

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
postmottak@dfd.dep.no

Dato: 15.11.2024

Svar på høring om presisering av leveringsplikten

Fiberforening.no takker for muligheten til å levere denne uttalelsen til høring om presisering av leveringsplikten i ekomloven.

Fiberforening.no er en interesseorganisasjon med over 90 medlemsvirksomheter. Et flertall av disse er eiere og tilbydere av fiberbaserte bredbåndsnett, resten er leverandører tilknyttet bredbåndsnæringen. Foreningens formål er å ivareta medlemmenes interesser og verdier, være et forum for diskusjon og samarbeid mellom regionale aktører, og bidra til økt bredbåndsutbygging, og skjerpet beredskap knyttet til dette, for bedrifter og privatpersoner utenfor urbane strøk. Hvem medlemmene er, fremgår av oversikt på Fiberforening.no.

Sammendrag

Fiberforeningen mener at:

- Staten må helfinansiere alle utgifter forbundet med utbygging og drift av leveringspliktige tjenester.
- Sesongbasert næringsvirksomhet må pålegges helårlig betaling for levert tjeneste.
- Varigheten av leveringsplikt må tydeliggjøres.
- Fremveksten av satellittbasert bredbånd betyr at Norge i realiteten har full, grunnleggende bredbåndsdekning.
- Tilbydere med lav omsetning må unntas fra pålegg om tilbyderfinansiering.

Finansiering av leveringspliktige tjenester

Dersom det blir aktuelt å utpeke eller inngå avtale om leveringsplikt for funksjonell internettilgang, skriver departementet at det vil innhente nye kostnadsanslag. Høringsnotatet fastslår videre at «en eventuell statlig finansiering vil følge de ordinære budsjettprosessene».

Fiberforening.no har i tidligere dialog med myndighetene tatt til orde for full statlig finansiering av bredbåndsløyper som følger av leveringsplikten. Foreningen understreker at prisen på bredbåndsakseesser avhenger av mange faktorer, og at den varierer enormt fra prosjekt til prosjekt. Det er derfor helt avgjørende at kostnadsdekningen i forbindelse med pliktpålagt utbygging ikke blir sjablongmessig, men at den i hvert enkelt tilfelle fullt ut dekker de faktiske kostnadene tilbyderen pådrar seg gjennom oppfyllelse av leveringsplikten. Alt annet enn full kompensasjon for de faktiske påløpte utgiftene, vil utgjøre en alvorlig inngripen i en tilbyders handlefrihet.

Departementet viser til kostnadsanalysen fra Analysys Mason som inngikk som en del av underlaget da forslag om leveringsplikt ble sendt på høring i 2019¹. Analysen, som ble utarbeidet samme år som Starlink begynte å skyte opp satellitter, og samme år som det fortsatt fantes 427.000 DSL-aksesser i Norge, er i dag utdatert. Verre er det at analysen helt fra starten av har utelatt kostnader til drift, vedlikehold og reinvesteringer, altså utgifter som alle er uadskillelig knyttet til leveringsplikten.

Fiberforeningen gjentar at statlig finansiering må ligge til grunn for leveranser som følger av leveringsplikt. Uavhengig av den endelige innretningen på finansieringen, er det viktig at kostnadene for tilbydere som pålegges leveringsplikt dekkes, også for utgifter relatert til drift, feilretting, vedlikehold og nødvendige oppgraderinger.

Bidrag til finansieringsfond

Ekomloven § 5-2 inneholder bestemmelser om finansieringsfond. Tredje ledd presiserer at departementet kan gi forskrift om unntak for tilbydere med lav omsetning fra plikten til å bidra til finansiering av et finansieringsfond eller på annen måte dele kostnadene ved å tilby leveringspliktige tjenester. Det utdypes ikke hva som menes med «lav omsetning».

Fiberforeningens utgangspunkt er som nevnt at leveringspliktige tjenester må fullfinansieres av staten. Dersom utfallet blir at leveringspliktige tjenester skal tilbyderfinansieres, støtter foreningen fullt ut at tilbydere med lav omsetning unntas fra plikten til å bidra.

Ekomforskriften § 5-8 fastslår at tilbydere «med liten markedsandel, som har tilbudt tjenester i kort tid eller har omsetning under en fastsatt grense» kan fritas fra finansieringsordningen. Men heller ikke forskriften presiserer hva denne grensen skal være.

