke saker som omhandler egne markedsvedtak.

Prosedyrene i ekomdirektivet artikkel 32 og 33



Forholdet til Grunnloven- foreløpig vurdering

Utgangspunktet er at overføring av myndighet til å utøve lovgivende, forvaltningsmessig eller dømmende myndighet med direkte internrettslig virkning i Norge krever vedtak med tre fjerdedels flertall etter Grunnloven § 115, eventuelt grunnlovsendring etter § 121. Etter sikker konstitusjonell praksis kan det gis samtykke til myndighetsoverføring som er «lite inngripende» etter Grunnloven § 26 annet ledd, se for eksempel St.prp. nr. 100 (1991–92) og Prop. 100 S (2015–2016). Overføring av myndighet til en internasjonal sammenslutning som kun binder Norge folkerettslig, krever ikke på tilsvarende måte bruk av fremgangsmåten i Grunnloven § 115, jf. paragrafens annet ledd. Myndighet til å forplikte Norge folkerettslig kan overføres etter reglene i Grunnloven § 26 annet ledd.

I dette tilfellet vil det ikke bli overført myndighet til å fatte vedtak med direkte virkning for private rettssubjekter. Det vil kun være tale om overføring av myndighet til å treffe vedtak med folkerettslig virkning. Det er vide rammer for staten til å overlate myndighet til å binde seg folkerettslig, til et internasjonalt organ.

I den grad et krav til nasjonale reguleringsmyndigheters uavhengighet i ekomdirektivet artikkel 8 medfører at Kongen, for markedsreguleringens vedkommende, er avskåret fra å instruere nasjonal reguleringsmyndighet når denne utfører oppgavene den er gitt, vil en adgang for EFTAs overvåkingsorgan til å treffe pålegg om tilbaketrekning av enkeltvedtak sammenholdt med Kongens plikt til å avstå fra å treffe pålegg om den samme typen spørsmål, innebære at det foreligger et visst inngrep i Kongens kompetanse etter Grunnloven § 3, og dermed en viss overføring av myndighet av internrettslig karakter. Ved vurdering av myndighetsoverføring som er knyttet til Grunnloven § 3, må det vurderes om overføringen er «lite inngripende».

Gjeldende kompetansefordeling mellom Norge, Europakommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan som beskrevet i kapittel 0, ble vurdert i kapittel 11 i Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) om ekomloven. Samlet sett ble forvaltningsmyndighet som ble overført den gang, ansett for å være på et saklig begrenset område, og totalt sett ikke av spesielt inngripende karakter eller omfang. Sett hen til statspraksis som hadde utviklet seg rundt disse spørsmålene, ble det vurdert at tilslutning til dette regelverket kunne besluttes etter Grl. § 26 annet ledd. Stortinget hadde ingen innvendinger til dette ved lovens vedtagelse. Når det gjelder endringene som er kommet til etter Stortingsbehandlingen i 2003, viser departementet til opprettelsen av BEREC ved forordning i 2009 og i videreføringen av BEREC i forordning 2018/1971. BEREC kan som nevnt over ikke fatte avgjørelser som er bindende verken for EU-medlemsstater eller for EFTA/EØS-statene. I henhold til konsultasjonsprosedyren i forordning 2018/1971 har BEREC derimot en rådgivende rolle (uttalelsesrett) overfor nasjonale reguleringsmyndigheter og derigjennom en indirekte innflytelse på markedsreguleringen og virkemiddelbruk i EØS. Departementet har vurdert om det såkalte "double-lock" som gir BEREC en mulighet til å hindre at Kommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan pålegger den nasjonale reguleringsmyndigheten å trekke tilbake forslag til vedtak, tilsier at BEREC nå innehar en kompetanse som gjør at BERECs rolle i forhold til nasjonal staten endres. BEREC kan imidlertid heller ikke i double-lock situasjoner fatte egne vedtak med virkninger for statene, de har kun en kontrollfunksjon der de kan hindre Kommisjonen (og EFTA overvåkingsorgan dersom dette tas inn i EØS-avtalen) å benytte sin kompetanse til å kreve at nasjonale vedtak ikke fattes.

Den endrede konsultasjonsprosedyren innebærer imidlertid at det vil kunne overføres noe mer rettslig kompetanse til EFTAs overvåkingsorgan i og med at EFTAs overvåkingsorgan kan be om at også utkast til markedsvedtak som gjelder §§ 9-1 og 10-3 skal trekkes tilbake dersom BEREC er enig, jf. "double lock" -situasjonen som beskrevet ovenfor. § 9-1 om saminvestering i nye nett med svært høy kapasitet er helt ny i ekomregelverket, mens 10-3 om tilgang til nett og fasiliteter i og utenfor bygninger er delvis ny, og er ikke i nåværende versjon i gjeldende rett inkludert i konsultasjonsprosedyren.

Departementet viser til at tilpasningsteksten nylig er blitt klarert, jf. ovenfor. Departementets foreløpige vurdering er at den aktuelle myndighetsoverføringen vil ligge innenfor rammene av det Stortinget kan samtykke til etter Grunnloven § 26 annet ledd. Departementet viser til at det vil være tale om overføring av myndighet til å treffe vedtak med folkerettslig virkning, og

på et avgrenset område. Den endelige vurderingen av de konstitusjonelle forholdene vil bli foretatt før lovproposisjonen fremlegges for Stortinget.

Tiltak som kan fremme utbygging av nett med svært høy kapasitet og lettelser for tilbyder med sterk markedsstilling

Saminvestering i nye nett med svært høy kapasitet

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet artikkel 76 er ny og åpner for at ekommyndigheten, under gitte forutsetninger, kan lette eller oppheve forpliktelser pålagt tilbyder med sterk markedsstilling dersom den relevante tilbyderen påtar seg forpliktelser om saminvesteringer i nye nett med svært høy kapasitet. De nye bestemmelsene gir tilbyder med sterk markedsstilling mulighet til selv å påvirke de forpliktelser tilbyderen pålegges som tilbyder med sterk markedsstilling, samtidig som den skal fremme etablering og bruk av nye nett med svært høy kapasitet. Artikkel 79 setter krav til fremgangsmåte for å gjøre et frivillig tilbud om saminvestering fra tilbyder med sterk markedsstilling bindende slik at det kan få rettsvirkning

Gjeldende rett

Gjeldende regulering inneholder ingen bestemmelse om saminvesteringer i nye nett med svært høy kapasitet.

Nærmere om forslaget

Departementet foreslår en ny bestemmelse § 9-1 om saminvesteringer i nye nett med svært høy kapasitet, som gjennomfører artikkel 76 og artikkel 79 nummer 3 annet avsnitt i ekomdirektivet. Sammen med forslag til §§ 9-2 og 9-3 regulerer disse bestemmelsene muligheten tilbyder med sterk markedsstilling har til å påta seg forpliktelser om saminvesteringer i nye nett med svært høy kapasitet, hvilke krav et tilbud om saminvestering må oppfylle og prosedyrene for å gjøre slike tilbud bindende.

Bestemmelsens første ledd åpner for at tilbyder med sterk markedsstilling kan tilby å påta seg forpliktelser om saminvesteringer i forbindelse med etablering av i nye nett med svært høy kapasitet som består av fiberoptiske elementer frem til sluttbrukers eiendom eller frem til en basestasjon. I henhold til den foreslåtte bestemmelsens annet ledd, må det være inngått minst én avtale om å saminvestere og tilbudet må oppfylle kravene som følger av forslag til § 9-2, for at ekommyndigheten skal kunne gjøre et slikt tilbud bindende. Av forslag til § 9-2 fremgår det at tilbudet om saminvestering må være åpent for alle tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett eller -tjenester når som helst i løpet av nettets levetid og gjøre det mulig for andre medinvestorer å konkurrere effektivt på lang sikt i underliggende sluttbrukermarkeder hvor tilbyder med sterk markedsstilling er tilstede. Tilbudet skal omfatte rettferdige, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår som gir tilgang til hele nettets kapasitet i den grad det er underlagt saminvestering, fleksibilitet i verdi og tidspunkt for hver medinvestors deltakelse, muligheten til å øke slik deltakelse i fremtiden, og gjensidige rettigheter gitt av medinvestorene etter etablering av infrastrukturen.

Videre må myndigheten vurdere om tilbudet offentliggjøres i god tid, og dersom selskapet ikke er et rent grossistselskap, jf. forslag til § 7-10, minst seks måneder før utbygging av det

nye nettet starter. Myndigheten må også avgjøre om tilbudet betyr at tilbydere om anmoder om tilgang, men som ikke deltar i saminvesteringen fra begynnelsen, kan få samme kvalitet, hastighet, og mulighet til å nå sluttbrukere som før utbyggingen. Tilbudet skal på sikt gi tilgang til nett med svært høy kapasitet tilpasset utviklingen i sluttbrukermarkedet og på vilkår som opprettholder insentivene til å saminvestere.

Det følger videre av forslag til første ledd at tilbudet skal være bindende for minst syv år. Myndigheten kan i denne perioden ikke pålegge andre forpliktelser etter forslag til kapittel 7 for den delen av nettet som saminvesteringen gjelder med mindre særlig tilfeller likevel skulle tilsi det. Med særlige tilfeller menes her vesentlige konkurranseproblemer i bestemte markeder som ikke kan avhjelpest på annet vis. Myndigheten kan i slike tilfeller pålegge, opprettholde eller endre forpliktelser etter forslag til § 6-4.

Myndigheten kan etter forslag til fjerde ledd pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å fremlegge årlig samsvarserklæring om overholdelse av forpliktelsene om saminvestering.

Frivilling utskillelse av aksessnett

Ekomodirektivet

Ekomodirektivet artikkel 78 omhandler frivillig utskillelse av aksessnett. Tilbyder med sterk markedsstilling skal informere myndigheten på forhånd dersom tilbyder planlegger å overføre rådigheten over hele eller vesentlige deler av sitt aksessnett til annet eierskap eller til en separat forretningsenhet. Det presiseres i artikkelen at tilbyder med sterk markedsstilling som planlegger å skille ut aksessnettet, skal informere myndigheten om dette minst tre måneder før utskillelsen iverksettes. Tilbyder skal også varsle myndigheten om eventuelle endringer i slike planer og om resultatet av prosessen.

Tilbyder med sterk markedsstilling kan også frivillig påta seg forpliktelser knyttet til tilgang i en overgangsperiode etter at aksessnettet er skilt ut, for å tilrettelegge for effektiv og ikke-diskriminerende tilgang for tredjeparter. Det stilles også krav til hva et slikt tilbud som minimum skal omfatte. Tilbudet må inneholde tilstrekkelig detaljert informasjon slik at tilsynsmyndigheten kan vurdere effekten på eksisterende regulatoriske forpliktelser. For å vurdere effekten på regulatoriske forpliktelser, skal tilsynsmyndigheten gjennomføre en markedsanalyse av de forskjellige markedene med tilknytning til aksessnettet. Myndigheten skal på grunnlag av markedsanalysen pålegge, opprettholde, endre eller oppheve forpliktelser og kan samtidig fastsette at et tilbud skal gjøres helt eller delvis bindende. Forpliktelsene kan utvides utover den maksimale perioden for markedsanalyse. Myndigheten skal overvåke gjennomføringen av forpliktelsene den har gjort bindende og skal vurdere en forlengelse av dem når den opprinnelige perioden som de ble tilbudt for å ha utløpt.

Gjeldende rett

Gjeldende § 3-5 pålegger tilbyder med sterk markedsstilling en informasjonsplikt ved utskillelse av aksessnett. Bestemmelsen innebærer at tilbyder med sterk markedsstilling har en plikt til å informere myndigheten dersom tilbyder planlegger å skille ut hele eller vesentlige deler av sitt aksessnett til annet eierskap eller til forretningsenhet organisert som ved funksjonelt skille etter gjeldende § 4-9a. Bestemmelsen skal sikre at myndigheten får informasjon på et tidlig tidspunkt om endringer i markedsforhold som kan ha betydning for reguleringen, herunder for bruk av virkemiddel ved regulering av tilbyder med sterk markedsstilling. Bestemmelsen innebærer at myndigheten har en plikt til å vurdere

transaksjonens virkninger for gjennomførte markedsanalyser og pålagte virkemidler, herunder eventuelt gjennomføre nye markedsanalyser.

Nærmere om forslaget

Forslag til § 9-4 om frivillig utskillelse av aksessnett viderefører gjeldende § 3-5 med enkelte presiseringer i tråd med endringer som følger av ekomdirektivet.

Av den foreslåtte bestemmelsens første ledd følger det at tilbyder med sterk markedsstilling skal gi beskjed til myndigheten minst tre måneder i forveien dersom tilbyder planlegger å overføre hele eller vesentlige deler av sitt aksessnett til annet eierskap eller til en separat forretningsenhet. Tilbyder må også varsle myndigheten om eventuelle endringer i slike planer og om det endelige resultatet av prosessen.

For å sikre effektiv og ikke-diskriminerende tilgang for tredjeparter, kan tilbyder i følge annet ledd frivillig påta seg forpliktelser knyttet til tilbyders nett i en gjennomføringsperiode etter at aksessnettet er skilt ut. Tilbudet skal være tilstrekkelig detaljert med hensyn til blant annet tidsplan, gjennomføring og varighet. Myndigheten skal gjennomføre en markedsanalyse av de forskjellige markedene med tilknytning til aksessnettet for å vurdere effekten av den planlagte utskillelse og eventuelle friville forpliktelser.

Myndigheten skal i henhold til bestemmelsens tredje ledd gjennomføre markedsanalyse av de forskjellige markedene med tilknytning til aksessnettet for å vurdere effekten av den planlagte utskillelse og eventuelle tilbud, og skal pålegge, opprettholde, endre eller trekke tilbake plikter på bakgrunn av analysen, jf. fjerde ledd. Myndigheten kan også fastsette at tilbudet skal gjøres helt eller delvis bindende.

Bestemmelsen femte ledd slår fast at myndigheten kan fastsette hvor lenge forpliktelsen skal være bindende og at myndigheten skal vurdere om forpliktelser som er gjort bindende for en bestemt periode, skal forlenges når den opprinnelige tidsperioden utløper.

Tilrettelegging for infrastrukturutbygging

Plikt til samlokalisering for tilbydere

Ekomdirektivet

Av ekomdirektivet artikkel 44 fremgår det at myndigheten, for å verne miljø, folkehelse, offentlig sikkerhet eller for å oppfylle mål for by- og arealplanlegging, kan pålegge tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett eller tilhørende fasilitet som får rett til ekspropriasjon eller annen lovbestemt tilgang, plikt til å gi annen tilbyder uten tilsvarende rett adgang til samlokalisering eller felles bruk av nettdeler og tilhørende fasiliteter. Dette kan bare skje i særlige områder der slik felles bruk anses å være nødvendig for å nå målene. Myndigheten kan ilegge felles bruk av eiendom, bygninger, inkludert ledningsnett i bygninger, master, antenner, tårn og andre støttekonstruksjoner, stolper, kabelkanaler, rør, inspeksjonskammer, kummer eller fordelerskap. Det kan utpekes en nasjonal myndighet til å utføre oppgaven med å samordne og fungere som sentral informasjonstjeneste. Det kan videre fastsettes nærmere regler for fordeling av kostnadene ved felles bruk av ressurser eller eiendom og ved samordning av offentlige bygge- og anleggsarbeider.

Gjeldende rett

Ekomloven § 4-4 første ledd inneholder regler om at myndigheten kan pålegge tilbyder som får rett til ekspropriasjon etter loven plikt til å gi annen tilbyder uten tilsvarende rett adgang til samlokalisering.

Myndigheten kan videre etter gjeldende § 4-4 tredje ledd pålegge plikt til samlokalisering når hensynet til effektiv bruk av ressurser, hensynet til helse, miljø, sikkerhet eller andre samfunnsmessige hensyn tilsier at duplisering av infrastruktur bør unngås.

Nærmere om forslaget

Økt felles bruk av ressurser kan senke miljøkostnaden ved å bygge ut infrastruktur for elektronisk kommunikasjon og bidra til å nå mål som gjelder folkehelse, offentlig sikkerhet og by- og arealplanlegging. For å sikre tilgang til eller utbygging av et nett på en rettferdig, effektiv og miljømessig ansvarlig måte, foreslås det i § 10-2 en hjemmel for myndigheten til å pålegge tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett eller tilhørende fasilitet en plikt til å gi annen tilbyder adgang til samlokalisering eller felles bruk av nettdeler og tilhørende fasiliteter. Et eventuelt pålegg om samlokalisering eller felles utnyttelse, forutsetter at den aktuelle tilbyderen har rett til ekspropriasjon etter forslag til § 10-1 eller annen lovbestemt tilgang, og at tilbydere som ber om tilgang ikke har tilsvarende rett.

Tilgang til nett og fasiliteter i og utenfor bygninger

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet artikkel 61 nummer 3 inneholder nye regler om såkalt symmetrisk tilgangsregulering. Symmetrisk tilgang gjelder primært for den delen av nettet som befinner seg inne i eller like utenfor bygninger. Dersom det er konkurransemessige grunner til det, for eksempel skalafordeler, åpner artikkelen også for tilgang mer sentralt i nettet. Dette kan legge til rette for større grad av felles utnyttelse av bredbåndsnett og økt konkurranse i bredbåndsmarkedet.

De nye reglene åpner med andre ord for at nasjonale tilsynsmyndigheter, som supplement til den allerede gjeldende SMP-reguleringen, kan pålegge tilbydere som ikke har sterk markedsstilling, tilgangsforspliktelser.

I henhold til artikkel 61 nummer 3 første ledd kan nasjonale reguleringsmyndigheter, etter en rimelig anmodning pålegge forpliktelser om å gi tilgang til ledningsnett, kabler og tilhørende anlegg inne i bygninger eller opp til det første konsentrasjonspunktet eller fordelingspunktet bestemt av den nasjonale tilsynsmyndighet, hvis dette punktet ligger utenfor bygningen.

Myndigheten kan pålegge at det gis slik tilgang dersom duplisering av infrastruktur er vanskelig å gjennomføre eller ikke er samfunnsøkonomisk effektivt.

Etter artikkel 61 nummer 3 annet ledd kan pålegg om tilgang under særlige omstendigheter utvides til å gjelde forbi det første konsentrasjons- eller distribusjonspunktet og videre inn i nettet. Det fremgår videre av tredje ledd at adgangen til å pålegge slike tilgangsforspliktelser er begrenset dersom slike tilgangsforspliktelser for eksempel kan være til skade for utbygging av nye nett, særlig ved små lokale prosjekter.

Bestemmelsene er ment å regulere situasjoner der tilbydere ikke har fungerende alternativer til ledningsnett, kabler og tilhørende ressurser i bygninger eller frem til første konsentrasjons- eller distribusjonspunkt. Nevnte infrastruktur blir dermed en flaskehals med hensyn til

mulighetene til å konkurrere om å tilby tjenester til sluttbrukerne i slike bygninger. Formålet med bestemmelsen er å fremme effektiv konkurranse til beste for sluttbrukerne. Tilgangsforpliktelser etter bestemmelsen kan ilegges tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett eller eiere av slike nett, og det er som nevnt innledningsvis ikke et vilkår at de som ilegges forpliktelser etter bestemmelsen har sterk markedsstilling. Det fremgår av ekomdirektivet at BEREC innen 21. desember 2020 skal offentliggjøre retningslinjer for å fremme en ensartet anvendelse av blant annet kriteriet «første konsentrasjonspunkt eller forgreningspunkt». BEREC offentliggjorde retningslinjene 10. desember 2020¹⁰.

Nærmere vurderinger av symmetrisk tilgangsregulering

Menon Economics og Analysys Mason har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeidet rapporten «Økonomiske vurderinger av symmetrisk tilgangsregulering i bredbåndsmarkedet».

Menon Economics og Analysys Mason har i lys av at symmetrisk tilgangsregulering potensielt kan påvirke lønnsomheten ved utbygging av ny infrastruktur, vurdert om slik regulering kan virke dempende på viljen til å investere i ny infrastruktur. I rapporten peker Menon Economics og Analysys Mason på forhold i det norske bredbåndsmarkedet som taler for at symmetrisk tilgangsregulering vil bli lite brukt. For eksempel det forholdet at det i Norge i all hovedsak er bygningseierne i fellesboliger, næringsbygg mv. som eier infrastrukturen i bygningene og at disse eierne allerede har insentiver til å legge til rette for konkurranse. Selv om de mener at symmetrisk tilgangsregulering kan bli lite brukt, mener Menon Economics og Analysys Mason likevel at den nye reguleringen kan påføre utbyggerne av infrastruktur «noe økt investeringsrisiko, som kan svekke investeringsinsentivene, om enn midlertid». Menon Economics og Analysys Mason mener dette er et moment som bør hensyntas ved implementeringen av artikkel 63 nummer 3 i norsk rett.

Når det gjelder de nærmere vurderingene Menon Economics og Analysys Mason har foretatt i forbindelse med oppdraget, viser departementet for øvrig til rapporten i sin helhet som er vedlagt dette høringsnotatet.

Gjeldende rett

Gjeldende regulering av tilbydere av sterk markedsstilling og tilgangsforpliktelser (SMP-reguleringen) er nærmere beskrevet ovenfor i kapittel 5.1 og 5.2.

Ekomloven § 4-4 annet ledd fastsetter at myndigheten kan pålegge enhver kabeleier plikt til felles utnyttelse av kabler i bygning eller til første tilkoblingspunkt hvor dette er plassert utenfor bygning, når duplisering av slik infrastruktur er vanskelig å gjennomføre, eller ikke er samfunnsøkonomisk effektivt. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har så langt ikke benyttet bestemmelsen til å pålegge kabeleiere plikt til felles utnyttelse av kabler.

En annen bestemmelse i dagens ekomlovgivning som kan ha relevans for vurderinger knyttet til implementeringen av tilgangsbestemmelsen i ekomdirektivet artikkel 61 nummer 3 i norsk rett er ekomforskriften § 9-1, tredje ledd. Denne bestemmelsen inneholder krav til utforming av tilknytningspunkt til privat elektronisk kommunikasjonsnett, slik at mer enn ett elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes for tilbud om offentlig elektronisk

¹⁰ https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/9723-berec-guidelines-on-the-criteria-for-a-c_0.pdf

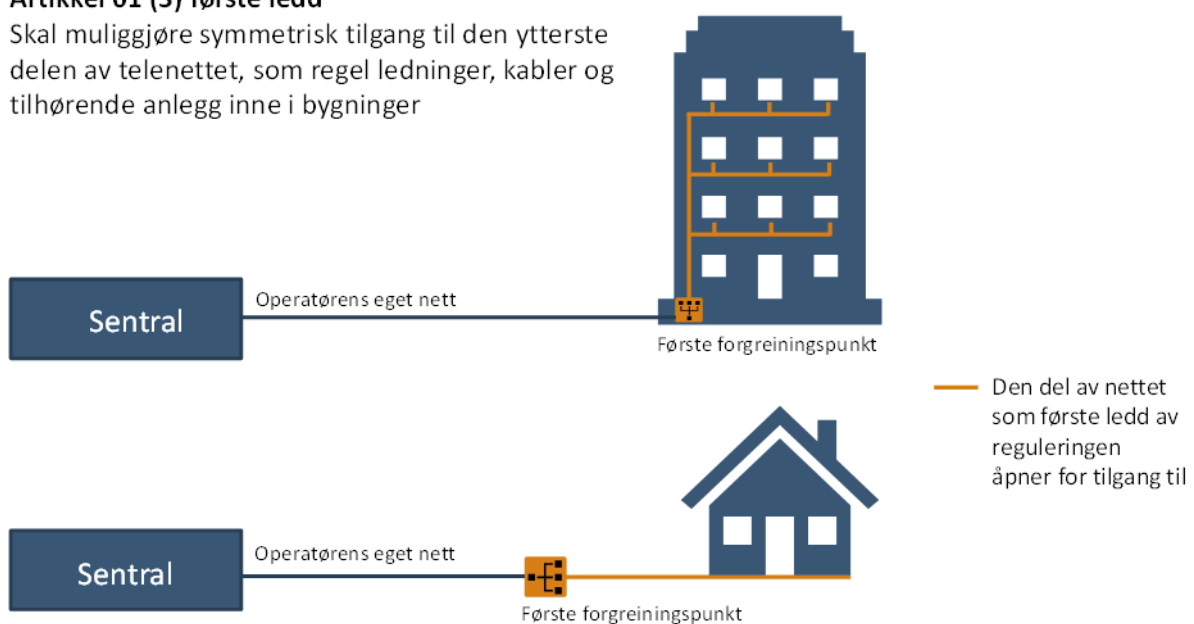
kommunikasjonstjeneste kan kobles til punktet. Bestemmelsen suppleres av bredbåndsutbyggingslovens bestemmelser om tilgang til fysisk infrastruktur som kan benyttes til utbygging av nye bredbåndsnett. Tilgangsbestemmelsene i bredbåndsutbyggingsloven gjelder kun tilgang til passive deler av infrastrukturen, og omfatter ikke tilgang til aktive elementer i elektroniske kommunikasjonsnett eller elektroniske kommunikasjonstjenester, for eksempel overføringskapasitet. Bredbåndsutbyggingsloven omfatter heller ikke tilgang til mørk fiber. Bredbåndsutbyggingsloven inneholder bestemmelser i for eksempel i § 14 om at eier eller den som har bruksrett til tilkoblingspunkt eller fysisk infrastruktur i bygninger med flere bruks- eller eierseksjoner skal imøtekomme enhver rimelig anmodning fra bredbåndsutbygger om tilgang til slik infrastruktur.

Nærmere om forslaget

Forslag til § 10-3 om tilgang til nett og fasiliteter i og utenfor bygninger gjennomfører ekomodirektivet artikkel 61 nummer 3. Første ledd åpner for at nasjonale myndigheter kan kreve at tilbydere eller en eier av et elektronisk kommunikasjonsnett gir tilgang til ledninger, kabler eller tilhørende anlegg (skap, utstursrom, strømforsyning eller lignende) som er plassert inne i bygninger eller opp til et forgreiningspunkt som ligger utenfor bygningen. Dette punktet skal være så nær sluttbrukeren som mulig, og omtales som den ytterste delen av nettinfrastrukturen. Hvor det første forgreiningspunktet er, avhenger blant annet av bygningstype og utbyggers nettarkitektur. I en boligsammenslutning som for eksempel et borettslag, kan forgreiningspunktet befinne seg i kjelleren, mens det for en enebolig typisk kan befinne seg ute på gaten, i nærmeste kum. I spredt bebygde strøk kan det være lengre til første forgreiningspunkt. Betingelser for å gi slik tilgang er at det er fysisk vanskelig eller samfunnsmessig ulønnsomt å legge nye kabler i bygningen. Dette betyr at selv om en symmetrisk tilgangsbestemmelse vil gi alle tilbydere ha rett til å be om tilgang til andre tilbyderes nettinfrastruktur, vil ikke alle nødvendigvis vil få tilgang.

Artikkel 61 (3) første ledd

Skal muliggjøre symmetrisk tilgang til den ytterste delen av telenettet, som regel ledninger, kabler og tilhørende anlegg inne i bygninger



Figur 1.2 Tilgang til ytterste delen av nettinfrastrukturen i tettbeboede strøk

Kilde: Menon Economics og Analysys Mason, 2020

Infrastrukturen som ekommyndighetene kan inkludere som en del av tilgangsplikten, omfatter selve nettet eller tilhørende utstyr (skap, utstysrom, strømforsyninger eller lignende), tilknyttede tjenester (IT-systemer, tjenester eller lignende). Merk at det kan være andre enn tilbyderne som disponerer over "tilknyttede tjenester".

Etter annet ledd kan myndigheten fastsette vilkår for tilgang. Vilkårene som kan fastsettes sammenfaller i høy grad med vilkår som kan pålegges tilbydere med sterk markedsstilling, og praksis knyttet til vilkår i SMP-reguleringen må antas å kunne ha en overføringsverdi til symmetrisk regulering av tilbydere.

Tredje ledd gjør det mulig for ekommyndighetene å utvide tilgangsplikten etter første ledd til å omfatte en større del av nettet. Dette er mer inngripende enn tilgang etter første ledd og krever for et det første at tilgang frem til det første forgreiningspunktet ikke er tilstrekkelig til å møte store og varige økonomiske eller fysiske hindringer for etablering av et parallelt nett. For det andre må hindringene også begrense konkurransen for sluttbrukere betydelig. Dersom disse vilkårene er til stede, åpnes det for at tilgangen kan utvides til et punkt i nettet som gir tilgang til flere sluttbrukere enn tilgang basert på første ledd. Tredje ledd åpner samtidig for at tilgangen kan være fysisk eller virtuell, i motsetning til første ledd, som kun omhandler aktiv eller passiv fysisk tilgang. Tilgangen skal legges så nære sluttbruker som mulig, men den skal samtidig samle et tilstrekkelig antall sluttbrukerforbindelser til at det er kommersielt attraktivt for en effektiv tilgangssøker. Utover dette skal betingelsene være rimelige for den part som pålegges tilgang. Hvilket punkt som kan regnes som kommersielt attraktivt for en effektiv tilgangssøker, avhenger i stor grad av bebyggelsen i området, se figur under. I tettbebodde strøk kan tilgang til et leilighetsbygg være nok til å gjøre det kommersielt attraktivt, mens det i spredtbygde strøk kan være nødvendig med aggregering av flere forgreiningspunkter for at tilgangen kan regnes som kommersielt attraktivt.

— Den del av nettet som andre ledd av reguleringen åpner for tilgang til

I tettbebodde strøk kan det være inne i bygninger, til det første forgreiningspunktet



I områder med enkeltboliger kan det være i et samlingskap ute på veien, som kombinerer flere boliger



I spredtbygde strøk kan det være et punkt lengre inn i nettet, f.eks. nære eller i en sentral



Figur 1.3 Illustrasjon av «kommersielt attraktive punkter» ved fysisk tilgang til andre tilbyderes nett, for ulike typer bebyggelse

Kilde: Menon Economics og Analysys Mason, 2020.

Myndighetens kompetanse til å utvide tilgangsforskriften har noen begrensninger. Disse fremgår av forslag til bestemmelse fjerde og femte ledd. Myndigheten vil for eksempel ikke kunne utvide tilgangsforskriften dersom den kan være til skade for utbygging av nye nett, særlig ved små lokale prosjekter. BERECs retningslinjer "...on the Criteria for a Consistent Application of Article 61 (3) EEC" av 10. desember 2020 inneholder relevante kriterier for å vurdere hvilke netttutbygginger som kan anses for å være nye og for å være små.

Tilgang til infrastruktur for mobile tjenester

Ekomodirektivet

Ekomodirektivet artikkel 61 nummer 4 inneholder en ny bestemmelse som gir adgang til i visse tilfeller å pålegge plikt til felles utnyttelse av passiv infrastruktur for mobile tjenester, eller plikt til å inngå avtale om tilgang til lokale nettgjestingstjenester. Denne nye bestemmelsen gir adgang til pålegg av slike forpliktelser uavhengig av status som tilbyder med sterk markedsstilling.

Gjeldende rett

Plikt til felles utnyttelse av infrastruktur kan i dag pålegges aktør med sterk markedsstilling. Gjeldende ekomlov har ikke noen tilsvarende bestemmelse for tilbyder uten sterk markedsstilling. Det er imidlertid ikke noe til hinder for at slike løsninger avtales på frivillig basis, innenfor rammene av den alminnelige konkurranseretten.

Nærmere om forslaget

Felles utnyttelse av passiv infrastruktur, innenfor rammene av konkurransereglene, kan være nyttig for å fremme tilgang for alle, ikke minst i spredte bygde strøk. Departementet foreslår i § 10-5 at når det er nødvendig for å sikre det lokale tilbudet av tjenester som bruker radiofrekvenser, kan myndigheten pålegge passiv utnyttelse infrastruktur eller plikt til å inngå avtale om tilgang til lokale nettgjestingstjenester. Dette forutsetter at tre vilkår er oppfylt. For det første at det ikke er bærekraftige alternative tilgangsmuligheter tilgjengelige på rettferdige og rimelige vilkår. Det må for det andre fremgå av tillatelsen til bruk av radiospektrum at slik forpliktelse kan være aktuelt å pålegge. Pålegg av slik forpliktelse vil først og fremst være aktuelt for fremtidige frekvenstildelinger. For det tredje er det et vilkår at det er knyttet uoverstigelige hindre til markedsbasert utbygging, og at sluttbrukernes tilgang derfor er sterkt begrenset.

Videre følger det av tredje ledd at myndigheten i særskilte tilfeller kan pålegge plikt til felles utnyttelse av aktiv infrastruktur. Et slikt pålegg forutsetter, i likhet med pålegg etter første ledd, at det er uoverstigelige hindringer knyttet til markedsbasert utbygging av infrastruktur basert på radiospektrum, og sluttbrukernes tilgang til nett eller tjenester derfor er sterkt begrenset eller fraværende. I tillegg forutsettes det at det ikke er tilstrekkelig å gi tilgang til passiv infrastruktur for å bøte på problemet.

Bestemmelsen i § 10-5 utfyller reglene om samlokalisering som nevnt i kapittel 8.1, men har andre vilkår og gir til dels andre rettigheter.

Småcellebasestasjoner

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet artikkel 57 inneholder regler om bruk og drift av småcellebasestasjoner. Formålet med bestemmelsen er å legge til rette for utrulling av småcellebasestasjoner, blant annet i forbindelse med etablering av 5G-nett.

Etter artikkel 57 nummer 1 skal myndigheten sikre at etablering av småcellebasestasjoner ikke er gjenstand for individuelle tillatelser knyttet til byplanlegging eller andre individuelle forhåndstillatelser. Eventuelle regler skal være ensartet på nasjonalt nivå. Det kan stilles krav om forutgående individuell tillatelse til etablering av småcellebasestasjoner på bygninger eller på steder av arkitektonisk, historisk eller naturmessig verdi, som er vernet i henhold til nasjonal rett, eller om det er nødvendig av hensyn til offentlig sikkerhet.

Europakommisjonen har i tråd med artikkel 57 nummer 2 vedtatt en gjennomføringsrettsakt (EU) 2020/1070 som angir nærmere fysiske og tekniske egenskaper for småcellebasestasjoner (trådløse aksesspunkter).

I henhold til artikkel 57 nummer 4 har tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett rett til tilgang til fysisk infrastruktur som kontrolleres av offentlige myndigheter, og som er teknisk egnet til at være vært for småcellebasestasjoner, eller som er nødvendig for å koble slike småcellebasestasjoner til et transportnett. Fysisk infrastruktur kan være bygninger og gateinventar som for eksempel lysmaster, gateskilte, trafikklys, reklameskilt og buss- og trikkeholdeplasser og t-banestasjoner. Medlemsstatene skal der det er relevant anvende fremgangsmåtene som er vedtatt i samsvar med europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) nr. 2024/61 om tiltak for å redusere kostnadene ved utbygging av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon (bredbåndsutbyggingsdirektivet).

Gjeldende rett

Ekomloven inneholder ikke bestemmelser om småcellebasestasjoner.

Reglene om tilgang til innplassering av småcellebasestasjoner på fysisk infrastruktur som innføres i ekomdirektivet, minner imidlertid om reglene om tilgang til fysisk infrastruktur som ble innført med bredbåndsutbyggingsloven, som gjennomfører bredbåndsutbyggingsdirektivet. Det fremgår av fortale nummer 140 i ekomdirektivet at reglene om tilgang til innplassering av småcellebasestasjoner på fysisk infrastruktur supplerer reglene i direktiv 2014/61/EU.

Reglene i bredbåndsutbyggingsloven gjør det mulig for bredbåndsutbygger å få tilgang til andre nettoperators eksisterende fysiske infrastruktur for å etablere høyhastighetsnett. Disse reglene er imidlertid begrenset til passiv fysisk infrastruktur som inngår i et nett og som eies eller benyttes av en nettoperør, herunder eksempelvis tilbyder av elektroniske kommunikasjonsnett eller -tjenester, energiselskaper, og andre forsyningselskaper. Det er dermed en rekke fysisk infrastruktur og gateinventar, som eies eller benyttes av offentlige myndigheter, som faller utenfor anvendelsesområdet for direktiv 2014/61/EU og bredbåndsutbyggingsloven.

Nærmere om forslaget

Lovforslaget § 10-4 omfatter småcellebasestasjoner som gir brukere trådløs tilgang til kommunikasjonsnett, det vil si tilgang ved bruk av frekvenser. Punktene kan benyttes til å gi eller bedre dekningen eller økt kapasiteten i et område. Tilgangspunktene er ment å være

diskret i utforming og plassering for å gi liten visuell påvirkning i miljøet der de etableres, og utstyret vil dermed være relativt lite i størrelse og effektnivå og dekningsområde er begrenset.

Etablering av slike tilgangspunkter anses å ha en positiv effekt for utnyttelsen av frekvensressurser og for utviklingen av trådløse kommunikasjonsløsninger.

Det foreslås i § 10-4 en plikt for statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter til på ikke-diskriminerende, transparente, rettferdige og rimelige vilkår å imøtekomme enhver anmodning om tilgang til bygninger, anlegg og andre fysiske innretninger som er egnet til innplassering av småcellebasestasjoner eller som er nødvendig for å koble slike småcellebasestasjoner til transportnett. Anmodningen skal være skriftlig og skal angi tidsramme for etablering av småcellebasestasjoner eller tilkobling til transportnett i de deler som er relevante for tilgangen.

Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter kan avslå anmodningen av hensyn til personlig sikkerhet og folkehelse, nasjonal sikkerhet, nettsikkerhet og integritet, risiko for vesentlig forstyrrelse av eksisterende tjenester og dersom det foreligger plassbegrensninger. Det foreslås videre innført en forskriftshjemmel i § 10-4 som blant annet gir myndigheten adgang til å angi tekniske spesifikasjoner og vilkår for etablering av slike tilgangspunkter, og til å gi nærmere regler om utformingen av småcellebasestasjonene

Departementet foreslår å inkorporere forordningen (EU) 2020/1070 som angir nærmere fysiske og tekniske egenskaper for småcellebasestasjoner (trådløse aksesspunkter) i ekomforskriften § 6-1.

I tillegg foreslås det en mindre endring i forskrift 26. mars 2010 om byggesak (byggesaksforskriften) § 4 første ledd bokstav f nummer 5, slik at det fremgår eksplisitt at småcellebasestasjoner er unntatt fra kravet om byggesaksbehandling. Dette er gjort for å ivareta kravet i ekomdirektivet artikkel 57 nummer 1. Ettersom småcellebasestasjoner etter forordningen er forutsatt plasseres på eksisterende bygninger, anlegg og andre fysiske innretninger og ikke oppføres som selvstendige frastående objekter, vil de ikke kunne komme i strid i med arealformålene grønnstruktur, LNFR-områder eller områder avsatt til vern av sjø og vassdrag, jf. plan- og bygningsloven § 12-5 andre ledd nummer 3, 5 og 6, eller byggeforbudet i strandsonen etter plan- og bygningsloven § 1-8.

Kartlegging av bredbåndsdekning

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet artikkel 22 er ny og inneholder bestemmelser om kartlegging av bredbåndsdekning. Etter de nye bestemmelsene skal myndigheten hvert tredje år eller oftere foreta en kartlegging av bredbåndsdekningen. Kartleggingen kan også omfatte en prognose over fremtidig utbygging. Første kartlegging må foretas senest 21. desember 2023.

Bakgrunnen for bestemmelsen er det økte mangfoldet av bredbåndsnett. Oversikt over slike nett er viktig for at regulering skal være effektiv og innrettes mot områder der regulering er nødvendig, og kunne bidra til økt utbygging.

Myndigheten kan også utpeke avgrensede områder hvor det ikke forventes å skje noen utbygging av nett med svært høy kapasitet eller oppgradering av eksisterende nett til over 100 Mb/s. Myndigheten gis en plikt til å offentliggjøre opplysninger slik at også andre kan dra nytte av dem.

Innenfor et slikt område kan myndigheten invitere aktører til å erklære at de har utbyggingsplaner. Dersom noen bekrefter slike utbyggingsplaner, kan myndigheten kreve at også andre aktører opplyser hvorvidt de har utbyggingsplaner i det samme området. Formålet med dette å gi økte insentiver til utbygging.

Offentlige myndigheter har plikt å ta hensyn til resultatet av nevnt kartlegging og eventuell utpeking av definerte geografiske områder. Dette gjelder både ved tildeling av offentlige midler til utbygging av elektroniske kommunikasjonsnett, utforming av nasjonale bredbåndsplaner, dekningskrav knyttet til rett til å bruke radiospektrum og knyttet til leveringspliktige tjenester.

Gjennomføring av undersøkelsen reiser en rekke spørsmål, herunder knyttet til innhenting av opplysninger fra tilbydere. For å bidra til korrekt og ensartet anvendelse av geografiske undersøkelser og prognoser har BEREC utarbeidet retningslinjer, jf. «BEREC Guidelines on Very High Capacity Networks» (BoR 2020 (15))¹¹.

Etter ordningen med kartlegging av bredbåndsdekning er det viktig at opplysninger gjøres offentlig tilgjengelig, jf. viderebruksdirektivet som bygger på at adgang til gjenbruk av opplysninger er viktig. Samtidig vil tilbydere har en berettiget interesse i at visse opplysninger vernes.

Myndigheten skal også påse at det finnes verktøy som gjør det mulig for sluttbrukere å fastslå tilgjengeligheten av nettilknytning i ulike områder, med passende detaljnivå. Dersom slikt verktøy ikke finnes, må myndigheten sørge for at dette gjøres tilgjengelig. Formålet med et slikt verktøy er å støtte sluttbrukerne i valg av tilbyder.

Gjeldende rett

Kartlegging av bredbåndsdekning er ikke regulert i gjeldende ekomlov. Norske myndigheter har imidlertid siden 2001/2002 foretatt kartlegging av bredbåndsdekning. De siste årene er det Nasjonal kommunikasjonsmyndighet som har fått oppgaven med å få gjennomført årlige kartlegginger. Den årlige norske undersøkelsen¹² av bredbåndsdekning omfatter ulike aksessteknologier, i likhet med ekomdirektivet. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet lanserte i 2010 fartsmålingstjenesten Nettfart.no. Tjenesten måler ulike kvalitetsparametere knyttet til nettforbindelse (fast og mobil). Det finnes ikke i dag noen generell sammenligningstjeneste i bredbåndsmarkedet.

