

# Høringsnotat

1.....	1
1 Tilbakebetaling (ny § 10-12) .....	3
1.1 Kort om lovforslaget .....	3
1.2 Beskrivelse av gjeldende rett.....	3
1.3 Bakgrunn for lovforslaget .....	3
1.4 Rettstilstanden i andre land .....	5
1.5 Nærmere om lovforslaget.....	5
1.6 Ønske om særlige tilbakemeldinger fra høringsinstansene.....	7
2. Overtredelsesgebyr, straff og tvangsmulkt .....	7
2.1 Kort om lovforslaget .....	7
2.2 Beskrivelse av gjeldende rett.....	7
2.2.1 Straff.....	7
2.2.2 Tvangsmulkt .....	8
2.2.3 Andre forvaltningstiltak.....	8
2.3 Bakgrunn for lovforslaget .....	9
2.3.1 Behovet for tvangshjemler.....	9
2.3.2 Rettslig plassering.....	9
2.3.3 Nærmere om overtredelsesgebyr (ny § 10-13).....	10
2.3.4 Innhold i bestemmelser om overtredelsesgebyr .....	15
2.3.5 Straff (§ 12-4) .....	20
2.3.6 Tvangsmulkt (§ 10-7) .....	22
3. Særlige mobilregulerte soner (§ 6-2 første ledd).....	23
3.1 Kort om lovforslaget .....	23
3.2 Bakgrunnen for forslaget.....	23
3.3 Beskrivelse av gjeldende rett.....	24
3.4 Rettstilstanden i andre land .....	25
3.5 Nærmere om lovforslaget.....	25
4 Bredbåndstelefoner .....	27
4.1 Kort om lovforslaget .....	27
4.2 Bakgrunn for lovforslaget .....	27
4.3 Beskrivelse av gjeldende rett.....	28
4.4 Rettstilstanden i andre land .....	29

4.5	Nærmere om lovforslaget.....	30
5	ENUM (databaseløsninger som oversetter telefonnumre til Internettdomenenavn) (§ 7-1 annet ledd) .....	31
5.1	Kort om lovforslaget .....	31
5.2	Beskrivelse av gjeldende rett.....	32
5.3	Bakgrunn for lovforslaget .....	32
5.4	Rettstilstanden i andre land .....	35
5.5	Nærmere om lovforslaget.....	35
6	Brukerklagenemnda (§ 11-5).....	35
6.1	Kort om lovforslaget .....	35
6.2	Beskrivelse av gjeldende rett.....	36
6.3	Rettstilstanden i andre land .....	36
6.4	Bakgrunn for lovforslaget og nærmere om dette .....	37
7	Spam og skadelig kode .....	39
7.1	Kort om vurdering av lovendringer.....	39
7.2	Bakgrunn for lovforslaget .....	39
7.3	Beskrivelse av gjeldende rett.....	40
7.4	Nærmere om lovforslaget.....	41
8	Øvrige endringer og forslag til endringer .....	42
8.1	Presisering av ekomloven § 2-5 - tillatte bruksbegrensninger .....	42
8.2	NRDB informasjon brukt i markedsføringssammenheng .....	44
8.3	Forslag om innføring av kontroll med sluttbrukers utgifter mv for alle tilbydere	44
9	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	45
10	Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget.....	45
11	Forslag til lov om endring i lov om elektronisk kommunikasjon.....	56

# **1 Tilbakebetaling (ny § 10-12)**

## **1.1 Kort om lovforslaget**

Det foreslås i § 10-12 innført en ny regel om tilbakebetaling i ekomloven. Bestemmelsen foreslås gitt virkning der tilbyder med sterk markedsstilling tar for høy pris i forhold til fastsatte priskrav. Bestemmelsen vil etablere et rettsgrunnlag slik at tilbydere som kjøper innsatsfaktorer av tilbyder med sterk markedsstilling kan få tilbakebetalt overprisen. Bestemmelsen foreslås gitt virkning for overpris som er tatt etter iverksettelse av lovendringen.

## **1.2 Beskrivelse av gjeldende rett**

Etter lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) kan tilbydere med sterk markedsstilling pålegges prisforpliktelser for levering av tilgang til egne nett og tjenester til andre tilbydere. Dersom tilbyder med sterk markedsstilling tar for høy pris i forhold til fastsatte priskrav, er det ikke hjemmel i ekomloven for å kreve overprisen tilbakebetalt. Et tilbakebetalingskrav må således avgjøres etter andre rettsgrunnlag enn ekomloven, og av andre organer enn ekommyndigheten.

Det finnes en rekke eksisterende mulige hjemmelsgrunnlag for tilbakebetaling, herunder kontraktsrettens alminnelige regel som kommer til uttrykk i pristiltaksloven § 6, den ulovfestede regelen om *condictio indebiti*, pristiltaksloven § 2 som er begrunnet i forbrukerforhold og gjelder urimelige priser og forretningsvilkår, avtaleloven § 36 og erstatningsrettens alminnelige regler. Rettspraksis kan tyde på at disse hjemmelsgrunnlagene er uklare med hensyn til om en ulovlig høy pris mellom tilbydere av elektroniske kommunikasjonstjenester kan kreves tilbakebetalt. Innspill fra markedsaktørene tyder på at prosessen med å få gjennomslag for tilbakebetalingskravet for domstolene ofte er tung og ressurskrevende. Dette er særlig byrdefullt for tilbydere med mindre finansielle ressurser.

## **1.3 Bakgrunn for lovforslaget**

Ved fastsettelsen av ekomloven i 2003, ble mangelen på hjemmel om tilbakebetaling kritisert av flere av de nye tilbyderne som er avhengig av tilgang til Telenors nett. I Innstilling fra samferdselskomiteen om ekomloven, Innst. O. nr. 121 (2002-2003), ble Samferdselsdepartementet bedt om å vurdere om det skal etableres en hjemmel for tilbakebetaling i ekomloven for de tilfeller prisen ikke har vært i samsvar med krav om kostnadsorientert pris, og eventuelt komme tilbake til Stortinget med forslag til hjemmel. Komiteens begrunnelse var at når tidspunkt for retting av priser etter klage blir satt til vedtakstidspunktet, kan netteier ha et incitament til å beregne seg for høye priser. Hvis myndighetene har hjemmel til å sette et annet tidspunkt for retting enn vedtakstidspunktet, kan det hevdes at netteierne blir stimulert til å sette riktigere priser og markedet blir mer selvregulerende.

Departementet nedsatte våren 2004 en arbeidsgruppe for å følge opp anmodningen fra Stortinget. Arbeidsgruppen har bestått av representanter fra Samferdselsdepartementet, Post- og teletilsynet, Justisdepartementets lovavdeling samt økonomisk og juridisk fagmiljø. Arbeidsgruppen leverte sin sluttrapport 19. januar 2005 (vedlagt) med følgende hovedanbefaling:

*"I mangel av sektorspesifikk hjemmel må eventuelle krav om tilbakebetaling i dag avgjøres etter andre rettsgrunnlag enn ekomloven. Rettsgrunnlagene kan etter arbeidsgruppens mening fremstå som uklare. Høringsinnspill fra markedsaktørene tyder på at prosessen med å få gjennomslag for tilbakebetalingskrav for domstolene ofte oppfattes som tung og ressurskrevende. Dette er særlig byrdefullt for tilbydere med mindre finansielle ressurser. Arbeidsgruppen mener at den uklare rettslige situasjonen på dette området ikke er tilfredsstillende. Lovgiver bør derfor ta klar stilling til om tilbakebetaling av høy pris skal finne sted eller ikke, samt hvordan dette skal hjemles.*

*Etter en samlet vurdering, hvor det bl.a. tas i betraktning hensynet til sluttbrukerne, konkurransesituasjonen, innovasjon og investeringsvilje samt erfaringer fra andre land og sektorer, konkluderer arbeidsgruppen med at det bør inntas et hjemmelsgrunnlag om tilbakebetaling i ekomloven."*

Arbeidsgruppens hovedanbefalinger er:

- Det bør inntas en hjemmel om tilbakebetaling i ekomloven
- Tilbakebetalingsplikten bør som utgangspunkt gjelde for alle former for prisregulering mellom tilbydere, ikke bare kostnadsorientering
- Post- og teletilsynet bør gis i oppgave å utarbeide en årlig rapport som gir grunnlag for å avgjøre hvorvidt prisen for den enkelte tjeneste har vært i samsvar med gjeldende prisforpliktelser
- På bakgrunn av tilsynets rapport, bør det være opp til partene, basert på den enkeltes kjøp av den aktuelle tjeneste, å bli enige om tilbakebetalingsbeløpets størrelse
- Post- og teletilsynet bør ikke av eget tiltak kunne treffe vedtak om tilbakebetaling
- Dersom partene ikke kommer til enighet, bør imidlertid en part ha adgang til å bringe den konkrete saken om tilbakebetaling inn for Post- og teletilsynet til megling og avgjørelse etter lovens alminnelige regler
- Arbeidsgruppen anbefaler ikke en hjemmel om tilleggsbetaling
- Selv om det ikke tas inn en hjemmel om tilleggsbetaling, bør det forhold at det er blitt betalt for lite for foregående perioder i visse tilfeller kunne vektlegges ved vurderingen av om det har blitt betalt for mye for en etterfølgende periode.

Arbeidsgruppens rapport ligger i sin helhet på Samferdselsdepartementets hjemmeside på Odin.

Rapporten fra arbeidsgruppen viser at spørsmålet om tilbakebetaling er vanskelig og sammensatt. Riktig regulering kan bidra til en god utvikling i markedet. For streng regulering på dette punktet kan få store uheldige konsekvenser for markedet, og er derfor viktig å unngå. På denne bakgrunn fant Samferdselsdepartementet det ønskelig å få gjennomført ytterligere vurderinger i tilknytning til rapporten – særlig med sikte på å finne alternative og mindre inngripende løsninger til en mulig ordning om tilbakebetaling. Departementet besluttet derfor å få utredet følgende to tilleggs spørsmål: 1) Alternativer til en hjemmel om tilbakebetaling som virkemiddel for å hindre at uenighet vedrørende pris for tilgang tar unødvendig tid og ressurser for tilbyderne, 2) Fordeler og ulemper ved disse alternativer opp mot fordeler og ulemper ved en hjemmel om tilbakebetaling.

Spørsmålene ble utredet av den engelske professoren Martin Cave. Bakgrunnen for valget av Cave var hans ekspertise og internasjonale renommé fra konkurranseregulering, teleregulering og regulering av andre nettverkssektorer. Cave avga sin rapport til departementet i oktober 2005. Cave pekte på en rekke hensyn som talte for å innta en hjemmel for tilbakebetaling.

Etter mønster av en tilsvarende bestemmelse i britisk rett anbefalte Cave tilbakebetaling begge veier, dvs. både for de tilfeller hvor det var tatt over- og underpris. Videre var han mer åpen for, ut fra hensynet til regelens effektivitet, at PT fastsatte den konkrete tilbakebetalingssummen i hvert tilfelle. Arbeidsgruppens anbefaling var at tilbyderne som hovedregel bør gjøre opp seg imellom, og bare henvende seg til PT i konfliktilfeller. For en mer detaljert redegjørelse for Caves syn, vises det til Caves rapport som ligger på Samferdselsdepartementets hjemmeside på Odin.

Spørsmålet om innføring av en hjemmel for tilbakebetaling må sees i sammenheng med øvrig regulering. Etter at spørsmålet om tilbakebetaling var utredet av arbeidsgruppen, har PTs arbeid med vedtak om sterk markedsstilling kommet en del lengre. Vedtakene og foreløpige utkast til vedtak viser at PT i betydelig grad benytter maksimalprisregulering. Bruken av maksimalprisregulering, sett i sammenheng med en eventuell fremtidig innføring av kostnadsfordelingsmetoden LRIC<sup>1</sup> på mobil terminering, gjør at spørsmålet om tilbakebetaling er mindre aktuelt enn tidligere. Departementet mener imidlertid at spørsmålet fremdeles vil kunne være relevant for enkelte tjenester.

#### **1.4 Rettstilstanden i andre land**

Ekonomireguleringen er langt på vei en gjennomføring av EUs regulering. Problemstillingen vedrørende tilbakebetaling på grunnlag av manglende kostnadsorientering har hittil ikke vært gjenstand for særskilt utredning i EU, og er heller ikke inkludert i EUs regulering på området for elektronisk kommunikasjon. Det foreliggende rettskildemateriale fra andre land i EU/EØS-området synes også å være sparsomt. Hovedårsaken til at de fleste andre land i Europa ikke står overfor samme problemstilling i samme grad som i Norge, antas å være at disse landene langt på vei bruker LRIC-modeller for utregning av kostnadsorientert pris, modeller som innebærer at prisen blir fastsatt av de nasjonale regulatoriske myndigheter på forhånd.

For nærmere informasjon om rettstilstanden i andre land, herunder om Danmark, Sverige og Finland, se arbeidsgruppens rapport punkt nummer 5.

#### **1.5 Nærmere om lovforslaget**

Departementet foreslår at det innføres en hjemmel for å kreve tilbakebetaling. Forslaget medfører således at den som har krevd og fått en ulovlig høy pris, ikke skal ha rett til å beholde den ulovlige inntekten av overprisen. Formålet med forslag til hjemmel om tilbakebetaling er å bidra til at uenighet mellom tilbyderne når det gjelder pris for tilgang til nett ikke skal ta unødig tid og ressurser, og forhindre "trenering" som kan svekke utvikling og konkurranse i ekomarkedet. Departementet legger til grunn at en hjemmel om tilbakebetaling vil redusere den prisregulerte tilbyders eventuelle incitament til å utsette iverksettelsen av fastsatte priskrav. En hjemmel vil også gi prisregulerte tilbydere et ytterligere incitament til å verifisere at prisene fastsettes i tråd med prisforpliktelsen, på grunn av

---

<sup>1</sup> Ved bruk av fremadskuende kostnadsmetoder som LRIC (Long-Run Incremental Costs), fastsettes prisene på forhånd av de nasjonale telemyndigheter. Prisfastsettelsen vil i realiteten kunne fungere som en forhåndsgodkjennelse av prisen for en periode fremover, og problemstillingen knyttet til tilbakebetaling blir i så fall ikke aktuell.

at tilbyder vil måtte risikere å betale en eventuell overpris tilbake. En hjemmel vil etablere et klart rettsgrunnlag for å kunne kreve tilbakebetaling for de tilfeller hvor det er tatt en ulovlig høy pris, og gjøre prisregulering mer effektivt som virkemiddel. Mer effektiv prisregulering vil legge til rette for økt konkurranse, noe som på sikt vil komme sluttbrukerne til gode gjennom et bedre tjenestetilbud til rimelig pris.

PT har i dag rett til å kreve innsyn i kostnadsgrunnlaget for prisregulerte tjenester, og gjennomgår årlig produktregnskapet til tilbydere med sterk markedsstilling. PT har derfor i større grad enn tilbydere som kjøper prisregulerte produkter anledning til å vurdere om den prisregulerte tilbyder har priset sine produkter i samsvar med gjeldende prisforpliktelser. Når det gjelder PTs rolle har departementet i samarbeid med PT, på bakgrunn av den senere tids utvikling i prissettingen med delvis overgang til LRIC- og maksimalpriser, imidlertid kommet til at det vil være uhensiktsmessig ressursbruk å følge arbeidsgruppens anbefaling om å gi PT i oppgave å utarbeide en årlig rapport som vurderer om prisen på alle prisregulerte tjenester/produkter generelt er i samsvar med prisforpliktelsene. Det fremmes i stedet forslag om at PT på bakgrunn av klager fra markedsaktørene kan pålegge tilbyder med prisforpliktelser å tilbakebetale overpris, slik at PT fastsetter eventuelle konkrete tilbakebetalingssummer i hvert enkelt tilfelle. Dette antas å kunne oppfylle tilbydernes behov til å få vurdert priser som tilbyderne mener er for høye, og få tilbakebetalt eventuell overpris. I tillegg til å være bedre tilpasset dagens situasjon, vil en slik løsning også være i overensstemmelse med Caves rapport på dette punkt.

Departementet vil i henhold til dagens klageregler være klagemyndighet på vedtak om tilbakebetaling. Det forhold at saken er brakt inn til Post- og teletilsynet bør, i tråd med hva som er lovens system i dag, ikke avskjære partenes adgang til å bringe saken inn for de alminnelige domstoler.

Videre kan det spørres om en hjemmel om tilleggsbetaling også er aktuell for de tilfeller hvor en tilbyder har tatt for lav pris i forhold til en prisforpliktelse. Departementet er enig med arbeidsgruppen i at det er andre hensyn som gjør seg gjeldende for vurderingen av om det bør tas inn en bestemmelse om tilleggsbetaling, blant annet fordi den prisregulerte tilbyder er nærmest til å bære risikoen for uriktig prisfastsettelse som tilbyderen selv har fastsatt. Departementet foreslår blant annet på dette grunnlag ikke å innta en hjemmel for å kreve tilleggsbetaling. Dersom det er innkrevd for lav pris (lavere enn maksimalpris) for en prisregulert tjeneste i foregående perioder, foreslår departementet i stedet, at dette skal tas med i vurderingen av om prisene er i samsvar med prisforpliktelsen for en etterfølgende periode. Dette kan særlig være relevant ved markante underskudd på grunn av raskt volumfall.

Renter bør kunne kreves på tilbakebetalingsbeløpet. Forsinkelsesrenter bør i samsvar med lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling, regnes fra 30 dager etter at tilbyder har gjort kravet gjeldende (påkrav), forutsatt at det foreligger et forutgående prisvedtak fra Post- og teletilsynet vedrørende den aktuelle tjenesten eller det aktuelle produktet. Frem til forsinkelsesrenten begynner å løpe foreslås det at rentesatsen bør ta utgangspunkt i den alminnelige pengemarkedsrenten påpluss et visst prosent (fire prosent).

En bestemmelse om tilbakebetaling vil få virkning fremover i tid, og vil i henhold til alminnelige regler kunne legges til grunn fra ikrafttredelsestidspunktet. I tråd med utgangspunktet om at regler ikke bør gis tilbakevirkende kraft, bør det være modellene på

beregningstidspunktet som legges til grunn ved spørsmål om prisen er i samsvar med prisforpliktelsen, og derigjennom om det er grunnlag for et tilbakebetalingskrav.

## **1.6 Ønske om særlige tilbakemeldinger fra høringsinstansene**

Departementet har i spørsmålet om tilbakebetaling et stykke på vei basert seg på arbeidsgruppens forslag i utformingen av forslag til bestemmelse, men har også hensyntatt Caves forslag og forhold rundt prisreguleringen som har oppstått etter at de to rapportene er avgitt. Departementet oppfordrer høringsinstansene å se nærmere på de to rapportene for å få full innsikt i vurderingene som har vært gjort i denne saken. Departementet er særlig interessert i høringsinstansenes syn på om forslag til ny § 10-12 nå er egnet til å gi gode og praktiske løsninger på problematikken rundt tilbakebetaling. Dersom markedsaktørene finner forslaget til ny § 10-12 lite praktisk, bør det gis tilbakemelding om dette. **Departementet er dessuten særlig interessert i synspunkter knyttet til tilleggsbetaling, samt andre relevante kommentarer både prinsipielt og relatert til utformingen av lovforslaget i § 10-12.**

## **2 Overtredelsesgebyr, straff og tvangsmulkt**

### **2.1 Kort om lovforslaget**

Det foreslås å innføre en ny regel om overtredelsesgebyr i § 10-13 for å utvide sanksjonsmulighetene ved overtredelser av ekomloven, forskrifter gitt med hjemmel i loven eller ved overtredelser av enkeltvedtak og beslutninger fattet med hjemmel i ekomloven. Samtidig foreslås det å konkretisere hvilke sanksjoner som skal kunne anvendes på ulike overtredelser, blant annet ved å foreslå endringer av nå gjeldende straffebestemmelse i § 12-4. I tillegg foreslås det en endring i § 10-7 om tvangsmulkt. Tidspunktet for når tvangsmulkt begynner å løpe skal etter forslaget fastsettes av myndigheten. Samtidig foreslås det tatt inn en hjemmel til å frafalle krav om påløpt mulkt helt eller delvis.