I forskrift om sektoravgift og gebyr til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, gis det i § 9 et bunnfradrag for konsern eller selskap på 43 millioner kroner, slik at sektoravgiften blir beregnet av omsetning som overstiger dette beløpet². Fiberforeningen foreslår å følge samme prinsipp hvis man skal fastsette en nedre omsetningsgrense for virksomheter som pålegges å bidra til finansiering av leveringspliktige tjenester.

Synliggjøring av statlige pålegg

Der hvor myndighetene beslutter å pålegge tilbyderne å finansiere leveringspliktige tjenester, anbefaler Fiberforeningen at det innføres krav om tydeliggjøring av dette på fakturaen som sendes til sluttbruker. På samme måte som man i dag skiller ut merverdiavgiften, må det tydelig fremgå av fakturaen hvor mye av beløpet som skyldes det statlige pålegget om bidrag til finansieringsfond.

Av forbrukerhensyn er det viktig at obligatorisk tilbyderfinansiering ikke blir en skjult kostnad, da skjulte kostnader vanskeliggjør sammenligning av priser på internettjeneste fra ulike leverandører. For tilbyderne er det samme viktig for å unngå svekket omdømme som følge av prisøkning på tjenestene.

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a21838ba7da42c0909a36c91abaaf95/bredband-analysys-mason.pdf>

² <https://lovdata.no/forskrift/2024-01-17-79/§9>

Grensedragning for sesongbasert næringsvirksomhet

Departementet ber spesifikt om innspill på definisjonen av begrepet «sesongbasert næringsvirksomhet», og spør om det bør stilles minstekrav til omsetning eller antall ansatte for på denne måten å avgrense steder med leveringsplikt.

Unntaksbestemmelsen i ekomlovens § 5-1 tredje ledd, åpner for en skjønnsmessig vurdering fra departementets side. Avsnittet lyder:

«Departementet kan i særlige tilfeller gjøre unntak fra leveringsplikten etter første ledd. Ved vurderingen av om det skal gjøres unntak, skal departementet blant annet vektlegge om kostnadene ved å etablere leveringspliktig tjeneste står i rimelig forhold til nytten».

Fiberforeningen anser at denne unntaksbestemmelsen gir departementet det handlingsrommet det trenger for å fatte gode vedtak i tvilstilfeller, og tror ikke at en nærmere presisering av antallet ansatte eller nedre omsetningsgrense vil tilføre klarhet til oppgaven med å vurdere kostnadenes «rimelige forhold» til nytteverdien. Foreningen ser derfor ikke noe behov for å tallfeste slike grenser.

Derimot er det viktig at sesongbasert næringsvirksomhet ikke forstås som at også bredbåndet skal være sesongbasert. Faste bredbåndsforbindelser er utformet som en permanent installasjon, og forstås i sin forretningsmodell som et helårsprodukt. Det er derfor viktig at den sesongbaserte næringsvirksomheten pålegges standard betalingsforpliktelse også utenom sesong, slik at tilbyder kan beregne normal lønnsomhet på årsbasis.

Fiberforening.no gir ellers sin tilslutning til de fire definisjonskriteriene for sesongbasert næringsvirksomhet som listes opp i høringsnotatets punkt 2.4, og til forslaget til endring i ekomforskriftens § 5-1 første ledd.

Varighet av leveringsplikt

Høringsnotatet definerer ikke varigheten av leveringsplikt. Ekomlovens § 5-1 fjerde ledd fastslår at leveringsplikten skal fastsettes for «en tidsbegrenset periode».

Notatets punkt 2.1 fastslår at ekomloven inneholder en hjemmel for myndighetene til å «inngå avtale med, eller utpeike, ein eller fleire tilbydarar av elektroniske kommunikasjonsnett og -tenester som leveringspliktige tilbydarar». Fiberforeningen legger til grunn at *utpeiking* leder til avtaleinngåelse mellom myndigheten og den leveringspliktige tilbyderen, og at slike avtaler gis en bestemt varighet. Hva som skjer ved avtaleperiodens utløp, fremgår ikke av høringsnotatet.