Nærmere om forslaget

Departementet foreslår å gjennomføre artikkel 22 om geografiske undersøkelser av utbygging av nett i § 10-6. Forslaget legger opp til at myndigheten skal kartlegge dekningen av elektroniske kommunikasjonsnett som kan levere bredbånd. Kartleggingen kan omfatte prognoser over kommende utbygging. Kartleggingen kan også omfatte prognoser over geografiske områder der det ikke ligger an til å bli bygget ut nett med svært høy kapasitet, eller der nettene ikke vil bli oppgradert til å yte minst 100 Mb/s nedlastningshastighet. Kartleggingen skal oppdateres minst hvert tredje år.

¹¹ https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/regulatory_best_practices/guidelines/9439-bereg-guidelines-on-very-high-capacity-networks

¹² «Bredbåndsdekning i Norge 2019»: <https://www.nkom.no/aktuelt/86-prosent-har-tilgang-til-bredband-med-hoy-hastighet>.

Bestemmelsen gir myndigheten kompetanse til under visse vilkår å kreve at markedsaktører opplyser om sine intensjoner om å bygge ut nett. Informasjon som ikke er forretnings sensitiv skal offentliggjøres.

Tilgang til radio og fjernsyn

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet artikkel 62 og vedlegg II fastsetter regler om adgangskontrolltjenester for tilgang til digitale radio- og fjernsynssendinger. Adgangskontroll betyr i denne sammenheng at tilgang til et program eller en tjeneste er avhengig av et det foreligger et abonnement eller foretas en form for autentisering slik at kun berettigede brukere kan motta signalet. Normalt innebærer dette at leverandøren kontrollerer tilgangen ved å kryptere signalet, slik at kun brukere som har mottakerutstyr med dekoder kan motta signalet. Dette legger for eksempel til rette for levering av TV-kanaler mot betaling.

Artikkel 62 nummer 1 forplikter medlemslandene til å sørge for at vilkårene fastsatt i del 1 i vedlegg II kommer til anvendelse. Disse vilkårene innebærer blant annet at tilbydere av adgangskontrolltjenester som tilbyr tjenester for digitale radio- og fjernsynssendinger, skal gi alle kringkastingsselskapene de tekniske tjenestene som gjør det mulig for lyttere og seere å motta kringkastingsselskapets digitalt overførte tjenester. Videre fastslås det at når innehavere av immaterielle rettigheter til produkter og systemer for adgangskontrolltjenester gir lisenser til produsenter av forbrukerutstyr, må dette gjøres på rettfærdige, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår.

Artikkel 62 nummer 2 og 4 i ekomdirektivet omhandler endring og suspensjon av forpliktelsene etter artikkel 62 nummer 1. Dersom det gjennomføres en markedsanalyse som viser at et eller flere foretak ikke har sterk markedsstilling i det relevante markedet, kan forpliktelsene etter nummer 1 endres eller kanselleres forutsatt at effektiv konkurranse i markedene for digital kringkastingstjenester for fjernsyn og radio til sluttbruker og markedet for adgangskontrollsystemer ikke blir negativt påvirket av slike endringer.

Ekomdirektivet artikkel 113 gjelder samvirkingsevne mellom utstyr til bilradiomottakere og forbrukerutstyr til radiomottakere og digital fjernsyn som blant annet oppdaterer gjeldende rett til digitale format. Artikkel 113 og vedlegg XI skal sikre sluttbrukere garanti for at fjernsynsapparater og bilradiomottakere integrert i kjøretøy i gruppe M, som selges eller leies ut i EØS, har tilstrekkelig samvirkingsevne slik at det kan mottas henholdsvis digitale fjernsynssendinger og digitale radiosendinger via bakkenettet. Det er i den forbindelse viktig å sikre at det på fjernsynsapparater finnes kontakter som kan motta og videreformidle alle nødvendige deler av et digitalt signal, herunder lyd- og videostrømmer, opplysninger om betinget tilgang, tjenester, API og kopibeskyttelse. Funksjonaliteten som er knyttet til eller gjennomført i et slikt grensesnitt, skal ikke begrenses av nettilbydere, tjenestetilbydere eller utstyrprodusenter.

Gjeldende rett

Krav til adgangskontrolltjenester er i gjeldende rett regulert i ekomloven § 4-3 Tilgang til radio og TV og i ekomforskriften kapittel 4. Etter gjeldende rett skal tilbyder av adgangskontrolltjenester for digital radio og fjernsyn imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang fra innholdsleverandører. Vilkårene for tilgang skal være objektive, rimelige og ikke-diskriminerende, bygge på saklige kriterier og være offentlig tilgjengelig.

Ekomlov § 4-3, første ledd regulerer i hovedsak plikten for tilbyder av adgangskontrolltjenesten for digital radio og fjernsyn til å gi innholdsleverandører tilgang. Med adgangskontrolltjeneste menes en funksjon der tilgang til en beskyttet radio- og fjernsynstjeneste er gjort betinget av abonnement eller annen form for individuell forhåndsavtale. Regulering av adgangskontrolltjenester for digital radio og fjernsyn skiller seg fra øvrig tilgangsregulering ved at den omfatter alle tilbydere av adgangskontrolltjenester uavhengig av om tilbyder har sterk markedsstilling eller ikke. Myndigheten kan pålegge samme krav for tilbyder av andre funksjoner som kan begrense tilgangen til digital radio og fjernsyn.

I gjeldende lov § 4-3 annet ledd åpnes det for at det kan gjøres unntak for kravet om tilgang overfor tilbydere av adgangskontrolltjeneste når myndighetene etter markedsanalyse har funnet at tilbyder ikke har sterk markedsstilling. Forutsetningen for å kunne gi unntak anses oppfylt dersom et unntak ikke vil redusere sluttbrukernes tilgang til formidlingspliktige radio- og fjernsynssendinger eller mulighetene for bærekraftig konkurranse i sluttbrukermarkedet for digitale radio- og fjernsynstjenester, markedet for adgangskontrolltjenester eller andre funksjoner som kan begrense tilgangen til digital radio og fjernsyn.

Det er gitt utfyllende forskriftsbestemmelser i gjeldende ekomforskrift kapittel 4. Etter gjeldende forskrift § 4-1 stilles det krav til tilbyder av adgangskontrolltjeneste, herunder om teknisk kompatibilitet. Myndigheten kan etter bestemmelsen pålegge tilbydere av andre tilgangsbegrensede funksjoner for digital radio og fjernsyn å bruke åpne programvaregrensesnitt i samsvar med standarder eller spesifikasjoner.

I gjeldende forskrift § 4-2 stilles det krav til at når innehaver av immaterielle rettigheter til adgangskontrollprodukter og adgangskontrolltjeneste gir lisens til produsent av forbrukerutstyr at dette skjer på objektive, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår. Det kan ikke settes vilkår som hindrer at produktet utstyres med et standardisert grensesnitt eller utstyr og programvare til en annen adgangskontrolltjeneste.

Gjeldende forskrift § 4-3 setter tekniske krav til adgangskontrolltjeneste ved at disse uavhengig av overføringsmetode skal ha en teknisk utforming som muliggjør en kostnadseffektiv overgang til annen adgangskontrolltjeneste. Og etter gjeldende forskrift § 4-4 skal elektronisk kommunikasjonsnett og –tjeneste for overføring av offentlig digital fjernsynstjeneste også kunne anvendes for fremføring og videresending av offentlig digital fjernsynstjeneste i bredskjermformat.

Forskriften § 4-5 setter krav til at brukerutstyr for digital radio og fjernsyn dekode radio- og fjernsynssignaler i tråd med europeiske standarder, og dessuten kunne gjengi signaler som er overført ukodet.

Gjeldende forskrift § 4-6 oppstiller krav til analoge og digitale fjernsynsapparater og tilkoblingspunkt og etterlevelse av standarder.

Nærmere om forslaget

I juni 2006 fikk Norges televisjon konsesjon til utbygging av det digitale bakkenettet. Det analoge bakkenettet ble faset ut i perioden 2008 – 2009. Dette medfører at tv-signalene i Norge distribueres over en digital plattform (DVB), og at abonnenter benytter seg av en adgangskontroll-ordning for å motta sendinger. (NRKs sendinger er for øvrig gratis å motta for allmennheten.) Kravene til samvirkning som følger av forslag til regulering er følgelig relevant for norske forhold.

Ny ekomlov § 8-1 foreslår regler om adgangskontrolltjenester for tilgang til radio- og fjernsynssendinger, og pålegger tilbyder av slike tjenester å imøtekomme rimelig anmodning om tilgang fra innholdsleverandører. Bestemmelsen fastsetter også vilkår som skal ligge til grunn for tilgang, og at samme krav kan begrense tilgangen til digital radio og fjernsyn. Bestemmelsen gir også regler om regnskapsmessig skille for tilbyder som gir tilgang til adgangskontrollsystemer og som også driver annen virksomhet.

Departementet foreslår å videreføre §§ 4-1 og 4-2 i gjeldende ekomforskrift i ny forskrift § 4-1 og § 4-2, i tillegg foreslås to nye bestemmelser §§ 4-3 og 4-4 som gjennomfører ekomdirektivet artikkel 113 om samvirksomheten mellom utstyr til bilradiomottakere og forbrukerutstyr til digitalfjernsyn. Bestemmelsene setter krav til felles krypteringsalgoritme og mottak av ukrypterte signaler og samvirksomhetssevne for digitale fjernsynsapparater og bilradiomottakere.

Kravene som følger av artikkel 113 til integrerte bilradiomottakere i kjøretøy gruppe M dersom kjøretøyet leveres med dette foreslås gjennomført i forskriften § 4-4, og skal sikre at radioene kan motta radiotjenester som tilbys via digitalt bakkenett. Kravene hindrer ikke at bilradiomottakere i tillegg kan motta og gjengi radiotjenester som tilbys via analog kringkasting. Når det gjelder kravene til integrerte bilradiomottakere i nye kjøretøy, er dette krav som først vil gjelde for nye kjøretøy i klasse M som gjøres tilgjengelig på markedet for salg eller utleie fra det nye regelverket trer i kraft, jf. merknaden til § 13-1. Ved slukking av de riksdekkende FM-nettene i Norge i 2017 ble alle riksdekkende radiokanaler lagt over til det digitale nettet. Det må derfor antas at det vil være et svært begrenset marked i Norge for kjøretøy med bilradio som ikke kan motta DAB+. I nye kjøretøy som tilbys på det norske markedet er det allerede radioer som er utstyrt med denne funksjonaliteten.

Artikkel 113 nummer 2 i ekomdirektivet gir myndigheten anledning til å sette tilleggskrav til annet mottakerutstyr. Departementet har ikke gjort en særskilt vurdering av behovet for slike krav, men har heller ikke møtt problemstillinger der vi har sett behov for å sette krav til annet utstyr enn fjernsynsapparater og DAB-radioer. Departementet foreslår derfor ingen tilleggskrav til annet mottakerutstyr.

Det følger videre av artikkel 113 nummer 3 første ledd at medlemsstatene skal oppfordre tilbydere av digitale fjernsynstjenester om å sikre at fjernsynsutstyret som de tilbyr, er interoperabile, det vil si kan brukes også hvis kunden bytter tilbyder. Departementet ser ikke på nåværende tidspunkt at det er behov for å gjennomføre denne bestemmelsen i ekomloven eller ekomforskriften.

Det følger av artikkel 113 nummer 3 annet ledd at medlemsstatene skal sikre at når sluttbrukerne hever avtalen, skal sluttbruker gratis og på en enkel måte ha mulighet til å returnere det digitale fjernsynsutstyret, med mindre tilbyderen kan godtgjøre at utstyret er fullt ut samvirkende med digitalfjernsynstjenestene til andre tilbydere, herunder den sluttbrukeren har skiftet til. Plikt til å ta imot slikt avfall er regulert i avfallsforskriften. Særskilt regulering i ekomforskriften ikke er nødvendig. Det er for øvrig vanlig at eiendomsretten til slikt utstyr forblir hos tilbyderen, slik at sluttbruker har plikt til å levere tilbake slikt utstyr ved oppsigelse av avtalen.

Ekomdirektivet artikkel 114 om formidlingsplikt av spesifiserte radio- og tv-kanaler, er en videreføring av USO-direktivet (2002/20/EC) artikkel 31. USO-direktivet er gjennomført i kringkastingsloven § 4-3 og kringkastingsforskriften § 4-2.

Sluttbrukers rettigheter

Likebehandling, leveringsvilkår og offentliggjøring

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet skjerper vernet av forbrukere innenfor elektronisk kommunikasjon. Blant annet fastslår ekomdirektivet artikkel 99 at det ikke er tillatt for tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett eller -tjenester å stille krav eller fastsette alminnelige avtalevilkår som forskjellsbehandler sluttbrukere basert på sluttbrukerens statsborgerskap, bosted eller etableringssted, med mindre slik forskjellsbehandling er objektivt begrunnet. Formålet med dette er å fjerne hindringer for sluttbrukeres grensekryssende tilgang til elektroniske kommunikasjonstjenester innenfor fellesskapsområdet.

Etter ekomdirektivet artikkel 103 skal tilbydere av internettilgangstjenester og offentlige person-til-person kommunikasjonstjenester offentliggjøre de opplysninger som er nevnt i vedlegg IX. Dette gjelder blant annet tilbyders kontaktopplysninger, beskrivelse av tjenestene som tilbys, prisopplysninger, informasjon om vedlikehold og kundeservice. Opplysningene om tilbudets vilkår skal oppdateres regelmessig, og skal på anmodning deles med myndigheten før offentliggjøring. Myndigheten kan også stille krav til på hvilken måte opplysningene skal offentliggjøres.

Gjeldende rett

Et tilsvarende diskrimineringsforbud, som i ekomdirektivet artikkel 99, følger ikke av ekomloven i dag. Et tilsvarende prinsipp er innarbeidet i tjenesteloven § 19 annet ledd som regulerer situasjonen der en tjenestemottaker fra en annen EØS-stat ønsker å motta en tjeneste fra tjenesteyter etablert i Norge, enten ved at mottakeren midlertidig befinner seg i Norge, eller ved å motta en tjeneste i sin hjemstat, der bare tjenesten er grensekryssende. Tjenesteloven gjelder imidlertid ikke for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, jf. tjenesteloven § 3 bokstav g.

Det følger av ekomloven § 2-4 første ledd at tilbyder av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste kan pålegges å utarbeide og offentliggjøre leveringsvilkår for tilbud til sluttbruker. Slike leveringsvilkår er videre spesifisert i ekomforskriften § 1-7.

Ekomforskriften § 1-7 gjelder kun tilbyder av offentlig telefontjeneste. Etter bestemmelsen skal tilbyder offentliggjøre oversiktlig og oppdatert informasjon om leveringsvilkår.

Bestemmelsens annet ledd nummer 1 til 8 lister opp hvilke opplysninger som skal omfattes, herunder tilbyders navn og adresse, beskrivelse av tjenesten og priser, kompensasjons- og refusjonsordninger, reservasjonsordninger for nummeropplysning og fellesfakturert tjeneste, vedlikeholdstjenester, eventuelle bestemmelser om varighet, samt klageordninger.

Nærmere om forslaget

Departementet foreslår et eget kapittel om sluttbrukerrettigheter for å sikre bedre oversikt og sammenheng mellom bestemmelsene. Departementet foreslår å hjemle et diskrimineringsforbud i ny ekomlov § 4-1 slik at ekomdirektivet artikkel 99 blir gjennomført i norsk rett. I § 4-3 foreslås det en plikt til å utarbeide og offentliggjøre leveringsvilkår.

Pliktsubjektene i bestemmelsen foreslås endret til tilbydere av internettilgangstjenester og offentlige person-til-person kommunikasjonstjenester. Kravet om å utarbeide og offentliggjøre leveringsvilkår skal ikke gjelde for mikroforetak som tilbyr nummeruavhengige

person-til-person kommunikasjonstjenester, med mindre de også tilbyr andre elektroniske kommunikasjonstjenester.

Departementet foreslår å videreføre at nærmere regler om hvilken informasjon som skal offentliggjøres, fremgår av forskrift.

Krav til avtale

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet artikkel 102 gjelder opplysningskrav for avtaler mellom tilbyder og sluttbruker. Artikkel 102 nummer 1 i ekomdirektivet fastsetter at alle tilbydere av offentlige elektroniske kommunikasjonstjenester, med unntak for overføringstjenester som brukes til levering av maskin-til-maskin-tjenester, skal gi forbruker de opplysningene forbrukeren trenger for å foreta et kvalifisert og veloverveid valg av tjeneste. Det fremgår videre detaljerte regler om hvordan et slikt tilbud skal utformes. Opplysninger som skal gis av tilbyder skal blant annet beskrive tjenestens viktigste egenskaper, tilbyders navn, adresse og annen kontaktinformasjon, pris, varighet mv.

Artikkel 102 nummer 2 viser til at også mikroforetak, små foretak og ideelle organisasjoner også er forbrukere etter artikkelen.

Ekomdirektivet artikkel 102 nummer 3 og nummer 4 gir regler om at tilbydere av andre offentlig tilgjengelige elektroniske kommunikasjonstjenester enn overføringstjenester som brukes til levering av maskin-til-maskin-tjeneste, skal gi forbrukerne et kortfattet og lett leselig avtalesammendrag av tjenesten de har inngått avtale om å kjøpe. Det stilles krav om at sammendraget skal vise de viktigste elementene i opplysningskravene i samsvar med artikkel 102 nummer 1, og det fremgår uttrykkelig av direktivteksten hva disse elementene minst skal omfatte. Sammendraget skal blant annet inneholde navn, adresse og kontaktopplysninger for tilbyderen, de viktigste kjennetegnene ved hver enkelt tjeneste som tilbys, de respektive prisene for aktivering av den elektroniske kommunikasjonstjenesten, avtalens varighet og vilkår for fornyelse og opphør, i hvilken grad produktene og tjenestene er utformet for sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne.

I artikkel 102 nummer 4 fastslår at opplysningene som er gitt i tilbudet før avtale er inngått, samt opplysningene som fremgår av avtalesammendraget skal være en integrert del av avtalen og at den ikke kan endres med mindre avtalepartene uttrykkelig avtaler noe annet. Rettigheter og plikter knyttet til bindingstid, varslingsplikt og oppsigelse av avtale fremgår av ekomdirektivet artikkel 105. Medlemsstatene skal etter artikkel 105 sikre at vilkårene og framgangsmåtene for heving av avtaler ikke fungerer som en hindring for å bytte tjenestetilbyder. Bindingstiden skal ikke overstige 24 måneder, med unntak for avtaler om avdragsbetaling som inngås kun med sikte på utbyggingen av en fysisk forbindelse, særlig for nett med svært høy kapasitet. Artikkel 105 gir også regler om at oppsigelsestiden skal være 1 måned ved automatisk forlengelse av avtaler, og setter krav til at tilbyder skal gi sluttbrukerne opplysninger om de beste prisene minst én gang i året.

Gjeldende rett

Gjeldende ekomlov § 2-4 og ekomforskriften § 1-8 inneholder nærmere regler om informasjonskrav til avtale, bindingstid og varslingsplikt av endringer i avtaleforholdet mv. Etter gjeldende rett skal avtalen inneholde informasjon om blant annet tilbyders navn og adresse, hvilke tjenester som skal leveres og kvalitetsparameter, pris, avtalens varighet, hvor

trafikkdata lagres, kompensasjon- og refusjonsordninger ved kvalitetsavvik, manglende levering, reservasjonsordninger for nummeropplysning og fellesfakturerte tjenester, og prosedyre for klagebehandling

Etter gjeldende ekomlov kan avtale mellom tilbyder av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste og sluttbruker ikke være bindende for en lengre periode enn 12 måneder. I særlige tilfeller kan det avtales lengre bindingstid, men likevel ikke lengre enn 24 måneder. Videre må tilbyder må varsle sluttbruker om endring i eller opphør av avtalen, og disse kan tidligst tre i kraft en måned etter at varsel er sendt sluttbruker.

Nærmere om forslagene

Ekomdirektivet inneholder som nevnt ovenfor flere bestemmelser som skal styrke sluttbrukers valgfrihet og mulighet til å foreta veloverveide beslutninger ved valg av tjeneste og tilbyder. På et generelt nivå skal tilbyder offentliggjøre sine leveringsvilkår og oppdatere disse regelmessig. Sluttbruker skal på en slik måte enkelt kunne foreta undersøkelser om tilbyder og tjenester. For at forbruker skal kunne ta et kvalifisert valg mellom tilbyder og tjeneste skal tilbyderne før avtaleinngåelse gi et avtalesammendrag med den nødvendig informasjon om den konkrete tjenesten og dens vilkår.

Denne informasjon skal være enkel å forstå for forbruker. Videre skal avtalen som inngås inneholde både leveringsvilkår som forbrukeren får kjennskap til før avtalen inngås, og avtalesammendraget som inneholder de viktigste aspektene av avtalen

Departementet foreslår etter mønster fra ekomdirektivet tre bestemmelser om avtaler og avtalevilkår for å tydeliggjøre kravene.

Når det gjelder opplysningskrav før avtaletilbud foreslår departementet en ny bestemmelse § 4-4 som skal legge til rette for at forbruker kan ta et kvalifisert valg før avtale inngås, i tråd med kravet i artikkel 102 nummer 1 i ekomdirektivet. Departementet foreslår å lage en forskriftshjemmel som ivaretar at myndigheten kan gi regler knyttet til tilbudet og hvordan tilbud skal utformes.

Departementet foreslår videre en bestemmelse som gir forbrukerne krav på å få et avtalesammendrag. Det foreslås å hjemle at de overnevnte elementene skal inngå som del av avtalen med mindre annet er uttrykkelig avtalt. Forslag til lovt tekst fremgår av § 4-5.

Departementet foreslår videre å gi myndigheten en hjemmel til å utforme

forskriftsbestemmelser om hvilke elementer et slikt avtalesammendrag minst skal omfatte.

Departementet foreslår ny bestemmelse § 4-6 om bindingstid, varslingsplikt og oppsigelse.

Sammenliknet med gjeldende norske regler er artikkel 105 i ekomdirektivet noe mer detaljert.

På grunn av detaljnivået og prinsippet om fullharmonisering ser departementet behov for å gjøre enkelte presiseringer og endringer i gjeldende regelverk. Rettighetene for forbrukerne blir ikke svekket selv om detaljnivået i ekomloven øker. For å harmonisere nasjonalt regelverk med ekomdirektivet foreslås ny bestemmelse § 4-6. Sammenliknet med § 2-4 tredje ledd endres rettighetssubjektet fra å omfatte sluttbrukere til å gjelde forbrukere.

Som utgangspunkt kan dette fremstå som en skjerping av rettighetssubjektene. I realiteten vil det imidlertid ikke være det. Som forbrukere etter bestemmelsen regnes også mikroforetak, små foretak og ideelle organisasjoner. Nedslagsfeltet vil være omtrent som etter gjeldende regulering. Det er videre klart at eksempelvis borettslag vil ansees å være en forbruker i denne sammenheng. Bindingstiden på 12 måneder videreføres fra gjeldende regelverk. Det samme gjelder det at det i særlige tilfeller kan avtales lengre bindingstid, likevel ikke lengre enn 24 måneder. I tråd med definisjonene i ekomdirektivet endres også «offentlig

elektroniske kommunikasjonstjeneste» til «internetttilgangstjeneste eller nummerbasert person-til-person kommunikasjonstjeneste».

Departementet foreslår i § 4-6 tredje ledd at avtalepartene kan inngå en separat avtale om avdragsbetaling for nettkobling som går ut over bindingstiden. Det fremgår av ekomdirektivet at dette skal være en mulig for å legge til rette for utbygging av nett med svært høy kapasitet. Terminalutstyr, slik som en ruter eller et modem, skal ikke omfattes av en slik avtale.

Departementet foreslår å videreføre retten til å heve avtalen dersom sluttbruker ikke godtar nye avtalevilkår for abonnementsavtale med bindingstid. Departementet foreslår i tråd med ekomdirektivet enkelte presiseringer. Hevingsretten gjelder ikke dersom de foreslåtte endringene utelukkende er til fordel for sluttbrukeren, er av rent administrativ karakter og ikke har noen negativ virkning for sluttbrukeren, eller dersom endringene skyldes direkte pålegg fra myndighetene. Tredje og fjerde ledd i forslag til ny bestemmelse omfatter sluttbruker jf. ekomloven § 1-5 nummer 26 og ikke kun forbrukere, jf. merknad til bestemmelsens første ledd. Et slikt skille er i tråd med ekomdirektivet og prinsippet om fullharmonisering. Videre er det forslag til at tilbyder kan kreve at sluttbruker skal betale resterende del av avtalt pris på subsidiert terminalutstyr som vedkommende beholder. I tredje punktum presiseres at når det gjelder maskin-til-maskin-kommunikasjonstjenester så omfatter tredje ledd kun forbrukere, jf. merknad til bestemmelsens første ledd.

Ekomdirektivet artikkel 105 nummer 4 har regler om tidspunkt for når tilbyder må varsle om endringer i avtalevilkår. Tilbyder skal varsle minst én måned på forhånd om eventuelle endringer i avtalevilkårene, samt informere om hevingsretten. Varslingsregelen har samme lengde som gjeldende ekomlov § 2-4 tredje ledd. Departementet foreslår i tråd med dette å videreføre varslingsplikten på en måned. Pliktene foreslås gjennomført i § 4-6 femte ledd. Departementet foreslår videre at sluttbruker skal ha rett til å heve avtalen i tre måneder etter underretningen er mottatt, jf. ekomdirektivet artikkel 105 nummer 6. Direktivet åpner for at det kan gis en tremånedersfrist. Departementet ser det som hensiktsmessig at sluttbruker ut fra de endringene som tilbyderen har varslet, kan gjøre en reell vurdering av om vedkommende ønsker å heve avtalen eller ikke, basert på informasjon fra de siste fakturaene. I et slikt perspektiv fremstår tre måneder som en rimelig tid. Det foreslås også å stille krav om at underretningen skal skje på et varig medium. I bestemmelsen siste punktum presiseres det at pliktene etter dette leddet i forbrukerforhold også gjelder for tilbyder av overføringstjeneste som brukes til levering av maskin-til-maskintjeneste. Unntaket gjennomfører ekomdirektivet artikkel nummer 7 hvor det fremgår at ekomdirektivet nummer 4 og nummer 6 ikke skal gjelde nummeruavhengige person-til-person-kommunikasjonstjenester og overføringstjenester som brukes til levering av maskin-til-maskintjenester.

Departementet foreslår at reglene i tredje og fjerde ledd kan fravikes utenfor forbrukerforhold. En slik mulighet samsvarer med bestemmelsen i gjeldende ekomlov § 2-4 femte ledd.

Kontroll av forbruk og kontroll av kostnader

Ekomdirektivet

Informasjonskrav til forbruk fremgår av ekomdirektivet artikkel 102 nummer 5. Når tilbyder fakturerer på grunnlag av forbruk i form av tid eller volum, skal forbrukeren gis mulighet til å overvåke og kontrollere bruken. Informasjonen skal omfatte rettidige opplysninger om

forbruksnivået for tjenester som inngår i en takstplan, og det følger av bestemmelsen at tilbyderne skal underrette forbrukerne før de når en forbruksgrense fastsatt av myndigheten, og når en tjeneste er som en del av takstplanen, er helt oppbrukt. Det følger videre at myndigheten skal fastsette en forbruksgrense for når tilbyder skal varsle om at forbruket nærmer seg grensen i takstplanen.

Medlemsstatene har etter ekomdirektivet artiklene 88 og 115 plikt til å sikre at visse tilleggstjenester tilbys sluttbrukere sammen med den elektroniske kommunikasjonstjenesten. Artikkel 88 gjelder for leveringspliktige tjenester, mens artikkel 115 gjelder for alle tilbydere. Tilleggstjenestene som skal sikres beskrives nærmere i vedlegg VI del A og B. I del A angis ulike muligheter for kostnadskontroll, og bestemmelsene kan anvendes både for å sikre rettigheter etter artikkel 88 og 115. I del B finnes bestemmelser om nummervisning og videresending eller tilgang til e-post ved bytte av internettleverandør. De sistnevnte tjenestene kan bare anvendes på grunnlag av artikkel 115.

Det følger av ekomdirektivet artikkel 115 nummer 1 at medlemsstatene skal sikre at myndigheten kan kreve at alle tilbydere av internetttilgangstjenester og offentlig tilgjengelige nummerbaserte person-til-person kommunikasjonstjenester, kostnadsfritt tilbyr alle eller noen av de tilleggstjenestene som framgår av vedlegg VI del A og B. Av artikkel 115 nummer 2 framgår det at medlemsstatene kan gå lengre enn det som følger av del A og B, og pålegge flere plikter for å sikre et sterkere forbrukervern. Samtidig følger det av artikkel 115.3 at medlemsstatene kan beslutte å ikke å anvende artikkel 115.1 dersom det er tilstrekkelig tilgang til disse tilleggstjenestene

Tjenestene som framgår av vedlegg VI del A er:

- a. Spesifisert faktura
- b. Sperring av bestemte typer anrop eller nummer med forhøyet takst
- c. System for forhåndsbetaling
- d. Betaling av tilknytningskostnader over tid
- e. Tiltak ved uteblitt betaling
- f. Råd om alternative takster (plikt for tilbyder å gi råd om alternative/mer gunstige abonnement)
- g. Andre former for kostnadskontroll
- h. Sperring for tredjepartsfakturering – fellesfakturerte tjenester

For så vidt gjelder punktene c, d og g, kan slike pålegg bare pålegges å tilbys til forbrukere. Når det gjelder de øvrige tilleggstjenestene er det valgfritt hvilke typer sluttbrukere som skal omfattes av de ulike tilleggstjenestene.

Regler om spesifisert faktura etter ekomdirektivet artikkel 115 og vedlegg VI del A bokstav a er avgrenset til tilbydere av internetttilgangstjenester og tilbydere av offentlig tilgjengelig nummerbaserte person-til-person kommunikasjonstjenester.

I ekomdirektivet vedlegg VI del A bokstav b, framgår det at medlemsstatene kan pålegge tilbydere av offentlig tilgjengelige nummerbaserte person-til-person kommunikasjonstjenester å tilby sperring av utgående anrop og såkalt premium SMS og MMS.

Ekomdirektivet artikkel 115 og vedlegg VI del A bokstav c viderefører regler om forhåndsbetaling, men er som alle tjenestene etter artikkel 115 ikke lenger knyttet til leveringspliktige tilbydere, kun til tilbydere av internetttilgangstjenester og tilbyder av offentlig tilgjengelig nummerbasert person-til-person kommunikasjonstjenester. Det følger av

bestemmelsen at myndigheten skal kunne kreve at disse tilbyderne kostnadsfritt tilbyr forbrukere mulighet til å forhåndsbetale de aktuelle tjenestene.

Etter ekomdirektivet skal myndigheten også ha mulighet til å kreve at tilbydere av internettilgangstjenester tilbyr forhåndsbetalte tjenester.

Ekomdirektivet vedlegg VI del A bokstav f åpner for at myndigheten gis adgang til å pålegge tilbydere av internettilgangstjenester og offentlig tilgjengelig nummerbaserte person til-person kommunikasjonstjenester å gi, etter anmodning fra sluttbruker, informasjon om mer prisgunstige avtaletyper. Formålet med bestemmelsen er altså at sluttbruker kan få redusert sine kostnader. Dette er en videreføring av USO-direktivet vedlegg I del A bokstav f, men er som andre tjenester som kan pålegges etter artikkel 115, ikke lenger begrenset til å gjelde leveringspliktig tilbyder.

Gjeldende rett

I gjeldende ekomforskrift finnes det en rekke bestemmelser knyttet til kostnadskontroll.

Regler om spesifisert faktura finnes i ekomforskriften § 1-9. Utgangspunktet er at tilbyder av elektroniske kommunikasjonstjenester tilbyr uspesifisert faktura. Sluttbruker kan imidlertid anmode om å få spesifisert faktura som muliggjør kontroll av kostnader mot faktisk bruk.

Tilbyder kan ta kostnadsorientert pris for en slik tjeneste.

I ekomforskriften finnes ulike regler knyttet til begrensning og sperring av nummer og inngående og utgående anrop. Det følger av ekomforskriften § 5-6 første ledd nummer 1 at leveringspliktig tilbyder skal tilby en tjeneste som begrenser sluttbrukers adgang til å gjøre anrop til et forhåndsdefinert utvalg av nummer. Etter nummer 2 kan sluttbruker også anmode tilbyder om å sperre for bestemte typer innkommende eller utgående anrop eller nummer. Det følger videre av bestemmelsens annet ledd at sluttbruker skal gis mulighet for å fastsette en øvre grense for variable kostnader i faktureringsperioden. Hvis den fastsatte grensen overskrides, skal tilbyder sperre for utgående anrop. Etter ekomforskriften § 6-4 første ledd skal tilbyder av offentlig telefontjeneste tilby mulighet for sperring av utgående samtaler. I tillegg har ekomforskriften § 5a-2 regler om kostnadskontroll for fellesfakturerte tjenester. Sluttbruker skal kunne sperre for all tilgang til fellesfakturerte tjenester, et utvalg av nummer til fellesfakturerte tjeneste samt bruk av fellesfakturerte tjenester over et gitt beløp per måned.

Det følger av ekomforskriften § 5-6 første ledd nummer 3 at tilbyder av leveringspliktige tjenester skal tilby avdragsbetaling av tilknytningsavgift, og av første ledd siste punktum at myndigheten kan pålegge tilbyder med leveringsplikt å tilby forhåndsbetalt abonnement.

Nærmere om forslaget

Departementet foreslår å gjennomføre artikkel 102 nummer 5 om kontroll av forbruk i en egen lovbestemmelse § 4-8 der tilbyder av internettilgangstjenester eller offentlig tilgjengelige person-til-person kommunikasjonstjenester pålegges å gi forbruker mulighet til å overvåke og kontrollere bruken av tjenestene når disse faktureres på grunnlag av forbruk i tid eller volum. Departementet foreslår at det gis hjemmel i ekomloven som sikrer at myndigheten kan gi forskrift om at tilbyderne skal gi ytterligere opplysninger om forbruksnivået og varsle forbrukeren både når en forbruksgrense nærmer seg og når forbruket som er inkludert i en takstplan er helt brukt opp. Som nevnt ovenfor følger det av bestemmelsen i direktivet at myndigheten skal fastsette en forbruksgrense for når tilbyder

skal varsles om at forbruket nærmer seg grensen i takstplanen. Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på hvilket nivå en slik forbruksgrense bør ligge på.

Forbruksnivået skal vurderes opp mot den takstplanen tilbyderen tilbyr forbrukeren. En forutsetning for at en plikt til informasjon om en forbruksgrense vil gjelde overfor forbruker er at det foreligger en forbruksgrense på de ulike tjenestene, herunder en øvre grense for variable kostnader (såkalt tredjepartsfakturering eller fellesfakturert tjeneste, jf. § 4-9 første ledd nummer 3) fastsatt av sluttbrukeren selv, jf. forslag til ny bestemmelse i ekomforskriften § 2-7 annet ledd.

Siden artikkel 85 anses oppfylt i norsk rett gjennom økonomisk sosialhjelp fra NAV, herunder støtte til telefoni, tv og internett, vil det ikke være aktuelt å pålegge tilleggstjenester i tråd med ekomdirektivet artikkel 88 nummer 2 (se nærmere omtale av dette i kapittel 10).

Innføring av tilleggstjenester etter vedlegg VI del A og B må derfor gjøres på grunnlag av artikkel 115. Det betyr at tilbud om disse tilleggstjenestene ikke kan begrenses til leveringspliktig tilbyder slik ekomforskriften § 5-6 gjør i dag for enkelte av disse tjenestene, men bør utformes som forpliktelser som kan pålegges alle tilbydere av elektroniske kommunikasjonstjenester som omfattes av artikkel 115.

Departementet foreslår at det tas inn en ny bestemmelse § 4-9 i ekomloven der tilbydere pålegges å tilby enkelte tjenester som gjør det mulig for sluttbruker å kontrollere kostnader samt der myndigheten gis hjemmel til å gi nærmere regler om de ulike typene kostnadskontroll. Disse forskriftsreglene omtales i det følgende.

Som nevnt ovenfor er regler om spesifisert faktura etter ekomdirektivet artikkel 115 og vedlegg VI del A bokstav a avgrenset til tilbydere av internettilgangstjenester og tilbydere av offentlig tilgjengelig nummerbaserte person-til-person kommunikasjonstjenester. Ettersom begrepet elektronisk kommunikasjonstjeneste foreslås utvidet i samsvar med ekomdirektivet (se forslag til § 1-5 nummer 4.) foreslås det presisert i ekomforskriften § 2-5 at krav til spesifisert faktura bare gjelder de nevnte tjenestene.

Det foreslås å videreføre at retten til å be om spesifisert faktura gjelder alle sluttbrukere. For å sikre etterlevelse av kravet til spesifisert faktura i direktivet, foreslås det enkelte endringer i bestemmelsen i ekomforskriften. Det foreslås at det minstenivå som skal tilbys kostnadsfritt, framgår av forskriften. Departementet foreslår å videreføre muligheten til kostnadsfritt å sperre for anrop og ulike typer meldingstjenester som for eksempel SMS og MMS, etter ekomforskriften §§ 5-6 og 6-4, likevel slik at pliktsubjektet endres til å gjelde tilbyder av nummerbaserte person-til-person kommunikasjonstjenester. Departementet foreslår også å videreføre at plikten gjelder overfor alle sluttbrukere, det vil si at den ikke er avgrenset til å gjelde overfor forbrukere.

Sperring av anrop og meldingstjenester bør som nå, kunne gjøres både ved at sluttbruker angir hvilke nummer det skal være mulig å anrope og sende melding til, og ved at sluttbruker angir hvilke nummer det ikke skal være mulig å anrope og sende melding til, eventuelt angi hvilke typer utgående anrop og meldinger det ikke skal være mulig å foreta eller sende, jf. gjeldende ekomforskrift § 5-6 første ledd nummer 1 og 2. Sperring av bestemte typer anrop og meldinger, kan for eksempel være anrop og meldinger til nummer i internasjonal nummerplan eller MMS-meldinger.

Departementet foreslår også at muligheten til å føre kostnadskontroll ved å sette en øvre grense for variable kostnader, videreføres, slik at tilbyder av nummerbaserte person-til-person kommunikasjonstjenester må sperre muligheten til å gjøre anrop eller sende meldinger som vil påføre sluttbruker ytterligere kostnader, når denne grensen er nådd, jf.

gjeldende ekomforskrift § 5-6 annet ledd. Dersom sluttbruker samtykker til videre bruk av tjenesten, skal sperring likevel ikke gjennomføres. Det er sluttbruker selv, som må samtykke i videre bruk. Er faktisk bruker av tjenesten en annen enn sluttbruker, det vil si en annen enn den som har inngått avtale med tilbyder, vil bruker ikke kunne gi slikt samtykke.

Muligheter for forhåndsbetaling finnes i dag som kontantkortløsninger i mobiltelefonmarkedet. Andelen mobiltelefonabonnement med kontantkort sett i forhold til totalt antall mobiltelefonabonnementer, har falt fra 27 prosent i 2009 til 12,5 prosent i 2019. Denne nedadgående trenden tilsier at behovet for forhåndsbetalte mobiltefontjenester ikke lenger er så stort. For enkelte brukere som ikke har mulighet til å inngå avtale om løpende abonnement, kan forhåndsbetalte tjenester likevel være viktig. Videre kan forhåndsbetaling være en effektiv form for kostnadskontroll når bruker er et barn. Også for andre brukere som for eksempel kun skal bruke tjenesten midlertidig, vil forhåndsbetaling av tjenesten kunne være praktisk framfor å inngå avtale om et løpende abonnement.

Etter ekomdirektivet skal myndigheten også ha mulighet til å kreve at tilbydere av internettilgangstjenester tilbyr forhåndsbetalte tjenester. Det finnes i svært begrenset utstrekning kontantkortløsninger for mobilt bredbånd. For så vidt gjelder internettilgang, anser derfor departementet at mulighet for forhåndsbetaling ikke er oppfylt. Etter departementets syn bør derfor vedlegg VI del A bokstav c gjennomføres ved at myndigheten i ekomloven gis hjemmel til å fastsette regler om at tilbyder kan pålegges plikt til å tilby forhåndsbetalte internettilgangstjenester og offentlig tilgjengelig nummerbasert person-til-person kommunikasjonstjenester. Se forslag til § 4-9 tredje ledd. Det følger imidlertid av ekomdirektivet artikkel 115 nummer 3 at pålegg etter vedlegg VI del A og B kan unnlates dersom det allerede tilbys tilstrekkelig tilgang til de ulike tjenestene. Departementet ber særlig om høringsinstansenes innspill på om tilbud om forhåndsbetaling kan anses oppfylt gjennom andre tjenester eller tilbud.

Ved etablering av avtale om levering av ekomtjenester, kan tilknytningskostnadene for den enkelte sluttbruker bli høye. Dette gjelder især ved levering av bredbåndstjenester. For å sikre at høye tilknytningskostnader ikke blir et hinder for sluttbrukere til å kunne inngå avtale om levering av tjenester, foreslår departementet at tilbydere av internettilgangstjenester og offentlig tilgjengelig nummerbaserte person-til-person kommunikasjonstjenester skal ha plikt til å tilby avdragsbetaling av tilknytningskostnaden, slik at forbruker kan betale kostnadene i mindre avdragsbetalinger over tid. Se forslag til ny bestemmelse i ekomloven § 4-9 annet ledd.

Av ekomdirektivet artikkel 103 følger det at myndigheten skal gi bestemmelser som sikrer at sluttbrukere har gratis tilgang til sammenligningstjenester for internettilgangstjenester og offentlig nummerbaserte person-til-person kommunikasjonstjenester. En slik prisopplysningstjeneste vil gi sluttbruker mulighet til å få detaljert informasjon om hvert enkelt produkt og dermed mulighet til å sammenligne de ulike produktene når det gjelder pris, volum, hastighet, bindingstid samt andre relevante vilkår og vil gjøre det mulig for sluttbrukere å finne ut hvilken tilbyder og hvilket produkt som er best egnet for den enkelte sluttbruker. Se forslag til ny bestemmelse i § 4-10.