### **2.2 Beskrivelse av gjeldende rett**

Alle overtredelser av ekomloven er straffesanksjonert (§ 12-4). Videre er det i loven hjemlet flere forvaltningstiltak, for eksempel tvangsmulkt (§ 10-7) og pålegg om retting (§ 10-6). Loven inneholder ingen bestemmelser som gir hjemmel for å pålegge administrativ sanksjon, slik dette er definert i Sanksjonsutvalgets innstilling NOU 2003:15 "Fra bot til bedring". En administrativ sanksjon vil etter innstillingen eksempelvis være overtredelsesgebyr. I det følgende gis det en kort oversikt over reaksjonene som myndigheten i dag kan benytte ved overtredelser av loven.

#### **2.2.1 Straff**

Forsettlig eller uaktsomme overtredelser av loven eller forskrifter gitt med hjemmel i denne, kan etter lovens § 12-4 første ledd, straffes med bøter og/eller fengsel. Den vanlige strafferammen er bøter eller fengsel inntil seks måneder. Videre følger det av bestemmelsens annet ledd at det ved forsettlig eller grov uaktsom overtredelse i vinnings hensikt av bestemmelsen om taushetsplikt i § 2-9 kan anvendes fengsel i inntil tre år.

### 2.2.2 Tvangsmulkt

For å sikre etterlevelse av krav gitt i eller i medhold av loven, er det i § 10-7 en regel om tvangsmulkt. Mulkten fastsettes skjønnsmessig til et beløp som løper per dag inntil lovstridig virksomhet er opphørt eller pålegg er oppfylt. Bestemmelsen omfatter manglende oppfyllelse av ethvert krav eller pålegg som er gitt i medhold av loven. Tvangsmulkt kan ilegges uavhengig av utvist skyld. Det er tilstrekkelig å konstatere at det objektivt sett foreligger manglende imøtekommelse av krav eller pålegg.

Tvangsmulkten begynner ikke å løpe før klagefristen over vedtaket er ute, jf. bestemmelsens annet ledd. Videre følger det av samme ledd at dersom vedtaket om tvangsmulkt påklages, utsettes ikrafttreddelsen av vedtaket til klagesaken er avgjort, med mindre klageinstansen beslutter noe annet. Sistnevnte er et unntak fra hovedreglen om at enkeltvedtak fattet av forvaltningen trer i kraft straks eller fra det tidspunkt forvaltningen har besluttet, selv der hvor det påklages.

### 2.2.3 Andre forvaltningstiltak

Av andre forvaltningstiltak (enn tvangsmulkt) vises det til lovens kapittel 10 som gir myndigheten hjemler for å sikre etterlevelse av krav fastsatt i eller i medhold av loven. Det er gitt hjemmel for å pålegge retting og endring mv. (§ 10-6), tilbakekall av tillatelse (§ 10-8), stenging (§ 10-9) og stans i omsetning og tilbakekall av radio- og terminalutstyr (§ 10-10). Noen av disse tiltak blir kort redegjort for i det følgende:

Myndigheten kan etter § 10-6 første ledd gi pålegg om retting eller opphør av ulovlige forhold, samt fastsette vilkår for å sikre etterlevelse av loven, inkludert pålegg om inngåelse av avtale mellom tilbydere, eller mellom tilbyder og bruker. Videre gis det i annet ledd hjemmel for å iverksette særskilte tiltak ovenfor tilbydere med sterk markedsstilling. Rettighetshaver skal informeres om krav eller tiltak etter § 10-6, jf. bestemmelsens tredje ledd. Krav eller tiltak kan tidligst iverksettes en måned etter at slik informasjon er gitt.

Ved alvorlige eller gjentatte brudd på pålegg etter § 10-6 eller § 10-7 (tvangsmulkt) er det etter § 10-8 første ledd anledning til å tilbakekalle tillatelse gitt etter kapittel 6 (frekvensforvaltning og satellittbaneposisjoner) eller kapittel 7 (forvaltning av nummer, navn og adresser). Videre følger det av annet ledd at tilbakekall også kan gjøres for tillatelser etter kapittel 2 (generelle bestemmelser) eller kapittel 8 (om tillatt utstyr, innførsel, omsetning og bruk). Etter tredje ledd kan tillatelser tilbakekalles umiddelbart dersom bruddet utgjør en umiddelbar og alvorlig trussel mot sikkerhet eller helse.

Ved brudd på pålegg etter § 10-6 og § 10-7 kan myndigheten i tillegg pålegge stenging av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester så vel som stans i bruk av utstyr. Det samme kan besluttes dersom bruddet medfører alvorlig trussel mot folks sikkerhet eller helse, eller forårsaker skadelig interferens. I andre og tredje ledd fremgår det at myndigheten kan kreve bistand fra politiet og at stenging i alvorlige tilfeller kan skje straks.



## **2.3 Bakgrunn for lovforslaget**

### **2.3.1 Behovet for tvangshjemler**

Ekomloven med forskrifter fastsetter en rekke plikter for tilbydere av ekomtjenester. I tillegg fastsettes et betydelig omfang plikter gjennom enkeltvedtak. Plikter gis for at de skal etterleves, og har først tilfredsstilt sin fulle hensikt når de blir oppfylt. Post- og teletilsynet har til oppgave å sikre at pliktene blir oppfylt, og at subjekter som har rettigheter som følge av pliktene får ivaretatt sine interesser. Det fordrer en aktiv tilsynsmyndighet med evne og vilje til å sette makt bak kravene. Myndighetene har erfaring med at en rekke plikter i ekomloven ikke uten videre etterleves.

På området for elektronisk kommunikasjon vil mange av aktørene ofte ha økonomiske incentiver til ikke å oppfylle plikter eller etterleve forbud, og i alle fall til å forsinke etterlevelse. Den økonomiske fordelene ved ikke å etterleve en plikt vil i en del tilfelle være svært stor. I tillegg til at selve gjennomføringen av enkelte plikter innebærer kostnader, vil det kunne være langt større beløp knyttet til selve fortjenesten/gevinsten ved å beholde konkurransefordelen. Av slike grunner foreligger det ikke alltid for tilbyderne en umiddelbar økonomisk gevinst ved å oppfylle pålagte plikter. Dette gjelder både for plikter som skal ivareta forbrukerinteresser og særlig for plikter pålagt SMP-tilbyder for å sikre andre tilbydere reell mulighet til å konkurrere. Å bryte et forbud vil normalt ikke i seg selv innebære noen økonomisk byrde. I disse tilfellene vil brudd kunne gi direkte økonomisk gevinst.

Det er flere tiltak som vil kunne bidra til å effektivisere rettshåndhevingen. Det vil for eksempel være at myndigheten følger opp og påpeker hva tilbydere må gjøre for å oppfylle pliktene, at det gjennomføres undersøkelser av om pliktene blir oppfylt og at brudd påtales. Det er viktig at tilsynet effektiviserer bruken av slike virkemidler. Men disse virkemidlene vil ikke være tilstrekkelige til å sikre etterlevelse, fordi de i seg selv ikke vil redusere de økonomiske incentivene til å bryte reglene.

Med økonomiske incentiver til ikke å etterleve plikter eller til å bryte forbud, er det behov for tiltak som bidrar til å endre hva aktørene oppfatter som mest fordelaktig når de skal avveie fordelene og ulempene før beslutninger tas. Tiltakene må motvirke den økonomiske fordelene ved ikke-etterlevelse. Det foreligger en rekke eksempler på at aktørene unnlater å etterleve plikter inntil de er tvunget til det. Herunder foreligger det klare eksempler på at utstyrsforhandlere, tilbydere og andre brukere av frekvenser og utstyr, trenerer å oppfylle Post- og teletilsynets pålegg om å etterleve plikter eller påtale av forbud. Det er derfor behov for å ha raske og effektive tiltak.

### **2.3.2 Rettslig plassering**

Bruk av tvangsmulkt, dvs. plikt til å betale en løpende mulkt inntil rettsstridig forhold er rettet, skal stimulere tilbyder til å endre atferd fremover i tid. Det vil si at tilbyder opphører med et pågående pliktbrudd, eventuelt avstår fra en overtredelse i fremtiden. Hensikten er at tvangsmulkten skal oppleves så tyngende at tilbyder ser seg tjent med å gjennomføre det som skal til for å etterleve en plikt fremover i tid. Bruk av tvangsmulkt gir det økonomiske incentivet til å etterleve plikten som plikten i seg selv ikke kan gi. Tvangsmulkten har ikke pønalt (straffende) karakter. Den er derfor ikke et anvendelig virkemiddel overfor overtredelser som allerede har funnet sted.

Bruk av anmeldelse med påfølgende straff, anvendes overfor pliktbrudd som allerede har funnet sted. Straff bygger på en konstatering i ettertid av at en handling eller unnlattelse var rettsstridig. Den skal påføre et onde for å vise samfunnets misbilligelse. Hensikten med straffen er å vise at plikter er til for å følges og å sikre respekt for loven ved å vise at pliktbrudd ikke tolereres. Straff er en stigmatiserende reaksjon. Den enkelte aktør vil normalt oppleve straffeforfølgningen og den endelige straffedom eller forelegget som svært belastende i forhold til omverdenen.

Det tilligger politi, påtalemyndigheten og domstolene å forfølge og ilegge straff. Dette sikrer at viktige rettsgarantier ivaretas, men er samtidig en kostnads- og tidkrevende rettshåndheving. Post- og teletilsynet har erfaring med at politi/påtalemyndigheten har svært begrensede ressurser til å følge opp anmeldelser for brudd på ulike særlover innen forvaltningen. I tillegg til at påtalemyndigheten er svært belastet med saker, fordrer forfølgning på særlige områder som for eksempel området for elektronisk kommunikasjon, ofte særskilt kompetanse. Forvaltningen vil derfor uansett måtte bistå ved straffeforfølgningen.

Et aktuelt alternativ til bruk av straff er overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr er et pålegg gitt av forvaltningen til et rettssubjekt om å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av brudd på en handlingsnorm eller forbud mot en handling. Overtredelsesgebyr har i likhet med straff en pønalt så vel som preventiv hensikt og retter seg mot handlinger eller unnlattelser i fortiden. Overtredelsesgebyr er imidlertid ikke ansett som straff i norsk rett. Det er sentrale forskjeller mellom en slik sivilrettslig reaksjon og en strafferettslig bot, selv om det også er klare likhetstrekk. Reglene i straffeloven og straffeprosessloven kommer eksempelvis ikke til anvendelse. Derimot legger departementet til grunn at overtredelsesgebyr vil være å betrakte som straff i forhold til den europeiske menneskerettighetskonvensjon og forbudet mot gjentatt straffeforfølgning, se mer om dette under punkt 3.3.3.4.

Innføring av et overtredelsesgebyr vil åpne for en mer nyansert bruk av reaksjoner overfor overtredelser som for eksempel ikke er så graverende at det er nødvendig med en straffereaksjon. Innføring av overtredelsesgebyr, vil dermed kunne bidra til å begrense omfanget av plikter som er gjenstand for straff og slik sett redusere bruken av straff på vårt område. Dersom brudd på handlingsnormer som er gjenstand for overtredelsesgebyr dels også gjøres til gjenstand for straff, vil forvaltningen videre kunne vurdere på en mer nyansert måte hva som vil være mest hensiktsmessig reaksjon i hvert enkelt tilfelle. Dette vil bidra til å sikre hensynet til forholdsmessighet mellom overtredelse og sanksjon.

### **2.3.3 Nærmere om overtredelsesgebyr (ny § 10-13)**

#### **2.3.3.1 Behovet for et nytt sanksjonsmiddel**

Om overtredelse av enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i ekomloven vil være straffbart, beror på en fortolkning av vedtaket og forankringen i loven. Tvangsmulkt kan være et egnet virkemiddel for å fremtvinge atferd i samsvar med regelverket, også enkeltvedtak, men retter seg bare fremover i tid. Tilsynsmyndigheten har per i dag få mulighet til å sanksjonere allerede begåtte brudd på handlingsnormer fastsatt i enkeltvedtak. Muligheten til å straffe slike brudd vil være avhengig av en konkret vurdering. Det taler for at straffebestemmelsen bør endres. Det anses i den forbindelse samtidig naturlig å vurdere en aktuell og effektiv nyskapning som overtredelsesgebyr.

NOU 2003: 15 "Fra bot til bedring" vurderer hensynene for og mot bruk av overtredelsesgebyr, og konkluderer med at bruk av overtredelsesgebyr og administrativ inndragning vil være hensiktsmessige sanksjonsmidler. Utvalget foreslo å ta inn et nytt kapittel om administrative sanksjoner i den alminnelige forvaltningsloven med generelle bestemmelser om dette. Så vidt Samferdselsdepartementet kjenner til foreligger det for tiden ingen konkrete planer for en videre oppfølging av "Fra bot til bedring" i form av å utarbeide en slik generell hjemmel. Det er imidlertid Samferdselsdepartementets inntrykk at sivilrettslige bøter som overtredelsesgebyr tas i bruk på stadig flere områder i Norge og også i flere andre europeiske land.

På området for elektronisk kommunikasjon er det nå behov for en justering av virkemidlene. For å illustrere behovet for hjemmel til å fastsette overtredelsesgebyr, gjengis enkelte konkrete eksempler på at gjeldende virkemidler ikke har vært eller vil være tilstrekkelige til å sikre gjennomføring av regelverket:

Ekomloven § 8-1 og forskrifter gitt med hjemmel i § 8-1 tredje ledd regulerer hvilke typer utstyr borgerne kan besitte, omsette og ta i bruk og på hvilke vilkår dette kan skje. De aktuelle forskriftene er forskrift 20. juni 2000 nr. 628 om radio- og teleterminalutstyr og forskrift 2. januar 1996 nr. 3 om elektromagnetisk kompatibilitet (EMC) for teleutstyr. Ved tilsynets egen kontroll eller ved klage fra forbrukere eller annen forhandler oppdager tilsynet at krav ikke er oppfylt. Tilsynet ber foretaket stoppe omsetningen og får svar tilbake om at omsetningen vil bli stoppet umiddelbart. Tilsynet stoler i første omgang på at foretaket vil forholde seg slik det fremgår av svarbrevet til tilsynet. På det tidspunktet er det ikke grunnlag for å aksjonere ytterligere. Imidlertid fortsetter foretaket å omsette, tilsynet har mistanke om det og foretar kontroll som verifiserer brudd på reglene. I et slikt tilfelle er overtredelsesgebyr fastsatt i etterkant den eneste måten å sikre rask etterlevelse av reglene. I tillegg vil bruk av overtredelsesgebyr på sikt gi en mer effektiv håndhevelse ved bruk av minst mulig ressurser fra tilsynets side.

Tilsvarende problem med håndheving av plikter følger også ved flere andre bestemmelser. Det gjelder for eksempel ved krav i ekomloven § 2-3 og forskrifter gitt med hjemmel i annet ledd til hvordan nett skal bygges for å unngå brannfare, fare for liv og helse og for å unngå forstyrrelser for andre. Også ved brudd på ekomloven § 2-14 og autorisasjonsforskriften gitt med hjemmel i fjerde ledd er det behov for overtredelsesgebyr. Bestemmelsen stiller kvalifikasjonskrav til den som skal installere radio og terminalutstyr og krever at vedkommende skal være autorisert av Post- og teletilsynet. Bruk av tvangsmulkt vil ikke kunne forhindre midlertidig opphør av pliktbrudd som starter opp igjen når myndighetens fokus på saken opphører.

Av overordnede sikkerhetsmessige grunner, er det videre nødvendig at brudd på vitale kommunikasjonsløsninger utbedres umiddelbart. Der tilbydere utsetter utbedringen for å spare utgifter, selv om det med en høyere kostnad var mulig å utbedre feilen raskere, kan det være ønskelig å kunne ilegge overtredelsesgebyr i ettertid for brudd på regler om beredskap og sikkerhet.

Det er videre behov for å kunne sanksjonere mangelen på etterlevelse i det enkelte tilfellet i tilknytning til blant annet nummerportabilitet, selv om ikke hvert enkelt brudd kan forhindres ved bruk av tvangsmulkt.

### 2.3.3.2 Hensyn for og i mot

Bruk av overtredelsesgebyr vil normalt antas å være mer effektivt enn straff ved at samfunnet sparer tid og kostnader. Muligheten for forvaltningen til selv å kunne reagere på overtredelser innenfor eget ansvarsområde, åpner for en raskere og mer effektiv reaksjon overfor den som bryter regelverket sammenlignet med straff. Det forhold at forvaltningen selv ilegger overtredelsesgebyr innebærer at behovet for å være pådriver overfor politi/påtalemyndighet bortfaller i disse tilfellene.

Behandlingen i forvaltningen vil dessuten normalt være mindre omfattende enn i strafferettsapparatet. Med den samme totale ressursinnsats fra samfunnets side kan man derfor følge opp og eventuelt sanksjonere flere overtredelser enn i dag, noe som vil måtte forventes å gi en preventiv effekt i form av økt etterlevelse. Kort tid mellom overtredelse og sanksjon er også viktig for sanksjonens preventive virkning. På ekomområdet er behovet for raskt å kunne reagere mot overtredelser, og der igjennom heve terskelen for senere overtredelser, et tungtveiende argument for å supplere dagens straffe- og reaksjonsmidler med overtredelsesgebyr. Tidsaspektet er dessuten av stor betydning for å kunne motvirke konkurranseskadelig atferd i saker hvor overtrederen har fordelen av at saken tar tid.

Også totalkostnadene reduseres som følge av at saken kan behandles i én etat (forvaltningen) istedenfor i to eller tre (forvaltningen, politiet/ påtalemyndigheten og eventuelt domstolene). Innføring av hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr vil innebære at sanksjonering av enkelte overtredelser flyttes fra politi/påtalemyndighet til forvaltningen. Det forventes i alle fall på kort sikt noe mer ressursbruk i Post- og teletilsynet og departementet ved oppfølging av et nytt sanksjonsmiddel i tillegg til straff. På noe lenger sikt forventes det imidlertid at overtredelsesgebyrets preventive effekt vil kunne gi administrative besparelser, både i form av et mer handlekraftig tilsyn, prosessuelle besparelser ved at en unngår dobbeltbehandling i forvaltning og domstol, samt at ordningen kan føre til at færre saker går til domstolen.

Videre forventes det at konkurransen mellom tilbyderne blir hardere og derigjennom at det vil være behov for et mer effektivt sanksjonsmiddel. Håndhevingen av plikter knyttet til tilbud av tjenester til allmennheten på ekomlovens område blir stadig mer lik den alminnelige konkurranseretten. Det taler for etablering av mer like sanksjonsmuligheter overfor disse lovbruddene. Et ytterligere moment som taler for innføring av overtredelsesgebyr er den faglige kompleksitet både teknisk og økonomisk tilknyttet saker om brudd på ekomloven. Dette tilsier at Post- og teletilsynet som fagmyndighet vil være godt egnet til å forfølge brudd på plikter og forbud. Departementet vil tilslutt peke på at det i en del tilfeller ikke vil være nødvendig med en så sterk reaksjon som straff.

Mot å innføre overtredelsesgebyr kan anføres faren for å overregulere markedet med henvisning bl.a. til at man allerede kan anvende tvangsmulkt og straff. Overregulering av markedet kan føre til at markedsaktørene gis færre insitamenter til å videreføre og bygge ut engasjementet sitt, samt at det blir mindre attraktivt for nye aktører å investere i markedet. Departementet er enig i at en overregulering av markedet ikke er ønskelig. Innføring av overtredelsesgebyr er imidlertid en måte å oppfylle allerede eksisterende plikter på, og vil ikke i seg selv etablere nye plikter for aktørene. Tvangsmulkt vil videre supplere overtredelsesgebyr, men ikke fylle behovet for en sanksjon av pønalt karakter rettet mot handlinger i fortiden. Selv om både overtredelsesgebyr og strafferettlig bot går ut på betaling av penger, vil oppfatningen av en mindre grad av stigmatisering tale for innføring av overtredelsesgebyr som et alternativt sanksjonsmiddel.