Spørsmålet om leveringspliktens varighet er også ubesvart for de tilfellene hvor den sesongbaserte næringsvirksomheten bringes til opphør i avtaletiden. Det samme gjelder for fast helårig bosetting som dekkes av leveringsplikt og som endrer karakter i avtaleperioden, for eksempel hvis bygg eller bebyggelse kondemneres, forlates, eller omreguleres til fritidsbolig.

Ekomforskriftens § 5-1 andre ledd definerer begrepet *normalt leveringsområde* som «sted med helårlig næringsvirksomhet og fast helårlig bosetting knyttet til dette». Videre heter det at:

«Status som normalt leveringsområde endres ikke ved bortfall av næringsvirksomhet, der etablert infrastruktur ligger til rette for fortsatt levering. I slike tilfeller skal det leveres relevante tjenester som var etablert på tidspunkt for bortfall av næringsvirksomhet».

Det er ikke klart for Fiberforeningens medlemmer:

- hvor lenge «en tidsbegrenset periode» kan vare,
- hva som skjer når en avtale basert på leveringsplikt utløper,
- hva som skjer med leveringsplikten når det ikke lenger finnes næringsliv eller bosetting å levere bredbånd til,
- hvem som dekker kostbar utbedring av feil ved en leveringspliktig tjeneste, for eksempel som følge av ras, flom eller annen naturkatastrofe,
- eller hva som skjer med etablert infrastruktur når leveringsplikten opphører.

Det siste punktet trenger i særlig grad en redegjørelse for de tilfeller hvor anlegget er finansiert av staten.

Foreningen anmoder departementet om å presisere bestemmelsene, i en prosess som inkluderer leverandørene, slik at disse uklarhetene fjernes og både spørsmålene over og eventuelle andre uklarheter som fremkommer i det videre arbeidet besvares.

Hastigheten på funksjonell internetttilgang

Departementet resonnerer i høringsnotatet rundt hastigheten til funksjonell internetttilgang som følger av leveringsplikt. Det er viktig at denne hastigheten ikke settes for høyt, da dette vil virke negativt inn på markedet. At markedsaktører leverer tjenester på kommersiell basis, er et grunnleggende prinsipp i ekomregelverket. Departementet har kommet fram til at minimumshastigheten bør settes til 30 Mbit/s i nedlastingskapasitet, og 5 Mbit/s i opplastingskapasitet. Fiberforeningen støtter denne definisjonen.

Disse verdiene ligger veldig nær de hastighetene den dominerende leverandøren av satellittbasert tilgang, Starlink, setter som forventningsnivå overfor kundene³. For abonnementet «Standard (Fixed)» oppgir Starlink en nedlastingshastighet på 25-100 Mbit/s, og en opplastingshastighet på 5-10 Mbit/s. Andre abonnementer kommer med høyere hastighet⁴.

På nettsidene sine oppgir selskapet en tilgjengelighet på tjenesten på over 99 prosent, og skriver:

«Starlink users typically experience download speeds between 25 and 220 Mbps, with a majority of users experiencing speeds over 100 Mbps. Upload speeds are typically between 5 and 20 Mbps».

Selskapet lover «høyhastighetsinternett uansett hvor du bor»⁵.

³ <https://www.starlink.com/legal/documents/DOC-1400-28829-70>

⁴ Alle data om Starlink er hentet fra selskapets nettsider 14. november 2024.

⁵ <https://www.starlink.com/no/residential> (besøkt 14. november 2024)

I kostnadsanalysen utarbeidet av Analysys Mason for Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2019, diskuteres prisen for 100 prosent bredbåndsdekning i Norge. Forfatterne fremholder følgende:

«Det blir viktig å kvalifisere husstander for å sikre at de omfattes av ordningen. Det er rimelig å anta at mange som søker egentlig kan få levert bredbånd via ordinære kanaler uten at de vet om det».

Fem år senere er det et åpent spørsmål om det faktisk fortsatt finnes steder i Norge uten tilbud om funksjonell internettilgang. Utviklingen og utrulling av satellittbasert bredbånd med tilnærmet global dekning, gjør det nærliggende å konkludere motsatt.

Fiberforeningen svarer gjerne på spørsmål, og står til departementets disposisjon ved behov for avklaringer eller ytterligere informasjon.

Med vennlig hilsen



Jørn Slåtten

Leder, Fiberforening.no