Det følger videre av forslag til ny § 4-4 at tilbyder av andre offentlig tilgjengelig elektroniske kommunikasjonstjenester enn overføringstjenester som brukes til levering av maskin-til-maskin tjenestes kal gi de opplysninger som er nødvendige for at forbrukeren skal kunne ta et kvalifisert valg ved inngåelse av avtale. Dette innebærer at tilbyderen må gi informasjon som gjør det mulig å velge det abonnementet som er mest prisgunstig for den aktuelle

sluttbrukeren. I tillegg finnes i dag god oversikt over de ulike tjenestene som selges og de ulike prisalternativene som finnes for de ulike avtaletypene, på tilbydernes websider. Samlet sett anser departementet at sluttbrukere har tilstrekkelig tilgang til råd om priser når det gjelder ulike tjenester og produkter, og at muligheten i artikkel 115 nummer 3 til ikke å gjennomføre bestemmelsen på dette punkt, brukes.

Fellesfakturerte tjenester

Ekomdirektivet

Av ekomdirektivet artikkel 115 og vedlegg VI del A bokstav h følger det at myndigheten skal kunne pålegge tilbydere av internettilgangstjenester og offentlig tilgjengelig nummerbasert person-til-person kommunikasjonstjeneste, å stenge for muligheten for at leverandører av varer og tjenester tar betalt for disse via faktura fra de nevnte tilbyderne, også kjent som tredjepartsfakturering

Både ekomdirektivet og betalingsdirektivet legger opp til en utvidet regulering ift. tidligere regulering av innholdstjenester. Ekomdirektivet artikkel 115 åpner opp for at forpliktelser kan knyttes til både tradisjonelle «premium rate» tjenester og tredjepartsfakturerte tjenester. I BERECs utkast til “Report on how to handle third party payment charges on mobile phone bills” omtales tredjepartsfakturering som både premium rate tjenester (PRS)/tradisjonelle fellesfakturerte tjenester og direct carrier billing (DCB)/fakturering over telefonregning av andre varer og tjenester.

Gjeldende rett

Gjeldende ekomlov § 2-12 gir hjemmel til å gi forskrifter om fellesfakturerte tjenester, og om klage- og tilsynsordninger. En fellesfakturert tjeneste er i ekomloven § 1-5 definert som en forhåndsbetalt og etterskuddsbetalt innholdstjeneste som tilbys over elektronisk kommunikasjonsnett og som faktureres sammen med elektronisk kommunikasjonstjeneste. Med innholdstjeneste menes kjøp av tjenester eller produkter levert eller egnet til å leveres, i sanntid. Begrepet produkt og tjeneste omfatter for eksempel kjøp av bilder, film, musikk, spill og opplysningstjenester, men også for eksempel deltakelse i avstemminger, donasjoner og svar på konkurranser, selv om de sistnevnte eksemplene tradisjonelt ikke faller inn under begrepet kjøp av tjenester eller produkter. Tjenesten eller produktet må leveres over elektronisk kommunikasjonsnett for å anses som en innholdstjeneste.

Ekomforskriften kapittel 5a gir nærmere regler om ordningen. Blant annet slås det fast i § 5a-1 at fellesfakturerte tjenester kun kan tilbys over særskilte nummerserier. I § 5a-2 settes krav til at tilbyder vederlagsfritt skal tilby sluttbruker å kunne begrense tilgangen til fellesfakturert tjeneste, bruk av slike tjenester over kr 250 per måned, og et forhåndsdefinert utvalg av nummer. Det gis også nærmere regler for den praktiske gjennomføringen av sperring, og hvordan tjenesten kan stoppes av sluttbruker.

Ekomforskriften § 5a-3 inneholder egne regler om tilbyders informasjonsplikt, blant annet om mulighetene for sperring og prisen for tjenesten før tjenesten leveres. Gjeldende forskrift § 5a-4 setter krav til at innsamlingsaksjoner levert som fellesfakturert tjeneste er registrert i Frivillighetsregisteret i Norge, eller at regnskaps- og kontrollfunksjoner er tilfredsstillende. Innholdet som leveres over fellesfakturerte tjenester reguleres i § 5a-5 som stiller krav om at innholdet skal være lovlig, og gir særlige regler til vern av barn under 18 år.

Klageordningen reguleres i § 5a-6. Tilbyder skal selv ha en tilfredsstillende ordning for behandling av slike klager. For øvrig er hovedregelen at klager behandles av Brukerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon.

Nærmere om forslaget

Departementet foreslår å videreføre særskilt regulering av såkalte fellesfakturerte tjenester i forslag til ny ekomforskrift § 2-7 med hjemmel i ny ekomlov § 4-15, herunder regler om kostnadskontroll med slike tjenester, og å utvide reguleringen til også å gjelde forhåndsbetalt og etterskuddsbetalt kjøp av både varer og tjenester som faktureres sammen med elektronisk kommunikasjonstjeneste.

Det foreslås videre å konkretisere pliktsubjektet etter henholdsvis generelle lovregler om stenging for fellesfakturerte tjenester og spesielle forskriftsregler om fellesfakturerte tjenester. Bestemmelsen i ekomloven som pålegger å tilby mulighet for å stenge for fellesfakturerte tjenester vil gjelde både for tilbydere av internettilgangstjenester og offentlig tilgjengelig nummerbasert person-til-person kommunikasjonstjeneste. De særlige reglene for fellesfakturerte tjenester på forskriftsnivå vil derimot kun gjelde tilbyder av offentlig tilgjengelig nummerbasert person-til-person kommunikasjonstjeneste.

Det er i tråd med ekomdirektivet artikkel 115 og vedlegg VI del A som kun krever at det skal være mulig å stenge for såkalt tredjepartsfakturering, både for tilbydere av internettilgangstjenester og offentlig tilgjengelig nummerbasert person-til-person kommunikasjonstjeneste. Det oppstilles derfor to nivåer, der hovedregelen om mulighet for stenging gjelder både tilbydere av internettilgangstjenester og offentlig tilgjengelig nummerbasert person-til-person kommunikasjonstjeneste, og videre regulering i forskrift av fellesfakturerte tjenester som kun retter seg mot tilbyder av offentlig tilgjengelig nummerbasert person-til-person kommunikasjonstjeneste. At særreguleringen av fellesfakturerte tjenester kun gjelder tilbyder av offentlig tilgjengelig nummerbasert person-til-person kommunikasjonstjeneste er også i overensstemmelse med gjeldende rett og i tråd med hvem som er pliktsubjekt etter betalingsdirektivet.

Som nevnt må en fellesfakturert tjeneste kunne leveres over et elektronisk kommunikasjonsnett for å anses som en innholdstjeneste etter gjeldende rett. I dagens marked finnes det imidlertid tjenester som gjør det mulig å betale for kjøp av varer og tjenester via for eksempel mobiltelefonregningen, men som ikke leveres over et elektronisk kommunikasjonsnett og som ikke konsumeres digitalt, og som derfor ikke anses som en fellesfakturert innholdstjeneste etter definisjonen i ekomloven. Slik tredjepartsfakturering er gjerne betaling hvor kjøp i applikasjoner eller på internett betales ved at beløpet legges til mobiltelefonregningen. Dette kan være tjenester som for eksempel busstransport, parkering og kinoforestilling, men også fysiske varer som brus og snack fra automat eller andre varer fra nettbutikk. Etter departementets syn kan det være hensiktsmessig å utvide dagens regler om fellesfakturerte innholdstjenester til også å omfatte varer og tjenester som ikke er innholdstjenester og som ikke konsumeres digitalt.

Innkrevning over telefonregningen for en vare eller tjeneste er en særskilt form for innkreving og forbundet med risiko. Det er brukeren av utstyret, typisk mobiltelefonen, som aktiverer kjøpet og slik inngår avtalen, men det er abonnenten som faktureres. Det gis kreditt for kjøpet, som innkreves ved neste faktura. Det er således et potensiale for overforbruk og etablering av vesentlig kreditt inngått av andre enn den som får faktura. Tilbydere har ved tidligere anledninger pekt på utfordringer ved ansvaret de har ved fakturering av

fellesfakturerte tjenester på deres faktura til kundene. Andre betalingsløsninger i dag har vesentlig høyere sikkerhet mot overforbruk og misbruk, enn hva betaling over telefonregningen har. Ved andre betalingsløsninger vil man i større grad kunne identifisere kjøper gjennom standardiserte løsninger og gjennomføre transaksjonen umiddelbart. Bakgrunnen for å utvide er at området for reguleringen, er at løsninger for betaling over telefonregningen har vært i sterk utvikling. Hensynene til forbrukerbeskyttelse gjelder uavhengig av om det er varer, tjenester eller innholdstjenester som betales over telefonregningen.

Utvidelsen kan også sees i sammenheng med kravene til beløpsgrenser i betalingsdirektivet (PSD2), som er gjennomført i forskrift om finansforetak og finanskonsern. I § 1-7 bokstav l. gis unntak («telekomunntaket») fra virkeområdet til finansforetakloven og dermed konsesjonskrav ved kjøp av digitalt innhold og stemmebaserte tjenester, transaksjoner knyttet til veldedighet eller kjøp av billetter. Dette dersom enkelttransaksjonen ikke overskrider 50 euro eller betalingstransaksjonenes samlede verdi ikke overskrider et beløp i norske kroner som svarer til 300 euro per måned.

Forslaget om å utvide reguleringen til å gjelde alle varer og tjenester som faktureres sammen med elektroniske kommunikasjonstjenester, vil etter departementets oppfatning derfor ha begrenset økonomisk og administrativ konsekvens for tilbyderne, som allerede må gjennomføre krav til kostnadskontroll som følge av betalingsdirektivet.

Departementet foreslår også enkelte redaksjonelle og materielle endringer i reguleringen av fellesfakturerte tjenester i ekomforskriften som følge av endringen i definisjonen av disse tjenestene. Blant annet at pliktene knyttet til fellesfakturerte tjenester gjelder tilbyder av offentlig tilgjengelig nummerbaserte person-til-person kommunikasjonstjenester.

Fellesfakturert tjeneste levert ved utgående anrop fra bruker til nummer fastsatt for talekommunikasjonstjeneste, kan bare tilbys over særskilte nummerserier fastsatt av myndigheten. Dette gjenspeiler bedre ordningen med bruk av nummer i seriene 820 og 829 for fellesfakturerte tjenester. Der tilbyder ikke kan tilby sperring for bruk av fellesfakturerte tjenester over en gitt beløpsgrense, skal sluttbruker gjøres oppmerksom på det ved avtaleinngåelsen.

Det foreslås videre at unntaket for ikke å gi prisinformasjon om nummeropplysnings-tjenester før tjenesten leveres, oppheves. Kostnadene for bruk av nummeropplysnings-tjenester er høye, og etter departementets syn bør brukere av disse tjenestene informeres om prisene på en hensiktsmessig måte før tjenesten leveres.

Det foreslås å videreføre at innholdet som leveres skal være lovlig, og å presisere at dette er tilbyders ansvar.

Når det gjelder bestemmelsen om at tilbyder som tilbyr tjenester til barn og unge under 18 år skal ha avtale med innholdsleverandør med særlige krav til slike tjenester, foreslår departementet å oppheve denne bestemmelsen. Med tanke på at barn og unge i utgangspunktet vil ha tilgang til bruk av alle former for fellesfakturerte tjenester med mindre det er satt sperring for slik bruk, gir det neppe noen særskilt beskyttelse av denne brukergruppen at tilbyder har en avtale med innholdsleverandøren om særlige krav til tjenester som er rettet mot barn og unge.

Departementet foreslår å videreføre gjeldende klageordning for innholdstjeneste som leveres over elektronisk kommunikasjonsnett. For andre fellesfakturerte tjenester, foreslår departementet at klageordningen bare skal gjelde selve faktureringen. I ekomforskriften § 10-1a gis det regler om brukerklagenemnds finansiering. Klageordningen for fellesfakturerte

tjenester skal finansieres av de tilbyderne som tilbyr eller videreformidler fellesfakturerte tjenester og som fakturerer sluttbruker.

Prissammenlikningstjenester

Ekomdirektivet

Prissammenlikningstjenester er regulert i ekomdirektivet artikkel 103 nummer 2 og 3. Myndigheten skal etter bestemmelsene sikre at sluttbrukere har gratis tilgang til sammenlikningstjenester for internettilgangstjenester, offentlig nummerbaserte person-til-person kommunikasjonstjenester, og eventuelt offentlig nummeruavhengige person-til-person kommunikasjonstjenester. Sammenlikningstjenestene skal gjøre det mulig for sluttbruker å vurdere sentrale vilkår som for eksempel priser og takster, og kvaliteten på tjenestens ytelse.

Ekomdirektivet setter også krav til sammenlikningsverktøyet, herunder skal verktøyet:

- Være uavhengig av tilbydere av slike tjenester for å sikre likebehandling,
- Basere sammenlikningen på fastsatte klare og objektive kriterier
- Benytte et klart og entydig språk
- Gi nøyaktige og oppdaterte opplysninger, samt vise til tidspunkt for siste oppdatering
- Være åpen for alle tilbydere av internettilgangstjenester eller nummeravhengige person-til-person kommunikasjonstjenester som har tilgjengeliggjort de relevante opplysningene.
- Vise et bredt spekter av tilbud som omfatter en betydelig del av markedet. Dersom opplysningene ikke gir en fullstendig oversikt over markedet skal dette klart angis.
- Ha en effektiv fremgangsmåte for rapportering av uriktige opplysninger
- Gi mulighet til sammenlikning av priser, takster og tjenestekvalitet mellom tilbud tilgjengelig for forbrukere.

Den som ønsker å drive sammenlikningsverktøy skal kostnadsfritt og i åpne dataformater ha rett til å bruke opplysningene som offentliggjøres av tilbydere. Den som driver slikt sammenlikningsverktøy skal på anmodning bli sertifisert av myndigheten.

Gjeldende rett

Det finnes i dag ordning for autorisering av prissammenlikningstjenester i Norge. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet forvalter denne ordningen som gir aktørene rett til å bruke et «godkjentmerke» når visse krav til tjenesten er oppfylt. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet krever at tjenesten er tilgjengelig, pålitelig, transparent, fullstendig og objektiv. Tjenestene blir fulgt opp av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, som også gjennomfører stikkprøver for å kontrollere at informasjon og beregninger er riktig.

Vilkårene som stilles til prissammenlikningstjenesten er i hovedsak inndelt i fire kategorier; tilgjengelig, pålitelig, transparent og fullstendig og objektiv.

For at tjenesten skal regnes som tilgjengelig kreves det at den er gratis for brukerne å benytte. Videre kreves det at tjenesten er pålitelig. Tjenesten skal holdes løpende oppdatert, gi brukeren nødvendig prisinformasjon til å kunne foreta et velinformert valg, herunder detaljert informasjon om hvert enkelt produkt. Bestemte forutsetninger for produktet skal også fremkomme, som geografiske begrensinger eller bindingstid. Produktene skal rangeres etter ordinære priser og volum, ikke kampanjetilbud. Prisene må som hovedregel være tilgjengelige for alle, og hastighetangivelser må reflektere den reelle hastigheten brukeren

normalt sett kan forvente. For fast bredbånd er det også et krav om at tjenesten skal inneholde en mulighet for geografisk filtrering, med fylkesnivå som minimumskrav. Tjenesten skal være transparent. Det må være tydelig for brukeren hvordan tjenesten er finansiert og hvordan resultatene er beregnet, herunder hvilke forutsetninger som er tatt. Tjenesten skal også være fullstendig og objektiv. Produktutvalget må inkludere et bredt antall tilbydere og produkter for å reflektere valgmulighetene i markedet. Videre skal ikke inntekter fra eller avtaler med tilbydere av internetttilgangstjenester eller person-til-person kommunikasjonstjenester påvirke resultatene.

Til nå er en håndfull prissammenlikningstjenester godkjent og bærer Nasjonal kommunikasjonsmyndighets godkjentmerke. Alle disse prissammenlikningstjenestene dekker kun mobiltelefoni, mens det for bredbåndstjenester enda ikke finnes en slik tjeneste. Autorisasjonsordningen er ikke kodifisert i lov. Det finnes heller ingen andre regler i ekomregelverket som omhandler en prissammenlikningstjeneste.

Nærmere om forslaget

Departementet foreslår å ta inn en ny § 4-10 i ekomloven om prissammenlikningstjenester for å gjennomføre artikkel 103 nummer 2 og 3. Bestemmelsen pålegger myndigheten et ansvar for å sikre eksistensen av prissammenlikningstjeneste for internetttilgangstjenester og nummerbaserte person-til-person kommunikasjonstjenester. Ekomdirektivet legger opp til at medlemslandene i den grad det er ønskelig kan inkludere nummeruavhengige person-til-person kommunikasjonstjenester i slike prissammenlikningsverktøy. Departementet foreslår i denne omgang ikke å inkludere nummeruavhengige tjenester, men heller gi en forskriftshjemmel som gir myndigheten mulighet til å inkludere slike tjenester i prissammenlikningstjeneste i fremtiden.

Andre sluttbrukerrettigheter

Koblingssalg til forbruker

Av ekomdirektivet artikkel 107 nummer 1 fremgår det at dersom et koblingssalg til forbruker består av minst en internetttilgangstjeneste eller en offentlig person-til-person kommunikasjonstjeneste, vil bestemmelsene om krav til sammendrag av kontrakt før avtaleinngåelse, offentliggjøring av vilkår for levering av tjenesten og tjenestekontinuitet ved bytte av tilbyder av internetttilgangstjeneste, få anvendelse på alle elementer i pakken. Et koblingssalg anses å foreligge der elementene tilbys eller selges av samme aktør innenfor rammen av samme eller nær tilknyttet avtale. Hensynet bak bestemmelsen er å sikre forbruker mulighet for enkelt bytte av tjenester. Koblingssalg kan ha en innlåsende effekt dersom de ulike elementene har forskjellig bindingstid. Videre sikres forbrukeren en større oversikt over elementene i pakken ved at andre bestemmelser i loven gis tilsvarende anvendelse på hele koblingssalget.

Departementet foreslår en ny bestemmelse som innebærer at dersom en internetttilgangstjeneste eller en offentlig tilgjengelig person-til-person kommunikasjonstjeneste selges i kombinasjon med andre tjenester eller terminalutstyr, skal bestemmelsene om krav til sammendrag av kontrakt før avtaleinngåelse, offentliggjøring av vilkår for levering av tjenesten og tjenestekontinuitet ved bytte av tilbyder av internetttilgangstjeneste, i få anvendelse på alle delene av salget.

Videre innebærer bestemmelsen at dersom forbrukeren har rett til å heve avtalen før bindingstiden er utløpt, for eksempel grunnet avtalebrudd fra tilbyder, skal hevingsretten også gjelde koblingssalgets andre elementer.

Tilgang til e-post etter oppsigelse av avtale

I ekomdirektivet vedlegg VI del B bokstav b, jf. direktivets artikkel 115 gis sluttbruker rett til å få tilgang til e-post eller få e-post videresendt i en periode etter at avtale med internettleverandør sies opp.

Vedlegg VI legger opp til at myndigheten skal beslutte hvor lenge sluttbrukere skal ha tilgang til e-post eller videresending av e-post. Fastsettelsen av slik periode skal være basert på hva som er nødvendig og forholdsmessig.

Dette er ikke regulert i gjeldende lov. Departementet foreslår en ny bestemmelse i ekomloven som gir regler om videresending av e-post eller tilgang til e-post for sluttbrukere i en periode på tre måneder etter avtalens utløp. Dette gir sluttbruker tid til å områ seg og informere sine kontakter om endring av e-postadresse.

Tjenester til overkommelige priser

Ekomdirektivets artikkel 84 nummer 1 og artikkel 85 stiller krav om at det skal være mulig for forbrukere å få tilgang til tilstrekkelig internett- tilgangstjenester via bredbånd og til talekommunikasjonstjenester til overkommelige priser. Dersom medlemslandene i lys av nasjonale forhold fastslår at sluttbrukerprisene for slike tjenester ikke er overkommelige, fordi forbrukere med lav inntekt eller særlige sosiale behov hindres i å få tilgang til slike tjenester, skal de treffe tiltak for å bøte på problemet. Et tiltak kan i henhold til artikkel 85 å tilby økonomiske støtteordninger for forbrukere med lav inntekt.

I Norge skal folketrygdloven gi økonomisk støtte til personer med krav på trygd. Personer som ikke kan sørge for sitt eget livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, kan ha krav på økonomisk stønad til livsopphold (sosialhjelp). Det er ikke nærmere presisert i loven hvilke utgifter som skal dekkes av stønaden til livsopphold. Loven gir veiledning om stønadsnivået i formålsbestemmelsen og i kravet om at alle skal sikres et forsvarlig livsopphold. Stønadsnivået skal fastsettes med bakgrunn i den konkrete og individuelle behovsprøvingen som er foretatt, sett i sammenheng med at stønaden bør bidra til at den enkelte blir uavhengig av økonomisk stønad. Et stønadsnivå som ikke sikrer mottakeren et forsvarlig livsopphold og som ikke bidrar til å fremme lovens formål i den enkeltes situasjon, vil være i strid med loven.

Etter departementets syn er det tilstrekkelige hjelpe og stønadsordninger i Norge etter folketrygdloven og sosialtjenesteloven. Ekomdirektivets krav etter artikkel 84 nummer 1 og artikkel 85 om at det i henhold til praktiseringen av ordningene ovenfor skal være mulig for forbrukere til å skaffe seg tilgang til tilstrekkelig internett- tilgangstjenester via bredbånd og til talekommunikasjonstjenester gjennom disse økonomiske stønadsordningene.

Departementet foreslår derfor ikke at det tas inn særlig regulering om dette i ekomloven.

Likeverdig tilgang for brukere med nedsatt funksjonsevne

Ekomdirektivet og tilgjengelighetsdirektivet

De nye bestemmelsene om likeverdige tilgang er ment å sikre en helhetlig gjennomføring av kravene for likeverdig tilgang til elektronisk kommunikasjon for sluttbrukere med nedsatt

funksjonsevne som følger av både ekomdirektivet og tilgjengelighetsdirektivet. De to direktivene sees i sammenheng, og kravene som angår elektronisk kommunikasjon gjennomføres i ekomloven.

I ekomdirektivet er reglene som omhandler brukere med nedsatt funksjonsevne i hovedsak gjennomført i den alminnelige sluttbrukerreguleringen, i motsetning til i USO-direktivet (2002/22/EC) hvor disse reglene dels har inngått som en del av de leveringspliktige tjenestene som påhviler leveringspliktig tilbyder, dels som generelle krav til likeverdig tilgang og bruk av ekomtjenester. Det fremgår av ekomdirektivet artikkel 111, samt av øvrige sluttbrukerbestemmelser i direktivet, at myndigheten skal sikre at generelle sluttbrukerrettigheter i all hovedsak også gjelder brukere med nedsatt funksjonsevne. Artikkel 111 fastslår blant annet at medlemsstatene skal sikre at sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne skal ha likeverdig tilgang til elektroniske kommunikasjonstjenester som flertallet av sluttbrukere, og får like gode muligheter til å velge mellom foretak og tjenester som flertallet av sluttbrukere.

I ekomdirektivet artikkel 84 fremgår det at sluttbrukere generelt skal ha tilgang til talekommunikasjonstjenester og internetttilgangstjenester. Talekommunikasjonstjeneste er definert som "offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste som direkte eller indirekte kan opprette og motta nasjonale eller nasjonale og internasjonale taleforbindelser ved hjelp av ett eller flere nummer i en nasjonal eller internasjonal nummerplan".

Ekomdirektivets fortale punkt 14 gir veiledning om at "Talekommunikasjonstjenester omfatter også kommunikasjonsmidler som er særlig beregnet på sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne som bruker teksttelefon/skrivetolkformidlingstjeneste eller totale konversasjonstjenester". Kommunikasjonsmidler som tilrettelegger for likeverdig tilgang for sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne, vil oppfylle dette. I denne sammenheng må likeverdig tilgang defineres på en funksjonell måte.

Begrepet totalkonversasjonstjeneste/totalkommunikasjonstjeneste er definert i ekomdirektivet artikkel 2 nummer 35, og innebærer en multimediekonversasjons-tjeneste i sanntid som gir toveis symmetrisk overføring i sanntid av video, sanntidstekst og tale mellom brukere på to eller flere steder. Ekomdirektivet inneholder imidlertid ikke en plikt for tilbyder til å levere dette.

Videre følger det av ekomdirektivet artikkel 85 nummer 4 at medlemsstatene skal sørge for at sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne gis den nødvendige støtten til likeverdig tilgang til elektronisk kommunikasjon gjennom at egnet terminalutstyr, samt spesielt tilpasset utstyr og spesielle tjenester som total konversasjonstjenester og formidlingstjenester er tilgjengelige for disse sluttbrukerne.

Europaparlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/882 (European Accessibility Act) eller «tilgjengelighetsdirektivet» er relevant for innlemming i EØS-avtalen og foreslås gjennomført i ekomloven for plikter og rettigheter som gjelder elektronisk kommunikasjon. Direktivet stiller krav til tilgjengeligheten for en rekke varer og tjenester, og Kulturdepartementet foreslår en egen gjennomføring for dette.

Tilgjengelighetsdirektivet stiller krav til produsenter av produktene og til leverandøren av tjenestene, og til andre markedsdeltakere. Kravene som stilles gjelder produktene og tjenestens «accessibility», eller tilgjengelighet, jf. artikkel 4 i tilgjengelighetsdirektivet. Direktivet får anvendelse på nærmere angitte produkter som bringes i omsetning etter 28. juni 2025, samt nærmere angitte tjenester som leveres til forbrukere etter samme dato. Kravene gjelder generelle og spesielle krav til utstyr og tjenester mv.

Tilgjengelighetsdirektivet artikkel 2 nummer 2 bokstav a) fastsetter at elektroniske kommunikasjonstjenester er omfattet av direktivets virkeområde. Direktivets artikkel 3 nummer 8 viser til at definisjonen av elektroniske kommunikasjonstjenester fremgår av ekomdirektivet. Det er altså en tett innbyrdes avhengighet mellom de to direktivene. Definisjonen i ekomdirektivet artikkel 2 nummer 4 bokstav c) rekker noe videre enn tilgjengelighetsdirektivet artikkel 2 nummer 2 bokstav a), fordi ekomdirektivet ikke avgrensers mot maskin-til-maskin kommunikasjon.

Tilbydere av elektroniske kommunikasjonstjenester skal etter tilgjengelighetsdirektivet artikkel 4 nummer 3 sikre at tjenesten oppfyller tilgjengelighetskravene fastsatt i vedlegg I, avsnitt III og IV. I avsnitt IV bokstav a) settes særskilte tre tilgjengelighetskrav for tilbud av elektroniske kommunikasjonstjenester. Det første er kravet er at det skal tilbys tekst i sanntid i tillegg til talekommunikasjonstjenesten. Brukere av elektroniske tjenester for talekommunikasjon skal med andre ord kunne bruke sanntidstekst i tillegg til talekommunikasjon.

Det andre er leveranse av «total konversasjon» der hvor video leveres i tillegg til talekommunikasjon. Det er med andre ord ikke et selvstendig krav til å levere "total konversasjon". Kravet inntreer kun dersom video leveres i tillegg til tale.

Det tredje kravet supplerer de generelle kravene med tilleggskrav for nødkommunikasjon og setter krav om ruting til passende nødmeldesentral.

Ekomdirektivet har en mer omfattende regulering av nødkommunikasjon, og nedsetter overordnede prinsipper og definisjoner, herunder hva gjelder nødkommunikasjon fra sluttbruker med nedsatt funksjonsevne. Der ekomdirektivet er tilbakeholden med å spesifisere teknologiske løsninger går imidlertid tilgjengelighetsdirektivet langt i å sette spesifikke krav til teknologi og tjenester, slik som krav om sanntids tekst og total konversasjon dersom video tilbys i tillegg til tale.

Sees ekomdirektivet i sammenheng med tilgjengelighetsdirektivet, fremstår sanntidstekst etter sistnevnte direktiv vedlegg I avsnitt IV bokstav a) krav i) som et relevant minstekrav til ekvivalent kommunikasjonstype. I den grad man etablerer løsninger for befolkningen for annen type kommunikasjon, for eksempel video, må sluttbruker med nedsatt funksjonsevne få tilsvarende tjeneste, jf. ovenfor.

Følgende hovedkrav eller prinsipper til nødkommunikasjon gjelder etter ekom- og tilgjengelighetsdirektivene:

- Sanntids tekst. Krav til totalkonversasjonsløsning dersom video leveres i tillegg til tale.
- Nødkommunikasjon til passende nødmeldesentral

Sistnevnte kulepunkt følger også av ekomdirektivet artikkel 109 nummer 2.

Tilgjengelighetsdirektivet presiserer i artikkel 14 at kravene til tilgjengelighet i artikkel 4 kun skal anvendes når overholdelse av kravene ikke krever en vesentlig endring av produkter eller tjenester som fører til en grunnleggende endring av produktet eller tjenestens grunnleggende egenskaper, og når det ikke medfører en uforholdsmessig stor byrde for virksomhetene.

Begge direktivene inneholder unntak for mikroforetak som ikke omfattes av kravene til å tilby likeverdig tilgang.

Gjeldende rett

Det rettslige grunnlaget for dagens regulering av leveringspliktige tjenester for brukere med nedsatt funksjonsevne/spesielle behov er ekomlov, ekomforskrift, og vedtak om utpeking av

leveringspliktig tilbyder¹³. Det følger av ekomloven § 5-1 første ledd nummer 5 at myndigheten kan inngå avtale med eller pålegge tilbyder å sikre særlige tjenester til funksjonshemmede og andre sluttbrukere med spesielle behov. I ekomforskriften § 5-5 er det gitt nærmere regler om hvilke tjenester leveringsplikten innebærer. Leveringspliktig tilbyder skal tilby alternative telefonløsninger for tale- og hørselshemmede, rabatt- og refusjonsordninger for blinde og svaksynte for bruk av nummeropplysningstjenester og tilpasset terminalutstyr og tjenester for funksjonshemmede. Ved vedtak 9. august 2018 og vedtak 30. juni 2020 er Telenor Norge AS utpekt som leveringspliktig tilbyder av særlige tjenester til funksjonshemmede og andre sluttbrukere med spesielle behov. Dette gjennomfører USO-direktivet artikkel 7 nummer 1 og 2.

Dagens ordning for døve og hørselshemmede er Teksttelefonen 149 enten via et særskilt teksttelefonapparat eller via en løsning der bruker må ha tilgang til internett og PC med Windows operativsystem. Telenor leverer i tillegg en teksttefontjeneste som per i dag leveres via en kobberbasert løsning, og som er i ferd med å bli oppdatert til en ny tekstformidlingstjeneste i en mellomperiode frem til ny regulering er på plass. (NAV har også en tjeneste som formidler tale, tekst og bilde, men denne er ikke en del av de elektroniske kommunikasjonstjenestene.)

Blinde og svaksynte kan for å benytte talekommunikasjonstjenester, etter gjeldende ordning søke leveringspliktig tilbyder om å benytte nummeropplysningstjenesten "Opplysningen 1881" til redusert pris. Prisen for tjenesten er 2,54 kroner per oppringning til 1881.

Refusjonsordningene gjelder kun for privatabonnement på fastnett- og bredbåndstelefoner som er tilknyttet leveringspliktig tilbyder, det vil si Telenor. Tjenesten inkluderer også muligheten til å bli satt over til den man ønsker å ringe. For å benytte ordningen må en lege bekrefte at brukeren "har så nedsatt synsevne at det er umulig eller vanskelig å lese vanlig skrift, orientere seg ved hjelp av synet eller som har tilsvarende vanskeligheter i den daglige livsførselen", jf. Verdens helseorganisasjons definisjon av blinde og svaksynte. Dagens ordning har ifølge Telenor 411 brukere. Antallet brukere er nedadgående. I 2016 hadde ordningen 983 brukere og antall brukere har gått jevnlig ned de siste fire årene.

BERECs «Report on NRA's practices for ensuring equivalence of access and choice for disabled end-users» datert 8. mars 2018, viser at medlemslandene har implementert tiltak som er ment å sikre likeverdig tilgang og valgmulighet for brukere med spesielle behov ulikt, avhengig av hvilken tilgang til teknologi (både terminaler og tjenester) som eksisterer i hvert nasjonale marked. Departementet går etter dette ikke nærmere inn på praksis fra andre land. I Norge er «universell utforming» et etablert begrep, samtidig som begrepet «tilgjengelighet» også brukes. Begge begrepene tar sikte på å sikre at løsninger utvikles og utformes på en måte som gjør at alle, også personer med nedsatt funksjonsevne, kan delta.

Etter gjeldende rett handler begrepet universell utforming om å tilrettelegge for hovedløsninger som kan brukes av alle, jf. likestillings- og diskrimineringsloven §§ 17 og 18 som fastslår at *"Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse."*

13 Vedtak av 20. juni 2020 som pålegger Telenor å tilby leveringspliktige tjenester for brukere med spesielle behov

Nærmere om forslaget

Departementet foreslår en ny, bestemmelse § 4-16 om likeverdig tilgang og utvalg for sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne. Bestemmelsen utgjør en bred forskriftshjemmel som åpner for at myndigheten kan gi nærmere regler om omfanget av pliktene. Bestemmelsen vil også ivaretar disse sluttbrukernes behov for å få informasjon om relevante tjenester, avtalevilkår og brukerutstyr. I tillegg foreslås at brukergruppens rettigheter presiseres nærmere i lovbestemmelsene om sluttbrukerrettigheter, der hvor dette er relevant. Denne brukergruppen vil ha stor nytte av et velfungerende tjenestetilbud. Det er derfor viktig at brukere med nedsatt funksjonsevne så langt som mulig får tilgang til tilpasset terminalutstyr og tilrettelagte tjenester som bidrar til en likestilt og funksjonell hverdag som dekker alle spesielle behov. For at tjenestene skal utgjøre et likeverdig tilbud til for eksempel døve og hørselshemmede mener departementet at de må tilbys på annen måte enn for andre sluttbrukere. Det må derfor fastsettes konkrete krav til alle tilbydere om å sikre universell utforming av elektroniske kommunikasjonstjenester, på en måte som ivaretar at sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne har likeverdig tilgang og bruk av tjenestene som alle andre sluttbrukere, jf. artikkel 84 nummer 1, artikkel 85, artikkel 102 nummer 1 og artikkel 111 nummer 1 og 2. Departementet foreslår at ekomforskriften presiserer plikten til å sikre tilgang til talekommunikasjonstjenesten og internett for sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne.

Talekommunikasjonstjeneste er definert i § 1-5 nummer 18 som «offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste som direkte eller indirekte kan opprette og motta nasjonale eller nasjonale og internasjonale taleforbindelser ved hjelp av ett eller flere nummer i en nasjonal eller internasjonal nummerplan». Av ekomdirektivets fortale følger det at "Talekommunikasjonstjenester også omfatter kommunikasjonsmidler som er særlig beregnet på sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne som bruker teksttelefon/skrivetolkformidlingstjenester eller totale konversasjonstjenester." Departementet foreslår nærmere regler om omfanget av tilbudet i forslag til ny ekomforskrift § 2-16. Departementet har i forslag til presisering av tjenesten tatt utgangspunkt i tilgjengelighetsdirektivet, særlig direktivets vedlegg IV bokstav a. Det foreslås derfor i forskriften at det i tillegg til talekommunikasjonstjenester skal leveres tekst i sanntid. Hvis talekommunikasjonstjenesten leveres sammen med videotjeneste, skal tjenesten leveres som en totalkonversasjonstjeneste. Departementet foreslår også at kravene ikke skal gjelde for mikroforetak.

Departementet ser at en totalkonversasjonstjeneste vil tilrettelegge for universell utforming og dermed sikre de fleste brukeres mulighet til å kommunisere uten behov for særlige tilpasninger. Før høringen vurderer departementet imidlertid at byrden ved å pålegge alle tilbyderne å tilby en totalkonversasjonstjeneste vil være for høy på nåværende tidspunkt, og foreslår derfor en noe enklere tilnærming jf. forskriften § 2-16 annet ledd. Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på dette.

Departementet mener videre at likeverdig tilgang til og valg av kommunikasjons-løsninger i forslaget bør gjelde alle relevante aspekter ved tilbud om elektroniske kommunikasjonstjenester. Dette gjelder:

- Terminaler og brukerutstyr (særlig med hensyn til mobiltelefoner)
- Tjenester
- All informasjon som formidles eller gis til kunden, for eksempel tilbyders nettsider, kontrakter, leveringsvilkår o.l.

- Alle kommunikasjonskanaler som for eksempel kundeservice, klagemekanismer o.l. Som nevnt ovenfor mener departementet at et krav om at alle tilbydere skal tilby tjenester som skal legges til rette for universell utforming og dermed sikre de fleste sluttbrukeres mulighet til å kommunisere godt. Dette medfører at de særskilte tjenestene for brukere med nedsatt funksjonsevne som er nødvendige for å sikre likeverdig tilgang og har blitt levert av den leveringspliktige tilbyder slik som teksttelefon-tjenesten og nummeropplysningstjenesten til redusert pris, i sin nåværende form foreslås avvirket. Et tilbud til sluttbrukere med funksjonsnedsettelse skal i stedet etableres og drives av alle tilbydere. Tilbudet ville omfatte formidlingstjenester som er nødvendige for å sikre et likeverdig tilbud for sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne. Det at tjenesten blir alle tilbydernes ansvar innebærer at alle tilbyderne vil må dermed finansiere, anskaffe eller utvikle slike løsninger. Eventuelt kan det tilrettelegges for at tilbyderne kan utvikle en felles løsning som kan benyttes av de tilbydere som ønsker å være med på en slik felles ordning.

Nærmere om teksttelefon-tjenesten

Telenors produkt "149 Teksttelefonen" har en svært begrenset brukermasse, og er i dag ikke tilpasset den teknologiske utviklingen i samfunnet. NAVs bildetolk-tjeneste tilbyr sanntids bruk av bilde og/eller tale, men tjenesten har begrenset åpningstid og leveres heller ikke som en vanlig kommunikasjonstjeneste.

Selv etter innføringen av en ny tjeneste der talekommunikasjon og tekst leveres i sanntid, må Telenors produkt "149 Teksttelefonen" erstattes av en tilsvarende tjeneste som lar mennesker som er døve, tunghørte eller har en taleforstyrrelse ringe til andre, uavhengig av hva slags telefonterminal mottakeren bruker. En slik tjeneste bør utføre tolkning fra tekst til tale og omvendt slik at denne brukergruppen fortsatt får likeverdig tilgang til talekommunikasjonstjenester. Tjenesten må imidlertid i fremtiden være tilgjengelig fra alle tilbydere av talekommunikasjonstjenester og den bør tilpasses den teknologiske utviklingen slik at tjenesten er tilgjengelig også via applikasjonsbaserte og nettbaserte løsninger som kan benyttes gjennom smarttelefoner, nettbrett og pc. Tjenesten må også tilrettelegges slik at man ved bruk av spesialnummer 1412 som er teksttelefonnummeret til nødansrop, kan komme i kontakt med nødetatene.

Organiseringen av en slik tekstbasert talekommunikasjonsløsning kan skje individuelt hos den enkelte tilbyder eller i samarbeid mellom flere eller alle tilbyderne. Løsning(en) må imidlertid tilrettelegges slik at sluttbrukere kan nå hverandre uavhengig av hvilken tilbyder de er kunde hos.

Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkter på hvilke tekniske løsninger som finnes for tolkning fra tekst til tale og omvendt og hvilke krav som må stilles for å sikre likeverdig tilgang og valg av ekotjenester. I tillegg ønsker departementet høringsinstansenes syn på hvordan ordningen med teksttelefon-tjenesten bør organiseres. Departementet legger til grunn at det vil ta noe tid å organisere opp en slik tjeneste både på for tilbydere og for nødsentraler, og tar sikte på at den skal være på plass i løpet av 2025 slik at den oppfyller tilgjengelighetsdirektivets krav til tidsriktig gjennomføring.

1412 er Norges fjerde nødnummer, jf. nummerforskriften § 18. En samtale til 1412 kan kun skje fra teksttelefon. Per i dag blir samtalen tatt imot av en ekspedient på formidlingssentralen som drives av selskapet Call-IT AS i Mosjøen som opererer som bindeledd mellom nødtilte og nødmeldesentralen. Call-IT er også mottaker av teksttelefon-tjenestene via 149 for vanlige telefonsamtaler og SMS over 149.

Tall for 2018, 2019 og 2020 viser at tjenesten benyttes i relativt begrenset grad. Sett i lys av utviklingen ovenfor bør kunne 1412 avvikles. Departementet ber særskilt om tilbakemelding på dette.

Reelle nødsamtaler	2018	2019	2020 (tom august)
Via 1412 (nødnummer)	3	5	10
Via 149	6	9	13
Via SMS til 149	7	3	0
Totalt	16	17	23

Kilde: DSB

I tillegg kan døve og hørsel- og talehemmede sende nød-SMS til nødnumrene, etter å ha registrert seg på www.nodsms.no. SMSen sende da til 110, 112 eller 113 i Bodø nødsentral. Nød-SMS har vært et pilotprosjekt fra 2018 til 2020 i regi av DSB etter oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Piloten har gitt DSB erfaring med tekstbasert nødkommunikasjon for befolkningen.

Nødetat	Nødmeldinger (reell hendelse som krever aksjon fra nødetatene)	Ikke akutte hendelser/gråsone (prioritet 2 og 3)	Ikke prioriterte hendelser	Misbruk av tjenesten	Videreformidlet til 110/ 112/ 113
Brann	1	1	0	5	5
Helse	57	11	9	7	2
Politi	7	180	138	14	0
Totalt antall	65	192	147	26	7

Kilde: DSB

Selv om pilotperioden er over opprettholdes tjenesten i noe tid fremover. Piloten er, per januar 2021, under evaluering av DSB og JD.

En generell utfordring med nødkommunikasjon fra befolkningen til nødetatene er at etatene har noe ulike tekniske løsninger og ulik organisering. I helsesektoren er det helseforetakene som har særlig ansvar for 113-sentralene, mens POD og DSB har et overordnet ansvar for henholdsvis 112 og 110. Når nye tjenester for nødkommunikasjon etableres for «innsendersiden», må det derfor påregnes en overgangsperiode også for gjennomføring på «mottakssiden» som ligger utenfor ekomregelverket.