Den individuelle rettssikkerhet samt hensynet til et akseptabelt kontrollnivå vil også være aktuelle mothensyn. Videre bør det utvises forsiktighet med å gi forvaltningen en for vid og generell adgang til å utmåle gebyrer skjønnsmessig der hvor det kan dreie seg om store beløp. Departementet foreslår derfor å fastsette utmålingskriterier i forskrift.

### 2.3.3.3 Forholdet til Grunnloven § 96

Det har vært reist spørsmål om administrativt ilagte sanksjoner, som overtredelsesgebyr, vil være i strid med kravet i Grunnloven § 96 om at ingen må "straffes uten efter Dom". I dette ligger spørsmålet om alt som kan karakteriseres som "straff", alene kan ilegges av domstolene og dermed ikke av forvaltningen slik det foreslås for overtredelsesgebyr. Bestemmelsen anses som en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti og derav som en av bærebjelkene for en rettsstat som den norske. Spørsmålet om forholdet til Grunnloven § 96 er inngående drøftet i Sanksjonsutvalgets innstilling, se NOU 2003: 15, side 54 flg., hvor det også henvises til uttalelser fra Justisdepartementet i forbindelse med forslag om endringer av gebyrreglene i kringkastingsloven.<sup>3</sup>

Avgjørende for om det er akseptabelt å innføre overtredelsesgebyr i ekomloven i forhold til Grunnloven § 96, er om gebyret i realiteten kan anses som "straff" i Grunnlovens forstand. Begrepet "straff" er av Andenæs<sup>6</sup> definert slik:

"Straff er et onde som staten tilføyer en lovovertræder på grunn av lovovertrædelsen i den hensikt at han skal føle det som et onde."

Det er alminnelig antatt at denne definisjon også er dekkende for "straff" i Grunnlovens betydning.

Sanksjonsutvalget trekker i innstillingen frem momenter som vil være av betydning for om den enkelte hjemmel og den konkrete sak der sanksjonshjemmelen benyttes, vil være å anse som straff. Utvalget legger vekt på reaksjonens art, dvs. om det er en frihetsberøvende sanksjon eller ikke. Også reaksjonenes omfang, eksempelvis gebyrets størrelse, vil kunne være av betydning for om sanksjonen anses som straff. Videre er det relevant å se på hva slags overtredelse det er en reaksjon på og om rettssikkerhetsgarantiene i § 96 er ivaretatt, eksempelvis ved at det er gitt anledning til full prøvelsesrett. I rettspraksis er det også lagt vekt på lovgivers vurdering av om sanksjonen er å anse som straff eller ikke. Høyesterett har på denne bakgrunn akseptert administrativt ilagte sanksjoner med pønalt karakter.

Departementet viser til redegjørelsen ovenfor om behovet for innføring av overtredelsesgebyr og til punkt 3.3.4 om bestemmelsens nærmere innhold, herunder hvilke overtredelser som er omfattet. Videre vises det til at vedtak som ilegger overtredelsesgebyr etter forslaget skal kunne påklages så vel som bringes inn for de alminnelige domstoler med full prøvelsesrett. Forslaget går i så måte lenger enn blant annet konkurranseloven § 29 som ikke gir anledning til forvaltningsrettslig klage på vedtak om overtredelsesgebyr. Departementet viser også til den redegjørelse som er gitt ovenfor om behovet for overtredelsesgebyr for nærmere angitte overtredelser av ekomloven. Etter departementets vurdering av momentene angitt ovenfor går det foreslåtte overtredelsesgebyr klar av forbudet i Grunnloven § 96.

---

<sup>6</sup> Statsforfatningen i Norge, 8. utgave s. 348.

#### 2.3.3.4 *Forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)*

Det kan innledningsvis reises spørsmål om hvilke rettssubjekter som beskyttes av EMK. At fysiske personer er vernet er åpenbart. Det er også antatt av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen at også juridiske rettssubjekter kan inneha rettigheter som er nedfelt i EMK. Det har blant annet den følge at man i henhold til tilleggsprotokoll nummer 7 artikkel 4 nr. 1, ikke vil kunne bruke både straff og overtredelsesgebyr for samme forhold, da bruk av begge vil rammes av konvensjonens forbud mot "dobbelstraff".

Forbudet mot "dobbelstraff" er også et grunnleggende prinsipp etter norsk rett. At et rettssubjekt ikke skal være gjenstand for både overtredelsesgebyr og straff for samme handling er klart, dette selv om den sivilrettslige sanksjonen ikke er å betrakte som "straff" etter Grunnloven § 96. Etter Høyesteretts plenumsdom i Rt. 2002 s. 557 er det uten betydning hvorvidt den sivilrettslige eller strafferettslige sanksjonen ilegges først.

I og med at påtalemyndigheten og forvaltningen i stor utstrekning vil ha overlappende kompetanse til å forfølge et forhold med henholdsvis overtredelsesgebyr og straff, tilsier det en avklaring mellom de to instanser. Normalt vil ikke påtalemyndigheten etterforske saken uten forutgående initiativ fra Post- og teletilsynet eller departementet, men påtalemyndigheten kan i prinsippet innlede strafferettslig forfølgning selv om saken behandles hos forvaltningen. Det er heller ingen rettslige hinder for at forvaltningen fortsetter å behandle en sak etter at den er oversendt påtalemyndigheten.

Skjæringspunktet for vernet mot dobbelstraff inntreder ved vedtatt forelegg, eller dersom forelegget ikke vedtas, når dom faller i saken. Dersom påtalemyndigheten henlegger en sak, har forvaltningen fremdeles adgang til å forfølge saken sivilrettslig. Dersom påtalemyndigheten og forvaltningen behandler en sak parallelt, følger det av Høyesteretts dom i Rt. 1976 s. 1447 at når påtalemyndigheten har reist siktelse for overtredelse av ekomlovgivningen, må forvaltningens videre undersøkelser foretas i samsvar med straffeprosessloven.

EMK artikkel 6 nr. 1 legger også begrensninger på bruk av opplysninger som ikke er fremkommet frivillig, men fremskaffet ved bruk av tvang. I den utstrekning de aktuelle opplysningene kan utsette den som kravet retter seg mot for sanksjon eller straff, kan opplysninger fremskaffet på grunnlag av opplysningsplikt, ikke nyttes som bevis i sak om straff eller overtredelsesgebyr. Forvaltningen må ivareta de krav EMK og norsk lov for øvrig stiller til denne typen saker. Avgrensning av opplysningsplikten både overfor foretak og fysiske personer må finne sin avklaring gjennom Den europeiske menneskerettsdomstols og norsk rettspraksis. For nærmere redegjørelse om opplysningspliktens grenser (selvinkrimineringsvernet), vises til Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) punkt 9.2.1, s. 134 flg.

#### 2.3.3.5 *Overtredelsesgebyr på andre rettsområder*

Flere europeiske land i EU/EØS har lenge hatt kompetanse til å ilegge sivilrettslige bøter av betydelig størrelse. Stortinget vedtok i forbindelse med den nye konkurranseloven<sup>4</sup> en

---

<sup>4</sup> Lov 5. mars 2004 nr 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven). Loven trådte i kraft 1. mai 2004

hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr, jf. § 29. En viste til at hensynet til harmonisering med reglene i EU/EØS og mange andre lands sanksjoner ved brudd på konkurransereglene på dette området talte tungt for en styrket adgang til å sanksjonere foretak, herunder en strengere utmålingspraksis. Det ble lagt til grunn at Norge med dette ville følge utviklingen og sanksjonsnivået innenfor EU/EØS og andre europeiske land. Innen området for elektronisk kommunikasjon har man imidlertid i EU/EØS så langt ikke vedtatt noe felles regelverk som forutsetter gjennomføring og bruk av sivilrettslige sanksjoner.

Konkurranseloven § 29 fastsetter uttømmende hvilke pliktbrudd myndigheten kan sanksjonere med overtredelsesgebyr. Disse er i det vesentlige sammenfallende med de pliktbrudd som etter § 30 er gjort straffbare. Man har med det gitt Konkurransetilsynet adgang til på skjønnsmessig grunnlag å velge mellom selv å ilegge overtredelsesgebyr eller å anmelde og bidra overfor påtalemyndigheten til å sikre grunnlag for å anvende straff. Overtredelsesgebyr etter konkurranseloven kan bare rettes mot foretak, ikke fysiske personer. Pålegget gis av Konkurransetilsynet og kan ikke påklages. Overprøving vil eventuelt måtte foretas ved de alminnelige domstoler.

Også på flere andre rettsområder har man også valgt å foreslå hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr. Det vises til kringkastingsloven, jf. Ot.prp. nr. 76 (2004-2005) og ny bestemmelse i energiloven, jf. endringslov 19. desember 2003 nr. 131. Det foreligger videre en NOU 2005:14 "På rett kjøp", hvor det foreslås å innføre hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr på sjøfartsområdet. Børsloven har i flere år hatt en slik bestemmelse.

#### **2.3.3.6 Konklusjon**

For å gi signaler om at det ikke skal være lønnsomt å unnlate å stanse lovbrudd ved første påpeking fra myndighetenes side, eller unnlate å etterkomme pålegg, er det etter departementets syn behov for et nytt sanksjonsmiddel som overtredelsesgebyr. Det foreslås derfor å innføre en ny bestemmelse om overtredelsesgebyr i ekomloven.

### **2.3.4 Innhold i bestemmelser om overtredelsesgebyr**

#### **2.3.4.1 Overtredelser som foreslås å kunne bli møtt med overtredelsesgebyr**

Lov om elektronisk kommunikasjon med forskrifter stiller krav til en rekke ulike aktiviteter knyttet til elektronisk kommunikasjon. Den stiller krav forbundet med bygging, drift og tilgang av/til nett, til kvalifikasjoner for installatører og om autorisasjon for rett til å installere nett og utstyr. Videre oppstilles det en rekke krav om tilknyttet tilgang til nett, bruk av frekvenser samt krav i forbindelse med import og omsetning av utstyr. For tilbydere av tjenester stilles det også krav til at de skal informere allmennheten om sentrale vilkår for tjenester.

Kravene i loven, jf. eksemplene ovenfor, er både av teknisk, økonomisk og administrativ art og skal ivareta en rekke ulike hensyn. Noen plikter skal spesielt sikre hensynet til forbrukerne. Andre plikter skal sikre overordnede samfunnshensyn som effektiv utnyttelse av knappe ressurser til beste for alle eller sikre liv og helse for borgerne. Atter andre skal bidra til bærekraftig konkurranse mellom tilbydere av elektroniske kommunikasjonstjenester for å nå målet om gode, rimelige og fremtidsrettede tjenester.

Overtredelsesgebyr er et tyngende virkemiddel med et strafferettslig preg. Det er derfor viktig å angi helt konkret hvilke pliktbrudd som gir hjemmel for overtredelsesgebyr. Det foreslås derfor å angi hver bestemmelse i lov, og forskrift gitt med hjemmel i lov, der

brudd kan føre til overtredelsesgebyr. Det angis også når brudd på enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i lov kan sanksjoneres på denne måten. Nedenfor gis en oversikt over hovedinnholdet hva gjelder hvilke typer overtredelser som foreslås omfattet av bestemmelsen om overtredelsesgebyr. For en uttømmende opplisting vises det til merknader og utkast til lovbestemmelsen nedenfor.

Ikke alle pliktbrudd vil være like alvorlige. Ved brudd på bestemmelser som skal ivareta sikkerhet, liv og helse er det særlig viktig å sikre en effektiv håndheving. Flere av disse bestemmelsene er inntatt i lovens kapittel 2, "Generelle bestemmelser", hvorav overtredelse av de viktigste av disse foreslås underlagt overtredelsesgebyr. Dette gjelder eksempelvis kravet til måling og informasjon om kvalitet i § 2-2. Hensynet til privatliv og personlig integritet for den enkelte gjennom taushetspliktsbestemmelsen i § 2-9 foreslås også gitt et særlig vern. Også krav til kvalifikasjoner for de som foretar installasjon, vedlikehold mv. av nett eller utstyr jf. § 2-14 foreslås omfattet da bestemmelsen er sentral for å oppnå målet om gode, sikre nett og tjenester. Av samme grunn er også reglen om frekvenstillatelse i § 6-2 og nummerforvaltning i § 7-1, § 7-3 og § 7-4 foreslått tatt med. Videre er kravene som stilles til utarbeidelse og offentliggjøring av leveringsvilkår i § 2-4 omfattet da disse er viktige for å sikre transparens, og der i gjennom oppnåelse av ekomlovens formålsbestemmelse om gode og billige tjenester til brukerne gjennom blant annet bærekraftig konkurranse.

Sentrale er også bestemmelsene som skal sikre allmennheten eller andre tilbydere tilgang til nett og tjenester. Som følge av dette er de fleste av bestemmelsene i lovens kapittel 4 foreslått omfattet av bestemmelsen om overtredelsesgebyr. Dette gjelder blant annet § 4-1 og 4-3 om tilgang. Videre anses det også nødvendig å gi hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd påplikten etter § 4-2 tredje ledd til å dokumentere og begrunne avslag på anmodning om samtrafikk. Dette vil kunne gjelde både dersom plikten til å dokumentere og begrunne ikke blir oppfylt og dersom avlaget åpenbart ikke begrunner at anmodningen ikke var rimelig.

Også kravene etter § 4-4 om samlokalisering, § 4-5 om informasjons- og støttesystemer, § 4-6 om offentliggjøring og standardtilbud, § 4-7 om ikke-diskriminering, § 4-8 om regnskapsmessig skille, samt bestemmelsene i § 4-11 om fast forvalg og § 4-12 om overføringskapasitet foreslås omfattet av forslaget om overtredelsesgebyr. Pris- og regnskapsregulering i § 4-9 foreslås ikke tatt med, da overprising forutsettes å rammes av den foreslåtte bestemmelsen om tilbakebetaling, jf § 10-12. Tilbakebetalingskravet vil ikke være avhengig av utvist skyld. Bestemmelsen om tilbakebetaling antas derfor å være mer egnet i § 4-9 tilfeller.

Brudd på bestemmelsene som stiller krav tilknyttet innførsel, bruk og omsetning av utstyr etter lovens kapittel 8 er foreslått tatt med. Brudd vil her ofte være motivert ut fra ønske om stor økonomisk gevinst og hvor graden av utvist skyld vil kunne være kvalifisert. Kravene til å medvirke ved tilsyn i § 10-4, forskrifter om opplysningsplikt etter § 10-3 samt krav til å gi korrekte og fullstendige opplysninger er foreslått omfattet da overholdelse av det her nevnte er en forutsetning for at myndigheten skal kunne ivareta sine tilsynsoppgaver etter loven. Også enkelte andre forskriftsbestemmelser samt enkeltvedtak hjemlet i loven er inntatt i henholdsvis første ledd bokstav b og c i utkastet.

Ikke et hvert brudd på bestemmelsene vil være aktuelt å sanksjonere med overtredelsesgebyr. Prinsipielt vil imidlertid alle brudd på de oppregnede bestemmelser kunne rammes. Betydningen av plikten, hvilken skade bruddet har ført til, hvor prinsipielt



viktig det er å sikre at krav etterleves og hvor grovt bruddet er, vil være momenter i vurderingen av om det er aktuelt for myndigheten å bruke hjemmelen.

#### *2.3.4.2 Hvem skal kunne ilegges overtredelsesgebyr?*

På ekomområdet vil det mest praktiske i utgangspunktet være å rette et vedtak om overtredelsesgebyr mot et foretak, men vil det også kunne være behov for å ansvarliggjøre fysiske personer<sup>5</sup>. Det gjelder blant annet brudd på forbud mot omsetning av utstyr (særlig gjennom et økende salg over internett), omsetning av ulovlig utstyr og/eller unnlattelse av å rette seg etter pålegg fra Post- og teletilsynet om bruk av utstyr. Andre eksempler er installatører av nett og utstyr, radioamatører eller jaktlag som anvender PMR (Privat Mobil Radio), som bryter enkeltbestemmelser i ekomloven eller frekvenstillatelse gitt med hjemmel i loven. I slike tilfeller vil det kunne være behov for å pålegge overtredelsesgebyr overfor fysiske personer.

Selv om behovet for å sanksjonere i en del slike tilfelle vil kunne tilfredsstilles gjennom alminnelig straffeforfølgning, vil overtredelsesgebyr kunne være mer hensiktsmessig i enkelte tilfelle. En mulighet til å velge mellom straff og overtredelsesgebyr vil gi større fleksibilitet og samsvare bedre med hensynet til forholdsmessighet i reaksjon. Der en velger å rette gebyret mot en fysisk person fordrer dette naturligvis ivaretagelse av de hensyn til rettsikkerhet som gjør seg gjeldende i slike tilfeller. Blant annet tilsier hensynet til forholdsmessighet i reaksjonen gebyrer av en helt annen størrelsesorden når det er tale om fysiske personer. Disse hensyn vil bli nærmere behandlet i forbindelse med forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr.

Departementet foreslår etter en samlet vurdering å hjemle adgang til å ilegge overtredelsesgebyr både overfor foretak og fysiske personer utover kretsen av fysiske personer som "handler på vegne av foretaket", ved brudd på de relevante bestemmelser i ekomloven.

#### *2.3.4.3 Skyldkravet*

Forsettlige handlinger eller unnlattelser vil måtte omfattes. Spørsmålet er hvor den nedre grense skal trekkes vedrørende skyldkrav. I sjiktet under forsett ligger grov uaktsomhet, deretter lettere grader av uaktsomhet helt ned til objektive ansvarsformer. Et objektivi ansvar synes i utgangspunktet betenkelig ut fra et rettsikkerhetssynspunkt, selv om det har åpenbare bevismessige fordeler. På den annen side vil det ha klare bevismessige ulemper å legge terskelen så høyt at bare de grovt uaktsomme overtredelsene rammes. I den spesielle strafferetten er det etter hvert blitt hovedregelen at også uaktsomme handlinger er gjenstand for straff. Uaktsomhetskravet er også inngangsterskel for konkurranselovens regulering av overtredelsesgebyr. Sempel uaktsomhet er tilstrekkelig. Bestemmelsen om overtredelsesgebyr i energiloven og forslag til slik bestemmelse i ny sjølov, rammer også simpel uaktsomhet.

---

<sup>5</sup> Konkurranselovens bestemmelse om overtredelsesgebyr er begrenset til bare å omfatte foretak eller noen som handler på dennes vegne. Derimot omfatter straffebestemmelsen også fysiske personer. Ekomloven har på sin side plikt- og forbudsregler som dekker et langt videre spekter av handlingsnormer enn konkurranseloven.

Også på området for elektronisk kommunikasjon synes det mest nærliggende å ha mulighet til å trekke aktørene til ansvar også for simpelt uaktsomme handlinger. Om det vil bli ilagt overtredelsesgebyr i den enkelte sak, vil måtte bero på et skjønn hvor en rekke momenter, i tillegg til graden av utvist skyld, skal tas hensyn til. Se nærmere om dette under punktet om utmåling. Etter de alminnelige regler om ansvar for foretak, vil dette i så fall ramme tilfeller hvor foretaket eller en som har handlet på foretakets vegne har handlet uaktsomt.

#### **2.3.4.4 *Beviskravet***

Overtredelsesgebyr er en sivilrettslig sanksjon, hvor den klare hovedregel er at alminnelig sannsynlighetsovervekt er tilstrekkelig. Sanksjonens alvorlighet og likhet med straff kan derimot tilsi strengere krav til bevis. Dette er drøftet grundig i forarbeidene til den nye konkurranseloven, hvor Stortinget konkluderte med at alminnelig sannsynlighetsovervekt var tilstrekkelig, se blant annet Ot. prp. nr. 6 (2003-2004) kapittel 8.3.3 (s. 117 høyre spalte og kommentaren til § 29 s. 241 venstre spalte).