Nærmere om nummeropplysningstjenesten

Nummeropplysningstjenesten vil ikke lenger være en leveringspliktig tjeneste i Norge, men en tjeneste som leveres i konkurranse mellom flere. Ekomdirektivet legger heller ikke opp til leveringsplikt for nummeropplysning. Ettersom det ikke lenger er noen tilbyder som er pålagt plikt til å levere nummeropplysnings-tjeneste, og nummeropplysningsvirksomhet normalt ikke inngår i tilbyreres virksomhet, er det vanskelig å videreføre pålegget om at tilbyder skal tilby

en redusert pris for slik tjeneste for blinde og svaksynte. Nummeropplysningstjenester til redusert pris foreslås derfor avvirket.

Departementet støtter dette forslaget på at det i dag finnes appbaserte og nettbaserte løsninger for nummeropplysningstjenester som fungerer godt også for blinde og svaksynte, og som reduserer behovet for redusert pris på nummeropplysningstjenesten.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill når det gjelder behovet for å videreføre en slik ordning.

Frekvensregulering

Tildeling av tillatelser

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet artikkel 45 regulerer hvilke overordnede hensyn myndigheten skal legge vekt på ved forvaltning av frekvensressurser, hvilke kriterier som skal legges til grunn ved tildeling og hvilke vilkår som kan knyttes til generelle og individuelle frekvenstillatelser om bruk av frekvenser. Direktivet slår fast at tildeling av frekvenstillatelser skal bygge på objektive, transparente, konkurransefremmende, ikke-diskriminerende og forholdsmessige kriterier. Direktivets henvisning til konkurransefremmende kriterier er ny.

Når det gjelder hensynet til effektiv bruk av frekvensressurser, fremhever ekomdirektivet flere steder, blant annet i artikkel 46, at dette blant annet skal sikres ved at myndigheten legger til rette for delt bruk av frekvenser. Det skal tas hensyn til delt bruk ved tildeling av tillatelser, og det kan stilles vilkår som tillater slik bruk i tillatelsene. Når myndigheten fastsetter vilkår for frekvenstillatelser, særlig for å sikre effektiv frekvensbruk eller fremme dekning, kan myndigheten også ta inn vilkår om å tillate felles bruk av passiv eller aktiv infrastruktur, kommersielle avtaler om tilgang til gjesting i nett og felles utbygging av infrastruktur for levering av nett eller tjenester som er avhengige av bruken av frekvenser. At myndigheten plikter å legge til rette for delt bruk av frekvensressurser er nytt sammenliknet med gjeldende rett, både når det gjelder hvilke hensyn det er relevant å legge vekt på ved tildeling og hvilke vilkår som kan stilles i frekvenstillatelser.

Det følger av ekomdirektivet artikkel 28 at myndigheten skal fremme harmonisert frekvensbruk i EØS-området for å oppnå faktisk og effektiv utnyttelse av ressursene, og for å sikre forbrukere fordeler gjennom konkurranse, stordriftsfordeler og interoperabilitet mellom tjenester og nett. Myndigheten skal forebygge grenseoverskridende eller nasjonal interferens ved hensiktsmessige forebyggende og avhjelpende tiltak, og innrette frekvensbruken innenfor sitt territorium slik at andre EØS-stater ikke hindres i å bruke harmonisert spektrum som følge av grenseoverskridende interferens. Ekomdirektivet åpner for at myndigheten i visse tilfeller kan tillate alternativ bruk av hele eller deler av et frekvensbånd som er harmonisert innenfor EØS-området, dersom det ikke er etterspørsel etter å bruke frekvensene på de harmoniserte vilkårene og at bruken ikke forstyrrer bruk av frekvensene på harmoniserte vilkår i andre land. Det er behov for å presisere denne muligheten i lovforslaget.

Ekomdirektivet artikkel 48 legger opp til at myndigheten, før tildeling av en frekvenstillatelse, kan foreta en forhåndsvurdering av om søker vil oppfylle de vilkår som vil gjelde for tillatelsen. Av dette følger at myndigheten skal kunne nekte en aktør tillatelse dersom det må legges til grunn at aktørene ikke vil oppfylle vilkårene.

Tildeling i tilfeller der antallet tillatelser er begrenset skal skje ved en konkurransebasert tildelingsform. Ekomdirektivet artikkel 55 gir regulering for tildeling i slike tilfeller og er i stor grad gjennomført i norsk rett, men direktivet regulerer også hvilke mål myndigheten kan sette for en slik tildeling, i tillegg til at tildelingen skal være en konkurransebasert utvelgelsesprosedyre.

Ekomdirektivet artikkel 49 regulerer tillatelsers varighet, herunder hvilke hensyn som skal vektlegges ved fastsettelsen. Bestemmelsen innfører en større grad av harmonisering av regelverket rundt varighet for frekvenstillatelser innenfor EØS-området. Dette gjelder særlig for tillatelser til å bruke frekvenser som er harmonisert for «trådløse bredbåndstjenester», hvor det blant annet innføres et minimumskrav til varighet på 15 år. Direktivet innebærer i tillegg at myndigheten plikter å sørge for regulatorisk forutberegnelighet i en periode på minst 20 år for tillatelser til trådløse bredbåndstjenester. Dette innebærer blant annet at myndigheten, senest to år før utløp av opprinnelig tillatelsesperiode, har en plikt til å vurdere å forlenge tillatelser som ble tildelt med kortere varighet. Dette er nye krav, og det er derfor behov for å ta inn egne bestemmelser om varighet av frekvenstillatelser i lovforslaget.

Gjeldende rett

Reglene om tildeling av frekvenstillatelser i ekomloven bygger i stor grad på tidligere ekomdirektivpakke. En stor del av reguleringene knyttet til frekvensforvaltningen i ekomdirektivet er allerede gjennomført i dagens ekomlov.

Frekvenser i det elektromagnetiske frekvensspekteret er begrensede ressurser og skal forvaltes i tråd med samfunnets interesser. I ekomloven § 6-2 stilles det derfor krav om at frekvensbrukere skal ha gyldig frekvenstillatelse fra myndigheten. Tillatelse gis på generelt grunnlag til mange likeartede bruksområder gjennom forskrift, eller til bestemte brukere gjennom tildeling av individuell frekvenstillatelse.

Ekomloven § 6-2 stiller krav til prosedyrer for tildeling, herunder at tildeling av frekvenstillatelser skal skje gjennom åpne, objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmessige prosedyrer. Videre skal det tas hensyn til effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom bærekraftig konkurranse, fri bevegelighet for tjenester, teknologi- og tjenestenøytralitet og harmonisert bruk av frekvenser. Det siste innebærer også at det ved tildeling av frekvenser skal tas hensyn til at frekvensbruken ikke skal føre til forstyrrelser for andre EØS-staters bruk av harmonisert spektrum.

Bestemmelsen i § 6-2 sjette ledd gir myndigheten hjemmel til å avslå søknader om frekvenstillatelser i gitte tilfeller. Dette gjelder blant annet dersom tildelingen av tillatelse ikke vil fremme effektiv bruk av ressursene, det vil være i strid med vedtak om harmonisert bruk av frekvenser eller dersom den som søker om frekvenstillatelse til kringkasting ikke får tilhørende konsesjon etter kringkastingsloven.

Myndigheten tildeler i størst mulig grad teknologi- og tjenestenøytrale frekvenstillatelser.

Ekomloven § 6-2 gir imidlertid myndigheten muligheten til å sette teknologi- og tjenestespesifikke krav for å oppnå ulike formål, for eksempel for å unngå skadelig interferens og beskytte liv og helse.

Ekomloven § 6-3 angir en uttømmende liste over vilkår som kan stilles i en frekvenstillatelse, herunder at myndigheten kan stille vilkår om bestemt varighet for tillatelser. Varigheten for tillatelsene fastsettes etter en skjønnsmessig vurdering, hvor det blant annet tas hensyn til at tillatelsen skal vare så lenge at det muliggjør avkastning på investeringer i nett og utstyr, og at utløpstidspunktet samordnes med utløpstidspunkt for andre tilsvarende tillatelser.

Myndigheten er opptatt av at innehavere av frekvenstillatelser sikres forutberegnelighet for en viss tid fremover, og særlig ved frekvenstillatelser som tildeles for trådløse bredbåndstjenester. I praksis har slike tillatelser i hovedsak blitt tildelt for mer enn 15 år. Ekomloven §§ 6-2 og 6-4 inneholder krav til prosedyrer og kriterier for tildeling av tillatelser når antall tillatelser som kan tildeles i et gitt frekvensområde begrenses. Utvelgelseskriteriene og -prosedyrene for tildeling av frekvenstillatelsene skal i slike tilfeller være rimelige, objektive, åpne, transparente, og skal sikre likebehandling. Allmennheten skal gis anledning til å uttale seg og interesserte skal inviteres til å søke om å få tildelt frekvensene. Ekomloven § 6-4 tredje ledd og § 6-4a gjør unntak fra disse prosedyrene og gir myndigheten hjemmel til å tildele frekvenstillatelse direkte, såkalt direktetildeling, for særskilte allmenntilgittige formål når det er nødvendig. Dette kan gjelde direktetildeling av frekvenser for å ivareta viktige samfunnsfunksjoner, eksempelvis til forsvarsformål og samband for politi, brannvesen og helsevesen mv.

Nærmere om forslaget

Forslag til § 11-2 om tillatelse til bruk av frekvenser viderefører i hovedsak gjeldende § 6-2. I tråd med endringer i ekomdirektivet foreslås det i annet ledd at utvelgelses-kriteriene som ligger til grunn for tildeling av frekvenstillatelser, i tillegg til å være åpne, objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmessige, også skal være konkurransefremmende. At myndigheten skal ta hensyn til virkningen for konkurransen ved tildeling av tillatelser er grunnleggende for forvaltning av ressursene. Dette fremheves i gjeldende ekomloven både i §§ 1-1 og 6-2 annet ledd, og innebærer ingen endring i praksis. Presiseringen av at det ved tildeling av frekvensressurser også skal tas hensyn til konkurransen, innebærer ikke at myndigheten alltid skal legge til rette for en konkurransebasert tildeling. Eksempelvis vil en konkurransebasert tildeling ikke være aktuelt ved tildelinger innenfor frekvensområder hvor det foreligger tilstrekkelige ressurser til å møte etterspørsel og hvor det således ikke foreligger konkurranse om ressursene.

Når det gjelder hvilke hensyn det skal legges vekt på ved tildeling av frekvenser, foreslår departementet i forslag til § 11-2 tredje ledd at myndigheten også skal ta hensyn til effektiv frekvensbruk gjennom tilrettelegging for delt bruk av frekvensressursene. At myndigheten ved tildeling skal legge til rette for delt bruk er som nevnt ovenfor, fremhevet flere steder i ekomdirektivet. Forslaget må ses i sammenheng med forslag til § 11-5 første ledd nummer 3, hvor det legges opp til at myndigheten kan stille vilkår om delt bruk i frekvenstillatelser.

Etter departementets syn bør det presiseres i ekomloven at myndigheten i visse tilfeller kan tillate alternativ bruk av hele eller deler av et frekvensbånd som er harmonisert innenfor EØS-området. Forutsetningen for å tillate alternativ bruk skal være at myndigheten, etter offentlig høring, ikke avdekker etterspørsel etter å bruke frekvensene på de harmoniserte vilkårene og at bruken ikke forstyrrer bruk av frekvensene på harmoniserte vilkår i andre land. Bestemmelsen er inntatt som forslag til nytt fjerde ledd i § 11-2.

Bestemmelsen i ekomloven § 6-2 sjette ledd, som slår fast at myndigheten kan avslå søknad om frekvenstillatelse på nærmere bestemte vilkår, foreslås videreført i § 11-2 femte ledd. Departementet vurderer samtidig at det er behov for en utvidelse av myndighetens adgang til å nekte å utstede frekvenstillatelse.

For det første tilsier samfunns- og teknologiutviklingen at myndigheten gis en klar hjemmel til å kunne nekte å gi frekvenstillatelse dersom det anses nødvendig for å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn. Trusselaktørers muligheter for å ramme virksomheter, infrastrukturer og

tjenester innen elektronisk kommunikasjon er mange. I lys av de stadig økende samfunnsverdiene som forvaltes i de elektroniske kommunikasjonsnettene, anser departementet at trusselaktørers vilje til å rette oppmerksomheten mot den digitale grunnmuren vil øke. Etter departementets syn bør man særlig være oppmerksom på fordekte digitale eller menneskelige operasjoner som har til hensikt å påvirke nett og tjenesters integritet og konfidensialitet.

Erfaring viser også at store aktører i markedet er hjemmehørende eller har opprinnelse i land som Norge ikke har sikkerhetsmessig samarbeid med. Den digitale infrastrukturen bør derfor være tilstrekkelig sikret ved tekniske, organisatoriske og rettslige tiltak for å ivareta sikkerhet, integritet, tilgjengelighet og konfidensialitet, for slik å kunne trygge sikkerheten i norske ekomnett og norske ekomtjenester.

På denne bakgrunn foreslår departementet at myndigheten skal kunne nekte å gi tillatelse for å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn, og det foreslås at dette inntas i § 11-2 femte ledd nummer 2. Bestemmelsen må ses i sammenheng med forslag til ny § 11-5 første ledd nummer 2 om at det skal kunne stilles vilkår i en frekvenstillatelse som anses nødvendig for å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn og forslag til § 11-12 som legger opp til at myndigheten skal kunne trekke tilbake eller endre en frekvenstillatelse dersom det er nødvendig for å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn.

I EU-traktaten artikkel 4.2 fremkommer det at unionen skal respektere medlemslandenes vesentlige funksjoner, blant annet beskyttelse av nasjonal sikkerhet. Videre er det i Europakommisjonens rekommandasjon om sikkerheten i 5G-nett (C (2019) 2335 final) anbefalt at medlemslandene gjør en risikovurdering av 5G-nettinfrastrukturen, herunder vurderer nasjonale sikkerhetskrav og risikohåndteringsmetoder for å ta hensyn til IT-sikkerhetstrusler, og oppdaterer sine sikkerhetskrav.

I tillegg foreslår departementet en hjemmel for myndigheten til å nekte å gi tillatelse i tilfeller hvor det er sannsynliggjort at søker ikke vil oppfylle vilkårene som vil gjelde for frekvenstillatelsen. Bestemmelsen foreslås inntatt i § 11-2 nytt femte ledd nummer 3, og gjennomfører ekomdirektivet artikkel 48 nummer 4.

I forslag til § 15-6 annet ledd gis myndigheten kompetanse til å kalle tilbake en tillatelse ved manglende betaling av sektoravgift og gebyr, og vederlag etter §§ 17-1 og 17-2, og ved manglende betaling av overtredelsesgebyr etter § 15-12. I tillegg foreslår departementet at en tillatelse også bør kunne kalles tilbake ved manglende betaling av tvangsmulkt etter § 15-11. Dette er langt på vei en videreføring av gjeldende rett § 10-8. Myndigheten har også i flere tilfeller nektet aktører nye tillatelser ved tilsvarende betalingsmislighold som nevnt i § 10-8. Departementet foreslår imidlertid at rettsgrunnlaget tydeliggjøres ved at det presiseres i § 11-2 nummer 4 at aktører ikke får nye tillatelser når de har utestående gebyr, sektoravgift eller vederlag eller ved manglende betaling av overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt.

Reguleringen av tildeling der antall frekvenstillatelser begrenses, foreslås videreført i ny § 11-3. Departementet foreslår blant annet å lovfeste at myndigheten skal fastsette og begrunne målene for tildelingen når antallet frekvenstillatelser begrenses, slik det fremgår av ekomdirektivet. Foruten mål om å fremme konkurranse, kan myndigheten fastsette dekningsmål, sikre nødvendig tjenestekvalitet, fremme effektiv bruk av ressursene, og fremme innovasjon og næringsutvikling.

Forslag til § 11-4 gir regler om tildeling av frekvenstillatelser til særskilt allmennyttige formål. Slik tildeling kan gjøres direkte og uten konkurranse når det er nødvendig, og gjelder i første

rekke tildeling av frekvenser til nød- og beredskapstjeneste, forsvars- og forskningsformål, og allmennkringkasting. Bestemmelsen viderefører gjelde lov § 6-4 tredje ledd og § 6-4a. Departementet foreslår å ta ut reguleringen i ekomloven om at direktetildelte tillatelser til allmennkringkasting skal gjelde samme geografiske område som tillatelsen etter kringkastingsloven gjelder. Frekvenstillatelse og tillatelse etter kringkastingsloven tildeles som et integrert hele og for samme område, og det er ikke nødvendig å videreføre en lovfesting av dette.

Vilkårsbestemmelsen i ekomloven § 6-3 er foreslått videreført i ny § 11-5 med noen endringer. Departementet foreslår å ta inn at det skal kunne stilles krav for å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn. Forslaget må ses i sammenheng med forslag til §§ 11-2 femte ledd og 11-12 første ledd om at myndigheten, for å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn, kan nekte å utstede tillatelse, tilbakekalle eller endre en allerede utstedt tillatelse.

Videre foreslår departementet å ta inn en presisering av at vilkåret til faktisk og effektiv bruk av frekvensene også innebærer at det kan stilles vilkår til delt bruk av frekvenser. I tillegg foreslår departementet at det i tråd med ekomdirektivet tas inn i § 11-5 annet ledd at det kan stilles vilkår i tillatelsene som tillater felles bruk av passiv eller aktiv infrastruktur, kommersielle avtaler om tilgang til gjesting i nett og felles utbygging av infrastruktur for levering av nett eller tjenester som er avhengige av bruken av frekvenser. Annet ledd gir dermed viktige virkemidler for å sikre en effektiv frekvensbruk eller for å fremme dekningsforpliktelser. I § 11-5 tredje ledd foreslår departementet å ta inn en henvisning til § 10-5 om tilgang til infrastruktur for mobile tjenester. Det følger av denne bestemmelsen at det må fremgå av frekvenstillatelsene at det kan pålegges forpliktelser for at § 10-5 skal komme til anvendelse for innehavere av frekvenstillatelser, og dette bør derfor synliggjøres i vilkårsbestemmelsen i ekomloven kapittel 11. Departementet foreslår å videreføre reguleringen om hvilke krav myndigheten kan stille vedrørende teknologi eller tjeneste, i § 11-6. Når det gjelder vilkår som kan stilles i frekvenstillatelser, foreslår departementet at det i § 11-7 angis generelle føringer for hva myndigheten skal ta hensyn til ved fastsettelse av varighet for individuelle tillatelser. I tillegg foreslår departementet at varigheten for tillatelser til å bruke frekvenser som er harmonisert til trådløse bredbåndstjenester reguleres i ny § 11-8. Bestemmelsen legger, i tråd med ekomdirektivet, til rette for at slike tillatelser som hovedregel skal tildeles med minst 15 års varighet, og at myndigheten plikter å vurdere en forlengelse av tillatelsen i tilfeller hvor varigheten i utgangspunktet er satt kortere enn 20 år.

Vilkår for frekvenstillatelse

Ekomdirektivet

Det fremgår av ekomdirektivet artikkel 47 at myndigheten skal stille vilkår i overenstemmelse med artikkel 13 nummer 1 på en måte som sikrer mest mulig effektiv og formålstjenlig bruk av frekvensressursene. Artikkel 13 slår fast at vilkår som settes må være forholdsmessige, ikke-diskriminerende og transparente, og at de må være i overenstemmelse med Vedlegg 1 til ekomdirektivet. Vedlegg I del D angir de vilkår som kan stilles i en frekvenstillatelse. Ekomdirektivet artikkel 13 og Vedlegg 1 del D viderefører i hovedsak tillatelsesdirektivet artikkel 6 nummer 1 og Vedlegg 1 del B. Det nye direktivet innfører at det kan stilles vilkår om delt bruk av frekvensressurser, og det fremgår av artikkel 47 siste ledd at myndighetene ikke kan fastsette vilkår som forhindrer delt bruk av frekvenser. Ekomdirektivet fokuserer mer

på delt bruk av frekvenser enn tidligere direktiver, og etter departementets mening er det behov for å fremheve dette særlig i ekomloven.

Når myndigheten fastsetter vilkår for frekvenstillatelser, særlig for å sikre effektiv frekvensbruk eller fremme dekning, kan det stilles krav om felles bruk av passiv eller aktiv infrastruktur, kommersielle avtaler om tilgang til gjesting i nett og felles utbygging av infrastruktur for levering av nett eller tjenester som er avhengige av bruken av frekvenser. Dette presiseres i ekomdirektivet artikkel 47 nummer 2, og er nytt sammenlignet med tidligere direktiver. Departementet finner de virkemidlene som ekomdirektivet fremmer for å oppnå effektiv frekvensbruk eller bedre dekning som hensiktsmessige, og vil derfor ta dette inn i ekomloven.

Gjeldende rett

Ekomloven § 6-3 fastslår at det kan knyttes vilkår til frekvenstillatelser fra den uttømmende listen som er angitt i lovbestemmelsen. Bestemmelsen gjennomfører tillatelsesdirektivet artikkel 6.

Ekomloven § 6-2 tredje til femte ledd fastsetter de krav myndighetene kan fastsette til valg av teknologi og tjeneste for å oppnå ulike formål, som for eksempel unngå skadelig interferens og beskytte liv og helse. Ordlyden videreføres i all hovedsak i ny § 6-6.

Nærmere om forslaget

I forbindelse med omstrukturering av ekomloven kapittel 6, foreslår departementet at ekomloven § 6-3 om vilkår for frekvenstillatelser videreføres i § 11-5. Det foreslås noen mindre justeringer i § 11-5 første ledd sammenlignet med dagens bestemmelse i § 6-3, blant annet foreslås at det kan fastsettes vilkår i en frekvenstillatelse som anses nødvendig for å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn i nummer 2. Forslaget må ses i sammenheng med forslag til § 11-2 femte ledd nummer 2 og § 11-12 første ledd nummer 3 om at myndigheten, for å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn, kan nekte å utstede tillatelse eller tilbakekalle/endre en allerede utstedt tillatelse. Det er viktig at den digitale infrastrukturen er tilstrekkelig sikret ved tekniske, organisatoriske og rettslige tiltak for å ivareta sikkerhet, integritet, tilgjengelighet og konfidensialitet, for slik å kunne trygge sikkerheten i norske ekomnett og -tjenester.

Videre foreslås det å ta inn en presisering av at vilkåret til faktisk og effektiv bruk av frekvensene i § 11-5 første ledd nummer 3, også innebærer at det kan stilles vilkår til delt bruk av frekvenser. Viktigheten av tilrettelegging for delt bruk av frekvenser er særlig fremhevet i ekomdirektivet, og departementet ønsker å fremheve dette også her.

I § 11-5 første ledd nummer 4 foreslår departementet å endre begrepene slik at det kan stilles krav om «dekning og tjenestekvalitet» i stedet for «geografisk og befolkningsmessig dekning» slik det står i dag. Endringen innebærer imidlertid ingen endring av rettstilstanden. Det foreslås å videreføre nummer 5 om at det kan settes vilkår om tekniske og operasjonelle forhold for å unngå skadelig interferens og for å begrense risikoen ved elektromagnetisk stråling. Dette innebærer også at det kan stilles vilkår for å unngå grenseoverskridende skadelig interferens, for å ivareta myndighetens forpliktelser til å sørge for at andre EØS-stater ikke forhindres fra å bruke harmonisert spektrum.

Det foreslås videreført i første ledd nummer 6 at det kan knyttes vilkår til «tillatelsens varighet». Departementet foreslår å ta ut «under hensyntagen til tilstrekkelig tilbakebetalingstid for den aktuelle tjeneste» som står i nummer 5 i dagens bestemmelse.

Bakgrunnen for dette er at det foreslås egne bestemmelser i § 11-7 og § 11-8 om varighet hvor vilkåret er ivaretatt.

I første ledd nummer 7 foreslås det en endring av begrepsbruken. Begrepet «overdragelse» er foreslått erstattet med «salg og utleie» i ny § 11-10. Forslaget til første ledd nummer 7 endres for å være i tråd med dette.

Departementet foreslår å ta inn artikkel 47 nummer 2 som nytt andre ledd i § 11-5.

Bestemmelsen slår fast at når myndighetene stiller vilkår etter første ledd, særlig for å sikre effektiv bruk av frekvenser eller for å fremme dekning, kan det stilles flere krav. Disse er blant annet krav om felles bruk av passiv eller aktiv infrastruktur, kommersielle avtaler om tilgang til gjesting i nett eller felles utbygging av infrastruktur for levering av nett eller tjenester. Andre ledd gir således viktige virkemidler for å sikre en effektiv frekvensbruk eller for å fremme dekningsforpliktelser.

Departementet foreslår å samle krav myndigheten kan stille vedrørende valg av teknologi eller tjeneste i § 11-6.

Om omsetning, fornyelse, endring og tilbakekall av frekvenstillatelser

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet innfører en mer detaljert regulering av vilkårene for omsetning, fornyelse, endring og tilbakekall av tillatelser til bruk av frekvenser, og fastsetter utvidete rettigheter og plikter til tillatelsesinnehavere, operatører, parter og myndigheter.

Ekomdirektivet artikkel 51 regulerer overdragelse av frekvenstillatelse ved salg og utleie, og slår fast at innehaver av frekvenstillatelsen som hovedregel har rett til å overdra tillatelsen så lenge vilkårene i tillatelsen opprettholdes og overdragelsen ikke er til skade for konkurransen. Muligheten for å overføre en tillatelse, herunder ved salg og utleie, legger til rette for effektiv utnyttelse av ressursene, og vil i tillegg gjøre det mulig for tillatelsesinnehavere å få vurdert markedsverdi av ressursene.

Ekomdirektivet artikkel 50 innfører vilkår og prosessregler for fornyelse av tillatelser til bruk av frekvenser. Tidligere direktivpakke inneholdt ikke tilsvarende regler. Fornyelse gjelder kun frekvenstillatelser på områder som er harmonisert innenfor EØS. Bestemmelsen skiller mellom fornyelse av tillatelser hvor antallet frekvenstillatelser er begrenset, og fornyelse av andre frekvenstillatelser. I begge tilfeller skal beslutningen baseres på grunnleggende prinsipper ved frekvensforvaltningen, som oppfyllelse av lovens formål, oppnåelse av politiske mål, harmoniseringsforpliktelser, konkurransehensyn, faktisk og effektiv frekvensbruk, samt behovet for å unngå alvorlige driftsforstyrrelser.

Ekomdirektivet artikkel 19 regulerer myndighetens kompetanse til å tilbakekalle eller begrense en frekvenstillatelse selv om innehaver ikke har brutt vilkår i tillatelse, lov eller bestemmelser gitt med hjemmel i lov. Myndigheten kan blant annet trekke tilbake eller endre tillatelsen dersom det er nødvendig for å sikre effektiv og formålstjenlig bruk av frekvenser eller dersom det er nødvendig for å overholde harmoniseringsforpliktelser. Det foreligger i tillegg nasjonale behov som tilsier at det lovfestes adgang til endring eller tilbakekall av en tillatelse for å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn eller andre viktige samfunnshensyn, konkurransehensyn eller for å overholde endret norsk lov.

Gjeldende rett

Gjeldende ekomlov § 6-5 har regler om overdragelse av frekvenstillatelser. Ved salg av tillatelse har innehaver en absolutt plikt til å underrette myndigheten om den planlagte overdragelsen. Ved utleie eller endring i eiersammensetning eller eierstruktur, skal myndigheten kun underrettes dersom innehaver vurderer det slik at overdragelsen vil kunne ha konkurranseskadelig virkning. § 6-5 annet og fjerde ledd gir hjemmel for å nekte overdragelse «for å hindre konkurranseskadelig virkning».

Direktetildelte frekvenstillatelser kan, i henhold til ekomloven § 6-4 tredje ledd annen setning og ekomloven § 6-4a annet ledd, ikke overdras. Det følger av ekomloven § 6-3 annet ledd annen setning at myndigheten etter søknad kan fjerne begrensninger i retten til å overdra tillatelse.

Fornyelse av tillatelser er ikke regulert i gjeldende ekomlov.

Ekomloven § 6-5a slår fast at myndigheten kan tilbakekalle en frekvenstillatelse for å hindre konkurranseskadelig virkning. I tillegg fremgår det av § 6-4 siste ledd og § 6-4a siste ledd at direktetildelte frekvenstillatelser kan tilbakekalles når det ikke lenger er behov for å anvende ressursene, når de ikke lenger nyttes etter sitt formål, eller dersom tillatelse etter kringkastingsloven bortfaller.

Utover ovennevnte tilfeller, samt tilbakekall i sanksjonstilfeller etter ekomloven § 10-8, inneholder ikke ekomloven konkrete bestemmelser om tilbakekall eller endring av frekvenstillatelser uten innehavers samtykke. Det følger imidlertid av alle nyere frekvenstillatelser at tillatelsen kan endres, også til skade for innehaver, dersom endringen er en nødvendig følge av Norges folkerettslige forpliktelser. Det samme gjelder dersom endringen er en nødvendig følge av internasjonalt harmoniserings-samarbeid som norske myndigheter slutter seg til, endret nasjonal lovgivning eller det er nødvendig som følge av andre viktige samfunnshensyn. Bakgrunnen for at frekvenstillatelsene kan inneholde en slik endringsadgang er utgangspunktet i § 6-2 første ledd om at frekvenser ikke kan tas i bruk uten at det foreligger tillatelser fra myndigheten. Når det gis tillatelser kan det derfor også tas forbehold i selve tillatelsen om at tillatelsen kan endres.

Nærmere om forslaget

Lovforslaget synliggjør reglene bedre, og innebærer derfor en mer transparent og forutsigbar beslutningsprosess for frekvenstillatelser.

Lovreguleringen av omsetning av tildelte frekvensressurser har behov for forenkling og omstrukturering. Det er også behov for å samle bestemmelsene som gjelder overføring av tillatelser, og som i dag er regulert i henholdsvis §§ 6-5, 6-4 tredje ledd og 6-4a annet ledd. Dette gjøres i forslag til § 11-10 om salg, utleie og annen overføring av tillatelse til bruk av frekvenser. I tillegg foreslås en mer samordnet begrepsbruk.

Lovforslaget legger opp til at de fleste frekvenstillatelser med unntak av frekvenser som er direktetildelte til særskilt allmennyttige formål, kan overføres til andre. Dagens ordning der myndigheten må fatte enkeltvedtak om at salg eller utleie kan gjennomføres, foreslås fjernet. Det foreslås i stedet at frekvenstillatelser som utgangspunkt kan overføres med mindre adgangen eksplisitt begrenses i frekvenstillatelsen eller overføringen nektes av myndigheten. I dette ligger en plikt til å informere myndigheten før overføring gjennomføres, slik at myndigheten kan hindre overføring av en tillatelse dersom det foreligger hensyn som taler for det. Ordningen skal gjelde dersom overføringen er permanent (salg). Den skal også gjelde

dersom overføringen eller midlertid (utleie eller annen midlertidig overføring) og kan ha konkurranseskadelig virkning.

Direktetildelte tillatelser kan ikke overdras etter gjeldende rett, og dette utgangspunktet foreslås videreført i ny § 11-10. Bestemmelsene om at direktetildelte tillatelser ikke kan overdras ble tatt inn i ekomloven samtidig med at hjemlene til å direktetildele tillatelser ble presisert i loven i 2013. Regelen var begrunnet i nasjonale behov, og ikke en forpliktelse som fulgte av de tidligere direktivene.

Det er imidlertid behov for å regulere overdragelse av direktetildelte tillatelser annerledes enn i dag. Det foreslås derfor å innføre en bestemmelse som gir myndigheten skjønnsmessig adgang til å tillate salg eller utleie av direktetildelte tillatelser. Samtykke til overdragelse bare kan gis dersom vilkårene for direktetildeling fortsatt er oppfylt for ny innehaver eller for den som leier eller låner frekvenstillatelsen. Dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det kan for eksempel være aktuelt for frekvenstillatelser til allmennkringkasting, eller der det er behov for at en innehaver får leie ut direktetildelte ressurser til andre samfunnsviktige aktører.

I dag tillater ikke ekomloven overdragelse av direktetildelte frekvenstillatelser til kringkasting, mens konsesjoner gitt etter kringkastingsloven kan overdras etter kringkastingsforskriften § 7-1. Det følger av forarbeidene til kringkastingsloven (Ot.prp. nr. 107 (2001-2002) punkt 2.4.3) at anleggskonsesjon og frekvenstillatelse skal tildeles samlet og utgjør et integrert hele. Slik regelverket er i dag kan innehaver av anleggskonsesjon og direktetildelt frekvenstillatelse til allmennkringkasting få overdratt anleggskonsesjonen, men ikke den tilhørende frekvenstillatelsen. Frekvenstillatelsen må i et slikt tilfelle leveres tilbake til ekommyndigheten, som deretter må tildele tillatelsen til ny anleggskonsesjonsinnehaver. Når tillatelsene som gis med hjemmel i to lover utgjør et samlet hele, bør det også få virkning for adgang til å godkjenne overdragelse.

Departementet foreslår en utvidelse av adgangen til å nekte overdragelse i ny § 11-10, slik at nektingsadgangen ikke kun gjelder dersom overdragelsen gir «konkurranseskadelig virkning». En overdragelse bør kunne vurderes bredere og opp mot de samme forhold som skal hensyntas ved en ordinær tildeling etter § 11-2. Lovforslaget innebærer at myndigheten får samme adgang til å nekte en overføring som til å nekte å utstede en tillatelse etter ny § 11-2 femte ledd. Bestemmelsene ivaretar de samme hensynene, og reguleringen bør derfor være sammenfallende.

Det foreslås innført en ny regel om fornyelse av frekvenstillatelser. Fornyelse innebærer at en utstedt tillatelse videreføres med samme eller tilnærmet samme vilkår til eksisterende innehaver for en ny tillatelsesperiode, uten at andre får adgang til å konkurrere om å få tildelt tillatelsen. Departementet foreslår i § 11-9, i tråd med ekomdirektivet, at myndigheten skal vurdere fornyelse i rimelig tid før utløpet av tillatelsen. Plikten til å vurdere fornyelse inntre imidlertid ikke dersom myndigheten ved utstedelsen av tillatelsen har begrenset eller utelukket fornyelse. Dersom fornyelse gjelder frekvenstillatelser hvor antallet tillatelser er begrenset, følger det av ekomdirektivet at myndigheten plikter å tydelig begrunne avgjørelsen. Departementet er av den oppfatning at grunnleggende saksbehandlingsprinsipper allerede stadfester forvaltningens krav til begrunnelse og ser ikke grunn til å regulere dette i ekomloven.

Videre foreslår departementet at det innføres en ny bestemmelse i ekomloven om tilbakekall og endring av frekvenstillatelser dersom det av nærmere lovbestemte grunner er nødvendig. Bestemmelsen er foreslått inntatt i § 11-12. Bestemmelsen vil sikre at myndigheten, i tråd med ekomdirektivet, har en klar hjemmel til å tilbakekalle eller endre en tillatelse dersom det

er nødvendig av hensyn til faktisk og effektiv bruk eller harmoniseringsforpliktelser. Videre vil nasjonale sikkerhetshensyn eller andre viktige samfunnshensyn, konkurranseforhold eller endret norsk lovgivning kunne begrunne tilbakekall eller endring. Særlig begrunner samfunns- og teknologiutviklingen innføringen av en hjemmel for å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn. Dette lovforslaget må sees i sammenheng med at det foreslås innført regler om at myndigheten henholdsvis kan nekte å gi tillatelse, eller stille vilkår i tillatelser som anses nødvendig for å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn.

Det foreslås også innført en klar hjemmel for å kunne kalle tilbake en frekvenstillatelse dersom endringer i eiersammensetning eller eierstruktur kan ha konkurranseskadelig virkning. Dette innebærer imidlertid ikke noen endring i rettsstilstanden. Gjeldende § 6-5 slår fast at innehaver skal underrette myndigheten om planlagt overdragelse i form av endringer i eiersammensetning eller eierstruktur dersom overdragelsen kan ha konkurranseskadelig virkning. Selv om det ikke fremgår uttrykkelig av bestemmelsens ordlyd, fremkommer det av merknaden til bestemmelsen at en endring i eiersammensetning eller eierstruktur skal anses som en overdragelse ved salg som vil kunne nektes av myndigheten dersom det kan føre til konkurranseskadelig virkning.

Departementet foreslår også å innta en bestemmelse i § 11-12 om at myndigheten skal kunne tilbakekalle en tillatelse dersom det er nødvendig for å sikre at tildelte frekvensressurser utnyttes effektivt og på en slik måte at det ikke er til skade for konkurransen. Bestemmelsen er materielt sett en delvis videreføring av gjeldende § 6-5a annet ledd. Videre fremgår det av forslaget at en tillatelse skal kunne kalles tilbake dersom vilkår for direktetildeling etter § 11-4 bortfaller. Også dette forslaget er hovedsakelig en videreføring av gjeldende rett.

Tiltak for å fremme konkurranse

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet fremhever i artikkel 52 konkurranse tydeligere enn den tidligere direktivpakken. Etter direktivet har nasjonale myndigheter plikt til å fremme effektiv konkurranse og unngå konkurransevridning ved tildelinger, endringer, forlengelser og fornyelse av tillatelser. Bestemmelsen angir også eksempler på tiltak myndigheten kan anvende, som å sette begrensninger for hvor stor frekvensbeholdning én aktør kan ha, såkalte frekvenstak, avsetting eller reservering av spektrum for nye aktører eller illegge tilgangsforpliktelser.

Gjeldende rett

I norsk ekomregulering og frekvensforvaltning er konkurransehensyn gjennomgående svært viktig. Konkurransehensyn har også i økende grad gjort seg gjeldende ved tildeling av frekvenstillatelser, særlig gjelder dette for tildeling av frekvenser til mobilkommunikasjon. I de siste årene har myndigheten ved alle konkurransebaserte tildelinger av bånd til mobilkommunikasjon satt frekvenstak fordi det har vært nødvendig å begrense den enkelte tilbyders tilgang til ressurser av hensyn til den underliggende konkurransesituasjonen i markedet. Det har gjerne vært hensynet til konkurransesituasjonen i mobilmarkedet som har begrunnet slik regulering. Ekomloven §§ 6-2 og 6-4 gir rettsgrunnlag for myndigheten for å sette en øvre grense for hvor stor mengde frekvensressurser én tilbyder kan få tildelt.

Ekomloven §§ 6-2 jf. 6-4 stiller krav om at myndigheten skal ta hensyn til bærekraftig konkurranse og samfunnsøkonomisk effektiv bruk av ressursene ved tildeling. Bestemmelsene gir hjemmel for ulike tiltak for å fremme konkurranse og unngå konkurransevridding, som frekvenstak, reservasjon av spektrum og myndighetens adgang til å nekte å utstede tillatelse. Dette innebærer at en aktør kan utestenges fra å delta i en konkurransebasert tildeling, som en auksjon.

Det fremgår av ekomloven § 6-5a at frekvenser skal utnyttes effektivt og på en måte som ikke er til skade for konkurransen. I tilfeller hvor en innehaver benytter frekvensene i strid med dette, angir bestemmelsen mulige tiltak som myndigheten kan benytte for å hindre konkurranseskadelig virkning.

Nærmere om forslaget

Det er grunn til å tro at hensynet til å sikre bærekraftig konkurranse blant markedsaktører også i fremtiden vil kreve at myndigheten griper inn i den frie konkurransen med konkurranseregulerende tiltak. Lovreguleringen av ulike tiltak som kan gjennomføres for å ivareta konkurransehensyn bør derfor også komme tydelig til uttrykk i loven. Departementet foreslår å presisere hvilke tiltak myndigheten kan gjøre for å fremme bærekraftig konkurranse og hindre konkurransevridding i § 11-11.

Bestemmelsen gjelder regulering av frekvenstak, det vil si en øvre grense for hvor stor mengde frekvensressurser én tilbyder kan få tildelt, samt reservasjon av spektrum og tilgangsfpliktelse. Dette vil ivareta behovet for frekvenstak også i fremtiden. En begrensning på tilbyders ressurstilgang i form av frekvenstak, kan være inngripende og vil bare benyttes når det er nødvendig for å legge til rette for bærekraftig konkurranse. Forslaget om å kunne reservere frekvenser til én eller flere markedsaktører, foreslås ikke bare å kunne omfatte nye aktører, slik ekomdirektivet legger opp til, men også markedsaktører som er tilstede i markedet. Bakgrunnen for dette er at konkurransesituasjonen i det norske markedet tilsier at det eksempelvis vil kunne være hensiktsmessig å reservere spektrum til mindre aktører eller aktører i en etableringsfase. Hensynet bak den foreslåtte reguleringen i § 11-11 er derfor den samme som i direktivet. Telenor ASA har siden 2006 vært utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for tilgang til og originering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (såkalt marked 15) og ilagt tilgangsfpliktelse for å avhjelpe konkurranseproblemer i markedet. Målet med den sektorspesifikke markedsreguleringen er at denne skal stimulere til økt konkurranse, og at reguleringen over tid skal kunne avvikles når markedene tenderer mot bærekraftig konkurranse. I Norge er vi nå på vei mot å få tre konkurransedyktige mobilnett. For å understøtte konkurransen i dette markedet som kjennetegnes av høye etableringshindre, kan det i en mellomperiode ved utfasing av dagens markedsregulering være aktuelt å ilegge tilgangsfpliktelse etter § 11-11.

Bruk av frekvenser til mobilregulert sone og jamming

Endringsbehov

Politiet og Forsvaret har etter gjeldende ekomlov rett til å ta i bruk frekvenser som er tildelt andre dersom nærmere vilkår er oppfylte. På grunn av den teknologiske utviklingen i samfunnet, trusselbildet generelt, og økt bruk av droner, har både Forsvaret og politiet de senere årene uttrykt et økt behov for å trene på å bruke frekvenser avsatt til offentlig

mobilkommunikasjon eller andre formål. Nye trusler fra radiokommunikasjonsutstyr som brukes til kriminelle formål, tilsier at politiet sikres det nødvendige hjemmelsgrunnlaget for å beskytte samfunnet, og derfor gis utvidet adgang til å ta i bruk frekvenser tildelt andre. Per i dag er det særlig behovet for å gripe inn og uskadeliggjøre droner som danner grunnlaget for lovforslaget.

Dagens trusselbilde tilsier også at det er behov for å sikre viktig infrastruktur mot kriminalitet som utøves ved bruk av elektronisk kommunikasjon. Et eksempel på dette kan være behovet for å beskytte kommunikasjonssystemer, eksempelvis i forbindelse med skipsfart, mot såkalt spoofing. Å tillate bruk av ressurser tildelt andre for å teste motstandsdyktigheten i viktige funksjoner og infrastruktur mot skadelig elektronisk kommunikasjon er viktig.

Etter dagens lovregulering er Forsvarets adgang til å gjennomføre øvelser ved bruk av frekvenser avsatt til offentlig mobilkommunikasjon begrenset til Forsvarets permanente øvingsområder. Politiet har ikke samme begrensning. Forsvaret har behov for å gjennomføre øvelser ved bruk av frekvenser avsatt til offentlig mobilkommunikasjon også utenfor Forsvarets permanente øvingsområder, eventuelt også gjennomføre øvelser sammen med politiet.

I tillegg er bruk av identitetsfangning er blitt et verdifullt verktøy i søk- og redningsoppdrag for å redde liv og finne savnede personer som er i nød. I nåværende regelverk mangler Forsvarets og politiets redningshelikoptertjenester de nødvendige hjemler til å ta i bruk frekvenser tildelt andre i slike oppdrag. Bruk av identitetsfangning i søk- og redningsoppdrag besluttes per i dag etter nødrettsbetraktninger. Det kan derfor være behov for at redningshelikoptertjenestene gis hjemmel til å ta i bruk frekvenser som er tildelt andre, samt utstyr som ikke kan CE-merkes, der det er nødvendig for gjennomføringen av søk- og redningsoppdrag som en del av redningstjenesten. Dette vil gjøre bruken av verktøyet mer transparent og forutberegnelig, og det vil åpne for at det sikres gode varslingsrutiner til myndigheten om bruk av frekvenser som er tildelt andre.

Gjeldende rett

Gjeldende ekomlov § 6-2a regulerer adgangen til å opprette mobilregulert sone, som er et begrenset geografisk område hvor kommunikasjonen i det elektroniske kommunikasjonsnett til bruk for offentlig mobilkommunikasjon påvirkes eller hindres ved hjelp av identitetsfangning eller jamming.

Politiet har etter dagens regelverk rett til å opprette mobilregulert sone dersom vilkårene for identifisering av kommunikasjonsanlegg etter straffeprosesslovens bestemmelser er oppfylt, eller når vilkårene etter politiloven for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed er oppfylt. Nasjonal sikkerhetsmyndighet har rett til å ta i bruk frekvenser som er tildelt andre i særskilte tilfeller og i korte tidsrom for forsvarlig sikring av konferanserom etter sikkerhetsloven.

Forsvaret og politiet kan også søke myndigheten om tillatelse til å gjennomføre øvelse ved bruk av frekvenser som er tildelt andre for etablering av mobilregulert sone. Tillatelsene skal være avgrenset i tid og område for gjennomføring av øvelsen. Tillatelser til Forsvaret kan bare gis til øvelser innenfor Forsvarets permanente øvingsområder. Bestemmelsen stiller også krav om at rettighetshaverne skal underrettes i god tid før Forsvaret og politiet tar i bruk frekvensene til øvingsformål.

Kriminalomsorgen kan søke om tillatelse til bruk av frekvenser som er tildelt andre for etablering av mobilregulert sone i og i tilknytning til fengsel med høyt sikkerhetsnivå.

All frekvensbruk skal skje på en måte som i minst mulig grad griper inn i de rettigheter som følger av allerede tildelte frekvenstillatelser.

Etter ekomloven § 6-2 kan myndigheten også gi tillatelse til å bruke frekvenser som er tildelt andre, og som ikke inngår i det offentlige mobilnettene. Myndigheten har i enkelte tilfeller gitt Forsvaret rett til øve på jamming på GNSS-frekvenser med hjemmel i denne bestemmelsen.

Nærmere om forslaget

Bruk av frekvensene slik som angitt her er egnet til å hindre, påvirke eller manipulere elektronisk kommunikasjon, og skal brukes med varsomhet. For å ivareta samfunnssikkerhet, og for å sikre at kritisk kommunikasjon er robust, mener imidlertid departementet at det kan gis tillatelse til å ta i bruk frekvenser som er tildelt andre når dette gjøres for å ivareta særskilte allmenntilgode formål forutsatt at det gjøres på riktig måte. Bakgrunnen for dette er at erfaring viser at god informasjon til rettighetshavere, god kommunikasjon mellom rettighetshavere og andre berørte parter, tilpasninger ved utføring av øvelsen i tillegg til kort bruk av virkemidlene, gjør at slike øvelser kan gjennomføres uten store ulemper for brukere og rettighetshavere. All slik frekvensbruk skal imidlertid skje på en måte som i minst mulig grad griper inn i de rettigheter som følger av allerede tildelte frekvenstillatelser.

Departementet foreslår på denne bakgrunn fire bestemmelser i ny ekomlov om rett til bruk av frekvenser tildelt andre. I § 11-13 foreslås at politiet, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Etterretningstjenesten gis rett til å ta i bruk frekvenser som er tildelt andre når nærmere bestemte vilkår er oppfylt. Bestemmelsen viderefører i all hovedsak gjeldende rett, med den endring at den også hjemler tillatelse til å ta i bruk utstyr som ikke oppfyller kravene i forskrifter. Forslaget sikrer at politiet og NSM også har rett til å ta i bruk relevant utstyr når retten til å ta i bruk frekvenser foreligger.

Departementet foreslår i tillegg en egen hjemmel for politiet i § 11-13 første ledd til å ta i bruk frekvenser for å uskadeliggjøre farlige gjenstander dersom det er fare for liv, helse eller sikkerhet. Dette vil særlig være viktig for å kunne uskadeliggjøre farlige droner.

I fjerde ledd foreslår departementet at Forsvarets og politiets redningshelikopter-tjenester gis en rett til å ta i bruk frekvenser som er tildelt andre og utstyr som ikke kan CE-merkes.

Bestemmelsen foreslås for å gi redningshelikoptertjenestene hjemmel til å ta i bruk identitetsfangning der det er nødvendig for gjennomføring av søk- og redningsoppdrag.

Departementet mener det er behov for en klar lovhjemmel for denne frekvensbruken. Dette vil også innebære at Forsvaret og politiet blir ilagt varslingsplikt ved bruk av identitetsfangning i slike oppdrag, noe som vil gi frekvensmyndigheten mer helhetlig informasjon om forstyrrelser i alminnelig frekvensbruk.

Departementet foreslår i § 11-14 å gi myndigheten kompetanse til å kunne gi Forsvaret, Etterretningstjenesten og politiet tillatelse i særskilte tilfeller til bruk av frekvenser som er tildelt andre, til øvingsformål. Bestemmelsen viderefører ekomloven § 6-2a tredje ledd. Etter forslagene vil det bli gitt tillatelse til bruk av frekvenser som allerede er tildelt andre, og i mange tilfeller frekvenser som er tildelt andre brukere i konkurranse med andre og mot betaling av vederlag i auksjon. For å sikre innehavers bruk mot forstyrrelser videreføres krav om at tillatelsen skal gis for øvingsformål, med en geografisk og tidsmessig avgrensning. Når Forsvaret skal gjennomføre øvelser ved bruk av frekvenser avsatt til offentlig mobilkommunikasjon skal øvelsen etter dagens bestemmelse gjennomføres på Forsvarets

permanente øvingsområder. Lovforslaget åpner for at myndigheten, i særskilte tilfeller, kan gi tillatelse til øvelser også utenfor Forsvarets permanente øvingsområder.

Departementet foreslår at varslingsplikten i forbindelse med øvelse utvides slik at også andre brukere av frekvenser som kan bli berørt av frekvensbruken til Forsvaret og politiet varsles, i tillegg til rettighetshavere for mobilfrekvenser. Formålet er å sikre at slike øvelser ikke påvirker andre samfunnskritiske funksjoner eller at det oppstår uønskede hendelser som en konsekvens av øvingen.

Når det gjelder Kriminalomsorgen, foreslås en egen bestemmelse i § 11-15, der Kriminalomsorgen kan søke om rett til å benytte frekvenser tildelt andre til mobilkommunikasjonsformål. Dette er en videreføring av gjeldende rett, og formålet er at Kriminalomsorgen blant annet skal kunne kontrollere mobilkommunikasjonsbruk i fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Denne bestemmelsen må også brukes med omhu slik at eventuell jamming av frekvenser i minst mulig grad skader mobilkommunikasjon for beboere i området rundt fengselet.

Departementet foreslår å ta inn en ny § 11-16 som gir myndigheten hjemmel til å tillate at andre enn Forsvaret, politiet og Kriminalomsorgen tar i bruk frekvenser som allerede er tildelt til andre brukere, til øvings- og beredskapsformål, for å ivareta særskilte allmenntilrette formål. Bestemmelsen stiller krav om at tillatelsen skal være både geografisk og tidsmessig avgrenset. Bestemmelsen stiller tilsvarende krav til varsling som i § 11-14.

Bestemmelsen skal sikre at myndighetene har det nødvendige hjemmelsgrunnlaget til å ivareta samfunnets behov for å beskytte seg mot ulike trusler fra utstyr som inneholder radiokommunikasjon. Tillatelser etter denne bestemmelsen skal kun gis når behovet for øvelse er svært godt begrunnet, når myndighetene er sikre på at gjennomføring av øvelsen kan utføres kontrollert, når området for gjennomføring av øvelsen er egnet for slike øvelser og når øvelsen er geografisk og tidsmessig avgrenset.

Nummer, navn, domenenavn, og adresser

Nummerressurser

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet artikkel 93 fremhever medlemslandenes ansvar for nummerforvaltningen og fastsetter prosedyrer for nummertildeling. Medlemsland skal sikre at tildeling av nummerressurser skal skje gjennom åpne, objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmessige prosedyrer.

Artikkel 93 nummer 2 åpner opp for at det kan tildeles nummerressurser til aktører som ikke er tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjenester. Ved tildeling til slike aktører, for eksempel brukere av M2M/IoT tjenester (bilfabrikanter mv.), skal aktøren oppfylle tildelingsvilkår og vise sin evne til å forvalte de tildelte numrene. For øvrig vises det til at BEREC i mars 2020 publiserte retningslinjer¹⁴ til hjelp for de medlemslandene som velger å tildele nummerressurser til slike aktører.

¹⁴https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/9034-berec-guidelines-on-common-criteria-for-the-assessment-of-the-ability-to-manage-numbering-resources-by-undertakings-other-than-providers-of-electronic-communications-networks-or-services-and-of-the-risk-of-exhaustion-of-numbering-resources-if-numbers-are-assigned-to-suchundertakings

Artikkel 93 nummer 3 stiller krav til at nasjonale nummerplaner og prosedyrer følges slik at alle tilbydere av offentlig tilgjengelige elektroniske kommunikasjonstjenester og aktører etter artikkel 93 nummer 2 behandles likt. Videre skal de som har fått tildelt nummerressurser ikke diskriminere andre tilbydere når de gir tilgang til sine tjenester via disse numrene.

Ekomodirektivet artikkel 93 nummer 4 stiller krav til at det skal gjøres tilgjengelig en nummerserie som kan brukes til elektroniske kommunikasjonstjenester som ikke er person-til-person kommunikasjonstjenester. Denne serien skal kunne brukes i hele EØS. Et praktisk eksempel for denne typen bruk er maskin-til-maskin (M2M) eller tingenes internett (IoT) tjenester. Bestemmelsen er ny.

I henhold til artikkel 93 nummer 4 skal medlemslandene sikre like strenge tildelingskriterier og oppfølging av tildelingene ved ekstraterritoriell som ved nasjonal bruk. Dette følger av artikkel 94 nummer 6 første ledd og vedlegg 1 del E nummer 10, om at det ved bruk i EØS skal stilles krav om at forbrukerregler og andre regler knyttet til nummerbruk overholdes i de land hvor numrene benyttes.

I henhold til ekomodirektivet artikkel 93 nummer 5 skal medlemslandene sikre at koden «00» er standard internasjonalt prefiks for internasjonale anrop. Videre følger det av bestemmelsen at det kan opprettes eller videreføres spesielle ordninger for bruk av nummerbaserte person-til-person kommunikasjonstjenester i grenseområder mellom stater. Medlemsland kan også enes om å dele nummerplaner. Berørte sluttbrukere skal i slike tilfeller informeres. Bestemmelsen er ny.

Ekomodirektivet artikkel 93 nummer 6 stiller krav til at det skal arbeides for løsninger som gjør det mulig å skifte tilbyder uten å måtte fysisk bytte SIM-kort, såkalt «over-the-air»-løsninger. Plikten gjelder der det er teknisk mulig, og skal gjøre det enklere for sluttbruker å bytte tilbyder av elektronisk kommunikasjonstjeneste eller -nett. Særlig innen M2M/IoT-tjenester er det en risiko for innlåsing av kunder. Det skyldes utfordringene med fysisk å bytte SIM-kort i gjenstander som biler, måleravlesere eller sporingsenheter. Bestemmelsen er ny.

Ekomodirektivet Artikkel 93 nummer 7 stiller krav til at nasjonale nummerplaner publiseres. Publisering kan unnlates dersom hensynet til nasjonal sikkerhet tilsier skjerming. Artikkel 93 nummer 8 gir en plikt til å støtte harmoniseringen av spesifikke nummerserier innenfor EØS.

Gjeldende rett

Ekomloven kapittel 7 gir det overordnede rettslige grunnlaget for den norske nummer-, navn-, og adresseforvaltningen for elektronisk kommunikasjon. Ekomloven § 7-1 gir hjemmel for å fastsette planer for nasjonale nummer, navn og adresser og gir tillatelse til bruk. Den nasjonale nummerplanen er obligatorisk for telefon m.m. og er i samsvar med ITU-T rekommandasjon E.164. Planen har gjennomgått flere endringer de siste 20-30 årene. Sentrale endringer har vært overgangen til 8-sifrede geografiske nummer, innføringen av mobilnummerserier, tilbaketrekkingen av svarernummer og etableringen av M2M/IoT-nummerserier. Det finnes i tillegg en rekke andre nummerplaner og kodeplaner.

Også i andre deler av ekomloven og ekomforskriften finnes nummerrelaterte bestemmelser, herunder ekomloven § 2-6 om nødanrop, § 2-4a om formidlingsplikt til nummer og § 2-15 om hemmelig nummer. Ekomforskriften kapittel 6 omhandler blant annet nummervisning, nødanrop, nød-SMS og MMS, nummeropplysning og sperring mv. I forskriftens kapittel 3 reguleres nummerportering.

Forskrift om nummerressurser for elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste av 16.

februar 2004 nummer 426 (nummerforskriften) gir bestemmelser om forvaltning, tillatelse til

bruk og bruken av nummerressurser innen de ulike nummerplaner. Reguleringen gjelder i første rekke offentlige ITU-T nummerressurser, slik som telefonnummer, nasjonale og internasjonalt rettede punktkoder og mobilnettkoder. Disse ressursene utgjør grunnleggende forutsetninger for elektronisk kommunikasjon. Reguleringen gjelder også rammereguleringen for domenenavnsforvaltningen som er nærmere omtalt i kapittel 0

Nummerforskriften § 14 fastsetter at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet skal offentliggjøre nummerplaner, tillatelser og endringer i tillatelser på en hensiktsmessig måte. Den overordnet nummerplanen fremgår av nummerforskriften § 16, jf. ekomloven § 7-1. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet publiserer relevante nummerplaner på sine hjemmesider, og planene oppdateres fortløpende ved nye tildelinger.

Etter nummerforskriften § 5 kan tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste eller sluttbruker få tillatelse til bruk av nummer. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet tildeler for eksempel 5-sifrede nummer direkte til sluttbruker etter gjeldende rett.

Nummerforskriften inneholder bestemmelser som omfatter vurdering, relevante prinsipper, krav til opplysninger fra søker og vilkår ved tillatelser. Nummerforskriften § 6 bokstav d) stiller krav til dokumentasjon av ressursbehov. Nummerforskriften § 8 omhandler hvilke hensyn Nasjonal kommunikasjonsmyndighet kan ta ved behandling av søknad om nummerressurser, herunder behovet for å ha tilstrekkelige nummerressurser tilgjengelig på kort og lang sikt-

I 2009 etablerte Norge egne nummerserier for M2M/IoT-tjenester, som i nummerforskriften er definert som nummer fra nasjonal nummerplan som brukes til automatiserte eller delautomatiserte kommunikasjonstjenester for tale eller datatrafikk der nummeret har liten eller ingen selvstendig betydning for brukeren. En viktig årsak til dette var å skjerme den eksisterende mobilnummerressursen fra stadig økende etterspørsel etter nummer for tjenester innen M2M/IoT. Seriene fremgår av overordnet nummerplan, jf. nummerforskriften § 16.

Nummerforskriften § 15 fastsetter at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet kan endre nummerplan når det anses nødvendig, blant annet for å reservere nummerressurser til andre formål. Dette innebærer at myndigheten etter gjeldende rett kan gjennomføre nødvendige endringer i nummerplanen dersom EU harmoniserer en ny nummerserie.

Nummerforskriften § 17 om internasjonale anrop fastsetter at anrop til utenlandske nett og tjenester med landskode tildelt av ITU, skal kunne gjennomføres ved bruk av internasjonalt prefiks for internasjonale anrop.

Det fremgår av nummerforskriften § 16 tredje ledd at tildelte nummer ikke kan tilbys for permanent bruk utenfor Norge uten tillatelse fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Dette gjelder likevel ikke for tildelte nummer for M2M/IoT-kommunikasjon.

Nærmere om forslaget

Nasjonalt har forvaltningen av nummerressurser endret seg noe etter at reguleringen av navn, nummer kom til i 2003, og det er derfor behov for enkelte endringer i ekomloven kapittel 7 om forvaltning av nummer, navn og adresser for å reflektere dette, uavhengig av ekomdirektivet. Departementet foreslår derfor enkelte endringer for bedre å synliggjøre grunnlaget og hovedprinsippet i reguleringen, i tillegg foreslås å klargjøre skille mellom overordnet planlegging og konkret forvaltning av ressurser.

Departementet foreslår i § 12-2 tredje ledd å synliggjøre kravene til objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmessige prosedyrer for nummertildeling. Videre foreslås det

presisert i § 12-2 tredje ledd at myndigheten ikke skal begrense antallet nummertildelinger med mindre dette er nødvendig for en effektiv nummerforvaltning.

Departementet foreslår en ny regel i ekomloven § 12-2 femte ledd og nummerforskriften § 9 bokstav k) som gir myndigheten kompetanse til å stille krav om at nummerregelverket og krav til forbrukerbeskyttelse overholdes ved bruk av nasjonale nummerressurser i de land hvor numrene benyttes.

Videre foreslås det tilføyd en ny bokstav i) i nummerforskriften § 23 annet ledd om rapportering til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, slik at eventuell permanent bruk av M2M/IoT nummer utenfor Norge, det vil si bruk av nummerressurser over landegrensene, skal inngå i tilbydernes årlige rapporteringen av nummerbruk til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Dette er nødvendig av hensyn til myndighetens tilsynsarbeid, for å sikre at myndigheten får informasjon om eventuell bruk av M2M/IoT nummerressurser over landegrensene.

Departementet foreslår at myndigheten i ny ekomlov § 12-1 tredje ledd gis kompetanse til å gi forskrift om blant annet internasjonale anrop. Kompetansen foreslås benyttet som hjemmel til å fastsette forslag til endring i nummerforskriften § 17 første ledd, hvor det fremgår at myndigheten kan fastsette at spesielle ordninger for bruk av nummerbaserte elektroniske kommunikasjonstjenester i grenseområder kan videreføres eller etableres etter samtykke fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Det foreslås i annet ledd at myndigheten etter avtale med myndigheter i andre EØS-land kan fastsette at det skal deles en felles nummerplan for alle eller bestemte kategorier nummer. Det stilles videre krav i forslag til tredje ledd om at tilbyder skal informere sluttbrukere som blir berørt av slike arrangement eller avtaler.

Departementet legger opp til at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i Arbeidsgruppe Nummer sammen med tilbyderne arbeider for å fremme løsninger for fjernstyrt portering, som gjør det lettere for sluttbrukere og skifte tilbydere, herunder tilbydere av maskin-til-maskin tjenester. I lys av at det er en risiko for innlåsing av kunder, og at slike løsninger potensielt kan ha effekter på konkurransen i markedet, foreslår departementet også en forskriftshjemmel i ekomloven 4-17 femte ledd. Forskriftshjemmelen kan tas i bruk senere ved behov, dersom en bransjeløsning ikke oppnås.

Det foreslås et nytt annet ledd i nummerforskriften § 5, som stiller krav om at et foretak som er tildelt rettigheten til å bruke nummerressurser, ikke forskjellsbehandler andre tilbydere av elektroniske kommunikasjonstjenester med hensyn til nummerressurser som gir tilgang til deres tjenester.

Tillatelse til bruk av nummerressurser

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet artikkel 94 nummer 1 fastslår at medlemslandene skal besørge tildeling av bruksrettigheter til nummerressurser til søkere. Artikkel 94 nummer 2 fastsetter at rettighetene til å bruke nummerressurser skal tildeles på åpne, objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmessige fremgangsmåter. Videre skal myndigheten ved tildelingen spesifisere om den som får tildelt rettighetene kan overdra disse rettighetene, og eventuelt på hvilke vilkår. Dersom en tillatelse gis for en begrenset periode, skal varigheten av denne perioden være tilstrekkelig når det gjelder tjenestetype, tjenestemål og behovet for avskrivning av investeringer.

Ekomodirektivet artikkel 94 nummer 3 og 4 gir regler om saksbehandlingstid og offentliggjøring ved nummertildelinger.

Etter artikkel 94 nummer 5 plikter myndighetene å ikke begrense antallet nummertildelinger. Det kan gjøres unntak dersom det er nødvendig for å sikre effektiv bruk av nummerressurser.

Det følger av artikkel 94 nummer 6 at dersom en tildelt bruksrett omfatter bruk over landegrensene, skal det stilles vilkår om oppfyllelse av forbrukerregler og andre regler i det landet der ressursene brukes. Det vises til liknende vurderinger etter artikkel 93 nummer 4, jf. ovenfor. Bestemmelsen er ny.

Myndigheten i landet som har tildelt nummerressursen (tildelingslandet) skal håndheve brudd på relevante regler i vertslandet jf. artikkel 94 nummer 6, det vil si det EØS-landet hvor numrene brukes. Plikten inntreer når relevant myndighet i vertslandet anmoder om det, og kan dokumentere brudd på relevante regler. Tildelingslandet skal i alvorlige tilfeller kunne trekke tilbake rettighetene til bruk over landegrensene for de tildelte ressursene. BEREC er tiltenkt en rolle i å koordinere utveksling av informasjon mellom landene ved bruk av nummer over landegrensene, jf. artikkel 94 nummer 6 siste avsnitt.

Bestemmelsen kommer også til anvendelse hvor myndigheten gir tillatelse til bruk av nummerressurser til andre selskaper enn ekomtilbydere, jf. ekomdirektivet artikkel 94 nummer 7.

Gjeldende rett

Ekomloven § 7-1 annet ledd gir myndigheten hjemmel til å gi tillatelse til bruk av nummer, nummerserier, navn og adresser i samsvar med de fastsatte planene. Ifølge nummerforskriften § 5 kan tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste, eller sluttbruker få tillatelser til bruk av nummerressurser fra obligatoriske nummerplaner.

Gjeldende regelverk har ikke bestemmelser for internasjonal koordinering eller håndhevelse av tildelinger eller tildelingsvilkår. Artikkel 94 nummer 7 som gjelder tillatelse til andre enn ekomtilbydere, har ikke noe motstykke i gjeldende rett.

Nærmere om forslaget

Departementet foreslår en ny bestemmelse i loven § 12-2 som blant annet innebærer at myndigheten som tildeler tillatelser til bruk av nummer, nummerserier, navn og adresser ikke skal begrense antallet nummertildelinger med mindre dette er nødvendig for en effektiv nummerforvaltning. Departementet foreslår at nummerressurser skal tildeles der det er nødvendig og hvor søker oppfyller tildelingsvilkår.

Departementet foreslår en endring i nummerforskriften § 9 nytt annet ledd, for å synliggjøre hvilke hensyn myndigheten skal vektlegge ved fastsettelse av lengden på en tidsbegrenset tillatelse.

Departementet foreslår videre i bestemmelsens annet ledd en presisering av gjeldende rett i ekomloven § 7-2, for å klargjøre at lovens prinsipper og kompetansehjemler for nummertildeling også gjelder for tildelinger til andre enn tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste.

Når det gjelder kravet om at tildeling skal skje på åpne, objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmessige fremgangsmåter, foreslås dette tatt inn i 12-2 tredje ledd. Det foreslås tatt inn i tredje ledd annet punktum at antall nummertildelinger ikke skal begrenses med mindre det er nødvendig for å sikre effektiv bruk av nummerressurser.

Departementet foreslår regulering av bruk av nummerressurser over landegrensene i femte ledd. Dette er særlig aktuelt ved bruk av M2M/IoT-nummer innen EØS for å sikre oppfyllelse av regler om forbrukerbeskyttelse og andre nummerrelaterte regler i det landet hvor ressursene brukes. Det foreslås at myndigheten kan gi forskrift om internasjonal koordinering av nummertildeling og håndhevelse av disse, herunder om tilbaketrekking av ressurser.

Krisetelefon for og om savnede barn

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet artikkel 96 viderefører reglene i USO-direktivet artikkel 27a¹⁵ om det EØS-harmoniserte telefonnummeret 116 000 til bruk for krisetelefon for og om savnede barn. Nytt i ekomdirektivet artikkel 96 er imidlertid at medlemslandene nå får en plikt til å sikre at sluttbruker kostnadsfritt kan nå en tjeneste på 116 000 for å rapportere tilfeller av savnede barn. Medlemslandene plikter også, i størst mulig grad, å sikre at brukere med nedsatt funksjonsevne kan nå tjenester ved bruk av det samme nummeret, at tjenesten skal være tilstrekkelig finansiert og at sluttbrukere er tilstrekkelig informert om 116 000 og 116 111 – Hjelpelinje for barn.

Gjeldende rett

Nummerforskriften § 16 og §§ 20a til 20e regulerer EØS-harmoniserte spesialnummer, noe som innebærer at bestemmelsene i USO-direktivet artikkel 27a og kommisjonsbeslutninger¹⁶ er delvis gjennomført. Nummer 116 000 er i norsk nummerplan satt av til Krisetelefon for og om savnede barn. De nærmere krav til tjenesten er publisert på Nasjonal kommunikasjonsmyndighets hjemmesider.¹⁷ Det stilles krav til at tjenesten skal være landsdekkende, døgkontinuerlig (24 timer i døgnet, 7 dager i uken) og blant annet sikre følgende:

- Ta imot henvendelser som rapporterer om savnede barn og videreformidle disse til politiet
- Tilby støtte og råd til de pårørende
- Støtte etterforskningen

Nærmere om forslaget

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har utlyst bruksrett til nummer 116 000 Krisetelefon for og om savnede barn, uten at noen har ønsket å drifte tjenesten i Norge. Departementet har derfor innledet dialog med relevante myndigheter med sikte på å finne frem til mulige løsninger for drift av tjenesten. Det er viktig at både norske borgere og reisende som forsøker å ringe 116 000 Krisetelefon for og om savnede barn kommer frem til en betjent tjeneste i Norge.

¹⁵ Jf. Endringsdirektiv 2009/136/EC

¹⁶ Kommisjonsbeslutninger 2007/116/EF, 2007/698/EF og 2009/884/EF

¹⁷ https://www.nkom.no/telefoni-og-telefonnummer/telefonnummer-og-den-norske-nummerplan/alle-nummerserier-for-norske-telefonnumre#6sifrede_esharmoniserte_nummer

Nummeret 116 000 blir håndtert forskjellig i de europeiske landene¹⁸. I en del land er det en nasjonal organisasjon, som for eksempel senter for savnede barn, som betjener nummeret, mens det i både Finland og Sverige er det 112-sentralene som mottar samtaler til 116 000. Departementet foreslår et nytt ledd i § 20a. i nummerforskriften om 116 000-tjenesten, som fastsetter at alle som ringer skal kunne nå krisetelefon for og om savnede barn på nummer 116 000. Videre stilles det krav om at også personer med nedsatt funksjonsevne skal ha tilgang til tjenester under 116 000 så langt det lar seg gjøre. Dette skal også gjelde for personer med nedsatt funksjonsevne som gjester i norske nett. Forslaget til nytt ledd i § 20a. vil øke transparens og tilgjengelighet rundt reglene.

Informasjon til nummeropplysningstjeneste

Nasjonale endringsbehov

Ved registrering av sluttbrukere gis tilbyder tilgang til store mengder informasjon. Deler av denne informasjonen er tilbyderne pliktig å stille tilgjengelig for nummeropplysningsaktører etter gjeldende rett. Dette reiser problemstillinger knyttet til personvern og beskyttelse av mindreårige. Departementet har identifisert behov for å fastsette enkelte begrensinger og tydeliggjøre rettigheter og plikter vedrørende utlevering av informasjon til nummeropplysningstjenestene. Dette gjelder blant annet utlevering av informasjon om brukerens fødselsdato, og kravene som gjelder for utlevering av nummeropplysningsinformasjon om barn.

Gjeldende rett

Tilbyder av nummerbasert person-til-person kommunikasjonstjeneste plikter etter ekomforskriften § 6-3 å utlevere informasjon om sluttbrukere til tilbydere av nummeropplysningstjenester når de ber om det. Informasjonen skal blant annet inneholde fødselsdato. En forutsetning for å utlevere slik informasjon er at informasjonen skal brukes i offentlig tilgjengelig nummeropplysningsvirksomhet. Dette betyr at informasjonen ikke skal brukes til verdidøkende virksomhet i egen eller andres salgs- og markedsføringsøyemed til annen bruk enn nummeropplysning. Formålet med bestemmelsen er å legge til rette for konkurranse i nummeropplysningsmarkedet og sikre at sluttbrukerne kan nå hverandre. Sluttbrukere kan reservere seg helt eller delvis mot at informasjon om eget nummer, navn og adresse utleveres til allmennheten via nummeropplysningsvirksomhetene. Dersom informasjonen brukes til annet formål enn i offentlig tilgjengelig nummeropplysningsvirksomhet, gjelder ikke «opt-out» prinsippet og tilbyder må innhente sluttbrukers eksplisitte samtykke til at informasjon utleveres.

I gjeldende regelverk finnes ikke noe unntak for plikten til å utlevere nummeropplysningsinformasjon selv om et barn er registrert som faktisk bruker. Det betyr at med mindre den som inngår avtalen med tilbyder aktivt har foretatt en reservasjon om at informasjonen kan utleveres, vil nummeropplysninger om barnet kunne utleveres til nummeropplysningsvirksomheter.

Det følger av ekomforskriften § 5a-5 at tilbyder særlig skal sikre at barn og unge under 18 år ikke tilbys fellesfakturert tjeneste med grove voldsskildringer eller pornografisk innhold. For at tilbyder skal ha mulighet til å sikre at slikt innhold ikke når barn, må barnet være registrert

¹⁸ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/116-helplines>

som faktisk bruker slik at tilbyder gjøres kjent med at faktisk bruker er et barn. Det er ingen slik registreringsplikt knyttet til faktisk bruker etter gjeldende rett.

Nærmere om forslaget

Utlevering av opplysninger om fødselsdato

Departementet foreslår å ikke videreføre kravet i gjeldende rett om at tilbyderne skal utlevere sluttbrukers fødselsdato til nummeropplysningsvirksomheter. Denne informasjonen vil lett kunne brukes til formål som ligger utenfor behandlingsformålet. Det er ikke behov for denne informasjonen for å sikre at sluttbrukerne kan nå hverandre, eller for å sikre konkurransen i nummeropplysningsmarkedet. Dersom det er behov for identifikatorer for å skille like navn etc. bør det kunne etableres nøytrale løsninger for dette.

Utlevering av nummeropplysningsinformasjon om barn

Dersom et barn er faktisk bruker av et mobilabonnement, bør barnet registreres som faktisk bruker for å sikre at barnet ikke mottar uønsket innhold som for eksempel reklame.

Selv om tilbydere etter gjeldende rett har plikt til å opplyse sluttbruker om at abonnementsopplysninger vil bli overført til nummeropplysningsvirksomheter, og sluttbruker aktivt kan reservere seg mot at informasjonen utleveres, har Nasjonal kommunikasjonsmyndighet erfart at dette ikke alltid er kjent for sluttbrukerne. Etter departementets syn bør opplysninger om barn ikke overføres til nummeropplysningsvirksomheter med mindre det gis et positivt samtykke til det.

Departementet foreslår endringer i ekomforskriften for å synliggjøre dette, se forslag til ny ekomforskrift § 7-4 tredje ledd.

Det foreslås at kravet til at tilbyder må innhente samtykke opphører når barnet fyller 18 år. Departementet foreslår imidlertid at det stilles krav om at tilbyder må varsle den registrerte brukeren om dette, før overføring av nummeropplysningsinformasjon skjer etter fylte 18 år, og at det gis mulighet til å vurdere om det er ønskelig å videreføre reservasjonen. Etter departementets syn bør det være den registrerte brukeren selv som avgjør om nummeropplysningsinformasjonen skal kunne utleveres til allmennheten eller forbli reservert, selv om selve abonnementet for eksempel står på foreldrene. Av den grunn foreslås det at varselet skal sendes den registrerte brukeren. En periode på en måned fra varsel sendes og til abonnementsinformasjon overføres, bør være tilstrekkelig tid for bruker til å reservere seg mot at informasjon om nummer, navn og/eller adresse utleveres.

Departementet mener barn over 15 år bør gis mulighet til å verne om egne opplysninger. Hvis den som har inngått avtale med tilbyder, har samtykket i at opplysninger om den mindreårige bruker kan overføres nummeropplysnings-virksomheter, foreslås det at barnet selv skal kunne trekke tilbake slikt samtykke når det har blitt 15 år. Det er retten til å verne om egne opplysninger som her skal ivaretas. Et barn på 15 år bør imidlertid ikke kunne gi samtykke til at reservert informasjon kan utleveres. Etter departementets syn må et slikt samtykke gis av foreldre eller vergen som har inngått avtalen med tilbyder.

Departementet foreslår også en utvidet forskriftshjemmel i ny ekomloven § 12-5 tredje ledd slik at myndighetene ved behov kan stille spesifiserte krav til nummeropplysningsvirksomheter som mottar informasjon fra tilbydere av nummerbasert person-til-person kommunikasjonstjeneste

Forvaltning av domenenavn

Endringsbehov

For å kunne sende informasjon mellom to datamaskiner over Internett, benyttes unike adresser slik at informasjonen rutes riktig mellom enhetene. Disse unike adressene benytter protokollen TCP/IP og blir som oftest omtalt som IP-adresser (av engelsk: Transmission Control Protocol/Internet Protocol). IP-adresser er bygget opp av lange nummerserier. For at brukerne av Internett skal slippe å huske disse lange tallrekkene brukes domenenavnsystemet (DNS) til å knytte unike domenenavn - som for eksempel regjeringen.no, til korrekt IP-adresse.

Domenenavn er en del av en hierarkisk navnestruktur på Internett, der det siste leddet i en adresse er et toppnivådomene, og det andre leddet utgjør et underdomene. I kategorien toppnivådomener finnes det to hovedkategorier, nasjonale/geografiske toppnivådomener, også omtalt som landkodetoppdomener slik som .no, .uk og .dk, og generiske toppnivådomener slik som .com, .biz og .net.

De tre norske landkodetoppdomenene er .no for Norge, .sj for Svalbard - Jan Mayen og .bv for Bouvetøya. Per i dag er det kun .no som er tatt i bruk.

Forvaltningen av de norske landkodetoppdomenene foretas av registerenheten Norid AS (Norid). Selskapets navn er et akronym for Norsk registreringstjeneste for Internett domenenavn. Norid driver navnetjenesten og registeret for norske domenenavn, der alle abonnement på domenenavn direkte under .no aktiveres og er registrert. I tillegg til teknisk drift av .no, har Norid blant annet ansvaret for utvikling av kontraktsvilkår for tildeling av abonnement under .no. Norid har en avtale med den internasjonale forvalteren av toppnivådomener ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) om å forvalte de norske domenenavnene.

Bruken av domenenavn er forbundet med stor samfunnsmessig verdi som en ressurs for bedrifter, virksomheter og enkeltpersoner som kjennetegnfunksjon på firmanavn, varemerker og prosjekter. Domenenavnsforvaltningen er grunnleggende viktig for opprettholdelse av norske internettadresser og bruken av internett. Domenenavnsystemet er i dag en nødvendig og sårbar komponent i all kommunikasjon på Internett.

Gjeldende ekomlov kapittel 7 regulerer navn, nummer og adresser, dette omfatter blant annet domenenavn. De rettslige rammene for sikkerhet og robusthet for norske landkodetoppdomene følger av domeneforskriften §§ 3 og 6. Norid er imidlertid, med unntak av kravene som stilles i domeneforskriften om teknisk kvalitet og sikring av registreringsdata, ikke omfattet av sektorspesifikk regulering innen sikkerhet.

Ekomodirektivet oppstiller ingen særskilte krav til nasjonale registerenheter eller til forvaltningen av nasjonale domenenavn. Men på bakgrunn av stor utbredelse og bruk av .no i det norske samfunn, vil det måtte vurderes ytterligere regulatoriske krav til sikkerhet og stabilitet. Både sikkerhetsloven og NIS-direktivet etablerer sikkerhetsmessige funksjonskrav basert på rettslige standarder, og videre vil ny lov om etterretningstjenesten (e-loven) utløse behov for klargjøring for domeneområdet når kapittel 7 trer i kraft. Tilretteleggingsplikten i e-loven § 7-2 stiller som utgangspunkt krav til ekomtilbydere, men skal også gjelde for *"tilbydere av internettbaserte kommunikasjons- eller meldingstjenester som er tilgjengelige for allmennheten"*. Forarbeidene til e-loven nevner at tjenester som omfattes av tilretteleggingsplikten må ha kommunikasjons- eller meldingsfunksjonalitet, men at det ikke er et krav at dette er hovedformålet med tjenesten. Ettersom domener som sådan ikke har

disse funksjonalitetene, bør en ny regulering for domeneområdet synliggjøre at Norid verken er ekomtilbyder eller skal regnes som tilbyder av internettbaserte kommunikasjons- eller meldingstjenester.

Det vil fortsatt være et overordnet mål at etablering av domener under det nasjonale toppdomenet .no skal fortsette å være et naturlig førstevalg for brukere i Norge som ønsker å drive virksomhet på eller via internett. Forvaltningen av domenenavn skal være i brukernes interesser og forvaltes på en måte som sikrer rask etablering, god kvalitet og lave kostnader. Internasjonalt skjer det omfattende og langsiktige endringer i domenemarkedet. Endringene kommer som følge av teknologisk utvikling og markedsmessige forhold. De siste årene er konkurransen på domenemarkedet blitt skjerpet som følge av at det er åpnet for etablering av nye internasjonale generiske toppdomener, herunder toppdomener med stedsnavn som kan være av nasjonal betydning for enkeltnasjoner. Nasjonal regulering av domenenavnsforvaltning bør derfor presisere at også slike domenenavn omfattes av forvaltningen.

Gjeldende rett

De overordnede bestemmelsene om forvaltning av de norske landkodetoppdomenene er i dag regulert i ekomloven § 7-1, om forvaltning av nummer, navn og adresser for elektronisk kommunikasjon.

Ekomloven § 7-1 slår fast at det er myndighetene som fastsetter planer for forvaltningen av nummer, nummerserier, navn og adresser for elektronisk kommunikasjon. Videre slås det fast at det er myndighetene som gir tillatelser til selve bruken av disse ressursene i henhold til fastsatte planer og at myndighetene utpeker offentlige organer eller private til å forestå selve administrasjonen av nummer, navn og adresser.

Betegnelsen domenenavn er ikke spesifikt benyttet i ekomloven § 7-1, men alle typer domenenavn i form av en kombinasjon av tegn for å identifisere for eksempel en person, en organisasjon, en applikasjon eller en tjeneste, er å anse som navn i henhold til ekomloven § 7-1. Tredje ledd gir hjemmel for myndigheten til å fastsette forskrifter om tillatelse til bruk av nummer, navn og adresser.

Forskrift om domenenavn under norske landkodetoppdomener (domeneforskriften) er gitt med hjemmel i ekomloven § 7-1. Forskriften fastlegger offentligrettslige rammebetingelser for forvaltningen av de norske toppdomenene .no, .sj og .bv. og for virksomheten som forvalter disse ressursene. Forskriften gjelder ikke forvaltningen av generiske domener.

Domeneforskriften fastsetter blant annet krav om teknisk kvalitet, kostnadseffektivitet, åpenhet, forutberegnelighet, ivaretagelse av internettbrukernes interesser, nasjonale interesser og internasjonal utvikling på internettområdet. Domeneforskriften fastsetter videre krav om bruk av domeneforhandlere /registrarer i registreringsprosessen ved formidling av søknader, og om sikring av registreringsdata. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet skal føre tilsyn med at Norid oppfyller krav fastsatt i domeneforskriften, jf. gjeldende ekomlov § 10-1. Et domenenavn under .no oppstår når en organisasjon eller privatperson tegner et abonnement. Det er domeneabonnenten som er ansvarlig for hva et domene under .no brukes til. Registrering av et domenenavn gir abonnenten en bruksrett til domenenavnet som opprettholdes så lenge abonnementet løper.

Domeneforhandlere (tidligere omtalt som "registrarer") er selskaper og organisasjoner som har inngått avtale med Norid om å bistå domeneabonnenten med å søke om domenenavn, og administrere abonnementet på abonnentens vegne, for eksempel ved å fornye, overføre eller avslutte det. Domeneforhandlerne er et viktig bindeledd mellom registerenheten og

abonnenten, og veileder abonnenten i hva som er nødvendig for å abonnere på et domenenavn. Norid publiserer lister over alle registrerte domeneforhandlere på sine nettsider. Per 2020 var det registrert flere enn 300 domeneforhandlere i Norge.