I straffeprosessen står hensynet til rettssikkerhet så sterkt at den klare hovedregel er at enhver rimelig og fornuftig tvil skal lede til frifinnelse. Rettssikkerhetshensyn veier normalt tyngst i saker om frihetsberøvelse, men bevisregelen gjelder også bøtestraff. Forskjellen mellom beviskravene i straffeprosessen og sivilretten er store. I og med sine strafferettslige karakteristika kan det argumenteres for at beviskravet bør være høyere enn 51 % sannsynlig for overtredelsesgebyr, spesielt i saker som gjelder store beløp.

På den annen side er det nettopp effektivitetshensyn som begrunner innføringen av sivilrettslige bøter på dette området. Strengt krav til bevisets styrke kan vanskeliggjøre håndhevelse av loven. Det fremheves videre at det i saker om overtredelse av ekomlovgivningen, vil samfunnet og forbrukernes interesse for riktig pris stå mot foretakenes interesse i ikke å bli bøtelagt for noe de ikke har gjort. Overtredelse av ekomlovgivningen vil ofte innebære at næringsdrivende beriker seg på samfunnets og forbrukernes bekostning. Behovet for å fravike alminnelig sivilprosessrettslige bevisregler avhenger av om en vurderer en feilaktig avgjørelse i den påståtte overtredersens disfavør som verre enn en feilaktig avgjørelse i forbrukernes og samfunnets disfavør.

Den fleksibilitet som er ment å ligge i dette sanksjonsmidlelet, de krav forvaltningsretten stiller og de muligheter som foreslås mht å angripe et vedtak om overtredelsesgebyr, gir god grunn til å anta at de avgjørelser som treffes bygger på et riktig faktum. Av rettssikkerhetshensyn finner departementet likevel på bakgrunn av ovenstående å foreslå at beviskravet bør være klar sannsynlighetsovervekt. Et slikt krav anses å være mer i tråd med uskyldpresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2.

#### **2.3.4.5 *Utmåling - Momenter og forskriftsbestemmelse***

I forslaget til lovttekst gis det en viss veiledning i hvilke momenter som skal vektlegges ved fastsetting av gebyret. Hensynene som er omtalt i lovforslaget er ikke ment å være uttømmende angitt. Ved fastsettelsen av gebyrets størrelse skal det særlig legges vekt på overtredelsens grovhet, overtredelsens varighet, utvist skyld og foretakets omsetning. Generelt bør det også legges vekt på overtredelsens virkninger i markedet og eventuell fortjeneste oppnådd ved overtredelsen.

Ved fastsettelse av overtredelsesgebyr som en etterfølgende reaksjon kan det være grunn til å ta hensyn til eventuelt innbetalt tvangsmulkt når en skal vurdere hva den ansvarlige har tjent på overtredelsen.

Departementet har funnet det hensiktsmessig å foreslå de videre utmålingskriterier fastsatt i forskrift.

I forskriften (jf vedlegg 2) foreslås det i samsvar med Sanksjonsutvalgets innstilling i NOU 2003:15 "Fra bot til bedring" å fastsette gebyrets maksimale størrelse etter en prosentsats av foretakets omsetning. Angivelse av overtredelsesgebyrets maksimale størrelse i forskriftsteksten er først og fremst begrunnet i hensynet til forutberegnlighet for overtrederen, og for å sette rammer for forvaltningens skjønn.

Forslaget følger et system der overtredelse av angitte bestemmelser kan medføre inntil 1 prosent av omsetningen i overtredelsesgebyr. Dette gjelder all overtredelse som er listet i ekomloven § 10-13. Det skal videre differensieres innenfor denne grensen, avhengig av konkrete vurderinger knyttet til ovennevnte kriterier (overtredelsens grovhet, overtredelsens varighet, utvist skyld og foretakets omsetning).

Videre definerer forslaget til forskrift også innholdet av omsetningskriteriet.

Departementet har når det gjelder overtredelsesgebyr i ekomloven langt på vei fulgt anbefalingen fra arbeidsgruppen som har utredet spørsmålet. I forslaget til forskrift er arbeidsgruppens anbefaling fulgt ett stykke på vei i det som nå foreslås som ny § 10-3 a. Arbeidsgruppen foreslo å differensiere utmålingen gjennom å legge opp til et system der overtredelse av nærmere angitte bestemmelser kunne medføre hhv. inntil 10 prosent og inntil 1 prosent av omsetningen i overtredelsesgebyr. Hvilke kategori som falt inn under 10 prosent hhv 1 prosent var gjort avhengig av hvilke bestemmelser i ekomlovgivningen som overtres. Bakgrunnen for dette var blant annet at enkelte overtredelser ansees mer kvalifiserende enn andre, herunder særlig forhold som knytter seg til tilgangsfplikt for foretak med sterk markedsstilling, brudd på sikkerhetsbestemmelser og taushetsplikt.

Arbeidsgruppen fremhevet også at en differensiering med opptil 10 prosent kan være ønskelig for å sikre en harmonisert behandling av brudd på konkurranserettslige bestemmelser, enten de fremgår av den generelle konkurranseretten eller særregulering. Der atferden vil være et brudd både på konkurranseretten og ekomloven, vil det kunne være spesielt uheldig om oppfølging av brudd på normer skal avhenge av hvilken regulering som har de strengeste sanksjonsmulighetene.

Departementet finner det ved innføringen av bestemmelse om overtredelsesgebyr mer riktig å foreslå ett lavere maksimalt utmålingsnivå, slik det nå legges opp til i forskriften § 10-3 a. Erfaring har vist at instanser som hittil har håndhevet tilsvarende ordninger oftest legger seg på under 1 % av omsetningen. Departementet har videre merket seg at overtredelsesgebyr opp mot 10 % innenfor denne sektoren kan resultere i svært høye beløp. Departementet finner på det nåværende tidspunkt det ikke formålstjenlig å foreslå en bestemmelse med en maksimalgrense som vanskelig kan sees at skulle benyttes i praksis. Dersom det skulle vise seg ved praktisering av bestemmelsen at ett nivå på opp mot 1 % blir for lavt, vil prosentsatsen eventuelt kunne høynest på et senere tidspunkt. Dette vil kunne gjøres av departementet ved forskriftsendring.

**Departementet ber særlig om innspill** til spørsmålet om en maksimalgrense for utmåling av overtredelsesgebyr.

#### 2.3.4.6 *Hvem skal ilegge overtredelsesgebyret og hvor kan dette påklages?*

Hensynet til mest mulig effektivt tilsyn og administrasjon tilsier at kompetansen til å sanksjonere følger tilsynskompetansen. Departementet anser det som mest hensiktsmessig at kompetansen til å treffe vedtak om overtredelsesgebyr legges til PT. Det er i denne forbindelse sentralt at det organ som skal fastsette administrative sanksjoner organiserer virksomheten slik at man har en stab som er egnet til behandling av slike saker. En løsning der kompetansen er lagt på tilsynsnivå, er også valgt i konkurranseloven og kringkastningsloven.

Bør et vedtak om overtredelsesgebyr kunne påklages i forvaltningsapparatet eller bør det gå direkte til domstolene? Da overtredelsesgebyr har en pønalt karakter og beløpsmessig vil kunne ligge høyt, må hensynet til rettsikkerhet veie tungt. Hensynet til effektivitet i saksgangen står også sentralt.

I konkurranseloven er den alminnelige klageadgangen avskåret, men domstolene har full prøvelsesrett. Det forhold at man får prøvet alle sider av saken ved domstolene og uten klageadgang, åpner for en effektiv og rettsikker løsning. En prøvning for de alminnelige domstoler krever imidlertid forholdsvis mye tid og penger før man har en rettskraftig avgjørelse på plass. Å opprettholde adgang til en klagebehandling i forvaltningsapparatet gir en mulighet til å velge en mindre kostbar løsning som kan gå raskere. En klage vil behandles av et organ med god kjennskap til saksområdet og vil kunne hindre en del saker å gå til domstolene. Vedtaket vil uansett kunne prøves av de alminnelige domstoler etter at klageadgangen er uttømt. Departementet foreslår etter en avveining av disse hensynene at enkeltvedtak om overtredelsesgebyr undergis den samme klageordning som andre enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i ekomloven. Det innebærer at Samferdselsdepartementet vil være klageinstans.

Verken den tidligere telelovgivningen eller den nye ekomloven stiller krav om at klageadgangen skal være uttømmende benyttet før søksmål kan tas ut. Departementet mener det ikke er grunn til å fastsette at klageadgangen skal utnyttes, før enkeltvedtak om overtredelsesgebyr kan bringes inn for domstolen, jf. tvistemålsloven § 437, jf. forvaltningsloven ny § 27 b. Det foreslås derfor ikke stilt et krav om dette i utkast til ny lovbestemmelse. Et vedtak vil derfor som hovedregel kunne prøves så snart det er fattet, med mindre det er inntatt søksmålsbegrensninger i vedtaket.

Det foreslås videre at domstolene skal kunne prøve alle sider av et vedtak om overtredelsesgebyr, med andre ord også forvaltningens skjønnsutøvelse og gebyret størrelse. Hensynet til rettsikkerhet veier tungt i slike saker og domstolene bør derfor kunne prøve alle sider av saken. Vedtak om overtredelsesgebyr har paralleller til strafferettslige bøter og er som sådan av en karakter som domstolene har god kompetanse til å vurdere. Det burde dermed ikke være betenkeligheter med å la domstolene kunne prøve selve vedtaket om overtredelsesgebyr fullt ut. Det presiseres imidlertid at domstolens prøvning av et eventuelt underliggende vedtak som er overtrådt, følger hovedregelen om begrenset prøvning.

#### 2.3.5 **Straff (§ 12-4)**

På bakgrunn av forslaget om innføring av overtredelsesgebyr, blir behovet for straff etter departementets oppfatning noe mindre. Departementet har vektlagt at straff først og fremst bør brukes ved brudd på regler som verner om viktige samfunnsmessige interesser. Sentrale momenter vil være handlingens art, hvor alvorlig den aktuelle overtredelse er,

handlingens omfang og virkninger, og om det foreligger gjentakelse av brudd på handlingsnormer. For eksempel bør ikke straff benyttes ved svært kortvarige brudd på reglene, med mindre brudd på reglene gjentar seg.

En bør ikke avskjære adgangen til å ilegge straff for de grove og alvorlige overtredelsene som i dag kan straffes med bøter og/eller fengsel. Departementet mener derfor at forslaget om overtredelsesgebyr bør innføres som et supplement til, og ikke til foretrengsel for, strafferettslige sanksjoner ved overtredelser av ekomloven. Det bør kunne foretas et valg i det enkelte tilfellet av hva som vil være mest hensiktsmessig reaksjonsform.

I NOU 2003:12 Ny konkurranselov foreslo utvalget at også simpelt uaktsomme overtredelser skal kunne sanksjoneres med straff. Det samme skyldkravet er fastsatt i gjeldende straffebestemmelse i ekomloven § 12-4. Imidlertid var ikke Arbeids- og administrasjonsdepartementet enig i utvalgets forslag, jf. Ot.prp. nr. 6 (2003-2004). Departementet mente at i simpel uaktsomhetstilfellene ville overtredelsesgebyr være et mer passende sanksjonsmiddel. Gjeldende konkurranselov § 30 omfatter derfor kun de grovt uaktsomme og de forsettelige overtredelser.

Samferdselsdepartementet mener imidlertid at en bør være tilbakeholdne med å høyne det alminnelige skyldkravet til grov uaktsomhet på ekomområdet. Det vil da måtte foretas vanskelige bevismessige vurderinger av om overtredere har utvist nok skyld til at det er aktuelt å anmelde. Det kan gi en utilsiktet tendens hos Post- og teletilsynet til å velge overtredelsesgebyr fremfor straff, for å sikre at det faktisk blir en reaksjon, selv om tilsynet mener det riktige vil være å anmelde og å straffe. Skjerping av det subjektive vilkår for straff i forhold til gjeldende bestemmelse vil dermed i større grad stimulere til bruk av administrativ sanksjon enn det innføringen av en slik hjemmel har til hensikt å gjøre. Dessuten kan simpel uaktsomhetstilfeller være klart straffverdige. Hensynet til en effektiv rettshåndhevelse tilsier da at også uaktsomme overtredelser bør være straffbare.

Gjeldende straffebestemmelse er generell, og rammer brudd på alle lovens bestemmelser. Det bør etter departementets syn i tråd med nyere praksis innen strafferetten utformes helt konkret hvilke brudd på handlingsnormer som er straffbare. Videre bør det lovfestes at også overtredelser av visse typer enkeltvedtak som fastsetter de aktuelle handlingsnormer i medhold av ekomloven, er straffbare. Departementet foreslår på denne bakgrunn å avgrense mulighet til å anvende straff til brudd på enkelte bestemmelser i ekomloven, slik som nedfelt i forslag til ny straffebestemmelse (første ledd bokstav a).

Dessuten foreslås det at overtredelse av enkelte forskriftshjemler i ekomloven (bokstav b) og overtredelse av visse typer enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i ekomloven (bokstav c) skal omfattes av straffebestemmelsen. I tillegg vil den som forsettlig eller uaktsomt gir uriktige eller ufullstendige opplysninger til myndigheten kunne bli møtt med straffereaksjon (bokstav d).

Bestemmelsens annet ledd om bruk av straff i inntil 3 år ved brudd på taushetsplikten i vinnings hensikt, er en videreføring av gjeldende rett. Imidlertid er brudd på § 2-9 foreslått gjort straffbar også for de uaktsomme overtredelser, jf. forslag til ny straffebestemmelse første ledd. Det vil si en endring av skyldkravet i forhold til dag, der kun de forsettlige eller grovt uaktsomme overtredelser av § 2-9 er straffbare.

Departementet understreker at bruk av straff som reaksjon må tilpasses til innholdet i den aktuelle regelen og hvor alvorlig overtredelsen er.

### 2.3.6 Tvangsmulkt (§ 10-7)

Tvangsmulkt kan ikke brukes som etterfølgende reaksjon på regelbrudd og har således ikke et pønalt formål. Tvangsmulkt knytter seg til plikter som ikke blir oppfylte eller vedtak/pålegg som ikke etterleves. Hensikten med tvangsmulkt er å tvinge frem særskilte handlinger eller å avslutte ulovlige forhold. Tvangsmulkt virker derfor kun fremover i tid, som et oppfyllellespress i forhold til fastsatte plikter eller pålegg.

Tvangsmulktbestemmelsens første ledd er en videreføring av gjeldende rett. Det vil ikke være nødvendig å påvise skyld for å ilegge tvangsmulkt, i motsetning til for overtredelsesgebyr og straff. Den ansvarlige bør få tid til å innrette seg i tråd med regelverket før tvangsmulkten begynner å løpe. Myndigheten vil kunne vurdere om det vil være rimelig å vedta tvangsmulkt i den enkelte sak. Manglende oppfyllelse av pålegg eller annen rettsstridig virksomhet vil derfor ikke automatisk føre til vedtak om tvangsmulkt.

I § 10-7 foreslår departementet tatt inn et nytt annet ledd første punktum om at myndigheten bestemmer når mulkten begynner å løpe. I gjeldende tvangsmulktbestemmelse er regelen at mulkten ikke begynner å løpe før etter at klagefristen er ute eller, dersom vedtaket påklages, først når klagen er endelig avgjort i forvaltningen. Departementet mener at gjeldende bestemmelse kan gi uheldige utslag ved at den ansvarlige gis incitament til å klage på vedtak om tvangsmulkt i treneringsøyemed. En konsekvens av gjeldende bestemmelse om tvangsmulkt er at myndigheten fratras kontroll over fastsettelse av tidspunkt for vedtakets ikrafttredelse. Dette kan virke til fordel for den som opptrer i strid med lov, forskrift eller enkeltvedtak. Det kan på den annen side tenkes tilfeller der det er hensiktsmessig å utsette iverksettingen av et vedtak om tvangsmulkt. I slike tilfeller mener departementet at det er tilstrekkelig å anvende den generelle hjemmelen i forvaltningsloven § 42 til å utsette iverksettingen av et vedtak.

Departementet mener det er behov for å kunne frafalle eller redusere påløpt mulkt, jf. forslag til bestemmelse annet ledd annet punktum. Det innebærer for eksempel at dersom det er aktuelt å anvende overtredelsesgebyr, og det allerede er påløpt/ilagt tvangsmulkt, kan det være rimelig grunn til at myndigheten frafaller kravet om mulkt helt eller delvis. Dette gir etter departementets vurdering også myndigheten tilstrekkelig handlingsrom for å kunne sikre at bruken av tvangsmulkt ikke får urimelige konsekvenser for den ansvarlige, selv om en ikke opererer med et skyldkrav.

Ved utmålingen av tvangsmulkt skal myndigheten ta utgangspunkt i hva den ansvarlige sparer ved ikke å oppfylle plikten til rett tid. Om en plikt ikke blir oppfylt til rett tid og tvangsmulkt ikke virker, kan myndigheten vurdere om en også vil ilegge et overtredelsesgebyr eller andre sanksjoner i de tilfeller der myndigheten har konstatert klare regelbrudd. Fordi en ikke regner tvangsmulkt som en sanksjon vil det ikke være brudd på forbudet mot dobbeltstraff i EMK å anvende denne reaksjonsformen sammen med andre sanksjonsformer. Myndigheten skal i ethvert tilfelle vurdere hva som er den mest effektive og best egnede reaksjonsformen.

### 3 Særlige mobilregulerte soner (§ 6-2 første ledd)

#### 3.1 Kort om lovforslaget

Samferdselsdepartementet foreslår å innta et hjemmelsgrunnlag i ekomloven som gir politiet en begrenset rett til å ta i bruk frekvenser som er tildelt andre dersom vilkårene for identifisering av kommunikasjonsanlegg ved bruk av teknisk utstyr etter straffeprosessloven foreligger. Videre foreslår Samferdselsdepartementet å innta et hjemmelsgrunnlag som gir myndighetene rett til å gi tillatelse til Forsvaret til bruk av frekvenser som allerede er tildelt andre.

#### 3.2 Bakgrunnen for forslaget

Ved lov 17. juni 2005 nr. 87 om endringer i straffeprosessloven og politiloven har politiet i straffeprosessloven § 216 b annet ledd bokstav c fått adgang til å foreta identifisering av mobiltelefoner og andre kommunikasjonsanlegg ved bruk av teknisk utstyr. Lovendringen gir retten på visse vilkår kompetanse til ved kjennelse å beslutte at politiet kan bruke peileutstyr for å identifisere mobiltelefoner som brukes innenfor et begrenset område, som for eksempel den mistenktes bosted eller arbeidssted. Etter at telefonen er identifisert, kan politiet starte prosessen som leder til alminnelig kommunikasjonsavlytting. Gjennomføring av lovendringen i straffeprosessloven forutsetter etablering av mobilregulerte soner. Mobilregulerte soner innebærer at mottaket og/eller sendingen av et radiosignal innenfor en avgrenset del av det elektromagnetiske frekvensspekteret og innenfor et bestemt geografisk område påvirkes av et annet radiosignal.

#### Figur 1 – Nærmere om ulike former for særlige mobilregulerte soner

Systematisk kan det være hensiktsmessig å skille mellom to ulike former for utstyr til å etablere mobilregulerte soner: 1. Jammere, og 2. Oppfangere

1) En jammer kan være en radiosender som sender ut et signal som interferer med mobilsignalet til en sluttbruker. Mobiltelefonen settes ut av spill på grunn av at den ikke lenger kan skille mellom signal fra operatørens nettverk og signalet fra jammeren. Jamming i frekvensbånd som brukes av offentlig mobilnett slår normalt ut all kommunikasjon innenfor et geografisk avgrenset område, det vil si at den skaper en mobilfri sone. De fleste jammere har begrenset nøyaktighet. Det innebærer at det lett kan oppstå situasjoner der mobilbrukere rammes også utenfor det geografiske området som er tilsiktet av den som jammer. Bruken av andre frekvenser kan også utsettes for interferens. Dette er et vesentlig problem med slike jammere.