Nærmere om forslaget

Det foreslås å ta inn en ny bestemmelse § 12-7 om forvaltning av domenenavn ny ekomlov slik at reguleringen av domeneområdet løftes frem og tydeliggjøres. Bestemmelsen setter overordnede rammer og betingelser for nasjonal domenenavnsforvaltning og leveranser av domenenavnstjenester og gir hjemmelsgrunnlag for relevante endringer i domeneforskriften som følge av teknologisk utvikling og krav til sikkerhets og stabilitet i domenenavnsystemet. Det foreslås også presisert at registrering av et domenenavn kun gir abonnenten en bruksrett til domenenavnet så lenge kontraktsforholdet løper.

Departementet foreslår også å videreføre forskriftshjemmelen som hjemler domeneforskriften.

Andre endringer i nummerreguleringen

Sperring av nummer

Departementet foreslår å utvide adgangen til å sperre nummer eller tjenester ved svindel eller misbruk i ny ekomlov § 12-4 tredje ledd. Til nå har bruken av sperreplikten i gjeldende lov § 2-4a annet ledd fordret overtredelse av markedsføringsloven kapittel 2 og 3. Dette krever koordinering mellom Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og forbrukermyndighetene. Bestemmelsen ble vedtatt i 2013, og har hittil ikke vært benyttet. Slik koordinering vil fremdeles være mulig etter det nye forslaget, men i tillegg vil ekommyndigheten få et selvstendig grunnlag for å kunne pålegge sperring. Bakgrunnen for forslaget er et økt omfang av svindel og misbruk ved bruk av nummerressurser.

Gratisnummer

Begrepet "grønne nummer", det vil si nummer i 800-serien (med reversert taksering) er gratis å ringe fra fasttelefon, men kan koste penger fra mobiltelefon, jf. gjeldende ekomlov § 2-4 a første ledd nummer 3 om formidlingsplikt som påhviler tilbyder av ekomnett og -tjeneste. Begrepet foreslås erstattet med "gratisnummer" i forslag til § 12-4 annet ledd nummer 3 da dette er mer i tråd med begrepet «freephone».

Tillatelse til og bruk av 8- og 12-sifrede nummer

Etter gjeldende nummerforskrift § 19 kan tilbyder som har fått tildelt nummerressurser tildele disse videre til ny tilbyder som igjen tildeler til en tredje tilbyder osv.

Det har i praksis vist seg å være utfordrende for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet å føre tilsyn med ressursbruken der det er mange tildelingsledd. Situasjonen kan være uoversiktlig, både for brukere, tilbydere og myndigheter. Med flere ledd i verdikjeden øker utfordringene med transparens og oppfølging. Dette er en utfordring i mange land i Europa, og noen land, som for eksempel Frankrike, har valgt å forby videretildelinger.

Departementet anerkjenner imidlertid at det kan være fordeler med videretildeling av nummer, som for eksempel mer effektiv nummerplanadministrering, økt konkurranse pga. lavere kostnader og kortere tidsaspekt for å entre markedet. I lys av dette er det i første omgang ikke ønskelig å forby videretildeling.

En mulighet for å øke transparens er å innføre en registrerings- eller godkjenningsordning for videretildelingen, hvor tilbyder må informere om eller søke godkjenning før det tildeles nummer til annen tilbyder. Departementet antar imidlertid at dette vil være en ressurskrevende løsning for både tilbydere og myndighet, særlig ved videretildelingen i flere ledd. En slik løsning vurderes også som utfordrende å kontrollere at tilbyderne følger opp. For å øke transparensen og for å forbedre myndighetenes mulighet til å føre et effektivt tilsyn, foreslår departementet derfor å spesifisere at det kun er tillatt for tilbyder som har fått tillatelse til bruk av 8- og 12-sifrede nummerserier å tildele til tilbyder i *ett* ledd. Det betyr at tilbyder som har fått tildelt nummer fra en tilbyder ikke skal ha adgang til å tildele nummer videre til andre tilbydere. Departementet foreslår endringer i nummerforskriften § 19 som ivaretar dette. Det bes særskilt om høringsinstansenes syn på forslaget.

Takstprinsipper ved anrop til visse spesialnummer

Med virkning fra 1. september 2019 ble prisene for å ringe en rekke spesialnummerserier regulert slik at det ikke skal koste mer å ringe slike spesialnummer enn det koster å ringe ordinære mobilnummer, jf. gjeldende ekomlov § 4-15 og nummerforskriften § 20 f. Bakgrunnen for reguleringen var blant annet langvarige konkurranseutfordringer med høye sluttbrukerpriser for å ringe spesialnummer, samt Forbrukertilsynets presisering 27. juni 2017 av markedsføringsloven § 11 som forbyr næringsdrivende å henvise kundene sine til kostbare spesialnummer når de skal kontakte kundeservice.

Det ble også satt takstprinsipp for disse spesialnummerseriene på grossistnivå. Tilbyder av terminering skal ikke ta høyere pris for terminering enn den til enhver tid regulerte maksimalprisen for terminering av tale i offentlige mobilkommunikasjonsnett. Sluttbrukerpris og pris for terminering ble regulert, men prisene for videresalg/grossistsalg til tilgangskjøperne ble ikke eksplisitt regulert. Dersom ikke tilgangsselgerne frivillig hadde satt ned prisene for videresalg ville det ført til at tilgangskjøperne måtte solgt denne tjenesten med tap.

Etter departementets syn bør dette også fremgå direkte av regelverket, slik at slike prisklemmer unngås også i fremtiden. Departementet foreslår derfor at grossistprisene også for tilgangskjøpere reguleres, slik at det ikke etableres prisklemmer for tilbyderne i markedet for anrop til de spesifikke nummerseriene. Se forslag til endring i nummerforskriften § 16a annet ledd.

Utstyr og installasjoner mv.

Utstyr

Endringsbehov

Regulering av innførsel, omsetning og bruk av utstyr i gjeldende ekomlov og tilhørende forskrifter er basert på krav som følger av rettsakter, som Norge har sluttet seg til gjennom EØS-avtalen. Kravene må være oppfylte for at utstyr kan omsettes i markedet i EØS-området. Direktivene som regulerer utstyr på området for elektronisk kommunikasjon er tilpasset et rammeverk fra EU som gjelder varers tilgang til markedet i EØS som er gjennomført i norsk rett gjennom lov 12. april 2013 nummer 13 om det frie varebytte i EØS (EØS-vareloven). For å sikre samsvar i nasjonal regulering foreslås endringer i ekomloven kapittel 8 slik at lovens ordlyd er tilpasset og i tråd med EØS-vareloven.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har ansvar for å føre tilsyn med at radioutstyr og utstyr til elektronisk kommunikasjon som omsettes i det norske markedet oppfyller fastsatte krav. Dette ansvaret innebærer blant annet å føre tilsyn med utstyr som kan forstyrre elektronisk kommunikasjon. Potensielle forstyrrelser er imidlertid ikke begrenset til radioutstyr og utstyr til elektronisk kommunikasjon. I praksis kan ethvert elektroteknisk utstyr under gitte omstendigheter forstyrre elektronisk kommunikasjon. Endringene i ekomloven § 8-1 foreslås også for å sikre at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet kan føre risikobasert tilsyn med relevante produkter som omsettes i det norske markedet.

I spesielle tilfeller vil det kunne være behov for å innføre utstyr som ikke oppfyller kravene i relevante EU-direktiver til Norge. Dette kan være aktuelt der Forsvaret, politiet eller Kriminalomsorgen ønsker å ta i bruk frekvenser og utstyr for å hindre, påvirke eller manipulere elektronisk kommunikasjon. I tillegg kan det være aktuelt å gi tillatelse til å ta i bruk frekvenser og utstyr for å hindre, påvirke eller manipulere elektronisk kommunikasjon for å ivareta særskilte allmennyttige formål. Dette følger av forslag til ny §§ 6-15 og 6-16. For å sikre tilgang til nødvendig utstyr i slike tilfeller og for nevnte formål, foreslås å innføre regler i § 8-1 som åpner opp for at myndigheten kan gi tillatelse til å innføre og overlate utstyr i slike tilfeller. Tillatelse kan gis til den som skal bruke utstyret og som selv bestiller dette fra utlandet, eller til en distributør som innfører utstyret og overlater dette til den som skal bruke det.

Etter gjeldende regulering er det krav om utstyrstillatelse fra myndigheten for besittelse, omsetning og bruk av radio- og teleterminalutstyr som ikke omfattes av internasjonal overenskomst som Norge har sluttet seg til. Dette gjelder også i tilfeller der politiet og Nasjonal sikkerhetsmyndighet kan ta i bruk frekvenser som er tildelt andre uten frekvenstillatelse fra myndigheten etter ekomloven § 6-2a om mobilregulert sone. Departementet anser at i de tilfeller der politiet og Nasjonal sikkerhetsmyndighet ikke trenger frekvenstillatelse fra myndigheten for å kunne ta i bruk frekvenser som er tildelt andre, er det heller ikke hensiktsmessig at det kreves tillatelse for å innføre utstyr til bruken av frekvensene. Departementet foreslår derfor endringer i forhold til ekomloven § 8-1 for å gjøre unntak fra kravet om tillatelse for innførsel og overlevering i slike tilfeller. Elektronisk kommunikasjon blir i økende omfang forstyrret av utstyr som er laget med formålet om å forstyrre eller hindre kommunikasjon, såkalte jammere, og dette kan få store konsekvenser. Det er derfor et behov for klare lovhjemler for å synliggjøre ulovlighet av slikt utstyr og for at myndigheten kan gripe inn for å forhindre forstyrrelser på lovlig kommunikasjon. Departementet foreslår å innføre et generelt forbud mot innførsel, besittelse, omsetning og bruk av denne typen utstyr i ny § 13-2.

Gjeldende rett

I henhold til reguleringen skal utstyret oppfylle nærmere bestemte grunnleggende krav i direktiver fra EU.

Kravene gjelder blant annet krav til sikkerhet for liv og helse, elektromagnetisk kompatibilitet, hensiktsmessig bruk av det elektromagnetiske frekvensspekteret, og krav til prosedyrer og merking, og gjennomfører radioutstyrsdirektivet (2014/53/EU), EMC-direktivet (2014/30/EU), lavspenningsdirektivet (2014/35/EU) og skipsutstyrsdirektivet (2014/90/EU).

Bestemmelsens annet ledd setter krav om utstyrstillatelse fra myndigheten ved besittelse, omsetning og bruk av radio- og terminalutstyr som ikke omfattes av overenskomst etter første ledd. Det fremgår av Ot. prp. nr. 58 (2002-2003) av merknadene til § 8-1 annet ledd at

det vil være aktuelt å fastsette nærmere krav og vilkår i særskilt forskrift for utstyr omfattet av annet ledd. Dette gjelder blant annet utstyr brukt bare av Forsvaret, i forbindelse med privat sikkerhet, nasjonal sikkerhet, for kriminalvern og en del utstyr og systemer for avvikling av lufttrafikken. Det er i dag ikke fastsatt noen forskrifter med hjemmel i § 8-1 annet ledd som setter slike krav.

I radioutstyrsdirektivet fremgår det at enkelte typer utstyr er unntatt fra virkeområdet til direktivet og som etter gjeldende rett, dermed vil omfattes av ekomloven § 8-1 annet ledd og kravet om utstyrstillatelse. For det første er det gjort unntak for radioutstyr som er omfattet av artikkel 1, definisjon 56 i Radioreglementet til den internasjonale teleunion (ITU) som brukes av radioamatører, med mindre utstyret er gjort kommersielt tilgjengelig. Kravene for innførsel og bruk av slikt utstyr fremgår av forskrift 5. november 2009 nummer 1340 om radioamatørlisens og vil håndteres etter reglene i denne forskriften, og ikke være gjenstand for krav om tillatelse etter § 8-1 annet ledd.

I direktivet er det også gjort unntak for spesialbygde evalueringsbyggesett for profesjonelle som kun skal brukes ved forsknings- og utviklingsinstitusjoner til forsknings- eller utviklingsformål. I tillegg er radioutstyr som kun benyttes for å ivareta rikets eller annen offentlig sikkerhet, kun benyttes av Forsvaret, eller kun benyttes for statens tiltak på det strafferettslige området unntatt fra direktivets virkeområde. I tråd med tolkning av EU-retten innebærer sistnevnte unntak at radioutstyr som også er gjort kommersielt tilgjengelig for andre formål enn de nevnte ikke vil være unntatt fra kravene i direktivet. Unntaket gjelder derfor kun i særlige tilfeller der radioutstyr er spesielt utviklet for disse formålene og ikke samtidig gjort kommersielt tilgjengelig for andre. Kravet om tillatelse fra myndigheten for å besitte, omsette og bruke radio- og terminalutstyr i ekomloven § 8-1 annet ledd vil gjelde for disse tilfellene som da ikke er omfattet av internasjonal overenskomst som Norge har sluttet seg til. Det er ikke gjort unntak for radioutstyr som kun benyttes for å ivareta rikets eller annen offentlig sikkerhet, kun benyttes av Forsvaret, eller kun benyttes for statens tiltak på det strafferettslige området i EMC-direktivet, lavspenningsdirektivet eller skipsutstyrsdirektivet.

I henhold til § 6-2 i ekomloven kan ikke frekvenser i det elektromagnetiske frekvensspekteret tas i bruk uten tillatelse fra myndigheten. Det vil dermed, i tillegg til krav om utstyrstillatelse for utstyr som ikke omfattes av internasjonal overenskomst som Norge har sluttet seg til, også være krav om frekvenstillatelse. Det er også bestemmelser om mobilregulert sone i ekomloven § 6-2a som regulerer frekvensbruk for utstyr.

Ekomloven § 8-1 tredje ledd fastsetter hjemmel til å kunne gi forskrifter om krav og vilkår for omsetning og bruk av radio- og terminalutstyr og om registrering av forhandlere av slikt utstyr. Det er dermed etter gjeldende rett ikke anledning til å gi forskrifter om besittelse som bestemmelsens første ledd viser til.

Nærmere om forslaget

Omsetning av utstyr

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har tilsynsansvar med markedet for radioutstyr og annet utstyr til elektronisk kommunikasjon og følger opp ekomloven § 8-1. De nærmere kravene til utstyr er fastsatt i forskrifter som gjennomfører eller inntar bestemmelser i radioutstyrsdirektivet, EMC-direktivet, lavspenningsdirektivet og skipsutstyrsdirektivet. Nasjonal kommunikasjonsmyndighets tilsynsansvar omfatter dermed et videre reguleringsområde enn radio- og teleterminalutstyr som gjeldende regulering er begrenset til.

Ny teknologi og utbredelse av denne gir nye problematikker som krever myndighetsoppfølging. Teknologier som kan gi utfordringer er eksempelvis ladeanlegg for skip og biler, solcelleanlegg, LED lysutstyr, LED informasjonsskjermer og mikrobølgeovner til industrielt bruk. Samtidig blir samfunnet mer sårbart for forstyrrelser på elektronisk kommunikasjon. Nød- og sikkerhetssystemer, satellittkommunikasjon, satellittbaserte navigasjonssystemer, mobile nettverk, velferdsteknologi, energistyring og løsninger for intelligente transportløsninger er eksempler på tjenester som er sårbare for forstyrrelser på kommunikasjon.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighets risikobilde når det gjelder tilsyn med utstyr er knyttet til beskyttelse av elektronisk kommunikasjon. Alt utstyr som har en elektronisk komponent kan potensielt forstyrre elektronisk kommunikasjon og departementet foreslår å utvide virkeområdet i ekomloven § 13-1 til også å gjelde annet utstyr i tillegg til radioutstyr, slik at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet mer helhetlig kan følge opp sitt samfunnsoppdrag og tilsynsrolle med utstyrsmarkedet basert på identifisert risiko. Bestemmelsen vil som etter gjeldende rett vise til hvilke krav som er omfattet, henholdsvis krav til sikkerhet, elektromagnetisk kompatibilitet, hensiktsmessig bruk av det elektromagnetiske frekvensspekteret, øvrige krav i forskrifter fastsatt med hjemmel i bestemmelsen og krav til prosedyrer og merking.

Departementet foreslår at det gjøres en mindre endring i forhold til gjeldende ordlyd i § 13-1 første ledd som gjelder krav til sikkerhet. Etter gjeldende regulering er det med hensyn til krav til sikkerhet vist til sikkerhet for liv og helse. Kravene til sikkerhet i radioutstyrsdirektivet omfatter også andre sikkerhetsaspekter, herunder mulighet for Europakommisjonen til å sette krav til eksempelvis datasikkerhet, personvern og tiltak mot svindel. Departementet anser at selv om slike krav vil være dekket av ordlyden i bestemmelsen som gjelder «øvrige krav i forskrifter fastsatt med hjemmel i siste ledd», så kan en henvisning i lovteksten til «sikkerhet for liv og helse» være misvisende og innskrenkende for tolkning av innholdet i bestemmelsen. Det foreslås derfor å vise til sikkerhet generelt og ikke kun til sikkerhet for liv og helse slik det er gjort i gjeldende regulering.

Lov om det frie varebytte i EØS (EØS-vareloven) setter horisontale rammer for varers tilgang til markedet i EØS. Loven gjennomfører europaparlaments- og rådsforordning (EF) 765/2008 om fastsettelse av krav til akkreditering og markedstilsyn for markedsføring av varer.

Forordningen gjelder i hovedsak det harmoniserte vareområdet, hvor det er fastsatt felles tekniske EØS-krav som varer må følge dersom de skal være lovlig å plassere på markedet. Radioutstyrsdirektivet, EMC-direktivet, lavspenningsdirektivet og skipsutstyrsdirektivet er alle underlagt den horisontale varereguleringen. I forordningen og EØS-vareloven er det innført krav som må oppfylles for å lovlig kunne gjøre produkter tilgjengelig på markedet. Gjennom reguleringen er det også innført definisjoner av aktørene i markedet som reguleringen gjelder for, og definisjoner av de ulike stegene i prosessen med å gjøre et produkt tilgjengelig på markedet. Radioutstyrsdirektivet, lavspenningsdirektivet, EMC-direktivet og skipsutstyrsdirektivet er basert på prinsippene i forordning 765/2008/EF og det er de samme mekanismene og definisjonene som gjelder for direktivene.

Reguleringen i forordningen legger opp til at krav til produkter og tilsynshjemler skal etableres i sektorregelverket. For å sikre samsvar med den horisontale varereguleringen foreslår departementet å anvende de samme begrepene som i EØS-vareloven og direktivene. Dette innebærer at kravene i bestemmelsen som i dag er knyttet til besittelse,

omsetning og ta i bruk, erstattes med bringe i omsetning¹⁹, gjøre tilgjengelig på markedet²⁰ og sette i drift²¹. Begrepet «sette i drift» er ikke definert i EØS-vareloven, men i radioutstyrsdirektivet og EMC-direktivet.

Materielt sett vil dette innebære at gjeldende krav knyttet til besittelse ikke foreslås videreført. Begrepet «besittelse» er ikke relatert til krav i utstyrsdirektivene. For eksempel er det i guide til varereguleringen spesifisert at i tilfeller der en privatperson tar med seg utstyr som er kjøpt utenfor EØS inn til EØS ikke omfattes av begrepet å bringe i omsetning. Etter gjeldende regulering i ekomloven § 8-1 vil det ikke være tillatt å besitte utstyr som ikke oppfyller kravene i direktivene, og ekomloven er dermed ikke i tråd med EU-retten på dette området. Departementet kan ikke se at det er særskilte nasjonale behov som tilsier videreføring av en bestemmelse som innebærer at besittelse av utstyr som ikke oppfyller krav i aktuelle direktiver på generelt grunnlag ikke er tillatt.

I spesielle tilfeller vil det kunne være behov for å innføre utstyr som ikke oppfyller kravene i relevante direktiver og forskrifter som nevnt over til Norge. I ny § 13-1 annet ledd foreslår departementet å innføre en bestemmelse som gir myndigheten hjemmel til å gi tillatelse til innførsel og overlevering av utstyr som ikke tilfredsstiller krav i forskrift som er fastsatt med hjemmel i bestemmelsen. Vilkårene for tillatelse foreslås knyttet mot nye bestemmelser i ekomloven kapittel 12 som regulerer tillatelse til å ta i bruk frekvenser for Forsvaret, politiet og Kriminalomsorgen i særskilte tilfeller, og tillatelse til å ta i bruk frekvenser for å ivareta særskilte allmenntilgittige formål. I tilfeller hvor det kan være grunnlag for å gi tillatelse til bruk av frekvenser vil det også kunne være behov for å kunne innføre og overlevere eller få overlevert utstyr som ikke oppfyller krav i aktuelle forskrifter. I slike tilfeller og for nevnte formål anser departementet at det er hensiktsmessig å åpne opp for adgang til innførsel og overlevering av utstyr. Det vises til kapittel 12 for en nærmere redegjørelse for forslagene knyttet til nye bestemmelser i kapittel 12.

Kravene i gjeldende § 8-1 annet ledd foreslås videreført med noen endringer. Gjeldende krav innebærer at besittelse, omsetning og bruk av radio- og terminalutstyr som ikke omfattes av overenskomst etter første ledd, krever utstyrstillatelse fra myndigheten. Videre at myndigheten kan nekte tillatelse dersom utstyret ikke oppfyller krav som angitt i første ledd, og at det kan stilles vilkår for utstyrstillatelse eller gjøres unntak fra kravet om tillatelse. Som vist til i punkt 14.1.2 fremgår det av forarbeidene til ekomloven, Ot. prp. nr. 58 (2002-2003) av merknadene til § 8-1 annet ledd at det vil være aktuelt å fastsette nærmere krav og vilkår i særskilt forskrift for utstyr omfattet av annet ledd. Dette gjelder blant annet utstyr brukt bare av Forsvaret, i forbindelse med privat sikkerhet, nasjonal sikkerhet, for kriminalvern og en del utstyr og systemer for avvikling av lufttrafikken. Det er i dag ikke fastsatt noen forskrifter med hjemmel i § 8-1 annet ledd. Selv om behovet for bestemmelsen antas å ha mindre praktisk betydning da størstedelen av radioutstyr vil være omfattet av internasjonal overenskomst som Norge har sluttet seg til, mener departementet at det er hensiktsmessig å

¹⁹ «Bringe i omsetning» - gjøre et produkt tilgjengelig på felleskapsmarkedet for første gang (EØS-vareloven, forordning (EF) nummer 765/2008, artikkel 2 nummer 2)

²⁰ «Gjøre tilgjengelig på markedet» - enhver overlevering av et produkt for distribusjon, forbruk eller bruk på felleskapsmarkedet i forbindelse med kommersiell virksomhet, mot betaling eller vederlagsfritt (EØS-vareloven, forordning (EF) nummer 765/2008, artikkel 2 nummer 1)

²¹ «Settes i drift» - første gang radioutstyret tas i bruk i EØS av sluttbrukeren

beholde kravene om tillatelse for utstyr, men at kravet relateres til innførsel og overlevering. Selve bruken foreslås dekket av krav i nye bestemmelser §§ 11-14, 11-15 og 11-16. Som for utstyr som dekkes av internasjonal overenskomst som Norge har sluttet seg til, kan ikke departementet se at det er nasjonale behov som tilsier at det er hensiktsmessig eller forholdsmessig å videreføre kravene om utstyrstillatelse fra myndigheten for besittelse av denne typen utstyr.

Departementet foreslår å innta et nytt fjerde ledd i bestemmelsen som gjør unntak fra kravet om tillatelse for innførsel og overlevering i tilfeller som dekkes av ny bestemmelse § 11-13 første og annet ledd. I slike tilfeller kan politiet og Nasjonal sikkerhetsmyndighet ta i bruk frekvenser som er tildelt andre uten tillatelse til bruk fra myndighetene, og det anses som hensiktsmessig at det også kan innføres og overlates utstyr i den forbindelse uten at myndigheten gir tillatelse til dette. Departementet vurderer imidlertid at det bør settes krav om at den som skal innføre utstyret og overlevere dette til politiet, typisk en importør, har inngått avtale med politiet eller nasjonal sikkerhetsmyndighet om anskaffelse for de formålene som det vises til i ny §11-13 første og annet ledd. Dette kravet vil ivareta hensyn til at det ikke er fritt frem for den som ønsker å innføre utstyr som ikke oppfyller krav i relevante direktiver og forskrifter uten at dette er begrunnet i hensyn som det er vist til ovenfor.

Gjeldende § 8-1 tredje ledd blir nytt femte og siste ledd og foreslås i all hovedsak videreført, med de språklige tilpasninger som er nødvendig som følge av endringer i bestemmelsen for øvrig. Siste punktum i gjeldende tredje ledd vurderes som overflødig informasjon som fremgår av forskrift om registrering og krav til innførsel og omsetning av radio-, teleterminal- og nettutstyr som er fastsatt med hjemmel i bestemmelsen og foreslås tatt bort.

Gjeldende regulering i ekomloven § 8-2 om teknisk kontrollorgan foreslås videreført i § 13-3 uten endringer.

Forbud mot utstyr som er beregnet på å forstyrre elektronisk kommunikasjon

Det foreslås en ny bestemmelse i ekomloven § 13-2 om forbud mot radioutstyr og annet utstyr som er beregnet på å forstyrre eller hindre elektronisk kommunikasjon. Det har de senere årene vært en økning i tilfeller hvor elektronisk kommunikasjon har blitt forstyrret som følge av såkalt jamming. Eksempler på dette er luftambulansene og annen flytrafikk som har mistet GPS-signaler og problemer med navigering som følge av dette. Slike forstyrrelser kan føre til alvorlige konsekvenser for liv og helse dersom for eksempel luftambulanshelikoptre ikke kan lande når det er på oppdrag med dårlig sikt.

Jammere er utstyr som i utgangspunktet vil være omfattet av reguleringen i radioutstyrsdirektivet eller EMC-direktivet og eventuelt lavspenningsdirektivet, og vil være omfattet av kravene i § 13-1 første ledd. Siden jammere er laget for å forstyrre elektronisk kommunikasjon vil de ikke kunne oppfylle de grunnleggende kravene til elektromagnetisk kompatibilitet eller frekvensbruk i direktivene, og vil dermed ikke kunne plasseres på markedet. Kravene i § 13-1 gjelder tilgang til markedet i EØS og vil ikke omfatte befatning med jammere utover det å bringe et utstyr i omsetning, gjøre det tilgjengelig på markedet og sette det i drift.

Jammere er utstyr som det på europeisk nivå er ønskelig å forby. Med bakgrunn i de potensielt alvorlige konsekvensene jamming kan ha foreslår departementet at det innføres en egen bestemmelse i ekomloven som innebærer et forbud mot innførsel, besittelse, bringe i omsetning, gjøre tilgjengelig på markedet, sette i drift og bruk av jammere. Departementet ønsker med det å synliggjøre at befatning med jammere og annet utstyr som er beregnet på å forstyrre elektronisk kommunikasjon ikke er tillatt. Samtidig gir bestemmelsen sammen

med foreslåtte endringer i ekomloven kapittel 15 en klar lovhjemmel for myndigheten til å følge opp denne typen utstyr både overfor privatpersoner og virksomheter. I tråd med gjeldende rett foreslås det å beholde mulighetene for bruk av jammere i forbindelse med mobilregulert sone eller andre tilfeller der det vurderes å være grunnlag for å gi tillatelse etter ekomloven kapittel 12 og § 13-1.

Krav til prosjektering, installasjon, vedlikehold og sammenkobling av elektronisk kommunikasjonsnett

Endringsbehov

Gjeldende bestemmelse i ekomloven § 2-14 om installatør retter seg mot tilbyder av installasjon, vedlikehold eller sammenkobling av elektronisk kommunikasjonsnett eller utstyr for elektronisk kommunikasjon og innebærer krav om kvalifikasjoner og tillatelse fra myndigheten for å kunne utføre slikt arbeid. Den som i næringsøyemed foretar installasjon, vedlikehold eller sammenkobling til eget bruk er underlagt de samme kravene. Videre er det i bestemmelsen satt krav til at eier og tilbyder av tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett skal benytte installatør som har tillatelse fra myndigheten til installasjon, vedlikehold og sammenkobling av nett. Det fremgår også av bestemmelsen at myndigheten kan tilbakekalle tillatelse dersom installatører i en virksomhet ikke overholder krav fastsatt i eller i medhold av loven.

Nærmere krav til virksomhet som utfører installasjon og vedlikehold av elektronisk kommunikasjonsnett er gitt i forskrift 7. desember 2011 nummer 1206 om autorisasjon for virksomhet som utfører installasjon og vedlikehold av elektronisk kommunikasjonsnett (autorisasjonsforskriften). Tillatelsen som gis med hjemmel i autorisasjonsforskriften og ekomloven § 2-14 gjelder virksomheten som utfører arbeid i elektronisk kommunikasjonsnett. Av hensyn til forutberegnelighet og klarhet i reguleringen foreslår departementet å gjøre nødvendige endringer slik at kravene om tillatelse for å installere, vedlikeholde eller sammenkoble elektronisk kommunikasjonsnett knyttes til virksomheter som er ansvarlig for denne typen arbeid. Ved å presisere hvem som er ansvarlig vil det også bli enklere å unngå tolkningstvil ved innleie av underentreprenører som ikke har autorisasjon.

Før arbeid med installasjon, vedlikehold og sammenkobling av elektronisk kommunikasjonsnett settes i gang vil det i de fleste tilfeller være en prosess knyttet til prosjektering eller planlegging av prosjektet og arbeidet som skal utføres. I mange tilfeller vil denne planleggingen gjøres av virksomheten som skal utføre arbeidet, og i slike tilfeller vil virksomheten ha ansatte som innehar kvalifikasjoner for å kunne gjøre riktige vurderinger knyttet til prosjekteringen. Det har imidlertid vist seg i praksis å være en utfordring for virksomheter som skal utføre autorisasjonspliktig arbeid i elektronisk kommunikasjonsnett dersom planleggingen eller prosjekteringen er utført av virksomheter som ikke innehar nødvendige kvalifikasjoner. Autoriserte virksomheter som får oppdrag som er prosjektert av virksomheter uten autorisasjon må etterprøve prosjektene. De får også i mange tilfeller ansvaret for eventuelle feil ved prosjekteringen, og kan bli økonomisk skadelidende som følge av dette. Myndighetene har ikke kompetanse til å følge opp virksomheter som kun er ansvarlig for prosjekteringsfasen slik regelverket er utformet i dag. For å sikre riktig kompetanse i en tidlig fase av etablering av elektronisk kommunikasjonsnett, kan det være behov for at det stilles krav om at virksomheter som er ansvarlig for prosjektering av elektronisk kommunikasjonsnett skal være autorisert.

Gjeldende rett

Ekomloven § 2-14 første ledd retter seg mot tilbyder av installasjon, vedlikehold eller sammenkobling av elektronisk kommunikasjonsnett eller utstyr for elektronisk kommunikasjon som skal være kvalifisert og ha tillatelse fra myndigheten. Det samme gjelder den som i næringsøyemed foretar installasjon, vedlikehold eller sammenkobling til eget bruk. I bestemmelsens annet ledd er det satt krav om at eier og tilbyder av tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett skal benytte installatør som har tillatelse ved installasjon, vedlikehold og sammenkobling av nett. Bestemmelsens tredje ledd gir myndigheten mulighet til å tilbakekalle tillatelse dersom installatøren ikke overholder krav som er fastsatt i eller i medhold av loven. Fjerde ledd gir forskriftshjemmel om krav til installatør.

Det er satt krav til virksomhet som er ansvarlig for installasjon, vedlikehold og sammenkobling av elektronisk kommunikasjonsnett i autorisasjonsforskriften. Kravene omfatter kvalifikasjoner i form av utdanning og erfaring, kompetanse på prosjektering og kompetanse på elektronisk kommunikasjonsnett, materiell og utstyr. Videre er det satt krav til at arbeidet blir utført på en faglig forsvarlig måte og i samsvar med gjeldende krav til utførelse i forskriften. Virksomheter som oppfyller forskriftens krav med hensyn til kvalifikasjoner, kan få innvilget ekomnettautorisasjon.

Nærmere om forslaget

Autorisasjonsplikt

Departementet foreslår i ekomloven § 2-7 første ledd å presisere at virksomhet som er ansvarlig for installasjonen skal ha tillatelse fra myndigheten. Dette innebærer i praksis ingen materielle endringer fra gjeldende rett fordi gjeldende autorisasjonsforskrift setter krav til autorisasjon for virksomhet som er ansvarlig for installasjonen. Departementet anser dermed at den foreslåtte endringen vil klargjøre gjeldende rett.

Etter forslaget vil det kreves at virksomhet som er ansvarlig for arbeidet skal ha tillatelse fra myndigheten og at eier og tilbyder av tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett skal benytte virksomhet som har tillatelse. En som i næringsøyemed foretar installasjon, vedlikehold eller sammenkobling av elektronisk kommunikasjonsnett vil måtte inneha autorisasjon for denne typen arbeid også hvis arbeidet som utføres er for eget bruk. Dette er videreføring av gjeldende rett.

Krav til prosjekterende virksomhet

I gjeldende autorisasjonsforskrift er det et krav om at autorisert virksomhet skal kunne dokumentere kompetanse på prosjektering. Etter gjeldende rett er det imidlertid ikke et krav om autorisasjonsplikt for virksomheter som kun foretar prosjektering av elektronisk kommunikasjonsnett. For virksomhet som foretar prosjektering av elektronisk kommunikasjonsnett, uten å være autorisert, stilles det i dag ingen krav. Dette gjør det vanskelig å ansvarliggjøre disse virksomhetene. Som vist til i punkt 14.2.1 må autoriserte virksomheter som gjennomfører arbeidet i elektronisk kommunikasjonsnett, som en annen virksomhet uten autorisasjon har prosjektert, selv etterprøve prosjekteringen og kan bli økonomisk skadelidende som følge av dette.

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet utførte Nasjonal kommunikasjonsmyndighet sammen med representanter fra bransjen og bransjeorganisasjoner i 2017 et prosjekt for å vurdere gjeldende autorisasjonsordningen. Rapporten som denne gruppen leverte anbefalte at det ble satt krav om autorisasjon for prosjekterende virksomhet. Departementet ser at det

kan ha enkelte fordeler å stille krav til autorisering av prosjekterende virksomheter, men at det kan også tenkes enkelte ulemper, særlig for mindre selskaper.

Departementet har utformet forslag til en bestemmelse som setter krav til autorisasjon for prosjekterende virksomhet, men ber særskilt om høringsinstansenes begrunnede syn på om det bør stilles krav om tillatelse i ekomloven § 2-7 for virksomheter som er ansvarlig for prosjektering av elektronisk kommunikasjonsnett.

Krav til eier og ansvarlig virksomhet

Departementet foreslår å videreføre krav om fagmessig utførelse og tilfredsstillende kvalitet til elektronisk kommunikasjonsnett i § 2-7 første ledd for å sikre at arbeidet blir utført på en faglig forsvarlig måte. Forslag til ny ekomloven § 2-4 viderefører gjeldende rett § 2-3, og gir myndigheten kompetanse til å stille krav til elektronisk kommunikasjonsnett, -tjeneste, tilhørende utstyr og fasiliteter og bruk av standarder for å sikre samvirke mellom nett og tjeneste, kvalitet, effektiv utnyttelse av kapasitet i nett som nyttes av flere tilbydere, sikre liv og helse eller unngå skadelig interferens.

I gjeldende ekomforskrift § 9-5 fremgår det at også privat elektronisk kommunikasjonsnett skal være fagmessig utført og ha tilfredsstillende kvalitet. Nærmere plikter for eier av privat elektronisk kommunikasjonsnett er satt i ekomforskriften § 9-6 der det fremgår at eier har ansvar for installasjon, drift og vedlikehold av privat elektronisk kommunikasjonsnett. Videre fremgår det av ekomforskriften § 1-3 fjerde ledd at netteier plikter å dokumentere hvordan nettet er bygget og skal oppbevare dokumentasjon utarbeidet av virksomhet som installerer eller vedlikeholder nett. Tilsvarende krav er fastsatt i forskrift 27. september 2005 nummer 1094 om elsikkerhet i elektronisk kommunikasjonsnett (elsikkerhetsforskriften). Krav om at eier skal oppbevare dokumentasjon er også fastsatt i forskrift 15. april 2016 nummer 378 om EØS-krav til elektromagnetisk kompatibilitet (EMC) for utstyr til elektronisk kommunikasjon (EMC-forskriften). Av hensyn til klargjøring og sammenheng i regelverket foreslår departementet å innføre et nytt tredje ledd i § 2-7 som setter krav til at eier og ansvarlig virksomhet skal kunne dokumentere at nettet er bygget på en faglig forsvarlig måte og med tilfredsstillende kvalitet.

Av hensyn til sammenhengen i reguleringen foreslår departementet at det settes krav om fagmessig utførelse og kvalitet i ekomloven og at mer spesifikke krav som må være oppfylt for å oppnå dette fastsettes i nevnte forskrifter. En vil da klargjøre gjeldende regulering og sikre like overordnede krav til fagmessig utførelse og kvalitet i elektronisk kommunikasjonsnett og en mulighet for å differensiere nærmere spesifikke krav på forskriftsnivå.

Tilsyn og håndheving

Opplysningsplikt

Forslag til ny ekomlov § 15-1 viderefører gjeldende lov § 10-1 om tilsyn og fastslår at myndigheten, i praksis Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, skal føre tilsyn med at krav fastsatt i eller i medhold av loven er oppfylt. Tilsynsbestemmelsen følges opp med forslag til § 15-2 om at myndigheten kan kreve opplysninger fra enhver når det er nødvendig for gjennomføringen av loven⁷, vedtak gitt i medhold av loven, eller forpliktelser som følger av internasjonale overenskomster som Norge har sluttet seg til.

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet artikkel 20 nummer 1 gjelder myndighetens adgang til å innhente opplysninger fra foretak og åpner for å kunne innhente opplysninger hos en større krets av aktører, blant annet tilbyder, tilbyders underleverandører og andre relevante foretak som driver virksomhet innen elektronisk kommunikasjon eller nært beslektede sektorer. Myndigheten skal ha kompetanse til å innhente opplysninger om fremtidig utvikling av nett eller tjenester når det er nødvendig, og kan i tillegg kreve detaljerte opplysninger om nett, tjenester og tilhørende fasiliteter på lokalt nivå. For tilbyder med sterk markedsstilling kan det kreves regnskapsdata i sluttbrukermarkeder som er knyttet til de forhåndsdefinerte markedene der tilbyder har sterk markedsstilling. Myndigheten kan også anmode om opplysninger fra de sentrale informasjonspunktene som er opprettet i henhold til direktiv om utbygging av høyhastighetsbredbånd (2014/61/EU).

Artikkel 21 fastsetter hvilke opplysninger som kreves i forbindelse med generelle tillatelser, bruksrettigheter og særlige plikter. Slike opplysninger er nødvendige for å blant annet å kunne kontrollere at vilkår i tillatelser er oppfylt, vurdere tildelinger av spektrum og bruksrettigheter, offentliggjøre kvalitets- og prissammenligninger for forbrukerne, utarbeide statistikk, rapporter og undersøkelser, foreta markedsanalyser, sikre effektiv bruk og forvaltning av radiospektrum og nummerressurser, vurdere fremtidig utvikling i nett eller tjenester og kunne besvare henvendelser fra EFTAs overvåkingsorgan, BEREC og andre relevante myndigheter innen EØS.

Gjeldende rett

Ekomloven § 10-3 pålegger en plikt til å gi myndigheten opplysninger som er nødvendige for gjennomføring av ekomlov og vedtak, og internasjonale forpliktelser. Opplysninger kan innhentes for gjennomføring av internasjonale forpliktelser og på vegne av EFTAs overvåkingsorgan og tilsvarende myndighet i henhold til internasjonale forpliktelser som Norge har sluttet seg til.

Generelt gir bestemmelsen hjemmel til å kreve opplysninger fra alle som er underlagt plikter etter ekomloven. Bestemmelsen setter ingen begrensninger på hvilken type opplysninger som kan kreves med hensyn til opplysningenes innhold, forutsatt at de er knyttet opp mot gjennomføringen av regelverket. Plikten kan således pålegges i det enkelte tilfellet eller som en løpende plikt til å innlevere opplysninger i forbindelse med for eksempel statistikkformål. På forespørsel fra myndigheten skal tilbyder gi opplysninger, herunder sikkerhetsgraderte opplysninger, om elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, tilhørende fasiliteter og om infrastruktur knyttet til drifts- og styringssystemene. Dette omfatter også opplysninger om fremtidige endringer i elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester som kan ha betydning for tjenester som tilbys konkurrenter. Opplysningene kan kreves utlevert skriftlig eller muntlig innen en fastsatt frist, og tilbyder kan kreve begrunnelse for pålegget om å utlevere informasjon. Adgangen til å innhente opplysninger muntlig kan være viktig i saker det er påkrevet å handle raskt, som for eksempel ved frekvensforstyrrelser av samband for kritisk kommunikasjon.

Bestemmelsen slår fast at taushetsplikten for tilbyder og installatør som følger av § 2-9, annen lovgivning, pålegg eller avtale, ikke er til hinder for opplysningsplikten. I § 10-3 siste ledd er det gitt forskriftskompetanse om opplysningsplikten.

Ekomloven § 10-3 er ment å bidra til effektiv gjennomføring av lov, vedtak og internasjonale forpliktelser, herunder kontroll med etterlevelse av lov og vedtak fattet med hjemmel i loven.

Det fremheves i Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) Om lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven), at myndigheten må ha en oppdatert oversikt over all relevant kommunikasjonsinfrastruktur for å være i stand til å fylle sin funksjon innenfor elektronisk kommunikasjonssikkerhet og –beredskap. Med dagens dynamiske marked for elektronisk kommunikasjon er det særskilt behov for utstrakt informasjonsformidling mellom den enkelte tilbyder og myndigheten.

Nærmere om forslaget

Forslaget i 15-2 første ledd gjennomfører ekomdirektivet artikkelene 20 nummer 1 og 21, og innebærer at ekommyndigheten kan innhente opplysninger hos en større krets av aktører enn etter gjeldende rett, herunder tilbyders underleverandører og andre relevante foretak som driver virksomhet innen elektronisk kommunikasjon eller nært beslektede sektorer, for eksempel innholdstilbydere og entreprenørselskaper som er ansvarlige for implementering av tekniske løsninger hos tilbyderen. Ettersom verdikjedene blir lengre og mer komplekse, blir slik tilgang til opplysninger stadig viktigere for myndighetens tilsynsarbeid. Nasjonale behov viser også at det i dagens dynamiske markeder med stadige endringer i teknologi, infrastruktur, tjenester og eierrelasjoner, fordres en stadig større og tidligere informasjonsformidling til ekommyndigheten fra den enkelte tilbyder, deres underleverandører og entreprenørselskaper som er ansvarlige for implementering av tekniske løsninger hos tilbyderen. Dette kan blant annet gjøre det et mulig å sette tidlig krav til sikringstiltak og tilrettelegging for lovbestemt tilgang til informasjon. Det kan være rimeligere å ta med slike krav som en del av den opprinnelige planleggingen av nett og tjenester, i stedet for at de må implementeres etter ferdigstillelse.

For å sikre at Norge oppfyller sine forpliktelser etter EØS-avtalen som gjelder krav om tilgjengeliggjøring av radioutstyr og annet utstyr på markedet, er det også behov for å ha en vid hjemmel for innhenting av opplysninger hos alle relevante aktører. Eksempler på regelverk som kan utløse behov for innhenting av opplysninger hos pliktsubjekter vil være radioutstyrsdirektivet (2014/53/EU), EMC-direktivet (2014/30/EU), lavspenningsdirektivet (2014/35/EU) og skipsutstyrsdirektivet (2014/90/EU).

For å legge til rette for at myndigheten utfører sine oppgaver effektivt foreslås det at foretak med en sterk markedsstilling på grossistmarkedet også kan pålegges å sende inn regnskapsdata for de sluttbrukermarkedene som er knyttet til disse grossistmarkedene. Opplysninger som må til for å vurdere samsvar med vilkår knyttet til bruksrettigheter, vurdere mulig virkning av planlagte oppgraderinger eller endringer i nett-topologi på utviklingen i konkurransen eller på produkter i engrosledd som gjøres tilgjengelig for andre parter, omfattes også. Det foreslås at myndigheten kan kreve detaljerte opplysninger om samsvar med dekningskrav knyttet til rettigheter til å bruke radiospektrum for å sikre at de geografiske undersøkelsene av nettutbygginger er fullstendige. Videre foreslås det hjemmel til å kunne pålegge å gi opplysninger fra de sentrale informasjonspunktene som er opprettet i henhold til bredbåndsutbyggingsloven.

Departementet legger til grunn at et pålegg om å fremlegge opplysninger skal stå i forhold til formålet med gjennomføringen av oppgaven og ikke påføre foretakene en urimelig byrde. For statistikkformål kan det kreves at tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett eller –tjenester gir melding når deres virksomhet opphører.

Pålegg om å inngi opplysninger kan påklages etter forvaltningsloven § 14 av den som blir pålagt å utlevere opplysningene dersom de mener med at det ikke foreligger noen plikt eller

lovlig adgang til å pålegge å gi opplysninger. Det vil i så fall være en klagefrist på tre dager regnet fra det tidspunkt vedkommende får underretning om pålegget. Dersom det er akutt nødvendig å innhente opplysningene for å gjennomføre nødvendige oppgaver etter loven, kan myndigheten i tråd med forvaltningsloven kreve opplysningene fremlagt før klagesaken er avgjort.

I forslaget til nytt tredje ledd videreføres gjeldende rett om at pålegget om å gi opplysninger gjelder uhindret av taushetspliktbestemmelser som måtte følge av ekomloven § 2-9, annen lovgivning, pålegg eller avtale. Det foreslås at tredje ledd dels viderefører, dels utvider gjeldende § 10-3 annet ledd. Det viderefører også at opplysningsplikten også omfatter sikkerhetsgraderte opplysninger om elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, tilhørende fasiliteter og om infrastruktur knyttet til drifts- og styringssystemene. Det er en utvidelse av loven at opplysningsplikten foreslås å omfatte fremtidige endringer generelt i elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, og ikke er avgrenset til fremtidige endringer i elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester som kan ha betydning for tjenester som tilbys konkurrenter.

I forslaget til nytt fjerde ledd videreføres gjeldende forskriftskompetanse om at myndigheten kan gi utfyllende regler om opplysningsplikten.

Overtredelsesgebyr

Ekomdirektivet

Det fremkommer av ekomdirektivet artikkel 29 at nasjonale myndigheter skal fastsette sanksjonsbestemmelser inkludert ved behov, bøter ("og non-criminal predetermined or period penalties") som skal komme til anvendelse for brudd på bestemmelser i ekomregelverket.

Gjeldende rett

Myndighetens hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på ulike bestemmelser i ekomloven fremgår av § 10-13. Etter denne bestemmelsen, jf. ekomforskriften § 10-3, kan myndigheten pålegge en fysisk person eller et foretak overtredelsesgebyr dersom personen, foretaket eller noen som handler på vegne av foretaket, forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene nevnt i ekomloven § 10-13 nummer 1 til 6.

I ekomloven § 10-13 annet ledd er det fastsatt hvilke momenter det skal legges vekt på ved utmålingen, men bestemmelsen inneholder ingen uttømmende opplisting av momenter.

Nærmere regler om utmålingen er gitt i forskrift, jf. ekomforskriften § 10-3a.

For foretak presiseres det at bestemmelsen gjelder enten det er foretaket selv eller noen som handler på vegne av foretaket som begår overtredelser. Dette innebærer at det ikke er nødvendig at en overtredelse er foretatt av et foretaks eiere eller øverste ledelse, men at foretaket også kan bli ansvarlig for atferden til andre personer som handler på vegne av foretaket. Dette er ikke begrenset til å gjelde ansatte i foretaket.

Det er et vilkår for å ilegge overtredelsesgebyr at overtredelsen er forsettlig eller uaktsom fra foretakets side eller den som handler på vegne av foretaket. Det gjelder altså et krav til subjektiv skyld.

Etter ekomloven § 10-13 annet ledd skal det ved fastsettelsen av størrelsen på overtredelsesgebyret legges særlig vekt på overtredelsens grovhet, overtredelsens varighet, utvist skyld og foretakets omsetning. I ekomforskriften § 10-3a første ledd presiserer at det ved utmålingen særlig skal legges vekt på overtredelsens grovhet, varighet, utvist skyld og

foretakets omsetning. Av ekomforskriften § 10-3a annet ledd fremgår det at det ved vurdering av overtredelsens grovhet skal tas særlig hensyn til overtredelsens art, foretakets gevinst, dens faktiske innvirkning på markedet, størrelsen på det berørte markedet og om overtrederen har hatt en ledende eller passiv rolle i overtredelsen. Videre nevner bestemmelsen at momenter som kan påvirke utmålingen av overtredelsesgebyret er om avtaler eller tiltak er gjennomført, om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen, økonomien til det konsern foretaket er en del av og om foretaket har bistått myndigheten i forbindelse med utredning av overtredelsen.

Nærmere regler om utmålingen for foretak er gitt i forvaltningsloven § 46 annet ledd, og i forvaltningsloven § 44 tredje ledd for fysiske personer. Det fremgår av merknaden til § 44 tredje ledd at bestemmelsen regner opp en ikke-uttømmende liste over momenter som det kan legges vekt på ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr ilagt fysiske personer. Loven oppstiller ikke en generell plikt til å vektlegge alle momentene. Momentene i forvaltningsloven er av så overordnet karakter at de normalt ikke kommer i konflikt med eventuell regulering av kriterier for utmåling i eksempelvis ekomloven. Av merknaden til forvaltningsloven § 46 annet ledd fremgår det at annet ledd regner opp momenter som det «kan» tas hensyn til ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges administrativ sanksjon og ved utmålingen av sanksjonen. Oppregningen er ikke uttømmende. Vektleggingen av momentene vil variere etter hvor alvorlig overtredelsen er og hvor inngripende sanksjon det er tale om å ilegge. En del bestemmelser i særlovgivningen regner selv opp momenter som det skal eller kan legges vekt på ved spørsmål om illeggelse eller utmåling av administrativ sanksjon overfor foretak.

Nærmere om forslaget

Det fremgår både av lovteksten og merknaden til bestemmelsen at det er et vilkår for å ilegge overtredelsesbot at overtredelsen er forsettlig eller uaktsom fra foretakets side eller den som handler på vegne av foretaket. Departementet foreslår å videreføre skyldkravet i gjeldende ekomlov i forslag til ny ekomlov § 15-12.

I ny ekomlov er det foreslått at de fleste overtredelser av pliktene i loven kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Dette må ses i sammenheng med forslaget om at kun brudd på regler som verner viktige samfunnsinteresser skal kunne straffesanksjoneres.

Overtredelsesgebyr vil derfor være en svært viktig sanksjon for håndheving av loven og ekomforskriften.

Strafferammen for fengsel i straffebestemmelsen er foreslått hevet fra seks måneder til ett år.

Forslaget er begrunnet i flere forhold, herunder sammenhengen med den alminnelige straffelovs bestemmelse om brudd på taushetsplikten som er bot eller fengsel inntil ett år.

Økt strafferamme signaliserer også betydningen av opprettholdelse av ekomtjenester på viktige samfunnsområder.

Klageordningen

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet artikkel 31 setter krav til at det skal finnes effektive ordninger på nasjonalt plan som gjør det mulig for alle brukere eller foretak som tilbyr elektroniske kommunikasjonsnett eller -tjenester eller tilhørende ressurser, og som berøres av et vedtak

truffet av en myndighet, å klage vedtaket inn for en klageinstans som er uavhengig av de berørte parter, og av innblanding utenfra eller politisk press som kan forhindre en uavhengig vurdering av saker den skal behandle. Denne instansen, som kan være en domstol, skal ha den sakkunnskap som er nødvendig for å kunne gjennomføre sine oppgaver.

Det settes også krav til at det skal tas behørig hensyn til sakens fakta, at avgjørelsen skal begrunnes skriftlig, og kan klages inn til en domstol (dersom klageinstansen ikke selv er en domstol) og at klageinstansen er effektiv. I påvente av utfallet av klagen, skal beslutningen fra vedkommende myndighet stå, med mindre det er truffet beslutning om utsatt iverksetting i samsvar med nasjonal rett.

Disse kravene gjelder klageadgang på vedtak som myndigheten fatter i henhold til bestemmelser som gjennomfører ekomdirektivet.

Gjeldende rett

Gjeldende klageordningen fremgår av gjeldende lov § 11-6 om klage over enkeltvedtak. I henhold til denne bestemmelsen er det departementet som avgjør klager over enkeltvedtak truffet av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet med hjemmel i eller i medhold av ekomloven. Klageordningen på ekomområdet følger klageordningen i forvaltningsloven § 28 første ledd. Hovedregelen i forvaltningsloven § 28 er at klage over et forvaltningsvedtak avgjøres av det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet organ til organet som har truffet vedtaket. Per i dag er det Kommunal- og moderniseringsdepartementet som er nærmeste overordnet forvaltningsorgan for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, og som derfor er klageinstans på Nasjonal kommunikasjonsmyndighets vedtak etter ekomloven.

Forvaltningsloven gjelder for behandling av klager etter ekomloven når ikke annet er bestemt, jf. ekomloven § 9-1. Det følger av forvaltningsloven § 28 første ledd at enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken. Det overordnede organet kan i tillegg på visse vilkår myndighet til å omgjøre førsteinstansens vedtak av eget tiltak etter forvaltningsloven § 35. Det følger av forvaltningsloven § 34 at klageinstansen som hovedregel kan prøve alle sider av en sak, herunder forvaltningskjønnet og sider av saken som ikke er påklaget eller behandlet av underinstansen. Klageinstansen er forpliktet til å vurdere de synspunkter som klager kommer med. Klageinstansen har videre plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Av hensyn til klageren er adgangen til å endre vedtaket begrenset. Etter forvaltningsloven § 34 tredje ledd kan vedtaket ikke endres til skade for klageren, med mindre dennes interesser må vike for hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser. Melding om slik endring må være sendt klageren innen 3 måneder etter at underinstansen mottok klagen.

Begrensningene gjelder ikke når vedtaket også er påklaget av en annen klager, og dennes klage finnes begrunnet. Av hensyn til den vedtaket gjelder er også overordnet organs adgang til å omgjøre vedtak av eget tiltak begrenset. Overordnet organ kan bare omgjøre vedtak uten at det er påklaget dersom endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller vedtaket må anses ugyldig. Dersom hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det, kan overordnet myndighet omgjøre underordnet organs vedtak til skade for den som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, selv om nevnte vilkår ikke er oppfylt. Melding om at vedtaket vil bli overprøvd, må i så fall sendes vedkommende innen tre uker etter at det ble sendt melding om vedtaket, og melding om at vedtaket er omgjort må sendes vedkommende innen tre

måneder etter samme tidspunkt. Gjelder det overprøving av vedtak i klagesak, må melding om at vedtaket er omgjort sendes vedkommende innen tre uker.

Klageordningen på ekomområdet avviker fra forvaltningsloven når det gjelder kompetanse til å beslutte utsatt iverksetting av et vedtak, fordi det etter ekomloven § 11-6 femte ledd kun er departementet som kan treffe slike avgjørelser. I henhold til forvaltningsloven § 42 kan både underinstansen og klageinstans beslutte å utsette iverksettingen av et enkeltvedtak. Avviket fra forvaltningslovens ordning på dette punkt skyldes en gjennomføring av rammedirektivet (21/2002/EF) artikkel 4 nummer 1.

Klager på Nasjonal kommunikasjonsmyndighets enkeltvedtak etter lov om elektroniske tillitstjenester avgjøres også av Kommunal- og moderniseringsdepartementet som nærmeste overordnede forvaltningsorgan, og klager på Nasjonal kommunikasjonsmyndighets enkeltvedtak etter postloven avgjøres av Samferdselsdepartementet.

Klager som ikke gjelder forvaltningens avgjørelser på ekomområdet avgjøres henholdsvis av Bruerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon, jf. gjeldende ekomlov § 11-5, og av domenenavnklagenemnda, jf. domeneforskriften § 11.

Nærmere om forslaget

Det EØS-rettslige utgangspunktet er at EØS-statene har prosessuell og organisatorisk autonomi. Dette innebærer at det er opp til statene selv å bestemme hvilken organisering og saksbehandling som skal benyttes ved gjennomføring av EØS-forpliktelser, forutsatt at de overordnede EØS-rettslige krav og prinsipper overholdes. Sektorrettsaktene kan likevel oppstille spesialregler. Slike regler er gitt innenfor enkelte områder, og nå også innenfor ekomområdet.

De overordnede kravene til saksbehandling etter EØS-retten, vil ivaretas gjennom forvaltningsloven. Det vises blant annet til Forvaltningslovutvalgets vurdering av folkerettslige rammeverket på forvaltningsrettens område i NOU 2019: 5 kapitel 7.

Det følger av ekomdirektivet artikkel 31 at klageinstansen skal være uavhengig av de berørte parter, og av innblanding utenfra eller politisk press som kan forhindre en uavhengig vurdering av saker den skal behandle. Selv om departementet er uavhengig av de berørte parter, og kan fatte avgjørelser uten innblanding utenfra, så ivaretar ordningen med departementet som klageinstans hensynet til demokrati og kontroll ved at Kongen (det vil si den til enhver tid sittende regjering) og den ansvarlige statsråden er underlagt Stortingets parlamentariske kontroll. Departementet som klageinstans er følgelig underlagt politisk kontroll. Artikkel 31 kan derfor forstås slik at departementet ikke kan fortsette sin rolle som klageinstans slik som i dag. Departementet foreslår derfor at det opprettes en klagenemnd på området for elektronisk kommunikasjon i § 16-6.

Artikkel 31 i ekomdirektivet om klageordning berører kun klageordningen på Nasjonal kommunikasjonsmyndighets enkeltvedtak etter ekomloven som er hjemlet i bestemmelser som gjennomfører ekomdirektivet. Det kan likevel være hensiktsmessig at en ny klagenemnd også avgjør klager på enkeltvedtak med hjemmel i ekomloven som gjennomfører andre direktiver, for eksempel radioutstyrsdirektivet, eller klagesaker som er hjemlet i andre bestemmelser som følger av nasjonale behov. Det kan også være rasjonelt at klagenemnda behandler saker som faller inn under andre lover, for eksempel bredbåndsutbyggingsloven, i den grad Nasjonal kommunikasjonsmyndighet fatter avgjørelser etter bredbåndsutbyggingsloven som kan påklages. I så fall må dette besluttes lagt til klagenemnda ved endring i bredbåndsutbyggingsloven.

På den annen side vil det være særlig aktuelt å unnta saker som følge av at elektronisk kommunikasjonsnett- og tjenester er svært viktige for nasjonal sikkerhet, og blir stadig viktigere. Dette gjelder både saker som Nasjonal kommunikasjonsmyndighet fatter med hjemmel i sikkerhetsloven, og saker om nasjonal sikkerhet som hjemles i ekomlovens bestemmelser. Vedtak som Nasjonal kommunikasjonsmyndighet skal fatte etter bestemmelsene om sikkerhet og beredskap i ny ekomlov gjennomfører delvis direktivets bestemmelser om sikkerhet, men direktivet inneholder kun rammebestemmelser og setter i liten grad konkrete krav. Forslaget til ny lov og forskrift inneholder sterke elementer av regulering som ivaretar nasjonale sikkerhetsbehov på ekomområdet.

Departementet vil utrede nærmere hva som skal legges inn under nemndas kompetanseområde, og vil foreslå en avgrensing i forskrift etter en egen høring. Klager som ikke gjelder forvaltningens avgjørelser på ekomområdet, og som i dag avgjøres henholdsvis av Brukerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon og av domenenavnsklagenemnda, vil imidlertid ikke bli en del av den nye nemndas saksområde.

Departementet foreslår en rammebestemmelse for den nye nemnda i ekomloven. I forslag til bestemmelse legges det opp til at klagenemnda kan prøve alle sider av det påklagde vedtaket. Når det gjelder markedsvedtak så må imidlertid nemnda ta hensyn til pålegg og uttalelser gitt av ESA for å sikre harmoniseringen av markedsvedtak i EØS, jf. § 14-3. Det foreslås videre at det er nemnda som skal ta stilling til anmodninger om utsatt iverksetting etter forvaltningsloven § 42.

Klagenemnda vil være et uavhengig forvaltningsorgan som administrativt underlagt departementet. Departementet kan imidlertid ikke gi instruks til klagenemnda om behandlingen eller avgjørelser av enkeltsaker. Klagenemndas vedtak kan ikke omgjøres, utover at nemnda selv kan rette egne vedtak på grunn av åpenbare skrive- eller regnefeil. Klagenemnda kan ikke gi Nasjonal kommunikasjonsmyndighet instruks i enkeltsaker som tilsynet har til behandling, eller omgjøre Nasjonal kommunikasjonsmyndighets vedtak av eget tiltak.

Departementet foreslår at klagenemnda skal ha inntil åtte medlemmer. Medlemmene oppnevnes for fire år med adgang til gjenoppnevning for ytterligere fire år. De øvrige reglene om nemnda, blant annet sammensetning, organisering, finansiering og saksbehandling fastsettes i forskrift.

Departementet tar sikte på å komme tilbake til dette så snart som mulig. Departementet fortsetter å behandle klager på Nasjonal kommunikasjonsmyndighets vedtak inntil en ny nemnd er vedtatt og virksom.

Øvrige endringer

Registreringsplikt

Ekomdirektivet

Det følger av ekomdirektivet 12 om generell tillatelse for elektroniske kommunikasjonsnett eller -tjenester at tilbydere kan omfattes av en registreringsordning. Registreringsordningens kal være en notifiseringsordning. Nummeruavhengige person-til-person kommunikasjonstjenester legger ikke beslag på offentlige frekvens- og nummerressurser og er heller ikke en del av økosystemet som disse tilrettelegger, og er derfor unntatt en generell tillatelsesordning.

For å sikre frihet til å tilby elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester skal registreringsplikten ikke være byrdefull, men begrenset til å gi slik informasjon som framgår av artikkel 12 i direktivet. Det følger av ekomdirektivet artikkel 12 nummer 4 at informasjon om registrerte tilbydere skal videresendes til BEREC. Dette er nytt. Hensynet bak ordningen er at BEREC skal opprette en database over alle registrerte foretak i EØS-området. Det følger videre av ekomdirektivet artikkel 14 at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet på forespørsel innen en uke skal bekrefte at en registreringsmelding er mottatt. Artikkel 15 angir hvilke rettigheter de som er registrerte skal ha. Registrerte foretak skal ha rett til å tilby elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, de ha rett til å få søknad om å installere fasiliteter behandlet og rett til å bruke frekvenser og nummerressurser i tråd med direktivet. Videre skal registrerte foretak ha rett til å forhandle om samtrafikk og få tilgang og samtrafikk i tråd med direktivet, samt kunne utpekes til å tilby leveringspliktige tjenester.

Gjeldende rett

Ekomloven § 2-1 gir myndigheten hjemmel til å gi forskrift om registreringsplikt for tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett eller offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste. I ekomforskriften § 1-2 framgår det at tilbud om tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes for tilbud av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste, tilbud av offentlig telefontjeneste og tilbud av overføringskapasitet, skal meldes til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Registreringsplikten gjelder også anlegg og drift av elektroniske kommunikasjonsnett, samt tilbud om tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett som brukes til kringkastingsformål.

Ekomdirektivet artikkel 12 nummer 3 åpner for at medlemsstatene kan ha en registreringsordning som er begrenset til at tilbyderne sender inn en melding når de starter opp sin virksomhet. Dette er i tråd med den registreringsplikten som eksisterer i Norge i dag. Straks en registreringspliktig tilbyder har sendt inn utfylt registreringsskjema, kan virksomheten starte opp. Det kreves ikke en særskilt avgjørelse fra myndigheten.

Nærmere om forslaget

Departementet foreslår i § ny lov § 2-1 å videreføre ekomforskriften § 1-2 annet og tredje ledd med enkelte endringer slik at bestemmelsen er i overenstemmelse med direktivet. Bestemmelsen gir også utfyllende regler om hvilken informasjon en registreringsmelding skal inneholde.

Etter gjeldende praksis sender Nasjonal kommunikasjonsmyndighet bekreftelse på mottak av alle registreringsmeldinger tilsynet mottar. Departementet foreslår at denne praksisen videreføres.

Når det gjelder rettighetene til registrerte tilbydere vil det etter departementets oppfatning ikke være nødvendig å gjennomføre denne bestemmelsen særskilt fordi ekomlovens bestemmelser om rettigheter og plikter foreslås utformet på en slik måte at pliktene i ekomdirektivet på dette punktet oppfylles.

Alle-til-alle kommunikasjon og samvirke mellom tjenester

Ekomdirektivet

Ekomdirektivet artikkel 61 nummer 2 c) er ny og regulerer adgangen til å pålegge relevante tilbydere av nummeruavhengige person-til-person-kommunikasjonstjenester forpliktelser for å gjøre sine tjenester samvirkende (interoperabile).

Nummeruavhengige person-til-person-kommunikasjonstjenester gir mulighet til direkte kommunikasjon mellom personer uten bruk av offentlig tildelte nummerressurser, og vil typisk bli tilbudt via applikasjoner på mobiltelefoner. Eksempler på tjenester av denne typen er Messenger og WhatsApp.

Forslaget må ses i sammenheng med en utvikling mot økt utbredelse av nummeruavhengige person-til-person-kommunikasjonstjenester, både med hensyn til antall tilbydere, brukere og dekning. I lys av en slik økt utbredelse, og at kunder av forskjellige tilbydere i utgangspunktet ikke vil kunne kommunisere med hverandre, kan det være nødvendig å få tjenestene til å samvirke med sikte på å oppnå ekomdirektivets generelle mål om tjenester som sikrer alle-til-alle kommunikasjon.

Forslaget må videre ses i lys av tilgang til nødmeldingstjeneste per i dag er avhengig av at kommunikasjonstjenesten gjør det mulig å foreta nummerbaserte anrop. Dersom antallet brukere av nummeruavhengige person-til-person-kommunikasjonstjenester i fremtiden vokser på bekostning av brukere av nummerbaserte tjenester, vil dette gi redusert tilgang til nødmeldingstjenesten.

Gjeldende rett

Samvirke mellom nummeruavhengige person-til-person-kommunikasjonstjenester er ikke regulert i gjeldende rett.

Nærmere om forslaget

Det foreslås i § 2-3 første ledd at myndigheten kan pålegge tilbydere av nummeruavhengige person-til-person-kommunikasjonstjenester plikt til å gjøre sine tjenester samvirkende med andre tjenester for å sikre alle-til-alle kommunikasjon. Utbredelsen av nummeruavhengige person-til-person-kommunikasjonstjenester må med andre ord utgjøre en trussel mot alle-til-alle kommunikasjon mellom sluttbrukere. Myndigheten kan bare pålegge samvirkningsplikt dersom de aktuelle tilbyderne har betydelig dekningsgrad og antall brukere. Hva som ligger i begrepet betydelig i denne sammenheng er kommentert i merknaden til bestemmelsen.

Før myndigheten kan gi pålegg etter første ledd, er det videre en forutsetning at EFTAs overvåkingsorgan har vedtatt gjennomføringstiltak som angir arten og omfanget av eventuelle forpliktelser som kan pålegges. Dette følger av bestemmelsens annet ledd.

Det skal derfor relativt mye til for at myndigheten skal kunne pålegge tilbydere av nummeruavhengige person-til-person-kommunikasjonstjenester plikt til å gjøre sine tjenester samvirkende.

Dersom vilkårene for å pålegge samvirkningsplikt er oppfylt, vil myndigheten etter første ledd kunne sette vilkår for plikten til å gjøre tjenester samvirkende. Slike vilkår kan for eksempel være vilkår om bruk av særskilte standarder. Det gis også enkelte andre eksempler på vilkår som kan være relevante å stille i lovbestemmelsen, men opplistingen vil ikke være uttømmende.

Nødkommunikasjon

Ekomodirektivet

Etter ekomdirektivet artikkel 109 nummer 1 skal medlemsland sikre at alle sluttbrukere får gratis tilgang til nødetatene gjennom nødkommunikasjon. Kravet til nødkommunikasjon omfatter mer enn «anrop» Av fortalen nummer 285 framgår det at nødkommunikasjon kan omfatte talekommunikasjon, SMS, meldinger, video og andre typer kommunikasjon som for eksempel direkte- eller sanntidstekstmeldinger, teksttelefon tjenester, multiplattform kommunikasjonstjenester (for eksempel total kommunikasjon). Det er opptil medlemslandene å definere hvilke kommunikasjonstjenester som er relevante for landets nødeta. Det fremgår av fortalen at medlemsland kan begrense nødkommunikasjonen til talekommunikasjonstjenester og tilsvarende for funksjonshemmede sluttbrukere. Videre er det innført en plikt for medlemsland å promotere tilgang til 112 fra nett som ikke er offentlige, men som muliggjør anrop til offentlige nett, spesielt når virksomheten som er ansvarlig for nettet ikke tilbyr en alternativ og enkel tilgang til en nødtjeneste. Artikkel 109 har et nytt krav om at nødkommunikasjon skal rutes til den beste egnede nødmeldingssentralen. Artikkel 109 har også nye regler om posisjonering av nødanrop. Blant annet skal medlemslandene overføre nettverksbasert posisjonering og, der det er tilgjengelig, håndsettbasert posisjonering.

Gjeldende rett

Tilbydernes forpliktelser knyttet til nødanrop er regulert i ekomloven § 2-6, ekomforskriften § 6-2a og nummerforskriften § 18. Ekomloven § 2-6 om anrop til nødmeldingstjeneste og geografisk lokalisering av nødanrop, fastslår at tilbyder skal sikre at sluttbruker uten vederlag kan foreta anrop til nødetatens nødmeldingstjeneste. Tilbyder plikter også rute eCall til valgt mottakssentral for nødanrop. Tilbyder skal også sikre at telefonnummer, sluttbrukers navn og nødvendige opplysninger om geografisk lokalisering overføres til nødetatene ved nødanrop. Ekomforskriften § 6-2a gir nærmere informasjon om hvordan dette skal skje i praksis, og stiller blant annet om krav til posisjonering og overføring av geografisk lokalisering av nødanrop utregnet av systemer utviklet av operativsystemleverandører. Nummerforskriften § 18 slår fast at alle tilbydere skal sikre at anrop til nødmeldingstjenestene kan gjennomføres ved bruk av spesialnumrene 110, 112, 113. Det samme gjelder anrop til spesialnummer 1412, nødnummer for teksttelefonbrukere.

Nærmere om forslaget

Departementet foreslår i ny ekomlov en bestemmelse § 2-10 om anrop til nødmeldingstjeneste og geografisk lokalisering av nødanrop som lagt på vei viderefører gjeldende rett, men foretar enkelte mindre justeringer. Departementet foreslår å flytte bestemmelsene om eCall over i egen bestemmelse § 2-11. Dette medfører ingen realitetsendring.

Når det gjelder å «promotere» tilgang til 112 fra nett som ikke er offentlige, foreslår departementet en presisering i ekomloven, samt en presisering i forskriften om at tilbyder eller eier av private nett skal samarbeide med tilbyder av offentlige nett for å sikre nødkommunikasjon. Samarbeidsplikten vil gjelde blant annet tilgang til nødnumre og overføring av opprinnelsesmarkering.

Når det gjelder kravet i artikkel 109 om at nødkommunikasjon skal rutes til den beste egnede nødmeldingssentralen, så praktiseres dette allerede av norske tilbydere, jf. blant annet forarbeidene til endringer i ekomloven § 2-6 (Prop.69 L (2012–2013)). Departementet foreslår likevel et eksplisitt krav i loven § 2-10 første ledd om at nødkommunikasjon skal rutes til nærmeste mottakssentral/nødmeldingssentral. Dette vil gjelde dersom ikke annet er fastsatt, for eksempel ved at nødetatene selv ønsker at en type nødkommunikasjon skal rutes til en spesialisert sentral.

Kravet i artikkel 109 om overføring av nettverksbasert posisjonering og der det er tilgjengelig, håndsettbasert posisjonering, anses dekket i gjeldende rett og foreslås videreført.

Artikkel 109 nummer 5 gir bestemmelser om å sikre sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne tilgang til nødtjenester gjennom nødkommunikasjon, se nærmere om dette i kapittel 11.

Avgifter

Endringsbehov

Ekomodirektivet artikkel 42 regulerer myndighetens rett til å ilegge avgifter i forbindelse med tildeling av rettigheter til blant annet bruk av frekvensressurser. Når det gjelder frekvenstillatelser, følger det av artikkel 42 nummer 2 at myndighetene skal bestrebe at avgiftene settes på et nivå som sikrer effektiv tildeling og bruk av frekvenser. Dette skal blant annet skje ved at det tas hensyn til verdien av rettigheten ved fastsettelse av minstepriser for å ta i bruk frekvenser, tas hensyn til kostnader forbundet med vilkår som knyttes til rettigheten og at det i den grad det er mulig benyttes betalingsordninger som tar hensyn til tidspunktet frekvensressursene faktisk gjøres tilgjengelig for bruk.

Gjeldende rett

Ekomloven § 12-2 regulerer adgangen til å kreve vederlag som motytelse for tilgang til å bruke frekvensressurser. Det følger av bestemmelsen at vederlaget skal fremme effektiv bruk av ressursene.

Nærmere om forslaget

Departementet foreslår å ta inn en presisering i § 17-2 av at det ved fastsettelse av vederlag for tilgang til frekvensressurser skal tas hensyn til blant annet verdien av ressursene og kostnader knyttet til vilkår for bruken av ressursene. Disse momentene er ikke ment å angi en uttømmende liste over hensyn myndigheten bør ta ved fastsettelse av vederlaget for å fremme effektiv tildeling og bruk. Endringene innebærer ingen endring av rettstilstanden. Det foreslås også at vederlaget først bør kreves inn når tillatelsen til å bruke ressursene trer i kraft. Tidligere har vederlag i all hovedsak blitt krevd inn når en tildelingsprosess er avsluttet, for eksempel kort tid etter at en auksjon er over eller etter søknadsfristen der myndigheten har lyst ut ledige frekvenser og det ikke er overskuddsetterspørsmål. Dette innebærer at tillatelsesinnehaver i enkelte tilfeller har betalt for tillatelser som ikke skulle tre i kraft før en tid etter tildeling. Dersom det tas hensyn til at tillatelsesinnehaver først skal betale vederlag på det tidspunkt tillatelsen trer i kraft, vil dette kunne påvirke innehavers evne til å investere i for eksempel nytt utstyr og infrastruktur. For å sikre effektiv bruk av ressursene kan det derfor være grunn til å legge til rette for at vederlaget først skal betales når frekvensene kan tas i bruk.

Ekomodirektivet artikkel 42 innebærer ikke et absolutt krav om at betaling først skal kreves inn når frekvensene kan tas i bruk. Det fremgår av bestemmelsen at myndighetene skal legge til rette for det i den grad det er mulig. Departementet anser at det vil kunne la seg gjøre å utsette betalingen for tilgang til frekvensressurser frem til frekvensene kan tas i bruk ved de fleste tildelinger hvor det kreves vederlag for tilgang til ressursene. Det er knyttet en viss risiko til å tillate utsatt betaling av vederlag. Særlig gjør dette seg gjeldende dersom det går en viss tidsperiode fra auksjon til frekvensene kan tas i bruk. Der det tillates utsatt betaling av vederlag for tilgang til frekvensressurser, vil det kunne kreves sikkerhet for betaling, for eksempel i form av bankgarantier som dekker deler av eller hele beløpet.

Sektoravgift og gebyr

Ekomodirektivet artikkel 16 regulerer myndighetenes muligheter for å ta inn årlige avgifter til dekning av administrative oppgaver. Bestemmelsen viderefører i stor grad tillatelsesdirektivet artikkel 12. Det synliggjøres også i ekomdirektivet artikkel 16, at myndigheten kan velge å ikke ilegge årlige avgifter og gebyr (administrative gebyr) til foretak med en omsetning under et visst nivå, foretak som har under en viss markedsandel eller foretak som har et svært begrenset geografisk nedslagsfelt. Det fremgår av artikkel 16 at det er opp til myndigheten å velge om det ikke skal kreves gebyr av foretak som faller innenfor et av disse alternativene. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet er blant annet gjennom de årlige budsjettvedtak fra Stortinget pålagt å være selvfinansierende. Selvfinansieringen inkluderer oppgaver Nasjonal kommunikasjonsmyndighet utfører som forvaltningsmyndighet i eller i medhold av ekomloven, i tillegg til oppgaver etter postloven, lov om elektroniske tillitstjenester og bredbåndsutbyggingsloven. Dette innebærer at Nasjonal kommunikasjonsmyndighets utgifter til forvaltningsoppgaver finansieres av inntekter fra sektoravgifter og gebyr fra aktørene i markedet for elektronisk kommunikasjon, elektroniske tillitstjenester og posttjenester. Pålegg om å betale sektoravgifter og gebyr følger av lov, forskrift og enkeltvedtak.

Etter gjeldende ekomlov § 12-1 kan Nasjonal kommunikasjonsmyndighet kreve sektoravgift og gebyr til dekning av kostnader knyttet til forvaltningsoppgaver etter loven. Både utgiftsbevilgningen og inntektsbevilgningen til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet blir fastsatt i statsbudsjettet. Kravet til selvfinansiering gjelder fullt ut for tilsynets forvaltningsoppgaver, bortsett fra 10 mill. kroner i refusjon til drift av Radiostøykontrollen og 0,9 mill. kroner til veiledning til fylkeskommunene og bistand til departementet vedrørende bredbåndstilskudd.

Det foreslås enkelte mindre endringer i ny § 17-1 om sektoravgift og gebyr. Forslag til endringer synliggjør at andre enn de som nevnes særskilt i annet ledd kan måtte svare sektoravgift og gebyr. Dette er ment å sikre bedre sammenheng mellom første og andre ledd. Videre foreslås et nytt femte ledd, om at myndighet til å innkreve/pålegge sektoravgifter og gebyrer kan delegeres til private, jf. § 1-4 som fastsetter at Kongen kan bestemme at private skal ha myndighet på begrensede områder etter loven. I dag er det for eksempel slik at Telenor Kystradio krever inn gebyrer for kostnader i forbindelse med administrasjon for skipsradiolisenser, i medhold av forskrift om gebyrer og øvrige vederlag for forvaltningstjenester og tillatelser etter telegrafloven som angår konsesjon m.m. samt kontroll av aeromobilt utstyr og skipsradioutstyr.

I nytt sjette ledd foreslås en utvidelse av forskriftshjemmelen for å presisere at det i forskrift kan gjøre unntak fra plikten til å betale gebyr og sektoravgift, jf. omtalen av ekomdirektivet artikkel 16 ovenfor.

For øvrig videreføres gjeldende rett under denne bestemmelsen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Gjennomføring av ekomdirektivet i norsk rett i tråd med lovforslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser både for offentlig forvaltning, for tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett- og tjenester og for brukere av slike tjenester.

Ny lov om elektronisk kommunikasjon foreslås å erstatte gjeldende lov. Forslag til ny lov viderefører en rekke bestemmelser fra gjeldende lov, i tillegg til å foreslå nye og endrede bestemmelser som i hovedsak gjennomfører ekomdirektivet. I tillegg foreslås enkelte endringer som følge av nasjonale behov. Beskrivelsen av økonomiske og administrative konsekvenser nedenfor tar først og fremst for seg de bestemmelser i forslag til ny lov som ikke har motstykke i gjeldende lov, eller som er endret sammenlignet med gjeldende lov.

Lovens virkeområde og registreringsplikt

Utvidelse av virkeområdet til nummeruavhengig person-til-person kommunikasjonstjenester

Definisjonen av elektroniske kommunikasjonstjenester er i forslag til ny ekomlov utvidet til å inkludere flere tjenester i tillegg til tradisjonelle elektroniske kommunikasjonstjenester.

Elektroniske kommunikasjonstjenester foreslås å inkludere nummeruavhengige tjenester som chattetjenester, tale over IP og alle former for e-post, også kalt OTT-tjenester (over-the-top-tjenester). Dette innebærer at tilbydere av OTT-tjenester i motsetning til tidligere er omfattet av forslag til nytt regelverket. En utvidelse av virkeområdet vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for tilbydere og myndigheter.

Endringen vil medføre at et større omfang av tjenester og tilbydere omfattes av lovgivningen. Likevel vil det ikke bli pålagt like mange plikter for tilbydere av nummeruavhengige person-til-person kommunikasjonstjenester som for tradisjonelle tilbydere. Nummeruavhengige person-til-person kommunikasjonstjenester vil for eksempel falle utenfor den foreslåtte registreringsordningen. I denne sammenheng vil det derfor ikke påløpe økonomiske eller administrative kostnader utover dagens ordning.

Tilbydere av person-til-person kommunikasjonstjenester vil imidlertid eksempelvis bli underlagt krav om å gjennomføre tekniske og organisatoriske sikkerhetstiltak knyttet til sikkerhetsrisikoen i nett og tjenester. Det legges til grunn at disse aktørene av egeninteresse allerede langt på vei har tilfredsstillende sikkerhetssystemer. I så måte antas det at disse kravene ikke vil medføre store økonomiske eller administrative konsekvenser.

Videre kan også noen typer tilbydere pålegges å sikre alle-til-alle-kommunikasjon og samvirke mellom tjenester. For disse tilbyderne vil det trolig påløpe økte kostnader i forbindelse med dette. På den annen side vil gevinsten for samfunnet trolig mer enn overstige eventuelle økte kostnader.

Samlet sett antas imidlertid ikke den utvidede definisjonen av elektronisk kommunikasjonstjeneste å ha betydelige økonomiske konsekvenser for den nye kategorien av tilbydere og tjenester, selv om noen økte kostnader må påregnes.

Endringen antas å medføre økte kostnader for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet med hensyn til saksbehandling, henvendelser, tilsyn o.l. Dette gjelder særlig oppfølging av sikkerhetsregelverket og ved eventuelle anmodninger om krav til alle-til-alle-kommunikasjon. Isolert sett vil ikke dette utgjøre en betydelig økning, men det er nødvendig å se dette i

sammenheng med den øvrige belastningen på myndigheten som er knyttet til det nye regelverket.

Registreringsplikt

Den foreslåtte registreringsplikten medfører noen mindre endringer sammenliknet med gjeldene ordning. Det er særlig innføringen av et nytt skjema for registrering utarbeidet av BEREC samt å melde registrerte tilbydere til BEREC, som vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

BEREC har utformet et skjema for registrering som alle medlemsstater skal bruke. Forutsatt at Norge skal benytte dette skjemaet vil myndigheten måtte endre dagens skjema for registrering. Dette vil medføre noen rutineendringer hos myndigheten. De økonomiske og administrative kostnadene vil imidlertid være minimale.

I tillegg vil kravet om å melde de registrerte tilbyderne til BEREC medføre en noe økt administrativ byrde for myndigheten. Isolert sett vil dette likevel innebære svært begrensede økonomiske og administrative konsekvenser.

Sikkerhet og kommunikasjonsvern

Sikkerhet og robusthet

Når det gjelder de foreslåtte endringene knyttet til forsvarlig sikkerhet i lov og operasjonaliseringen av dette i forskrift, vil endringene etter departementets vurdering trolig ikke medføre store endringer i kostnadsnivået for virksomhetene. Endringene innebærer etter departementets syn i stor grad en formalisering av krav som de fleste tilbydere har på plass i en eller annen form. Det stilles i liten grad krav til implementering av konkrete tiltak som skal implementeres utover det som allerede gjelder, i stedet stilles det krav til systemtenkning og at nødvendige rutiner er på plass for å sikre at kravet til forsvarlig sikkerhet overholdes. Det vises her til bestemmelsene om særskilte krav til sikring av informasjons- og styringssystemer, grunnsikring, beredskapsplanlegging og øvelser og oppfølgingsplikt.

For bestemmelsene om sikkerhetsstyring og risiko- og sårbarhetsvurdering kan det stille seg noe annerledes. Her stilles konkrete krav til tilbyderne som kan gå ut over de plikter som ligger i dagens regelverk, og dette kan derfor medføre noe økte kostnader for virksomhetene. Det antas at kostnadene likevel vil være begrenset, og veies opp av økt sikkerhet. Departementet viser til viktigheten av forsvarlig sikkerhet, og at operasjonaliseringen av dette er nødvendig for å sikre at lovgivningen overholdes, at hendelser forhindres og at konsekvensene minimeres.