2) Mobiltelefoner er utstyrt med digitale kjennetegn (såkalte IMEI- og IMSI-koder). Ved bruk av oppfangere etablerer man en falsk basestasjon som avslører mobiltelefonenes identitet og deretter "stjeler" mobiltelefonens kontakt med nettoperatørens basestasjon. De falske basestasjonene kan brukes til å blokkere tilgangen til mobilnettet for alle andre enn utvalgte mobiltelefoner. Et annet alternativ er at de lar alle utgående anrop bli blokkert med unntak av utgående anrop til nødnummer eller andre utvalgte numre. Aktive oppfangere gjør det også mulig å foreta avlytting. Oppfangere er vesentlig dyrere enn jammere.

Det er ikke bare identifiseringsformål som kan begrunne innføring av mobilregulerte soner. Den sterke veksten i bruk av mobiltelefon de senere årene har ført til at det fra tid til annen har blitt fremholdt at det bør iverksettes tiltak for å forhindre uønsket bruk av mobiltelefon. Samferdselsdepartementet er kjent med at det fra forskjellig hold har blitt gjort gjeldende behov for mobilregulerte soner i kinoer, sykehus, skoler, domstoler og fengsler.

Spørsmålet om hvorvidt særlige mobilregulerte soner kan etableres ble ikke vurdert ved utarbeidelsen av ekomloven. Så langt har det ikke blitt gitt frekvenstillatelse til etablering av slike mobilregulerte soner. Post- og teletilsynet har fulgt et prinsipp utledet av mange års forvaltningspraksis om at frekvenser som brukes til offentlige mobilkommunikasjonstjenester, ikke samtidig skal tildeles tredjeparter.

Ved etablering av særlige mobilregulerte soner, er det en risiko for at utstyret som brukes får utilsiktede virkninger, typisk at det virker utenfor det fysiske området som det er installert for å betjene. Det kan også i praksis være vanskelig å få klarlagt ansvarsforhold for feil og urettmessig bruk dersom frekvenser deles mellom flere brukere. Erfaringer med slikt utstyr er dessuten begrenset. Det er derfor vanskelig å overskue alle konsekvenser ved bruk av særlige mobilregulerte soner.

Behovene som har gjort seg gjeldende for særlige mobilregulerte soner, knytter seg i dag til et begrenset antall frekvensbånd og teknologier, først og fremst GSM-frekvenser. Særlige mobilregulerte soner som knytter seg til begrenset frekvensområde vil være et kostnadseffektivt tiltak i forhold til for eksempel etablering av fysiske hindre. Utviklingen går mot at stadig flere frekvenser og teknologier kan tilby trådløs toveis avansert kommunikasjon. Dersom de særlige mobilregulerte sonene kun omfatter enkelte frekvensbånd, for eksempel GSM-frekvenser, vil kriminelle kunne omgå sonene ved å bruke andre frekvensbånd. Det kan således legges til grunn at kostnadene ved å etablere effektive særlige mobilregulerte soner på lang sikt vil være større enn hva som er tilfelle i dag.

Det finnes en rekke alternative og mindre inngripende virkemidler for å hindre uønsket mobiltelefonbruk, blant annet fysisk skjerming og mobiltelefonforbud. Et annet alternativ mot uønsket mobilbruk er etablering av fysiske hindre. I fengsler kan dette gjøres ved å etablere rom med vegger av metallplater eller et finmasket metallnett. Bygninger kan i dag avskjermes mot mobilsignaler, for eksempel kinoer. Fysisk avskjerming er et tiltak som innehavere av eiendom fritt kan iverksette i kraft av sin eiendomsrett.

Departementet legger til grunn at alternative løsninger i de aller fleste situasjoner vil være tilstrekkelige for å hindre uønsket mobilbruk. Samferdselsdepartementet ser imidlertid at særlige mobilregulerte soner i enkelte tilfeller vil kunne være nødvendig for å ivareta viktige samfunnsinteresser. I tillegg til politiets behov for identifisering av kommunikasjonsanlegg, har Forsvaret identifisert et behov for slike mobilregulerte soner blant annet i forbindelse med øvelser.

På grunn av de viktige samfunnsmessige hensyn som særlige mobilregulerte soner skal ivareta, ser Samferdselsdepartementet det ikke som en hensiktsmessig løsning at Forsvaret og politiet skal være avhengig av frekvensinnehaverens samtykke til etablering av særlige mobilregulerte soner. Etter departementets syn bør det derfor inntas et eksplisitt lovgrunnlag i ekomloven som gir politiet og Forsvaret mulighet til begrenset bruk av frekvenser som er tildelt andre.

### **3.3 Beskrivelse av gjeldende rett**

De mest attraktive frekvensene, som bl.a. omfatter de som brukes til mobilkommunikasjon, tildeles i dag ofte ved auksjon. Brukerne av disse frekvensene har blitt pålagt å betale vederlag for bruken i form av avgifter. Dette, sammen med myndighetens forvaltningspraksis knyttet til at frekvenser som brukes til offentlig mobilkommunikasjonstjenester ikke tildeles og brukes av tredjeparter, har gitt dem



forventninger om at de kan utnytte frekvensene eksklusivt frem til tillatelsen løper ut på dato.

Etter Samferdselsdepartementets oppfatning er ekomloven ikke til hinder for at frekvensene også kan tildeles og brukes av tredjepart. Alle tillatelser har dessuten en klausul som sier at tillatelsene kan endres av myndighetene til skade for innehaveren. Det er derfor trolig ikke strengt nødvendig med lovendring dersom tredjeparter gis anledning til å benytte allerede tildelte frekvenser. Spørsmålet om innføring av særlige mobilregulerte soner er imidlertid av prinsipiell og telepolitisk betydning. Dette taler etter Samferdselsdepartementets oppfatning for at en innføring av slike mobilregulerte soner bør synliggjøres ved en lovendring i ekomloven.

Tillatelsene som er gitt til bruk av frekvenser som brukes til offentlig mobilkommunikasjonstjenester har vilkår om at nettverkene skal gi en viss geografisk og/eller befolkningsmessig dekning. Det stilles også krav om at brukerne innenfor dekningsområdet alltid skal ha tilgang til å ringe nødnummer. Krav til dekning og mulighet for nødanrop er viktige telepolitiske prinsipper som setter begrensninger i adgangen til å etablere særlige mobilregulerte soner.

Også lovgivningen om teleteknisk utstyr (forskrift 20. juni 2000 nr. 628 om EØS-krav til radio- og teleterminalutstyr) begrenser adgangen til bruk og omsetting av utstyr for å etablere særlige mobilregulerte soner. Begrensningene gjelder imidlertid ikke for utstyr som utelukkende brukes for å ivareta rikets eller annen offentlig sikkerhet, bruk av Forsvaret eller på strafferettens område.

### **3.4 Rettstilstanden i andre land**

Erfaringer med bruk av særlige mobilregulerte soner i andre land er begrensede. Gjennomgående er det skepsis mot etablering av slike soner, både ved bruk av jammere og oppfangere (om skillet mellom jammere og oppfangere, se figur 1 ovenfor). Frankrike har, som det første landet i Europa, tillatt bruk av oppfangere som medfører at mobiltelefoner ikke virker i kinoer, konsertsaler, teatre eller i operaer. Et grunnvilkår er at muligheten til nødanrop ivaretas. Sverige har i utgangspunkt et generelt forbud mot bruk av mobilregulerte soner, men har nylig godtatt begrenset bruk av jammere i fengsler. Det svenske forsvaret har også fått en generell tillatelse til bruk av utstyret. Irland godtar at tilbydere installerer oppfangere som en del av det eksisterende nettet på forespørsel fra tredjeparter. Installasjonene er basert på kommersielle ordninger mellom partene. Kravet er at utstyret kan gjenkjenne nødnumre eller en liste over godkjente numre. Etter hva Post- og teletilsynet har opplyst, tillater også Tsjekkia, Estland, Nederland, Portugal og Storbritannia bruk av oppfangere på særlige vilkår.

### **3.5 Nærmere om lovforslaget**

Det finnes andre og mindre inngripende virkemidler mot uønsket mobilbruk enn mobilregulerte soner. Ett alternativ er mobiltelefonforbud, som allerede er innført på en rekke områder. Det mildeste form for forbud er å henstille, muntlig eller skriftlig, om ikke å bruke mobiltelefon. Virkemidlet kan om nødvendig skjerpes ved at overtredelse av forbudet sanksjoneres, for eksempel ved at den som bryter forbudet må forlate området. Eventuelt kan mobilbruk forbys ved lov. Et eksempel på dette er forbudet i veitrafikklovgivningen mot bruk av håndholdt mobiltelefon under kjøring.

Samferdselsdepartementet foreslår å innta et hjemmelsgrunnlag i ekomloven som gir politiet rett til å ta i bruk frekvenser som er tildelt andre dersom vilkårene for identifisering av kommunikasjonsanlegg ved bruk av teknisk utstyr etter straffeprosessloven § 216 b annet ledd bokstav c foreligger. Den foreslåtte bestemmelsen gir rettsgrunnlag for politiet å ta i bruk identifisering av kommunikasjonsanlegg som ny etterforskningsmetode gjennom tilrettelegging for frekvensbruk.

Samferdselsdepartementet foreslår også å innta et hjemmelsgrunnlag som gir myndighetene rett til å gi tillatelse til Forsvaret til etablering og bruk av særlige mobilregulerte soner. Da en slik tillatelse må anses som et inngrep i eksisterende tillatelse må Forsvarets adgang begrenses mest mulig. Tillatelser må som hovedregel bare kunne gis i tilknytning til øvelser, og bare for en nærmere avgrenset periode.

Bruk av utstyr for å etablere særlige mobilregulerte soner vil kunne påvirke dekningsgraden, sikkerheten og stabiliteten i nettene samt sluttbrukernes mulighet til å motta og foreta viktige anrop. Det er derfor viktig at ekommyndigheten til enhver tid er oppdatert om den faktiske etableringen av slike soner. På denne bakgrunn foreslås det å stille krav om at politiet skal varsle Post- og teletilsynet så snart som mulig etter at frekvensen er tatt i bruk. For Forsvaret legges det opp til at det ved praktiseringen av bestemmelsen gis enkelttillatelser til etablering av særlige mobilregulerte soner.

Samferdselsdepartementet legger opp til at Post- og teletilsynet årlig skal utarbeide en oversikt over bruken av slike mobilregulerte soner. Denne oversikten skal være offentlig.

Samferdselsdepartementet har vurdert om bruken av utstyr kan kontrolleres i ettertid, for eksempel ved krav om loggføring og/eller etterfølgende rapportering. Per i dag synes det å være vanskelig å etablere tilfredsstillende rutiner for å kontrollere den faktiske bruken av slikt utstyr. Samferdselsdepartementet foreslår derfor ikke innført krav om loggføring eller rapporteringsplikt på de nåværende tidspunkt. Det legges imidlertid opp til at det kan pålegges slike plikter i forskrift på et senere tidspunkt dersom det skulle være nødvendig.

Etter straffeprosessloven § 216i skal alle bevare taushet om at det er begjært eller besluttet kommunikasjonskontroll i en sak, og om opplysninger som fremkommer ved kontrollen. For at gjennomføringen av avgjørelser etter straffeprosessloven skal fungere etter sin hensikt, er det ikke hensiktsmessig å gi Post- og teletilsynet rett eller plikt til å varsle frekvensinnehaverne om at særlige mobilregulerte soner er blitt etablert i hvert enkelt tilfelle.

Etter Samferdselsdepartementets syn er det i utgangspunktet naturlig å anse tillatelse til Forsvaret til bruk av samme frekvenser som tredjepart som et inngrep i tredjeparts rettighet, slik at forvaltningslovens regler om vedtak gjelder for slike vedtak som fattes av myndigheten. På bakgrunn av tidligere praksis fra Post- og teletilsynet, legges det til grunn at det vil kunne bli behov for lukket behandling i myndigheten av søknader fra Forsvaret. Dette vil bero på myndighetens skjønn i hvert enkelte tilfelle. Lukket behandling vil innebære at klagesaksbehandlingen unntas offentlighet etter offentlighetsloven, og at det gjøres unntak fra blant annet forvaltningslovens regler om partsinnsyn begrunnet i hensynet til rikets sikkerhet og landets forsvar.

I et lengre perspektiv er det viktig at bruken av særlige mobilregulerte soner ikke får urimelige konsekvenser for frekvensinnehaverne og sluttbrukerne, og at eventuelle uheldige sider ved etablering av mobilregulerte soner så langt som mulig avhjelpes. Hjemmelen for etablering av særlige mobilregulerte soner er derfor avgrenset til Forsvaret

og Politiet som klart har identifisert et behov for en slik hjemmel. Før virkeområdet eventuelt utvides, bør erfaringene med særlige mobilregulerte soner evalueres.

Virksomheten til Post- og teletilsynet skal i samsvar med vedtak i Stortinget være selvfinansiert. Gebyrene skal dekke kostnadene med den delen av forvaltningsvirksomheten som Post- og teletilsynet utøver. Samferdselsdepartementet legger opp til at politiet og Forsvaret ikke skal betale gebyr for frekvenstillatelsen til Post- og teletilsynet etter forskrift om gebyr til Post- og teletilsynet. Myndighetens kostnader vil således måtte bli dekket av tilbydere av elektroniske nett- og tjenester.

## **4 Bredbåndstelefon**

### **4.1 Kort om lovforslaget**

Samferdselsdepartementet har vurdert bredbåndstelefon opp mot behovet for endringer i ekomlovgivningen. Departementets foreløpige konklusjon er at dagens regelverk er godt tilpasset til å regulere også bredbåndstelefon. Det er således etter departementets oppfatning ikke på det nåværende tidspunkt nødvendig eller ønskelig å gjøre store endringer i ekomregelverket på grunn av framveksten av bredbåndstelefon.

Den markedsmessige og teknologiske utviklingen gir grunnlag for utvikling av et stort antall nye tjenester over trådløse og faste bredbåndsfornbindelser.

Samferdselsdepartementet ser det som sannsynlig at det vil kunne oppstå tvil om noen av disse tjenestene skal anses for å være en "elektronisk kommunikasjonstjeneste", og om tilbyderen av tjenesten således vil bli underlagt de forpliktelser og rettigheter som gjelder for tilbydere av elektroniske kommunikasjonstjenester. For å unngå overregulering, og av hensynet til forutsigbarhet for tilbydere og forbrukere, ønsker Samferdselsdepartementet at det tas inn en hjemmel som gir departementet anledning til å unnta visse tjenester fra regelverket for elektronisk kommunikasjon ved forskrift eller enkeltvedtak. Endringen foreslås inntatt ved å endre § 1-2 om lovens virkeområde, se nærmere omtale nedenfor.

### **4.2 Bakgrunn for lovforslaget**

Bredbåndstelefon i sluttbrukermarkedet er i kraftig vekst i Norge. Bredbåndstelefon er i ferd med å bli et produkt for massemarkedet. Ved årsskiftet 2005/2006 hadde over 175.000 nordmenn skaffet seg bredbåndstelefon og veksten har fortsatt utover våren. Mange velger å gå over fra vanlig fasttelefon til bredbåndstelefon. Markedet og teknologien er i rask utvikling og dagens telefonsystemer er inne i en endringsprosess. På grunn av denne utviklingen er det etter departementets oppfatning et behov for å foreta en vurdering av behovet for endringer i ekomloven med hensyn til bredbåndstelefon.

Bredbåndstelefon innebærer en endring i hvordan telefonitjenesten blir produsert. Enkelt fremstilt kan en si at telefonsystemer tidligere var avhengige av at det fysisk ble opprettet en dedikert linje mellom to brukere som ønsket å snakke sammen. For å formidle en samtale måtte det settes opp en rekke koblingssentraler og tilstrekkelig med linjer. Sentralene har senere blitt automatisert og digitalisert, men en samtale er fortsatt avhengig av en tilbyder som setter opp samtalen for brukerne. Betegnelsen tradisjonell telefon

brukes i det følgende som fellesbetegnelse for de vanlige formene for telefoni (PSTN/ISDN- og mobiltelefoni).

En bredbåndssamtale kommer i stand ved et oppslag i et sentralt register som gir avsenderen beskjed om hvor samtalen skal rutes for å komme frem til mottagerens telefon. Etter at oppslaget er gjort, sendes samtalen over internettservere uten å gå veien via en tradisjonell telesentral eller lignende. Med bredbåndstelefoni endres derfor måten en telefonsamtale produseres på. Et fellestrekk for de ulike løsninger for bredbåndstelefoni er at en i mindre grad er avhengig av en tilbyder til å sette opp samtalen. Mange av dagens tilbud om bredbåndstelefoni til slutt kunder baserer seg på en tilbyder med egen infrastruktur og som på dette punktet fungerer på samme måte som øvrige telefonitjenester. Det finnes også bredbåndstelefontilbud hvor programvaren som etablerer og gjennomfører samtalen ligger på den enkeltes datamaskin, og samtalen kan settes opp uten hjelp av en egen tilbyder.

Departementet ønsker å legge til rette for at tilbydere av bredbåndstelefoni skal få mulighet til å utvikle tjenestene sine til det beste for brukerne. Erfaringene fra fremveksten av lignende produkter og tjenester viser at en stor del av den norske befolkningen er interessert i å ta i bruk nye tjenester og treffer egne valg basert på informasjonen som er tilgjengelig i markedet. Denne utviklingen er gunstig for norsk næringsliv og forbrukere. Samtidig må det tas tilstrekkelig hensyn til at telefoni er en samfunnskritisk tjeneste som skal være robust og ha en tilfredsstillende kvalitet. Tradisjonell telefoni er etter hvert utviklet til å levere for eksempel opprinnelsesmarkering, tilgang til nødnummer og en stor grad av oppetid. Dette er egenskaper som er viktige for et moderne samfunn, og som brukerne gjerne tar for gitt at en telefonitjeneste kan levere.

#### **4.3 Beskrivelse av gjeldende rett**

For å kunne regulere bredbåndstelefoni etter ekomloven, må det tas stilling til om tjenesten faller inn under lovens virkeområde. Post- og teletilsynet har tidligere, senest i prinsippnotat av 14. juni 2006, vurdert ekomlovens anvendelse på bredbåndstelefoni. Tilsynet har bygget på en inndeling av bredbåndstelefoni i tre kategorier:

- Kategori 1 er bredbåndstelefontiløsninger som ikke er tilrettelagt for alle-til-alle-kommunikasjon. Dette vil si at det ikke er mulig å anrope en bruker av tradisjonelle telefontjenester via slike løsninger.
- Kategori 2 er bredbåndstelefoni som delvis er tilrettelagt for alle-til-alle-kommunikasjon. Dette innebærer at det er mulig enten å motta samtaler fra brukere av tradisjonelle telefonitjenester, eller å anrope slike brukere.
- Kategori 3 er bredbåndstelefontiløsninger som er tilrettelagt for alle-til-alle-kommunikasjon. Det vil si at det er mulig å både motta samtaler fra og anrope brukere av tradisjonelle telefontjenester.

Post- og teletilsynet har vist til at bredbåndstelefoni kategori 1 omfatter et vidt spekter av ulike tjenester i sterk teknologisk utvikling, og at den regulatoriske tilstanden for denne type bredbåndstelefoni er uklar innenfor EU. Tilsynet mener derfor at det på nåværende tidspunkt ikke er hensiktsmessig å konkludere generelt i forhold til om bredbåndstelefoni

av kategori 1 er elektronisk kommunikasjonstjenester eller ikke. Dette må vurderes konkret i forhold til den enkelte tjeneste.

For bredbåndstelefonikategori 2 konkluderer Post- og teletilsynet med at denne kategorien er en elektronisk kommunikasjonstjeneste. Slike tjenester vil videre anses som offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste forutsatt at de er tilgjengelige for allmennheten eller beregnet til bruk for allmennheten. Samtlige av ekomlovens og tilhørende forskrifters bestemmelser som relaterer seg til elektroniske kommunikasjonstjenester og offentlige elektroniske kommunikasjonstjenester får anvendelse for bredbåndstelefonikategori 2.

For bredbåndstelefonikategori 3 har Post- og teletilsynet lagt til grunn at denne form for bredbåndstelefonikategori 3 anses å være en offentlig telefontjeneste. Dette er bredbåndstelefonikategori 3 som per i dag muliggjør samtaler med telenettet. De fleste former for bredbåndstelefonikategori 3 som tilbys i det norske markedet per i dag faller innenfor kategori 3. Post- og teletilsynet har lagt til grunn at de krav som stilles til offentlig telefontjeneste som utgangspunkt gjelder også for bredbåndstelefonikategori 3, med visse tidsbegrensede unntak.

For offentlige telefontjenester, er det i dag etter ekomloven et krav om at tilbyder skal gi sikker lokalisering av nødanrop (opprinnelsesmarkering). For bredbåndstelefonikategori 3 som åpner for nomadisk bruk, byr det på betydelige utfordringer å gi sikker lokalisering av nødanrop. Post- og teletilsynet har gitt midlertidige unntak fra denne plikten. Dispensasjonene er imidlertid gitt på strenge vilkår. Tilbyderne må registrere kundenes hjemmeadresser og formidle disse til nødetatene. Tilbyderne forplikter seg også til på en klar og entydig måte å informere potensielle sluttbrukere om risikoen ved nomadisk utnyttelse av tjenesten. Dispensasjon har heller ikke blitt gitt med mindre den aktuelle tilbyderen kan vise til at det arbeides konkret med å overvinne utfordringene som knytter seg til lokalisering av nødanrop ved nomadisk utnyttelse av bredbåndstelefonikategori 3.

#### **4.4 Rettstilstanden i andre land**

Utviklingen av bredbåndstelefonikategori 3 er i stor grad internasjonal. For blant annet å sikre forutsigbarhet for tilbyderne og brukerne, er det viktig å ta hensyn til hvordan bredbåndstelefonikategori 3 reguleres i andre land. Harmoniserte regulatoriske løsninger vil også være viktig for å sikre like rammevilkår mellom tilbyderne i et marked med stor grad av konkurranse. Departementet viser også til at det vil kunne være vanskelig å håndheve effektivt særegne nasjonale regler overfor utenlandske tilbydere. Særlig vil dette kunne gjøre seg gjeldende i de tilfeller hvor tjenesten tilbys og kjøpes over Internett.

Det pågår et betydelig arbeid i mange land vedrørende regulering av bredbåndstelefonikategori 3. De fleste land det er aktuelt å sammenligne oss med synes å tilnærme seg problemstillingen på et overordnet nivå. Det er gjennomgående enighet om at man skal være varsom ved reguleringen av bredbåndstelefonikategori 3. For streng regulering kan motvirke de positive konsekvensene av bredbåndstelefonikategori 3, som lavere priser, tjenesteutvikling og økt konkurranse på markedet for elektronisk kommunikasjon. På den annen side er det blitt påpekt at det kan være risikabelt å gi for stort spillerom til bredbåndstilbyderne, ut fra hensynet til forbrukerne og deres forventninger om tjenestekvalitet.

Det synes å være et behov for en nærmere klargjøring av hvordan regelverket om elektronisk kommunikasjon skal anvendes på bredbåndstelefonikategori 3. Det synes også å være enighet om at denne klargjøringen bør skje gjennom internasjonalt samarbeid. Temaet står på agendaen for den pågående gjennomgangen av regelverket for elektronisk

kommunikasjon som foretas i regi av EU-kommisjonen for øyeblikket. EU-kommisjonen har imidlertid ikke gitt konkrete signaler for hvordan bredbåndstelefoner vil bli regulert i fremtiden. Utformingen av det norske regelverket, og praktiseringen av dette, vil måtte ta hensyn til den regelverksutvikling som vil skje internasjonalt på dette området i tiden fremover. Eventuelle lovendringer vil således kunne bli foreslått ved en senere lovrevisjon.

#### **4.5 Nærmere om lovforslaget**

I den grad bredbåndstelefoner erstatter tradisjonell telefoner har tjenesten stor samfunnsmessig interesse. Telefonitjenesten har en del egenskaper som folk har lært seg å ta for gitt. Som utgangspunkt bør derfor tilbyderne av bredbåndstelefoner som legger til rette for alle-til-alle kommunikasjon oppfylle de vilkår som i dag stilles til tilbydere av offentlig telefontjeneste, herunder opprinnelsesmarkering, tilgang til nødnummer og tilrettelegging for kommunikasjonskontroll.

##### *Kvalitet*

I undersøkelser Post- og teletilsynet har fått gjennomført, går det frem at flertallet av brukerne av bredbåndstelefoner er tilfreds med tjenestekvaliteten og at tilbyderne gir god informasjon om egenskapene ved sine tjenester. Imidlertid fremgår det også at oppsettstiden kan være vesentlig lengre, talekvaliteten kan være noe redusert og at tilbudet av tilleggstjenester varierer. Departementet mener at det er viktig at lovverket gir mulighet til å sette krav til kvaliteten ved tjenesten.

Ekomloven § 2-2 gir myndigheten hjemmel til i forskrift å pålegge hvilke kvalitetsparametere som skal måles, hvilke opplysninger som skal offentliggjøres, i hvilken form og hvordan dette skal skje. I merknaden til § 2-2 vises det til at det er retningslinjer utarbeidet av organisasjonen ETSI (som er det europeiske standardiseringsorganet på området for elektronisk kommunikasjon) som kan legges til grunn for slike krav. Departementet legger til grunn at forskriftshjemmelen i annet ledd gir hjemmel til i forskrift å evt. fastsette andre kvalitetsmål i forbindelse med bredbåndstelefoner, dersom dette skulle være ønskelig. Dette gjelder alle former for bredbåndstelefoner. Følgelig er det ikke behov for endringer i ekomloven § 2-2.

Videre gir ekomloven § 2-3 myndigheten kompetanse til å stille krav til nett, tjenester tilhørende utstyr og installasjoner. Krav etter bestemmelsen kan pålegges for blant annet å sikre et minimumsnivå på nett og tjenester. Slike krav kan også bli gjort gjeldende for bredbåndstelefontjenesten.

##### *Opprinnelsesmarkering*

Alle tilbydere av offentlig telefontjeneste har etter ekomloven plikt til å formidle anrop til nødnummer. Slike anrop skal formidles vederlagsfritt for sluttbruker. Anrop til nødnummer skal skje på en slik måte at nødmeldesentralen også mottar informasjon om telefonnummer, adresse (fasttelefon) eller geografisk område (mobiltelefon) som det ringes fra. Plikten til opprinnelsesmarkering skal bidra til at nødmeldesentralen kan dirigere hjelp til korrekt adresse, selv om den som ringer ikke er i stand til å gi denne informasjonen selv.

Som nevnt ovenfor, har Post- og teletilsynet gitt midlertidige unntak fra kravet om opprinnelsesmarkering. Et varig unntak fra kravet om opprinnelsesmarkering vil kreve endring i ekomloven. Gitt de viktige hensyn som kravet skal ivareta, er det etter

Samferdselsdepartementets oppfatning ikke ønskelig at det gis varige unntak fra plikten om opprinnelsesmarkering. Samferdselsdepartementet legger til grunn at tilbyderne arbeider aktivt for å få på plass løsninger på lokaliseringsproblematikken innenfor de tidsfrister som settes av Post- og teletilsynet.

#### *Forslag til hjemmel for å unnta visse typer tjenester fra ekomlovgivningen*

Markedet for bredbåndstelefonti omfatter et vidt spekter av ulike tjenester i sterk teknologisk utvikling. Etter Samferdselsdepartementets oppfatning må vurderingen av om en tjeneste faller inn under regelverket for elektronisk kommunikasjon som utgangspunkt avgjøres på bakgrunn av en konkret vurdering av tjenestens karakter. Dersom en tjeneste må anses for å være en elektronisk kommunikasjonstjeneste, må utgangspunktet være at de rettigheter og forpliktelser som gjelder for tilbud av slike tjenester kommer til anvendelse. Samferdselsdepartementet holder det imidlertid som sannsynlig at det kan være tjenester som, i tillegg til å være en elektronisk kommunikasjonstjeneste, likevel ikke bør reguleres av regelverket om elektronisk kommunikasjon. Dette kan være tilfelle der tjenesten i tilfredsstillende grad er regulert av andre regelverk, for eksempel e-handelsregelverket.

Hensynet til forutsigbarhet for forbrukere og næringsliv, kan tale for at grensen mellom tjenester som faller innenfor og utenfor regelverket avklares ved forskrift eller enkeltvedtak. Samferdselsdepartementet foreslår at ekomloven § 1-2 om lovens virkeområde endres, ved at det inntas en hjemmel som gir Kongen mulighet til ved forskrift eller enkeltvedtak å unnta visse tjenester/tjenestekategorier fra regelverket for elektronisk kommunikasjon. Kongens myndighet forutsettes delegert til departementet.

En slik hjemmel vil for eksempel kunne være aktuell å anvende på tjenester der hovedelementet i tjenesten ikke er elektronisk kommunikasjon. Programmer for overføring av tale i en lukket brukergruppe er ofte en integrert del av spill over internett, nettpratjtjenester, markedsplasser med mer. En dispensasjonshjemmel vil blant annet kunne være aktuell i forhold til slike tjenester.

## **5 ENUM (databaseløsninger som oversetter telefonnumre til Internettdomenenavn) (§ 7-1 annet ledd)**

### **5.1 Kort om lovforslaget**

Det foreslås en mindre lovendring med sikte på å presisere at myndigheten også på området for nummer, navn og adresser kan sette ut oppgaver som ikke faller innunder forvaltningens kjerneområde, til private i tillegg til andre myndighetsorganer.

Formålet med dette er blant annet å kunne tilrettelegge for introduksjon av ENUM på kommersiell basis for å bidra til innovasjon, herunder nye elektroniske kommunikasjonstjenester. Tilrettelegging av rask og effektiv implementering av ENUM i det norske markedet, kan bidra til verdiskapning og bedre og billigere tjenester for brukerne.

## 5.2 Beskrivelse av gjeldende rett

Post- og teletilsynet kan etter ekomloven fastsette planer for navn og adresser for elektroniske kommunikasjonsnett og – tjenester, samt gi forskrifter og tillatelser til bruk av ressursene. Videre kan tilsynet gi pålegg om bruk av databaser som anvender nummer, navn eller adresser, samt fastsette nærmere forskrifter om dette. I Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) er det presisert at tilsynets kompetanse også omfatter databaseløsninger som oversetter telefonnumre til Internettdomenenavn (ENUM)<sup>7</sup>. Post- og teletilsynet har så langt ikke brukt sin kompetanse til å gi slikt pålegg i forhold til ENUM, men det er gitt prøvetillatelse for bruk av ENUM. Ved vedtakelsen av ekomloven var arbeidet med ENUM kommet svært kort. Det er derfor behov for å foreta enkelte presiseringer.

## 5.3 Bakgrunn for lovforslaget

Bakgrunnen for lovforslaget er ønske om å tilrettelegge for kommersiell bruk av ENUM eller lignende standarder. ENUM er et databasesystem som kan legge til rette for en mer effektiv form for samtrafikk mellom forskjellige typer for elektronisk kommunikasjon. ENUM vil også kunne ha betydning for prisstrukturen i det elektroniske kommunikasjonsmarkedet gjennom en tilrettelegging for større bruk av bredbåndstelefoner og dermed billigere kommunikasjonstjenester. En introduksjon av ENUM vil kunne bidra til innovasjon, herunder nye elektroniske kommunikasjonstjenester.

### *Hva er ENUM?*

Med ENUM (Eletronic NUmber Mapping) forstås i dag et system for oversettelse av telefonnummer til domenenavn etter internettprotokollen RFC 3761. Dette er en av mange internettprotokoller som danner den tekniske standarden for dagens Internett. ENUM muliggjør en oversettelse av et telefonnummer i den nasjonale nummerplanen for telefon m.m. (E.164) til et domenenavn under toppdomenet e164.arpa. For norske telefonnummer etter den nasjonale nummerplanen benyttes således underdomenet 7.4.e164.arpa. Følgende oversettes telefonnummeret +47 22 82 46 00 til domenenavnet 0.0.6.4.2.8.2.2.7.4.e164.arpa. ENUM baserer seg på bruk av den eksisterende DNS (Domain Name System)-teknologien med dns-servere som muliggjør oppslag om tilgjengelige tjenester. Ved oppslag i DNS-serveren for ENUM (også kalt ENUM-databasen), vil det oversatte telefonnummeret kunne gi svar på hvilke tjenester som er knyttet opp mot det angitte telefonnummeret som er oversatt til et domenenavn i serveren.

Historisk sett var et av formålene med ENUM å fremme sameksistens mellom tradisjonell taletelefoni (PSTN) og bredbåndstelefoner, ved at det dermed skulle bli lettere å sette opp samtaler mellom to nett ved bruk av dagens telefonnummer.

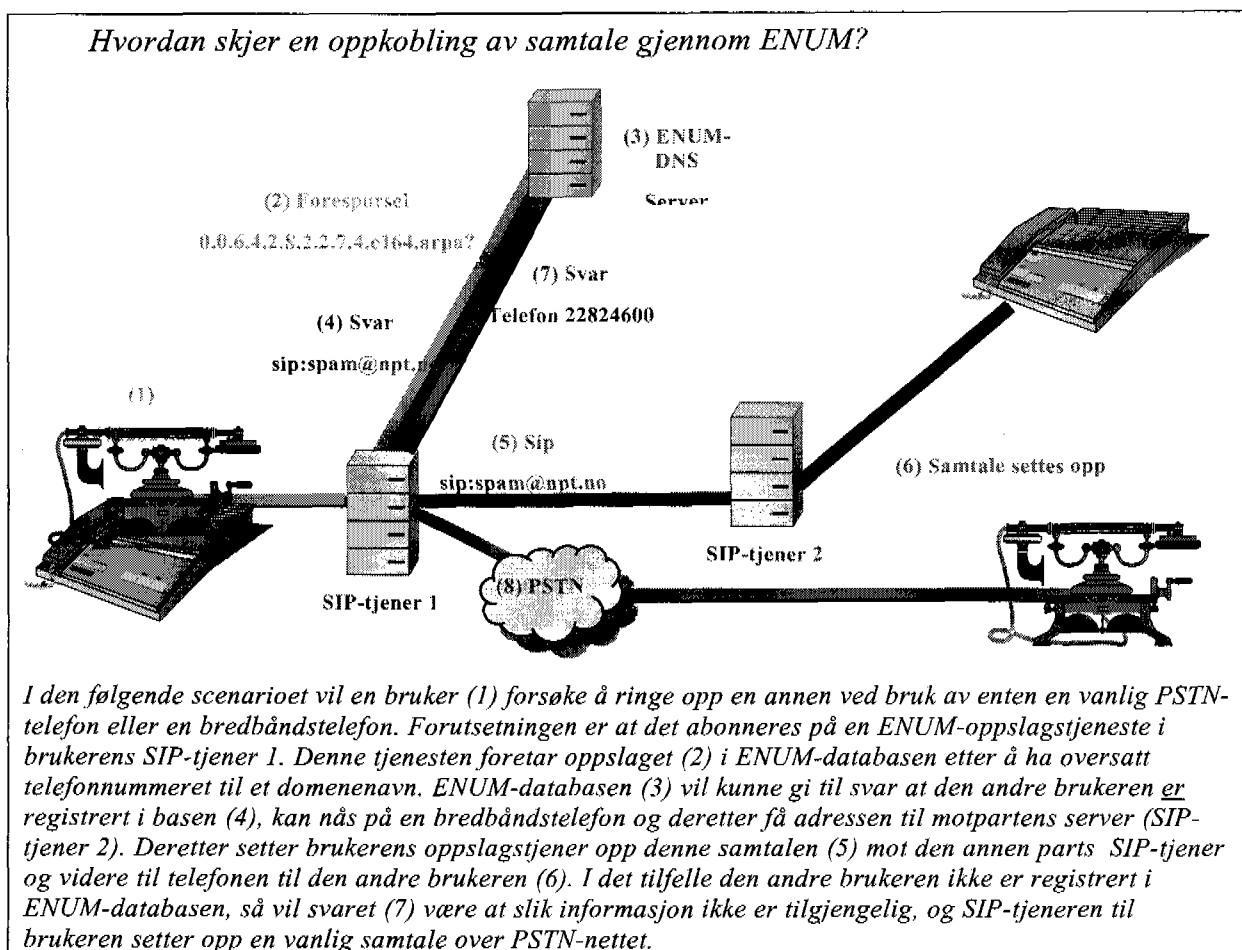
Det eksisterer i dag flere ulike løsninger for å sette opp slike samtaler mellom for eksempel to bredbåndstelefoner eller mellom en bredbåndstelefon og et vanlig telefonnummer. Samtalene mellom to ulike IP-nett rutes ofte via det tradisjonelle linjesvitsjede telefonnettet. Dette kan medføre unødvendige termineringskostnader for tilbydereren, noe som igjen kan påvirke sluttbrukerprisene. Dersom ENUM innføres vil det i

<sup>7</sup> Jfr. side 114, Ot.prp. nr. 58 (2002-2003).



større grad være mulig å sette opp slike IP-baserte samtaler direkte fra IP-nett til IP-nett slik at anroperens termineringskostnader mot PSTN vil falle bort. Likeledes vil samtrafikkinntektene til tilbyderne av taletelefoni reduseres. Bortfallet av samtrafikkostnadene vil isolert sett kunne føre til lavere priser for tilgang til bredbåndstelefon. På den annen side vil en økning av bredbåndsbruken bety at tilbyderne av taletelefoni må få dekket inn sine kostnader på andre måter enn gjennom tellerskritt fra PSTN-nettene.

I praksis vil ENUM virke på samme måte som når domeneabonnenter registrerer seg i DNS-databasen<sup>8</sup> for det norske landkodetoppdomenet ".no". ENUM-databasen vil i tillegg til å gi adressen til tjenestene, også gi opplysninger om hvilke tjenester som er tilgjengelige. Dette vil kunne være tjenester som SMS, e-post, talepostkasse og bredbåndstelefon.



En ENUM-database vil kunne fungere som et logisk samtrafikkpunkt i det norske markedet for elektronisk kommunikasjon. Denne typen samtrafikk kan finne sted både på et nivå hvor brukere initierer kommunikasjon seg imellom (bruker-ENUM), eller på et

<sup>8</sup> DNS står for Domain Name System. Dette er det dominerende adresseringssystemet for Internett.

nivå hvor tilbydere velger å styre kommunikasjonen for sine brukere etter ulike mønstre (operatør-ENUM). For bruker-ENUM vil det kunne tenkes at det vil bli lettere for brukerne å finne hverandre igjen i et nettverk med flere kommunikasjonsplattformer, mens det for operatør-ENUM kun er tilbyderne som på en lettere måte vil kunne styre kommunikasjonstrafikken. I et brukerstyrt ENUM vil brukerne selv kunne sette opp samtaler etter eget ønske på de plattformer de selv ønsker, og muligens basert på pris. Begge typer ENUM vil således kunne bli en viktig del av et nettverk for bredbåndstelefoner som bygger på vanlige telefonnummer for å identifisere brukerne.

Det kan også tenkes andre løsninger enn ENUM-standarden, for eksempel hvor aktørene selv etablerer et eget toppdomene med lignende formål. Fordelen med ENUM-plattformen er at det allerede eksisterer en standard som er utviklet og akseptert av internettsamfunnet.