Den nye adgangen for tilbydere til å kreve ordinær politiattest for personer med tilgang til anlegg, utstyr eller systemer som har vesentlig betydning for sikkerheten i nett eller tjenester, vil etter departementets vurdering ikke innebære særlig økte kostnader eller administrasjon for virksomhetene. Det legges uansett opp til en frivillig ordning som tilbyderen kan implementere dersom man ser at det har vesentlig betydning for sikkerheten.

Tilsyn med sikkerhet

Forslaget til bestemmelse om at myndigheten i særlige tilfeller skal kunne pålegge tilbyder sikkerhetsrevisjon for hele eller deler av virksomheten, vil kunne medføre økte kostnader for tilbyderne. Siden sikkerhetsrevisjon kun pålegges i særlige tilfeller, vil dette likevel ikke føre til regelmessige kostnader. For Nasjonal kommunikasjonsmyndighet vil bestemmelsen

innbære gjennomgang av revisjonsrapporter med oppfølging. Vilkåret om «særlige tilfeller» innebærer at det trolig ikke er tale om noe stort volum, og departementet legger til grunn at bestemmelsen ikke vil innebære vesentlige økte arbeidsbyrder på tilsynsmyndigheten.

Befolkningsvarsling

Forslaget i loven § 3-10 legger til rette for at det kan innføres en mer omfattende ordning for formidling av viktig melding, herunder et nytt system for mobil befolkningsvarsling. Det vil påløpe kostnader for investeringer og drift av et slikt system, og en eventuell innføring vil medføre økonomiske og administrative kostnader både for mobilnetttilbyderne og for staten. Størrelsen på kostnadene vil avhenge av hvilket system som velges for mobil befolkningsvarsling. Departementet vil komme tilbake med nærmere vurdering av de økonomiske og administrative kostnadene dersom det blir aktuelt å foreslå å innføre et slikt system.

Kommunikasjonsvern

Presisering av samtykkekravet i forslag til § 3-7 om informasjonskapsler vil kunne medføre noe økte kostnader for virksomheter i forbindelse med endring av hvordan samtykke innhentes. Samtidig må det forventes at dette er relativt enkle tilpasninger, og at de fleste virksomheter også behandler personopplysninger som krever samtykke etter personvernforordningen, og dermed allerede er kjent med og bruker aktivt samtykke på andre områder. Det kan ikke utelukkes at endringen til et mer aktivt samtykke kan medføre at noen flere nekter å gi samtykke, og at det kan ha en viss betydning. Samtidig følger dette av en rettskraftig dom fra EU, og det antas at næringen langt på vei allerede har tilpasset seg til en slik forståelse også i Norge.

Sluttbrukerregulering

Leveringsvilkår og offentliggjøring

Det foreslås en noe utvidet plikt til offentliggjøring av leveringsvilkår etter den nye foreslåtte bestemmelsen sammenliknet med gjeldende plikter. For de tilbyderne som allerede i dag har en informasjonsplikt, vil endringene innebære svært begrenset økning av administrative og økonomiske konsekvenser. For de tilbyderne som ikke tidligere har vært omfattet av disse forpliktelsene, kan endringene ha økonomiske og administrative konsekvenser. Mange av disse tilbyderne har imidlertid allerede i dag informasjon på hjemmesidene sine om tilbyders navn, adresse, hvilke type tjenester de selger, priser mv. Kostnadene forbundet med plikten til informasjon om leveringsvilkår og offentliggjøring, vurderes derfor til å være minimale. Forslag til § 4-5 setter krav til at tilbyder av offentlige elektroniske kommunikasjonstjenester skal gi forbruker de opplysningene forbrukeren trenger for å foreta et kvalifisert og veloverveid valg av tjeneste. Informasjonskravene gjelder krav til opplysninger både før avtaleinngåelsen og i inngått avtale. Plikten omfatter også at tilbyder skal gi forbrukeren et avtalesammendrag. Plikten vil medføre en noe økt administrativ byrde på tilbyder. Tilbyder må utarbeide verktøy som sikrer at de oppfyller nevnte forpliktelser. I den grad løsningene automatiseres må det påregnes en engangskostnad for etablering av et slikt system, samt eventuelle vedlikeholdskostnader.

Kontroll med kostnader

Myndigheten kan etter lovforslaget pålegge tilbydere å tilby enkelte tjenester som gjør det mulig for sluttbruker å kontrollere kostnader. Dette gjelder for eksempel spesifisert faktura, sperring av bestemte typer anrop eller nummer med forhøyet takst samt sperring for tredjepartsfakturering, mulighet for forhåndsbetaling betaling av tilknytningskostnader over tid og rådgivning vedrørende abonnement og priser.

Slike muligheter for kostnadskontroll finnes i markedet allerede i dag – både pålagt gjennom regelverket og som frivillige ordninger fra tilbyderne. Etter departementets syn vil derfor ikke de foreslåtte endringene medføre nevneverdige økte administrative eller økonomiske kostnader verken for myndigheten eller tilbyderne.

Når det gjelder fellesfakturerte tjenester, foreslår departementet enkelte endringer som kan medføre noe økte administrative og økonomiske kostnader. Det foreslås å utvide dagens regler om fellesfakturerte innholdstjenester til også å omfatte varer og tjenester som ikke er innholdstjenester og som ikke konsumeres digitalt. Det finnes allerede slike betalingstjenester for mobilkjøp, som ivaretar regelverket knyttet til fellesfakturerte tjenester. Departementet antar derfor at kostnadene ved denne utvidelsen bli begrenset.

Det foreslås videre at regler om fellesfakturerte tjenester skal gjelde både internettilgangstjenester og offentlig tilgjengelig nummerbaserte person-til-person kommunikasjonstjenester. Det antas at implementering av denne utvidelsen kan medføre noen kostnader for tilbyderne, fordi det trolig vil medføre endringer i administrative rutiner knyttet til internettabonnement og tekniske løsninger for å tilby sperring for kjøp av varer og tjenester gjennom slikt abonnement.

Prissammenlikningstjenester

Lovforslaget innebærer at myndigheten skal sikre at sluttbrukere har tilgang til prissammenlikningstjeneste for internettilgangstjenester og offentlig tilgjengelige nummerbaserte person-til-person kommunikasjonstjenester. Prissammenlikningstjenesten skal være gratis å bruke for sluttbrukere. Forslaget innebærer også at myndigheten skal godkjenne slike tjenester dersom de oppfyller forhåndsdefinerte vilkår.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet autoriserer og fører tilsyn med prissammenlikningstjenester. I dag er det bare prissammenlikningstjenester for mobil som er godkjent. Når det gjelder prissammenlikningstjenester for internettilgangstjenester, finnes det ikke slike tjenester som har fått godkjentmerke fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i dag. Etter departementets vurdering ville imidlertid en slik godkjent

prissammenlikningstjeneste for internettilgangstjenester være svært nyttig for sluttbrukerne. Departementet har bedt Nasjonal kommunikasjonsmyndighet om å legge til rette for etablering av markedsportal(er) for bredbånd, enten i offentlig eller privat regi, blant annet gjennom å berede grunnen for innhenting av relevant datagrunnlag fra tilbyderne.

Dersom det blir nødvendig for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet å gjennomføre innhenting og gjøre tilgjengelig adekvat grunnlagsdata, for å legge til rette for etablering av prissammenlikningstjeneste for internettilgangstjenester, vil det innebære noe økte administrative kostnader for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Det må også påregnes noe økonomiske kostnader med å etablere et system for overføring av slik data til aktører som ønsker å drive prissammenlikningstjenester. Tilbydere av internettilgangstjenester vil også kunne få økte kostnader forbundet med å rapportere inn tall. En prissammenlikningstjeneste vil på den annen side kunne bidra til at sluttbrukerne gis

mulighet til å ta informerte valg og derigjennom til bedre konkurranse mellom tilbydere av internettilgangstjenester. Flere utredninger²² har vist at de de samfunnsøkonomiske gevinstene ved en slik tjeneste er betydelige.

Tilgang til e-post etter oppsigelse av avtale

Forslag til § 4-13 gir sluttbruker rett til å få tilgang til e-post eller å få e-post videresendt i en periode på tre måneder etter at avtale med internettleverandør sies opp. Mange internettilgangstilbydere tilbyr i dag sluttbruker å beholde e-postadressen ved oppsigelse av abonnement. I de tilfeller der dette ikke tilbys eller er aktuelt, vil det påløpe noen økte kostnader på tilbyder ved en slik plikt. Departementet mener imidlertid at de administrative og økonomiske konsekvensene av en slik plikt vil være svært begrensede, og oppveies av nytteverdien.

Tjenester for sluttbrukere med spesielle behov

De nye bestemmelsene om likeverdige tilgang i ekomloven er ment å sikre en helhetlig gjennomføring av kravene for likeverdig tilgang til elektronisk kommunikasjon for sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne som følger av både ekomdirektivet og tilgjengelighetsdirektivet. De to direktivene sees i sammenheng, og kravene som angår elektronisk kommunikasjon gjennomføres i ekomloven.

Kravene etter ekomdirektivet og tilgjengelighetsdirektivet vil gjelde alle tilbydere av de aktuelle tjenestene. Den tekniske implementeringen av tjenestene, samt andre nødvendige tilpasninger for å sikre at sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne får tilgang til informasjon om tjenestene, avtalevilkår og brukerstyr, vil innebære økonomiske og administrative konsekvenser for tilbyderne. Kostnadene for tilbyderne antas å variere, avhengig av om tilbyderne velger å utvikle nødvendig funksjonalitet selv eller om de ønsker å utvikle den i samarbeid med en tredjepart. I hvor stor grad funksjoner, slik som sanntids tekst, vil følge med håndsettenes operativsystemer er også uklart. Særlig gjelder dette i forkant av kravfristen i tilgjengelighetsdirektivet som er 2025. Hva gjelder sanntidstekst og eventuelt total konversasjon vil det påløpe kostnader for å sikre at nettet kan bære tjenestene på en sikker måte. Hva gjelder formidlingstjenester vil det påløpe investeringskostnad for å tilknytte sluttbrukerne med spesielle behov til de aktuelle plattformene, og driftskostnader forbundet med å opprettholde plattformene, det være seg kundebetjening og andre tilpasninger som knytter seg til de nye forpliktelsene.

De økonomiske kostnadene vil særlig knytte seg til etableringen av en formidlingstjeneste for døve og hørsels- og talehemmede og andre som ikke kan benytte vanlig talekommunikasjonstjeneste. Omfanget av kostnadene vil blant annet avhenge av om dette etableres som en fellesløsning mellom tilbyderne eller det etableres individuelle løsninger. Endringene – som innebærer nye forpliktelser for tilbyderne – medfører også at myndigheten får nye tilsynsforpliktelser. På kort sikt vil dagens tilsyn med brukergruppens rettigheter som følge av reglene om leveringsplikt kunne videreføres til å omfatte de nye bestemmelsene etter ekomdirektivet. Det kan være aktuelt å etablere et bransjesamarbeid for å utvikle bransjenorm, noe som vil kreve økte ressurser fra myndighetene. På lengre sikt vil gjennomføringen av tilgjengelighetsdirektivet påvirke tilsynsforpliktelsene etter ny ekomlov

²² Menon-publikasjon nr. 8/2019 Utredning av markedsportal for bredbånd

fordi forpliktelsene som gjelder ekom i tilgjengelighetsdirektivet foreslås gjennomført i ny ekomlov.

Departementet viser til Kulturdepartementets høring om gjennomføring av øvrige deler av tilgjengelighetsdirektivet. Kulturdepartementet har innhentet en samfunnsøkonomisk analyse over administrative og økonomiske konsekvenser av innføringen av tilgjengelighetsdirektivet der elektronisk kommunikasjon inngår. Se den samfunnsøkonomiske analysen her:

For virksomheter som omfattes av tilgjengelighetsdirektivet vil direktivet medføre kostnader ved at de må sette seg inn i det nye regelverket og etablere rutiner for å sikre overholdelse av regelverket.

Videre vil det for produsenter som berøres av direktivet påløpe en kostnad forbundet med å utarbeide teknisk dokumentasjon som bekrefter at forbrukerterminalutstyret de produserer oppfyller kravene i direktivet. For enkelte virksomheter vil det kunne være nødvendig å innhente eksternt bistand for å få utarbeidet denne typen dokumentasjon. Hvor stor denne kostnaden vil være, vil blant annet avhenge av virksomhetens virkeområde og størrelse. For importører og distributører av forbrukerterminalutstyr vil det være en kostnad forbundet med å sikre at produktene og tjenestene de importerer og distribuerer oppfyller kravene i direktivet. Denne kostnaden anses imidlertid å være relativt liten.

Enkelte virksomheter vil også måtte gjøre større eller mindre endringer i produktene og tjenestene de tilbyr i dag. Hvor stor denne kostnaden vil være, avhenger i stor grad av hvor langt virksomheten i dag befinner seg fra å oppfylle kravene i direktivet, samt om kostnaden forekommer som en engangsinvestering eller i form av økte driftsutgifter.

For noen norske virksomheter vil de nye kravene til forbrukerterminalutstyr kunne føre til at det blir enklere å utvide virksomheten til andre land innenfor EU, som følge av et mer enhetlig regelverk. Videre vil direktivet trolig også føre til at norske virksomheter når ut til en større kundebase enn tidligere, for eksempel personer med nedsatt funksjonsevne som i dag er ekskludert fra å benytte seg av dagens produkter.

Et av tilgjengelighetsdirektivets formål er å sikre at flere produkter og tjenester blir tilgjengelige for forbrukerne, herunder forbrukerterminalutstyr. Muligheten til å nyttiggjøre seg av disse produktene og tjenestene vil kunne føre til økt samfunnsdeltakelse og livskvalitet for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette kan også gjøre mennesker med funksjonsnedsettelse mindre avhengige av individuell tilrettelegging.

Økte kostnader for virksomheter, kan potensielt føre til dyrere produkter og tjenester for forbrukerne. På den annen side vil et mer enhetlig regelverk og harmoniserte dokumentasjonskrav gi reduserte handelshindringer og et mer velfungerende indre marked i EØS. Dette vil også kunne bety økt konkurranse og et bedre og bredere tilbud av produkter og tjenester og lavere priser for forbrukerne. Nettoeffekten på priser er derfor også usikker, og kan variere mellom ulike produkter og tjenester.

Myndigheten skal sette krav til forbrukerterminalutstyr med kapasitet for interaktiv databehandling som brukes til levering av elektroniske kommunikasjonstjenester. Kravene følger av tilgjengelighetsdirektivet. Myndigheten skal følge opp at kravene overholdes for produkter som omsettes i markedet. Dette vil øke ressursbehovet knyttet til etablering og vedlikehold av forskrift samt til å gi informasjon, veiledning og gjennomføre nødvendige tilsynsaktiviteter. Myndigheten har allerede grunnleggende teknisk og juridisk kompetanse for å kunne følge opp EØS-regulering av produkter, men oppfølgingsansvaret krever at man utvider kunnskapen om kravene i tilgjengelighetsdirektivet og kapasiteten til å gjennomføre

aktiviteter knyttet til informasjon veiledning og tilsyn. Noe økning i ressursbruk er nødvendig for disse oppgavene.

Tiltak som kan fremme utbygging av nye nett med svært høy kapasitet

Saminvestering

Lovforslaget innfører nye regler som innebærer at ekommyndigheten, under gitte forutsetninger, kan lempe eller deregulerer forpliktelser tilbyder med sterk markedsstilling kan pålegges etter loven, dersom den relevante tilbyderen påtar seg forpliktelser om saminvesteringer i nye nett med svært høy kapasitet.

Den foreslåtte bestemmelsen gir tilbyder med sterk markedsstilling mulighet til selv å påvirke de forpliktelser tilbyderen pålegges i henhold til forslag til ny lov kapittel 7. Den foreslåtte bestemmelsen vil dermed bidra til å redusere eller avverge de pålagte forpliktelsene som følger av reguleringen av tilbydere med sterk markedsstilling og vil gi større forutsigbarhet for investorer om at dersom de innretter avtaler om saminvestering og tilgang på en konkurransefremmende måte, vil myndigheten ta nødvendig hensyn til det. Samtidig vil avtaler om saminvesteringer kunne gi betydelige fordeler i form av deling av risiko og kostnader mellom flere aktører og således reduserte kostnader på den enkelte, og kan gjøre det mulig for mindre aktører å investere i slike nett på økonomisk fornuftige vilkår for derigjennom å fremme bærekraftig konkurranse.

Symmetrisk tilgangsregulering

Formen for symmetrisk regulering som er foreslått gjennomført i ny ekomlov § 10-3 er en betydelig utvidelse av gjeldende regelverk om symmetrisk tilgang. Bestemmelsen har ikke et klart motstykke i gjeldende lov. En utvidelse av tilgangsreguleringen for enhver tilbyder av elektroniske kommunikasjonsnett tilsier i utgangspunktet at økte økonomiske og administrative konsekvenser er sannsynlig.

Forslaget til ny ekomlov om symmetrisk regulering har imidlertid et bredt samfunnsøkonomisk formål. Formålet er å oppnå bærekraftig konkurranse og derigjennom bidra til økonomiske besparelser i samfunnet. Reguleringen har med andre ord som mål å bidra til reduserte kostnader.

Generelt antas ikke forslaget å medføre vesentlig negative økonomiske eller administrative konsekvenser. Å pålegge enhver tilbyder av elektroniske kommunikasjonsnett på gitte vilkår å gi tilgang til sin nettstruktur vil trolig ikke ha store økonomiske konsekvenser for tilbyderen. Dersom en tilbyder blir pålagt å gi andre tilgang, er infrastrukturen allerede etablert. En ren tilkobling for en annen aktør medfører derfor i utgangspunktet ikke nevneverdige kostnader. Tilkoblingspunktet er tilgjengelig allerede. Det er mulig det vil påløpe en form for etableringskostnad, men dette må løses bilateralt mellom partene ut fra en interesseavveining. Et av vilkårene som myndigheten skal vurdere ved en anmodning om tilgang er om det vil være økonomisk ineffektivt å gi slik tilgang. De økonomiske kostnadene forbundet med å gi tilgang er en del av selve vurderingen. Dersom myndigheten kommer til at det vil være økonomisk ineffektivt å gi tilgang vil anmodningen bli avslått. Blir tilgang gitt har myndigheten i saksbehandlingen vurdert tilfellet til ikke å være økonomisk ineffektivt. Ved at det skal utføres en slik form for kostnadsvurdering sikres det at tilgang ikke blir svært kostbart for aktørene og samfunnet for øvrig, men heller vurderes å være besparende.

En mulig kostnad for tilbyderen av nettet kan være å miste eventuelle kunder til en tilgangskjøper. Det sentrale er imidlertid å se på konkurransesituasjonen og hva som er økonomisk best for brukerne i et samfunnsmessig perspektiv. Symmetrisk regulering vil i en slik sammenheng være sosialøkonomisk positivt.

Det nye lovforslaget har gitt myndigheten kompetanse til å vurdere om det skal gis pålegg om tilgang til nettet. I dette ligger det at myndigheten skal følge opp rettighetene og pliktene, herunder saksbehandle anmodninger om tilgang, fatte eventuelle vedtak og også påse etterlevelse av eventuelle vedtak og regelverket generelt. En økt belastning som beskrevet vil medføre økte administrative kostnader for myndigheten. Likevel vil dette trolig isolert sett være av begrenset omfang. Denne økte belastningen må imidlertid tas med i beregningen av den totale byrden av de økonomiske og administrative konsekvensene det nye releverket vil medføre på området for elektronisk kommunikasjon.

Småcellebasestasjoner

Reglene som forenkler prosedyrer for oppføring av småcellebasestasjoner, vil legge til rette for raskere etablering av slik infrastruktur og innebære reduserte administrative byrder og lavere kostnader for tilbyderne. Statlige myndigheter, fylkeskommuner og kommuner må påregne noe økt ressursbruk på administrasjon for å håndtere anmodninger om innplassering av småcellebasestasjoner i offentlige bygg og anlegg.

Tilgang til radio og fjernsyn

Som en følge av at riksdekkende FM kringkasting i Norge ble avsluttet i 2017 har i praksis alle kjøretøy gruppe M som leveres med integrert radio i Norge i dag støtte for DAB+. Innføring av krav om digital radiomottaker i kjøretøy klasse M vil derfor etter vår vurdering ikke medføre økonomiske konsekvenser av betydning for bilimportører eller bilforhandlere. Tilsvarende må det legges til grunn at utfasingen av det analoge bakkenettet for fjernsynsdistribusjon i perioden 2008 – 2009 har medført at det ikke lengre selges fjernsyn eller dekodere på det norske markedet som ikke støtter digitale sendinger. Kravene vil dermed ikke ha verken administrative eller økonomiske konsekvenser for markedsaktørene som i all hovedsak vil være forhandlere av digitalfjernsyn og bilforhandlere. I og med at kravene på det norske markedet allerede er oppfylt, er det begrenset behov for at myndighetene fører tilsyn. Kravene vil derfor heller ikke ha administrative eller økonomiske konsekvenser for myndigheten av betydning.

Frekvensregulering

Forslaget til nytt kapittel 11 om frekvensforvaltning og satellittsystemer, innebærer i stor grad en videreføring av det materielle innholdet i dagens regulering. Forslaget antas derfor ikke å medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for myndigheten eller for tilbyderne.

Enkelte av endringsforslagene vil føre til at det må påregnes noe økt ressursbruk og administrative kostnader for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Forslagene vil samtidig kunne gi noe ressursbesparelser idet klargjøring av hjemmelsgrunnlag og regelverk er forventet å gi forenklinger i saksbehandlingen.

Når det gjelder at retten til å nekte frekvenstillatelse utvides, vil det kunne generere en beskjeden økning i antall klagesaker. Dette vil igjen kunne medføre noe økte administrative kostnader for både Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og departementet. Forslaget vil

også medføre økonomiske konsekvenser for søkere som eventuelt blir nektet frekvenstillatelse.

For tillatelser som er harmonisert innenfor EØS til trådløse bredbåndstjenester, følger det av forslag til § 11-8 at myndigheten skal vurdere forlengelse av tillatelsen dersom varigheten er kortere enn 20 år. Det antas at også dette forslaget kan medføre en viss økning av administrative kostnader knyttet til vurderingen av slike forlengelser. Tilsvarende gjelder for behandling av søknader om fornyelse av tillatelser etter forslag til § 11-9. De nye reglene vi samtidig gi tillatelsesinnehaver økt sikkerhet rundt tillatelsens varighet og vil kunne fremme investeringsvilje i både dekning og tjenester. Som hovedregel vil myndigheten fortsatt bestrebe seg på å tildele tillatelser til trådløse bredbåndstjenester med varighet på minst 20 år.

I § 11-10 fjerde ledd er det foreslått å utvide myndighetens mulighet for å nekte overdragelse til å omfatte flere tilfeller enn der hvor overdragelsen vil gi konkurranseskadelig virkning, eksempelvis for å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn eller dersom det må antas at ny innehaver ikke vil oppfylle vilkårene som gjelder for tillatelsen. Dette vil kunne få økonomiske konsekvenser for både selger/utleier og kjøper/leietager. Selger/utleier får ikke realisert den økonomiske gevinsten som ønskes, og kjøper/leietager får ikke tilgang til den innsatsfaktoren som er tenkt brukt til tjenesteproduksjonen.

Det kan også tenkes økt ressursbruk som følge av at det innføres regler i § 11-12 om tilbakekall og endring av tildelte tillatelser, men samtidig vil nye regler om nekting og tilbakekall være ressursbesparende for sanksjonsarbeidet i Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

Endringene i § 11-5 om hvilke vilkår som kan stilles for en frekvenstillatelse vil også kunne få visse økonomiske konsekvenser for tillatelsesinnehaver, eksempelvis dersom det for å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn settes spesifikke krav til hva slags utstyr som kan benyttes.

Det innføres en ny særregel i § 11-15 som åpner for at andre aktører enn Forsvaret, politi og Kriminalomsorgen kan gis tillatelse til å bruke frekvenser som er tildelt andre. Dette kan gi noe økt ressursbruk for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og berørte aktører, men samtidig er dette en unntaksregel slik at omfanget av slike saker vil trolig være lite.

Når det gjelder vederlag etter § 17-2 foreslår departementet lovregulering som presiserer at vederlaget først bør kreves inn fra det tidspunktet frekvensene kan tas i bruk. Dette viderefører gjeldende praksis for de siste tildelingene hvor det har blitt betalt vederlag.

Forslaget innebærer at aktører ikke betaler vederlaget før tillatelsene kan utstedes, og er forventet å kunne gi en viss økonomisk lettelse for aktørene i forhold til tildelinger hvor vederlaget har blitt betalt før tillatelsene har blitt utstedt. Samtidig vil å tillate utsatt betaling av vederlag innebære en viss risiko. Særlig gjør dette seg gjeldende dersom det går noe tid fra auksjon til frekvensene kan tas i bruk. Der det tillates utsatt betaling av vederlag for tilgang til frekvensressurser, vil det kunne kreves sikkerhet for betaling, for eksempel i form av bankgarantier som dekker deler av eller hele beløpet.

Nummer, navn og adresseregulering

Forslaget til kapittel 12 om nummer-, navn og adresseregulering viderefører langt på vei gjeldende regelverk.

Departementet foreslår endring i nummerforskriften § 17 om at spesielle ordninger for bruk av nummerbaserte person-til-person kommunikasjonstjenester i grenseområder mellom

stater, kan opprettes eller videreføres. Berørte sluttbrukere skal i slike tilfeller informeres. Det er ikke etablert slike ordninger i dag, og det er heller ikke for tiden planer om å etablere slike. Eventuelle kostnader ved en fremtidig ordning vil kunne variere med ordningenes omfang. Forslaget om å innta et vilkår ved tildeling av M2M/IoT nummer vedrørende ekstraterritoriell bruk, som gir forpliktelser for å sikre oppfyllelse av regler om forbrukerbeskyttelse og andre nummerrelaterte regler i det landet hvor ressursene brukes, antas ikke i særlig grad å ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslag til § 20a. i nummerforskriften om 116 000-tjenesten, om å sikre at sluttbruker kostnadsfritt kan nå en tjeneste på 116 000 for å rapportere tilfeller av og informasjon om savnede barn, kan ikke tre i kraft før en slik ordning er etablert. Det finnes ingen slik tjeneste i Norge i dag. Det vil innebære kostnader å etablere og drifte en tjeneste for rapportering av savnede barn på telefonnummeret 116 000, men kostnadenes størrelse vil være avhengig av hvilken løsning som velges. Etableringen av et selvstendig døgnåpent mottak, vil ha større økonomiske konsekvenser både når det gjelder etablering og drift enn å legge mottaket til en eksisterende organisasjon.

Når det gjelder nummeropplysningsvirksomhet foreslår departementet å oppheve tilbyders plikt til å utlevere sluttbrukers fødselsdato til nummeropplysnings-virksomheter. Det krever en oppdatering i grensesnitt for overføring av nummeropplysningsinformasjon, og antas å få begrensede økonomiske og administrative konsekvenser for tilbyderne.

Forslaget om å begrense antall tildelingsledd, antas å medføre en effektivitetsgevinst, fordi bruk av nummerressursene vil bli mer oversiktlig. Det er i dag utfordrende å føre tilsyn med nummerressursbruk der det er mange tildelingsledd. Situasjonen i dag er uoversiktlig, og omfanget av tildeling i flere ledd er ikke kjent. Det antas at det for tilbyderne vil være begrensede økonomiske og administrative konsekvenser av å begrense videretildeling til ett ledd.

Forslag om å inkludere tilgangspriser for tjenesteleverandører i gjeldende takstprinsipp på grossistnivå for visse spesialnummer, vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser da dette allerede er praksis i markedet.

Utstyr

Forslaget til endringer i kapittel 13 vil klargjøre og samkjøre reglene i ekomloven med de horisontale reglene for å plassere radioutstyr og annet utstyr på det norske markedet. De foreslåtte endringene vil ikke innebære materielle endringer for markedsaktører og næringsliv med hensyn til hvilke krav som gjelder for å kunne omsette denne typen utstyr da disse kravene allerede følger av direktiver som er tatt inn i EØS-avtalen.

Utvidelse av virkeområdet i ekomloven § 13-1 til også å gjelde andre typer utstyr som ikke er radioutstyr eller utstyr til elektronisk kommunikasjon, vil potensielt kunne øke Nasjonal kommunikasjonsmyndighets tilsynsmengde. Svært mye av det aktuelle utstyret på markedet i dag har imidlertid innebygget radiofunksjonalitet og vil dermed allerede være under Nasjonal kommunikasjonsmyndighets ansvarsområde. Utvidelse av virkeområdet i ekomloven § 13-1 vil i tillegg kunne gi Nasjonal kommunikasjonsmyndighet bedre mulighet til å føre risikobasert tilsyn med utstyr som kan forstyrre elektronisk kommunikasjon og gjøre riktige prioriteringer i den forbindelse.

Hjemmelen til å gi forskrifter om registrering utvides til også å gjelde forhandlere av annet utstyr enn radioutstyr. Dersom forskriftshjemmelen benyttes, vil dette kunne få både

økonomiske og administrative konsekvenser for forhandlere av utstyr og for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

Forslaget om å innføre en egen bestemmelse om utstyr som er beregnet på å forstyrre eller hindre elektronisk kommunikasjon antas å ha positive konsekvenser for samfunnet ved at det synliggjøres et forbud mot denne typen utstyr og det gir myndigheten en klar lovhjemmel til å kunne følge opp enhver form for befatning med denne typen utstyr. Målet er at reguleringen og oppfølging fra myndighetene sin side vil føre til færre forstyrrelser av elektronisk kommunikasjon.

Krav til prosjektering, installasjon, vedlikehold og sammenkobling av elektronisk kommunikasjonsnett

Departementet legger til grunn at de foreslåtte endringene ikke får økonomiske og administrative konsekvenser av betydning for virksomheter som er ansvarlig for installasjon, vedlikehold eller sammenkobling av elektronisk kommunikasjonsnett. Det vises til at kravene om tillatelse allerede i dag er knyttet til virksomheter gjennom autorisasjonsforskriften. De foreslåtte endringene vil klargjøre gjeldende rett på dette området.

Endringene vil innebære økonomiske og administrative konsekvenser for virksomheter som kun er ansvarlig for prosjektering av elektronisk kommunikasjonsnett. Både ved at de må forholde seg til kravene til autorisasjonsplikt som kan innebære at de må ansette andre ansatte enn de har i virksomheten i dag eller inngå avtale med annen autorisert virksomhet knyttet til arbeidet med prosjektering. Videre at de kan bli gjenstand for tilsyn og at de må betale sektoravgift for tillatelsen etter gjeldende forskrift 20. mars 2017 nummer 386 om sektoravgift og gebyr til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Virksomheter som er ansvarlig for andre deler av prosessen i tillegg til prosjektering er omfattet av autorisasjonsplikten etter gjeldende rett.

Selv om de foreslåtte endringene vil få økonomiske og administrative konsekvenser for virksomheter som er ansvarlig for prosjektering av elektronisk kommunikasjonsnett, kan de totale positive virkningene for bransjen og samfunnet for øvrig trolig bli større enn de negative. Det vises til at virksomheter som påtar seg oppdrag som er omfattet av tillatelsesplikten vil måtte overta ansvaret for eventuelle feil ved prosjekteringen og kan bli økonomisk skadelidende dersom grunnlaget for det planlagte arbeidet ikke har tilfredsstillende kvalitet. Med den foreslåtte endringen vil en få en riktig plassering av ansvar i de ulike prosessene knyttet til etablering av elektronisk kommunikasjonsnett. Dette er også en endring som er ønsket av bransjen.

Kravene til fagmessig utførelse og kvalitet antas heller ikke å innføre plikter for aktørene som ikke allerede ligger i gjeldende ekomregulering da krav til dette følger av gjeldende forskriftsverk.

For myndighetene vurderer departementet at forslagene til endringer i ekomloven § 2-7 i sum vil gi et mer oversiktlig regelverk som er enklere å håndheve. Når det gjelder innføring av krav om at ansvarlig virksomhet for prosjektering av elektronisk kommunikasjonsnett vil dette utvide tilsynsområdet for autorisasjonsplikten. Det må antas at antall virksomheter som søker om autorisasjon vil øke, noe som vil føre til økt arbeid for myndighetene. Det har imidlertid vært et ønske fra myndighetene og ekombransjen at prosjekterende blir underlagt autorisasjonsplikt og tilsyn. Det antas at myndighetene med innføring av krav til prosjekterende kan effektivisere og målrette tilsynet med denne bransjen.

Opprettelse av en klagenemd

Det foreslås opprettet en egen klagenemd som med enkelte unntak, skal behandle klager på enkeltvedtak fattet av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i saker som følger ekomloven. Basert på tidligere års statistikk vedrørende klager til departementet, legges det til grunn av klagenemda årlig vil få om lag ti materielle saker til behandling. Dette gjelder klager på markedsvedtak, autorisasjon, frekvensbruk, sektoravgift, utstyr med mer. I tillegg antas at klagenemda vil motta om lag to-tre prosessuelle saker knyttet til anmodninger om utsatt iverksetting. Det understrekes at det er veldig stor forskjell på klagenemda både når det gjelder omfang og kompleksitet, og at enkelte av klagenemda, særlig klager på markedsvedtak, er svært omfattende og ofte også inneholder eksterne utredninger/analyser i tillegg til saksdokumentene utarbeidet av partene i saken.

På bakgrunn av anslaget over antall årlige klager, antas opprettelsen av en klagenemd å gi årlige driftsutgifter over statsbudsjettet på om lag 5 millioner kroner. I denne beregningen legges til grunn et sekretariatet bestående av to og et halvt årsverk, i tillegg til kostnader for inntil åtte nemndsmedlemmer. Flere av klagesakene på ekomområdet er som nevnt, svært omfattende og komplekse, og det vil være behov for at sekretariatet består av personer med ulik fagkompetanse. Både juridisk, teknisk og økonomisk kompetanse, i tillegg til bred kompetanse om og forståelse av markedet, vil være nødvendig.

Det offentliges samlede ressursbruk for behandling av klager etter ekomloven som i dag foretas av departementet, antas imidlertid å bli på om lag det samme når sakene flyttes til den foreslåtte klagenemda.

Forskjellen for næringslivets egne saksomkostninger vil neppe å bli merkbare ved at ansvaret for behandlingen av klagesakene flyttes fra departementet til en nemnd. Det er i dag stor variasjon i saksomkostninger for ekomaktørene avhengig av sakens omfang og kompleksitet. I enkelte saker er det behov for å innhente eksterne utredninger og innspill fra ulike parter, noe som vil påvirke saksomkostnadene.

Forvaltningslovens regler om dekning av saksomkostninger vil gjelde både ved behandling i departementet og ved behandling i den foreslåtte nemda. Den næringsdrivende vil på visse vilkår ha rett til å få dekket sine saksomkostninger dersom vedtaket blir endret til dennes gunst. Klagebehandlingen er uansett gratis.

Den største konsekvensen for forvaltningen ved at det opprettes en klagenemd for ekomområdet, vil være at departementets oppgaver knyttet til klagesaksbehandling flyttes ut av departementet. Departementet vil få frigjort ressurser til øvrige oppgaver. Samtidig vil en administrativ konsekvens av forslaget om å opprette en egen klagenemd være at departementet mister kunnskap om enkeltsaksbehandling på ekomområdet. For å kompensere for dette tapet, vil departementet måtte bruke ressurser til å tilegne seg markeds kunnskap og innsikt på annen måte. I tillegg vil departementet trolig måtte bruke mer ressurser på å utarbeide strategier og meldinger som fastsetter politikken på markedet for elektronisk kommunikasjon.

Det er avgjørende at den foreslåtte klagenemda har sterk faglig tyngde og legitimitet i markedet for elektronisk kommunikasjon for at den skal fungere som et godt klageorgan. Uten et solid fagmiljø og medlemmer som nyter faglig respekt i bransjen, vil nemda kunne miste mye av sin funksjon som rettsikkerhetsgarantist.

Deltakelse i BEREC og ENISA

BEREC- forordningen

Denne rettsakten er ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen, men er relevant for innlemming. Norsk deltakelse i BEREC vil innebære økonomiske konsekvenser i form av finansielt bidrag til BEREC-kontoret etter vanlig fordelingsnøkkel, jf. forordningen artikkel 25 nummer 3 og EØS-avtalen artikkel 82(1)(a) og Protokoll 32 (det vil si finansiering som om BEREC var et vanlig EU-byrå). For 2021 er Norges årlige bidrag estimert til 182 123 euro i henhold til opplysninger innhentet fra EFTA-sekretariatet. Det forventes ingen vesentlige endringer i budsjettet i årene som kommer og antas å ville ligge på dagens nivå, men vil trolig bli inflasjonsjustert. Kostnadene vil dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer. Per i dag er ikke Norge formelt tilknyttet BEREC og betaler heller ingen bidrag.

Forordning om ENISA/Cybersecurity act

Når det gjelder ENISA deltar allerede Norge i organisasjonen som medlem uten stemmerett, og betaler for norsk deltakelse. Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet deler i dag på å delta i ENISA. Den norske kontingenten deles derfor på de to departementene og dekkes innenfor det enkelte departements budsjett. For 2020 utgjorde den samlede kontingenten for norsk deltakelse i ENISA om lag 4 989 000 kroner.

ENISA forordningen er en del av EØS-avtalen, men den er nå erstattet med den såkalte Cyber Security Act i EU. Cyber Security Act er relevant for innlemming, men er ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen.

Vurderingen av administrative og økonomiske konsekvenser i det følgende forutsetter at det legges opp til en løsning hvor staten kun ivaretar den obligatoriske myndighetsrollen. Dette innebærer at kommersielle sertifiseringsorganer i størst mulig grad står for sertifisering av produkter, tjenester og prosesser, og hvor det kun utpekes ett nasjonalt cybersikkerhetssertifiseringsorgan (NCCA).

Norge har i dag en sertifiseringsordning for sikkerhet i IT produkter etter ISO/IEC 15408 (Common Criteria), jf. Norges tilslutning til Common Criteria Recognition Arrangement (CCRA) og SOG-IS Mutual Recognition Arrangement (SOG-IS MRA). Nasjonal sikkerhetsmyndighet har rollen som Sertifiseringsmyndighet for IT sikkerhet (SERTIT) etter disse avtalene. Ved innføringen av CSA er det planlagt to sertifiseringsordninger – EUCC for produktsertifisering etter ISO/IEC 15408 og EUCC for sertifisering av skytjenester. Ved innføringen av EUCC vil sertifisering etter SOG-IS MRA opphøre, og sertifisering etter CCRA på sikt tilpasses denne ordningen.

Sertifiseringsordningen

Innføringen av CSA vil utvide virkeområdet for sertifisering fra kun produkter til også å dekke tjenesteleveranser og prosesser. Riktig bruk av gode sertifiseringsordninger kan bidra til å øke den samlede evnen til å motstå ulike former for cyberoperasjoner og dermed gi samfunnsøkonomisk gevinst. Videre vil også anskaffelsesprosesser kunne forenkles gjennom å stille krav til bruk av sertifiserte produkter, tjenester eller prosesser.

Norske virksomheter som har ønsket å få produkter sertifisert etter ISO/IEC 15408 har til nå nytt godt av selve sertifiseringen har blitt utført vederlagsfritt gjennom SERTIT. Under CSA vil sertifisering i utgangspunktet gjøres av kommersielle sertifiseringsorganer, dette medfører en betydelig merkostnad for disse virksomhetene. Samtidig er det viktig å understreke at

bruken av sertifiserte produkter, tjenester og prosesser i utgangspunktet er frivillig, derfor vil et marked for sertifiserte produkter, tjenester eller prosesser være styrt av tilbud og etterspørsel. Implementasjonen av CSA må også sees i sammenheng med EU kommisjonens forslag til et revidert direktiv for sikkerhet i nettverk og informasjonssystemer (NIS2), hvor det i noen grad legges opp til krav om sertifisering.

Flere av de ledende sertifiseringsorganene i verden har i dag tilhold i Norge, sertifisering etter CSA kan derfor åpne for et nytt virksomhetsområde for disse, noe også norske teknologibedrifter kan nyte godt av. Effekten av denne synergien vil være størst dersom det legges opp til en internasjonal annerkjennelse av sertifikater utstedt under CSA, slik det er lagt opp til i implementasjonen av sertifiseringsordningen EUCC.

Sertifiseringsmyndigheten

Det skal etableres en europeisk cybersikkerhetssertifiseringsgruppe bestående av nasjonale tilsynsmyndigheter for sertifisering som dels skal rådggi kommisjonen og dels følge opp sertifiseringsordninger. Kravet om etablering av nasjonale organ i henhold til rammeverket for cybersikkerhetssertifisering vil innebære økonomiske konsekvenser.

NSM har avsatt to stillinger til arbeid med sertifiseringsordningen for IT-sikkerhet (SERTIT). Disse stillingene har både ansvar for rollen som sertifiseringsmyndighet og sertifiseringsorgan. Dette innebærer både forvaltning av sertifiseringsordningen etter ISO/IEC 15408 (Common Criteria), internasjonal oppfølging av CCRA og SOG-IS MRA samt sertifisering av produkter etter ordningene.

Ved innføringen av CSA vil ikke lenger den nasjonale sertifiseringsmyndigheten (NCCA) inneha rollen som sertifiseringsorgan. Samtidig vil den nasjonale sertifiseringsmyndigheten blant annet ha ansvar for mottak av klager, egenerklæringer, utpeking av sertifiseringsorgan samt føre tilsyn med disse.

Grunnet stor fleksibilitet i hvordan de nasjonale sertifiseringsmyndighetene kan utføre sine oppgaver og manglende erfaringsgrunnlag er det vanskelig å vurdere ressursbehovet med særlig nøyaktighet. Det anslås at det vil måtte avsettes ressurser til å følge opp den enkelte sertifiseringsordning, herunder utpeking av sertifiseringsorgan, mottak av eventuelle klager og egenerklæringer og tilsyn med sertifiseringsorganene. Videre vil det være behov for ressurser til oppfølging av den Europeiske cybersikkerhetssertifiseringsgruppen, kontakt med Norsk Akkreditering og andre relevante myndighetsaktører. Basert på tilgjengelig kunnskap om den fremtidige ordningen, anslås det *ressursmessige merbehovet* derfor til minimum to årsverk (ett årsverk per ordning).