Etter Samferdselsdepartementets syn vil det på det nåværende tidspunkt være uheldig å gi tilbyderne pålegg om å benytte og tilby ENUM eller lignende standarder. Det må derfor legges til rette for at tilbyderne selv tilbyr ENUM-tjenesten til sine brukere og ser sin gevinst i sparte kostnader ved å rute trafikken på den til enhver tid mest kostnadsbesparende måten. Risikoen for å tape samtrafikkinntekter kan føre at til enkelte tilbyderne ikke vil se seg tjent med å tilrettelegge for at egne sluttbrukere etablerer og bruker ENUM. Departementet vurderer at det på det nåværende tidspunkt er for tidlig i forhold til utviklingen av markedet å gi tilbyderne pålegg om bruk av ENUM. Departementet vil i tiden fremover følge utviklingen nøye, og vil vurdere behov for eventuelle tiltak.

Ved innføring av ENUM bør det etableres en registerenhet som driver ENUM-databasen. Gjennom vedtak fra Post- og teletilsynet er Norid blitt tildelt en midlertidig tillatelse for å være registerenhet. Denne testperioden utløper når ENUM-databasen går over i en produksjonsfase og tilbys sluttbrukerne. Ved utvelgelse av en registerenhet må det legges vekt på tjenestekvalitet, tilgjengelighet til tjenesten, dataintegritet og driftssikkerhet. Det er en forutsetning for tjenesten at det finnes registrarer som kan registrere sluttkundene i databasen ettersom de fleste sluttbrukere ikke vil ha teknisk kompetanse til selv å sette opp en ENUM-tjeneste. ENUM-databasen vil normalt inneholde personopplysninger. Det betyr at sluttbrukerne selv aktivt må be om å bli registrert i ENUM-databasen. Registreringen må videre verifiseres på en slik måte at det ikke oppstår problemer i forhold til den nasjonale nummerplanen.

**Figur 2 – Oversikt over sentrale aktører i en fremtidig kommersiell norsk ENUM-tjeneste**

<b>Aktører</b>	<b>Oppgaver</b>
<i>ENUM Tier1-Manager</i>	SD har det <i>administrative</i> ansvaret for domenet 7.4.e164.arpa på nasjonalt nivå. PT fører <i>tilsyn</i> med registerenheten
<i>Registerenhet -Tier1</i>	Organisasjon med <i>teknisk</i> ansvar for ENUM-tjenesten. Behandler søknader og utfører registreringer, og ansvarlig for vedlikehold av landkodetoppdomenet, slik at forbrukerhensyn og god kvalitet sikres.
<i>Registrar</i>	Registrarer fungerer som mellomledd mellom søkeren og registerenheten. Registrarer har som oppgave å informere søkerne om tildelingsreglene, herunder rettigheter og plikter, i det enkelte land. Registrarer må inngå en avtale med registerenheten om å få adgang til å sende inn søknader/endringsmeldinger på vegne av søkeren.
<i>ENUM-abonnet:</i>	Innehaver av et telefonnummer som er registrert i domenenavnsystemet

## **5.4 Rettstilstanden i andre land**

Flere land har gjennomført forsøk med drift av ENUM. Forsøk er blant annet gjennomført i Sverige, Finland og Storbritannia. Imidlertid har kun Polen, Romania og Østerrike hittil satt ENUM ut i kommersiell drift. Erfaringer med ENUM i andre land er til nå begrenset.

## **5.5 Nærmere om lovforslaget**

Etter gjeldende rett har departementet og Post- og teletilsynet det overordnede politiske og forvaltningsmessige ansvaret for domenet 7.4.e164.arpa på nasjonalt nivå og kan stille rammebetingelser for etablering og drift av en ENUM-database.

Formålet med bestemmelsen er å presisere at myndigheten kan sette ut oppgaver som ikke faller innunder forvaltningens kjerneområde. For eksempel vil drift av en ENUM base ligge utenfor myndighetens oppgaver. Derimot vil tilsyn med organ som drifter en slik base falle innunder Post- og teletilsynets tilsynsoppgaver.

På bakgrunn av at registerenheten vil bli gitt en enerett til å administrere en begrenset ressurs, er det etter departementets oppfatning hensiktsmessig at forholdet mellom myndigheten og registerenheten ivaretas gjennom en tillatelse, og ikke gjennom en avtale. Dersom det er flere som ønsker å være registerenhet, vil utpekingen av denne kunne skje etter anbud. For departementet er det derfor viktig å sikre at registerenheten forvalter ENUM-databasen på en slik måte at viktige samfunnsmessige hensyn ivaretas. Blant annet vil det være viktig å sikre at ENUM ivaretar stabiliteten og sikkerheten i elektroniske kommunikasjonsnett, samt at hensynet til personvernet for ENUM-abonnentene ivaretas.

Den tekniske driften av ENUM-databasen, herunder behandling av søknader og registrering av telefonnummer som domenenavn, vil kunne ha mange likhetstrekk med driften av toppdomenet dot-no. Det kan være hensiktsmessig å regulere driften av ENUM-databasen på tilsvarende måte. Dette kan f.eks gjøres ved å utvide og tilpasse domeneforskriften til å omfatte ENUM.

# **6 Brukerklagenemnda (§ 11-5)**

## **6.1 Kort om lovforslaget**

På bakgrunn av erfaringer gjort i arbeidet med opprettelsen av Brukerklagenemnda, samt endringer i markedet for elektronisk kommunikasjon, foreslås det å gjøre enkelte endringer i bestemmelsen om Brukerklagenemnd for elektronisk kommunikasjon. Brukerklagenemnda ble opprettet med virkning fra 1. februar 2006.

Hovedprinsippet i gjeldende bestemmelse om at det skal være en klagenemnd på området for elektronisk kommunikasjon, foreslås videreført. Det rettslige grunnlaget for BKN utgjøres i dag av ekomloven § 11-5, ekomforskriften § 10-1 og nemndsavtalen for BKN. Dagens avtalemodell har imidlertid vist seg å være et lite egnet instrument. Samferdselsdepartementet foreslår på denne bakgrunn at lovgrunnlaget for nemnda endres fra å forutsette en avtalebasert nemnd, til at tilbyderens plikter i forhold til nemnda lovfestes. Brukerklagenemndas karakter som en bransjenemnd forutsettes videreført. Myndigheten foreslås gitt hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om nemnda.

## 6.2 Beskrivelse av gjeldende rett

I Ot. prp. nr. 58 ble det fastsatt at det skulle opprettes en brukerklagenemnd for elektronisk kommunikasjon (BKN). BKN er en forbrukerklageordning hvor forbrukere på en rask og billig måte skal kunne få behandlet sine klager på elektroniske kommunikasjonstjenester. Videre skal nemnda være en uavhengig bransjenemnd, finansiert av tilbyderne. Nemnda treffer rådgivende, ikke bindende avgjørelser og utøver ikke forvaltningsvirksomhet. Rettsgrunnlaget for nemnda fremgår av ekomloven § 11-5, med utfyllende bestemmelser bl.a. om nemndas kompetanse i ekomforskriften § 10-1. I forskriftsbestemmelsen slås det også fast at tilbyderne skal inngå avtale om deltakelse i BKN.

Arbeidet med opprettelse av nemnda og forhandlingene med tilbyderne om inngåelse av nemndsavtalen tok noe lenger tid enn forventet og nemnda startet sin virksomhet 1. februar 2006. Pr. juni 2006 er nærmere 150 tilbydere tilsluttet nemnda med grunnlag i den framforhandlede avtale. Post og teletilsynet fører tilsyn med at de tilbydere som er pliktige til det, inngår avtale om deltakelse i nemnda og kan i den forbindelse nytte sanksjoner med hjemmel i ekomlovens kap 10. Nemnda har 3 medlemmer og et styre på 7 medlemmer. Nemnd og styre er sammensatt med representanter fra tilbyderne og Forbrukerrådet. Nemnda har et eget sekretariat. Teleklagenemnda, som kun behandlet klager fra forbrukere vedrørende betaling for telefonbruk i fast og mobilt nett, ble nedlagt 1. november 2005. Det er i arbeidet med opprettelsen av BKN lagt stor vekt på en smidig overgang fra Teleklagenemnda til den nye nemnda.

## 6.3 Rettstilstanden i andre land

EUs direktiv om universelle tjenester og forbrukerrettigheter (USO-direktivet) art. 34 krever at det skal finnes enkle, transparente og billige klageordninger for brukere og forbrukere når det gjelder tjenester som omfattes av direktivet. Implementeringen av denne artikkelen varierer i medlemslandene, og i denne sammenheng begrenses det til å vise til klageordningene i Danmark og Sverige, da disse er de mest interessante å sammenlikne norske forhold med.

### *Danmark:*

Den danske klagenemnden "Teleankenævnet" ble etablert i juli 2003. Teleankenævnet behandler klager vedrørende "teletjenester", som forstås som fastnett, mobil og internett-tjenester. I tillegg omfattes klager vedrørende registrering og debitering av innholdstjenester. Klager kan omhandle både selve regningen og de vilkår som er avtalt med tilbyder, selv om de fleste klager angår førstnevnte. Både privatpersoner og ervervsdrivende kan klage til nemnda. Teleankenævnet behandlet i 2004 ca. 1500 klager. Erfaringene fra nemnda er stor sett positive. Hittil har det kun vært én sak der en tilbyder ikke har etterfulgt nemndas avgjørelse. Teleankenævnet finansieres av tilbyderne via en kombinasjon av et gebyr pr. klage tilbyder har mot seg og en grunnavgift. Det er også et gebyr som klager må betale (150 DKK), men dette bidrar i liten grad til finansieringen.

### *Sverige:*

I Sverige behandles forbrukerklager på området for elektronisk kommunikasjon av Allmänna Reklamationsnämnden (ARN), som er en generell forbrukerklagenemnd. Det er

imidlertid begrensninger på hvilke saker nemnda kan behandle, for eksempel prøves ikke bevisspørsmål, slik at tvister der en abonnent hevder at denne ikke har ringt en samtale som har blitt debiteret av tilbyder ikke omfattes. Dessuten behandles ikke klager fra bedrifter, og det er en beløpsgrense oppad på 1000,- SEK. På grunn av begrensningene ved denne ordningen er det nå et arbeid på gang i Sverige med å utrede en egen klagenemnd på området for elektronisk kommunikasjon. Dette skjer i samarbeid mellom myndighetene (Jordbruksdepartementet og Post- og telestyrelsen) og bransjen. Det er tenkt at den nye nemnda skal være et uavhengig tvisteløsningsorgan.

#### **6.4 Bakgrunn for lovforslaget og nærmere om dette**

I arbeidet med opprettelsen av nemnda har det imidlertid vist seg at den avtalemodell som § 11-5 gir rettsgrunnlag for, er et lite egnet instrument for en nemnd for løsning av tvister der den ene parten, tilbyderne, i realiteten har en plikt til å delta og finansiere driften. Dette har blitt påpekt både fra forbrukersiden og tilbyderne. Selv om Forbrukerrådet (FR) i samarbeid med bransjeorganisasjoner har opprettet liknende nemndsordninger på frivillig grunnlag i andre sektorer, passer ikke dette konseptet nødvendigvis på området for elektronisk kommunikasjon. Det finnes ingen felles bransjeorganisasjon og tilbyderne har svært ulike interesser. Departementet mener dette kan løses ved å i langt større grad forankre de ulike pliktene og rettighetene for tilbydere og sluttbrukere direkte i ekomloven og ekomforskriften. I tillegg bør det ved enkeltvedtak og/eller forskrift gis nærmere bestemmelser om nemndas organisering og saksbehandling m.m.

Erfaring fra prosjektet med opprettelsen av BKN har vist at det tar lang tid å utarbeide og implementere en standardavtale som alle tilbyderne kan godta. Dersom enkelttilbydere nekter å inngå frivillig avtale, vil myndigheten videre kunne komme i den situasjon at det må fattes enkeltvedtak overfor disse, noe som vil være både tids- og ressurskrevende. Det antas at det er en reell fare for at flere mindre, mer "useriøse" tilbydere ikke vil inngå avtale. Hertil kommer at det har vist seg å være meget ressurskrevende for Post- og teleilsynet (PT) å administrere dagens avtalemodell. Ekommarkedene er i stadig endring, og nye tilbydere kommer stadig til mens andre forsvinner. Myndighetene vil måtte overvåke at samtlige avtalepliktige tilbydere til enhver tid har inngått avtalen. PT har dessuten ikke noen fullstendig oversikt over avtalepliktige tilbydere ettersom avtalepliktige tilbydere jf. lov og forskrift ikke samsvarer med registreringspliktige tilbydere. Skulle en konflikt oppstå med en sluttbruker før en tilbyder har underskrevet nemndsavtalen, ville dessuten nemnda ikke kunne behandle denne. Dette er uheldig sett fra et forbrukersynspunkt.

Departementet mener de ovennevnte problemer kan løses ved å i langt større grad forankre de ulike pliktene og rettighetene for tilbydere og sluttbrukere direkte i ekomloven og ekomforskriften. Den nærmere organiseringen av nemnda og saksbehandlingsregler bør fastsettes ved enkeltvedtak og/eller forskrifter. Departementet mener det ikke vil by på praktiske problemer å erstatte dagens avtalemodell med et regelverk som nevnt. Det forutsettes at nemndsavtalen for BKN skal danne utgangspunktet. I nemndsavtalen er det tatt inn en bestemmelse som slår fast at avtalen opphører på det tidspunkt en ny forskriftsbestemmelse om BKN trer i kraft.

Vedrørende nemndas budsjett og finansiering foreslår departementet at detaljerte bestemmelser tas inn i forskriften. Dette er de samme bestemmelser som i dag står i nemndsavtalen. Imidlertid foreslås det å knytte budsjett og finansiering nærmere opp mot PT. PT skal godkjenne innstillingen til nemndas årlige budsjett Eventuelle

tilleggsinnbetalinger som nemnda ønsker å kreve inn fra tilbyderne, må godkjennes av PT. Hensynet bak at dette er tatt inn i forskriften er at siden BKN er tilbyderfinansiert er det viktig å sikre at myndighetene har en viss kontroll med at de budsjetterte utgiftene og at inntektene står i forhold til de oppgavene som skal løses. Nemndas drift må være økonomisk forsvarlig. For å sikre at BKN har oversikt over hvilke tilbydere som til enhver til skal bidra til finansieringen, foreslås det en ny plikt vedrørende at nye tilbydere plikter å melde fra til BKN om sin eksistens så fort de begynner å tilby en tjeneste som omfattes av ekomforskriften § 10-2 første ledd.

Videre har det skjedd endringer i markedet for elektronisk kommunikasjon som hjemmelsbestemmelsen i loven (§ 11-5) ikke er godt tilpasset slik den er utformet i dag.

For det første viser gjeldende ordlyd til begrepet "bruker". Dette begrepet er definert i ekomloven § 1-5 nr. 12. Imidlertid har det i arbeidet med opprettelsen av nemnda vist seg at denne definisjonen er lite hensiktsmessig ut fra de grupper departementet mener det er ønskelig at skal kunne klage til nemnda – dvs. forbrukere og mindre bedrifter. Da er definisjonen av sluttbruker i loven § 1-5 nr. 13 mer hensiktsmessig, siden det med denne definisjonen forstås enhver fysisk eller juridisk person som inngår avtale om tilgang til elektronisk kommunikasjonstjeneste. Klager til nemnda vil som oftest være klager i forbindelse med den avtale sluttbruker har inngått med en tilbyder om elektronisk kommunikasjonstjeneste. Det at bestemmelsen fokuserer på "sluttbruker" er dessuten positivt ut fra et forbrukerperspektiv. Sluttbruker har rett til å få behandlet klager vedrørende elektroniske kommunikasjonstjenester, noe som samsvarer med intensjonen i USO-direktivet som fokuserer på forbrukerrettigheter.

For det andre foreslås det å ta inn i bestemmelsen at nemnda skal behandle klager fra sluttbruker vedrørende "tvister". Dette fremgår ikke klart av dagens ordlyd. Med "tvister" tenkes det her på privatrettslige tvister, hovedsakelig knyttet til sluttbrukers avtale med tilbyder om elektroniske kommunikasjonstjenester, for eksempel manglende oppfyllelse av vilkår i en slik avtale. Det skal fortsatt være en oppgave for Post- og teletilsynet å føre tilsyn med ekomreguleringen. Det foreslås også presisert i ordlyden at bestemmelsen omhandler tvister "mellom sluttbruker og tilbyder", slik at det gjøres klart at BKN ikke skal behandle tvister mellom tilbydere. Tvister mellom tilbyderne skal behandles av Post- og teletilsynet.

Det foreslås videre å erstatte begrepene "leveringspliktig tjeneste" og "tjenester der en eller flere tilbydere har sterk markedsstilling" med begrepet elektronisk kommunikasjonstjeneste. Hovedformålet med dette er å slå fast at det sluttbruker skal kunne klage på er "elektronisk kommunikasjonstjeneste", jf. definisjonen i ekomloven § 1-5 nr. 4.

Begrepet elektronisk kommunikasjonstjeneste er mer hensiktsmessig enn begrepene "leveringspliktig tjeneste" og "sterk markedsstilling". Utviklingen i markedet for elektronisk kommunikasjon har vist at gjeldende begreper blir for snevre og ikke er dekkende for de tjenestene som det er ønskelig at sluttbruker skal kunne klage på til nemnda. I arbeidet med markedene i etterkant av at Ot.prp. nr. 58 ble lagt frem, har det vist seg at det er lite hensiktsmessig å knytte nemndas kompetanse opp til dette. Hvilke tilbydere som i hvilke markeder til enhver tid har sterk markedsstilling kan raskt endre seg, og det vil være vanskelig for forbrukerne å holde oversikt over dette. Det innebærer også praktiske vanskeligheter i forbindelse med opprettelse og drift av nemnda dersom nemndas kompetanse er knyttet opp mot et begrep som må forventes å endre seg relativt raskt.

Imidlertid innebærer bruk av begrepet "elektronisk kommunikasjon" en relativt stor utvidelse av nemndas kompetanse sammenliknet med dagens ordlyd. Dette er positivt ut fra forbrukerhensyn, da det vil bli mulig å rette flere klager til nemnda. På den andre siden er det viktig at nemndas kompetanse ikke blir for vid, samtidig som det er hensiktsmessig at det er mulig å inkludere evt. nye elektroniske kommunikasjonstjenester i nemndas kompetanse uten å måtte gå veien om lovendring. Dette er spesielt aktuelt på området elektronisk kommunikasjon der utviklingen de siste årene har vist at det stadig dukker opp nye tjenester. Derfor foreslås det å ta inn en setning i bestemmelsens andre ledd om at Myndigheten i forskrift kan presisere og avgrense nemndas kompetanse. Det vurderes som lite hensiktsmessig å avgrense nemndas kompetanse i detalj i lov, jf. argumentet ovenfor om at markedet for elektronisk kommunikasjon er i hurtig endring

Videre foreslås det å ta inn et nytt andre ledd i bestemmelsen for å slå fast at nemnda skal være tilbyderfinansiert. Departementet anser det hensiktsmessig å ta dette inn i loven, da det under forhandlingene med tilbyderne vedrørende etableringen av BKN ble stilt spørsmål ved hvorvidt hjemmelen i dagens ordlyd er klar nok. Det er også viktig å slå fast prinsippet om tilbyderfinansiering i lys av at det vil kreves vesentlig mer ressurser til driften av BKN enn det som har vært nødvendig til drift av Teleklagenemnda. Dette har sammenheng med den utvidede kompetanse BKN har og den økte saksmengde det forventes at dette medfører.

## **7 Spam og skadelig kode**

### **7.1 Kort om vurdering av lovendringer**

Departementet har vurdert spam og skadelig kode opp mot behovet for endringer i ekomlovgivningen. Departementet foreslår en mindre presisering i ekomloven § 2-3 for å sikre at det kommer klart frem at myndigheten gjennom enkeltvedtak og forskrift kan kreve at tilbyder skal gjennomføre tiltak som begrenser mengden av spam. Departementet foreslår ikke på det nåværende tidspunkt forskriftendring på dette punkt, men vil i samarbeid med Post- og teletilsynet følge utviklingen nøye, og fortløpende vurdere behovet for slik regulering.

### **7.2 Bakgrunn for lovforslaget**

Fremveksten av Internett og e-post har gitt svært store positive samfunnsmessige virkninger både for næringsliv, forbrukere og myndigheter. I kjølvannet av den positive utviklingen har det imidlertid oppstått negative fenomener i form av spam og skadelig kode, som er med på å hemme en fortsatt god utvikling.

Stort omfang av spam medfører at servere og nett kan overbelastes slik at tilgjengeligheten til og kvaliteten på tjenester og nett reduseres. Spam kan også inneholde skadelig kode som igjen skaper mer spam og følgelig enda større overbelastning av nettet. Omfanget av skadelig kode ble kartlagt gjennom Mørketallsundersøkelsen om datakriminalitet og IT-sikkerhet for 2003. Denne viste at norske virksomheter dette året ble utsatt for 50 millioner forsøk på virusinfeksjoner hvorav 150 000 av disse var vellykkede. Virusangrep mot privatpersoner kommer i tillegg.

### *Hva er Spam og skadelig kode?*

*Spam* har blitt en internasjonal betegnelse på et globalt fenomen innenfor elektronisk kommunikasjon. Karakteristiske trekk ved spam er:

- **Elektronisk melding:** Spammeldinger overføres elektronisk. Til nå har e-post vært den største kanalen, men fenomenet er i ferd med å spre seg til nye kanaler for elektronisk kommunikasjon.
- **Stort volum:** Blir sendt til mange mottakere på en gang.
- **Uønsket:** Mottakeren har ikke forespurt meldingen, eller gitt forhåndssamtykke til å motta den.
- **Kommersiell:** Spam gjelder ofte markedsføring av en vare eller tjeneste. Mange land regner imidlertid også meldinger av ikke-kommersiell natur som spam, som for eksempel e-post som inneholder skadelig kode, ulovlig innhold eller politisk innhold.
- **Ulovlig innsamlede adresser:** Benytter seg ofte av elektroniske kommunikasjonsadresser som er innsamlet i strid med personvernbestemmelser.
- **Vilkårlig utsendelse:** Avsender har som regel lite eller ingen kunnskap om mottakeren utover dens elektroniske kommunikasjonsadresse.
- **Ulovlig og støtende innhold:** Spam blir ofte brukt i bedragerisammenheng eller til å spre ulovlig og støtende innhold.
- **Anonym/skjult avsender:** Falsk avsenderadresse og tittel linje benyttes ofte. Avsender benytter seg ofte av uautorisert tilgang til en tredjeparts e-postserver.

*Skadelig kode* er et samlebegrep for små dataprogrammer som gjør noe uautorisert eller på annen måte uønsket med datamaskinen. Det finnes flere typer skadelig kode. De vanligste er datavirus, ormer og spionprogrammer. I tillegg finnes det skadelig kode som kombinerer disse forskjellige typene. Skadelig kode utgjør et betydelig problem for forbrukere og bedrifter.

### **7.3 Beskrivelse av gjeldende rett**

Ekomloven omfatter i utgangspunktet ikke innholdet i elektronisk kommunikasjon. Selv om spam i det vesentlige regnes som innhold, er ekomloven likevel relevant ettersom loven gir hjemmel for myndigheten til å stille krav til nett, tjeneste, tilhørende utstyr og installasjoner, jf. ekomloven § 2-3. Krav kan blant annet stilles for å sikre et minimumsnivå på tjenestene som tilbys over nettet. I den grad spam og skadelig kode medfører belastning på servere og nett slik at tilgjengelighet til og kvalitet på tjenester og nett reduseres, vil myndighetene kunne anvende nevnte hjemmel. Ekomloven pålegger videre alle tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester å tilby nødvendig sikkerhet for brukerne, jf. § 2-10. Bestemmelsen gir myndighetene hjemmel til å pålegge tilbyderne å innføre bestemte sikkerhets- og beredskapstiltak. Foreløpig er imidlertid sikkerhets- og beredskapsforpliktelsene begrenset til de tilbydere som leverer elektronisk kommunikasjonstjeneste, overføringskapasitet eller samtrafikk til bruker med samfunnskritisk funksjon, jf. ekomforskriften § 8-1.



Når det skal vurderes hvorvidt det bør foretas endringer eller utformes nye bestemmelser i ekomlovgivningen, må dette sees i sammenheng med effekten av annen relevant lovgivning og andre former for tiltak mot spam og skadelig kode. Annen relevant lovgivning er markedsføringsloven, eHandelsloven, personopplysningsloven og straffeloven. Andre former for tiltak mot spam og skadelig kode er bevisstgjøringstiltak, tekniske løsninger, selvregulering og internasjonalt samarbeid.

Forbrukerombudet mener at markedsføringsloven fungerer bra med hensyn til spam i form av markedsføringshenvendelser sendt fra norsk næringsliv til mottakere i Norge. Hovedproblemet er spam som sendes fra utlandet til Norge, hvor økt grad av internasjonalt samarbeid om regelverksharmonisering og håndhevelse er nødvendig. Norsk deltakelse i internasjonalt samarbeid på området i regi av EU og OECD må derfor fortsette. Nasjonale reguleringstiltak kan i seg selv ikke bøte på disse grunnleggende problemene. Eventuelle behov for straffebestemmelser mot spam inngår i utredningen som gjøres av Datakrimutvalget.

#### **7.4 Nærmere om lovforslaget**

Når det gjelder sluttbrukernes bevissthetsnivå knyttet til IT-sikkerhet viser spørreundersøkelser at rundt halvparten har installert spamfiltre, samt at to tredjedeler av ISPene tilbyr slike filtre. Samtidig har en meget høy andel av sluttbrukerne installert antivirusprogram og brannmur, samt at ca. 60 prosent av ISPene tilbyr slike programmer til kundene i sluttbrukermarkedet. Et mulig reguleringstiltak er å pålegge alle ISPene å tilby spam- og virusfiltre til sine kunder. Det er likevel usikkert om dette vil lede til at andelen som faktisk installerer programvaren på sin datamaskin vil øke. Årsaken til at en andel av brukerne ikke installerer slik programvare kan være mangel på kunnskap om IT-sikkerhet. Departementet mener således at en videre satsning på bevisstgjøringstiltak gjennom årlige nasjonale markeringer og nettstedet nettvett.no muligens vil ha vel så god effekt som en lovregulering. Videre går den tekniske utviklingen på området så hurtig at en regulering fort kan bli utdatert. Det understrekes at filtertechnologi både har positive og negative sider, og at slik teknologi ikke alene kan løse spam og virusproblemene. Departementet finner det likevel hensiktsmessig å presisere, i ekomlovens § 2-3, at myndigheten for å sikre et godt kvalitetsnivå på elektroniske kommunikasjonsnett og -tjeneste kan gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om at tilbydere skal gjennomføre nærmere angitte tiltak som begrenser mengden av spam. Bestemmelsen vil bl.a. gi hjemmel til i forskrift å pålegge alle ISPene å tilby anti-spam programvare til sine kunder. Alternativt vil bestemmelsen, for det tilfelle at bransjen blir enig om en selvregulering, kunne anvendes til å fatte enkeltvedtak overfor eventuelle ISPene som stiller seg utenfor en hensiktsmessig selvregulering. Ekomloven § 2-10 gir hjemmel til å pålegge ISPene å gjennomføre nærmere angitte tiltak med sikte på bekjempelse skadelig kode. Dette kan bl.a. omfatte et pålegg overfor alle ISPene om å tilby antivirus-programvare til sine kunder.

En spørreundersøkelse foretatt av Post- og teletilsynet blant norske ISPene viser at ca. 70 prosent av ISPene monitorerer hendelser i eget nett og sjekker e-posttrafikken til egne kunder for innkommende spam. En like høy andel monitorerer hendelser i eget nett for å detektere åpne releér. En noe mindre andel sjekker e-posttrafikken til egne kunder for innkommende skadelig kode. Et mulig reguleringstiltak er å påby ISPene en økt grad av monitorering av hendelser i eget nett. Finske myndigheter innførte en slik regulering i 2004. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at ISPene kan være i ferd med å med å ta tak i

dette på eget initiativ. Departementet mener dette taler for å avvente utviklingen før slike tiltak iverksettes.

Sammenlignet med andre land synes den norske ISP-bransjen å ha kommet kort når det gjelder samarbeid om tiltak mot spam og skadelig kode. Spørreundersøkelsen blant ISPene viser at bare en fjerdedel av de norske aktørene har innledet noen form for samarbeid. I Danmark har for eksempel ISPene etablert en adferdskodeks for håndtering av trusler mot Internett. Kodeksen inneholder retningslinjer for hva som er god skikk med hensyn til nettsikkerhet i bransjen. ISPer som har sluttet seg til kodeksen, forplikter seg til å etterleve disse. Også i Storbritannia har ISPene i regi av sin bransjeorganisasjon inngått et slikt samarbeid. Fordelene med etablering av selvreguleringsregimer er at disse er fleksible og raskt kan tilpasses den hurtige tekniske utviklingen. En svakhet vil være at noen ISPer ikke vil være interessert i å delta, og dette er gjerne de minst seriøse aktørene. Et mulig reguleringstiltak er å pålegge aktørene å inngå et mer forpliktende samarbeid.

Etter en totalvurdering foreslår departementet ikke å forskriftsfestsette nærmere bestemte krav på det nåværende tidspunkt. Departementet oppfordrer den norske ISP-bransjen til å styrke samarbeidet gjennom en selvregulering. Om nødvendig vil Post- og teletilsynet kunne gå inn som en pådriver for å få dette til. Departementet vil i samarbeid med Post- og teletilsynet følge utviklingen nøye. Dersom selvregulering ikke fører frem, vil hjemlene i §§ 2-3 og 2-10 kunne tas i bruk.

Departementet ber om høringsinstansenes merknader til vurderingen om å ikke foreslå nærmere bestemmelser på dette området gjennom ekomreguleringen på det nåværende tidspunkt.

## **8 Øvrige endringer og forslag til endringer**

Departementet foreslår i tillegg til det som fremgår ovenfor, mindre endringer i enkelte andre bestemmelser. Nærmere informasjon om disse endringene følger av merknadene til bestemmelsene.

Underveis i prosessen har departementet mottatt enkelte skriftlige anmodninger fra markedsaktørene om endringer i noen av bestemmelsene i ekomloven og -forskriften. Noen av disse henstillingene er ikke tatt til følge på det nåværende tidspunkt. Departementet omtaler de tre mest sentrale forslagene som ikke er tatt til følge her for å synliggjøre problemstillingene, og be om eventuelle kommentarer:

### **8.1 Presisering av ekomloven § 2-5 - tillatte bruksbegrensninger**

Telenor har i innspill til lovarbeidet gjort gjeldende at tilbyders adgang til å iverksette bruksbegrensninger bør presiseres. Telenor ønsker for det første at det inntas en klar hjemmel til å iverksette bruksbegrensninger uten forutgående samtykke fra myndigheten overfor sluttbrukere ved betalingsmislighold. Telenor ønsker for det andre at det inntas en hjemmel som gir tilbyderne adgang til å gjennomføre nødvendig vedlikehold/oppgradering av nettet, mot at berørte sluttbrukere og tilbydere blir varslet i rimelig tid før avbrudd iverksettes. Telenor ønsker videre en klarere definisjon/avklaring av hva som ligger i begrepet "bruksbegrensning".

### *Departementets vurdering*

Adgangen til å iverksette bruksbegrensninger er regulert i ekomloven § 2-5. Formålet med bestemmelsen er å sikre kontinuitet i brukernes kommunikasjon og at bruksbegrensningene som foretas er nødvendige og forholdsmessige. Ekomloven § 2-5 annet og tredje ledd regulerer situasjoner der tilbyder skal eller kan gjennomføre bruksbegrensning uten forhåndssamtykke fra myndigheten. Etter § 2-5 annet ledd skal tilbyder gjennomføre nødvendige bruksbegrensninger i nødssituasjoner som innebærer alvorlige trusler mot liv eller helse, sikkerhet eller offentlig orden eller fare for sabotasje mot nett eller tjeneste. Etter § 2-5 tredje ledd kan tilbyder straks frakoble radio- og terminalutstyr når det er nødvendig av hensyn til kommunikasjonssikkerhet eller nettets integritet og dersom tilbyder uten forsinkelse tilbyr alternativ løsning. I tillegg er myndigheten etter § 2-5 første ledd gitt adgang til å pålegge bruksbegrensninger av særlige samfunnsviktige hensyn. Det vil si at lovgiver har slått fast at i slike situasjoner vil en bruksbegrensning være nødvendig og forholdsmessig. Utover dette krever bruksbegrensninger som utgangspunkt tillatelse fra myndigheten, jf. § 2-5 syvende ledd.

Når det gjelder bruksbegrensning ved sluttbrukers betalingsmislighold, viser Samferdselsdepartementet til at det er klart angitt i merknadene til § 2-5 (jf. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 90) at bestemmelsen ikke begrenser tilbyderens adgang til å innføre bruksbegrensninger i slike tilfeller. Dette er begrunnet med at tilbyderen i motsatt fall vil måtte levere tjenestene på kreditt og risikerer derfor ikke å få betalt fra sluttbruker som misligholder. I forarbeidene er det imidlertid vist til at for de tilfeller hvor fordringen er omstridt, vil de alminnelige regler om pengekrav komme til anvendelse. Nærmere prosedyrer for frakobling av sluttbruker følger av ekomforskriften § 1-7 siste ledd. Etter denne bestemmelsen skal tilbyder av offentlig telefontjeneste ha prosedyrer for håndtering av manglende betaling fra sluttbruker. Prosedyrene skal være forholdsmessige, ikke-diskriminerende og offentlige. Prosedyrene skal omfatte informasjon om forhåndsvarsling ved bruksbegrensninger og stenging. Så langt det er teknisk mulig skal bare den berørte tjenesten stenges. Sluttbruker skal kunne anrope nødstatene selv om det er stengt for utgående samtaler, jf. ekomloven § 2-6. Samferdselsdepartementet kan ikke se at det foreligger et behov for å presisere tilbyders rett ytterligere i selve lovteksten eller tilhørende forskrift, utover den relativt detaljerte presiseringen som allerede fremkommer av forarbeidene og ekomforskriften.

Når det gjelder bruksbegrensninger ved nødvendig vedlikehold og oppgradering av nettet, mener Telenor at det ikke er praktiserbart med et krav om forhåndssamtykke. Samferdselsdepartementet legger avgjørende vekt på at et krav om forhåndssamtykke sikrer at bruksbegrensninger også i disse tilfeller er nødvendige og forholdsmessige. I den grad det er en risiko for at saksbehandlingen vil ta urimelig lang tid og/eller være urimelig ressurskrevende, legger departementet til grunn at dette kan avhjelpes ved at Post- og teletilsynet, eventuelt i samarbeid med tilbyderne, innarbeider praktikable rutiner for saksbehandlingen i slike tilfeller. Når det gjelder Telenors ønske om en ytterligere klargjøring av hva som ligger i begrepet "bruksbegrensning", er det Samferdselsdepartementets oppfatning at begrepet er tilstrekkelig klargjort i en relativt detaljert lovbestemmelse og detaljerte uttalelser i forarbeidene. Ytterligere presiseringer av grensene for adgangen til å iverksette bruksbegrensninger bør finne sted gjennom praksis, eventuelt gjennom tolkningsuttalelser.

Departementet ber om eventuelle kommentarer til denne vurderingen.

## 8.2 NRDB<sup>9</sup> informasjon brukt i markedsføringsammenheng

Tele 2 har henvendt seg til departementet med ønske om at nummerportabilitet skal reguleres på samme måte som ekomforskriften § 3-3, 4. ledd om fast forvalg. Departementet viser til PTs svarbrev av 8. mars 2005, herunder vurderingen om at siden krav om tilbyderportabilitet gjelder alle tilbydere, vil det ved portering ikke eksistere noen informasjonsasymmetri mellom tilbyderne som setter tilbyder med sterk markedsstilling i en særstilling som skulle tilsi en regulering etter mønster av forskriftens § 3-3, 4 ledd.

Departementet vil i sammenheng med problematikken rundt nummeropplysningsvirksomhet be Post- og teletilsynet utrede løsningsalternativer, herunder muligheter for en nasjonal database for nummer. Forholdet til NRDB kan komme til å berøres av dette, avhengig av utfallet av utredningen og de etterfølgende vurderingene.

Departementet ber om eventuelle merknader til dette.

## 8.3 Forslag om innføring av kontroll med sluttbrukers utgifter mv for alle tilbydere

Forbrukerrådet foreslår at ekomforskriften § 5-6 om kontroll med sluttbrukers utgifter bør gjelde for alle tilbydere av offentlig telefontjenester og for andre tjenester enn fast telefoni. Mobiltelefoni nevnes spesielt. Bestemmelsen gjelder i dag bare for leveringspliktig tilbyder. Forbrukerrådet ber om at det innføres såkalt saldokontrollordning etter mønster av den danske ordningen for alle norske tilbydere. Videre bes det om at det innføres regler for sperring og opphevelse til informasjons- og innholdstjenester.

Bakgrunnen for henvendelsen er at Forbrukerrådet årlig mottar en rekke henvendelser fra forbrukere som opplever å ha mottatt svært store regninger fra sin teleleverandør. Årsakene til de høye regningene er mange. De varierer fra at mobiltelefonen er stjålet og misbrukt, manglende kontroll over egen telefonbruk, omfattende bruk av mobile innholdstjenester, herunder av barn og unge, til modemkidnapping eller annen form for svindel.

Departementet finner for det første at det kan være grunn til å slå fast at regulering av innholdstjenester i hovedsak ligger utenfor ekomloven. Det eneste unntaket er fellesfakturerte tjenester. Her har departementet satt i gang et arbeid for å oppdatere gjeldende regulering. Forbrukerrådets innspill vil bli vurdert i sammenheng med dette arbeidet. For øvrig kan det være verdt å merke seg at enkelte tilbydere av telefontjenester av eget tiltak gir sluttbrukerne sperremulighet mot innholdstjenester (f.eks Tele 2).

Departementet viser videre til at begrunnelsen for å la ekomforskriften § 5-6 gjelde for leveringspliktig tilbyder er at sluttbruker skal ha mulighet til å kunne velge minst en tilbyder som tilbyr kontroll med sluttbrukers utgifter. Departementets standpunkt om ikke å pålegge alle tilbydere en plikt til å tilby slike tilleggstjenester, er også begrunnet i at et slikt pålegg vil kunne bli svært kostbart for en rekke tilbydere. Departementet har derfor hittil lagt opp til at

---

<sup>9</sup> Nasjonal Referansedatabase AS (NRDB) ble etablert i 2000 i forbindelse med innføring av nummerportabilitet (NP) i det norske telemarkedet.

hver enkelt tilbyder, utenom Telenor som er leveringspliktig tilbyder, kan velge om de ønsker å tilby slike tjenester ut i fra konkurransemessige betraktninger. Departementet har merket seg Forbrukerrådets henstilling, men mener fremdeles at det ikke er forholdsmessig å påby alle tilbydere å levere system for kontroll med sluttbrukers utgifter. Ekomforskriften § 5-6 gjelder som hovedregel ikke for mobiltelefoni, og løser dermed ikke problemer knyttet til bruk av mobiltelefon. Dette er derfor en viktig sak som bør gjennomgås også ved fremtidige lov- og forskriftsendringer. Departementet ser ikke bort i fra at det kan komme endringer i situasjonen som gjør at et påbud kan bli aktuelt på et senere tidspunkt.

Departementet ber om eventuelle merknader til denne vurderingen.

## **9 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Enkelte av forslagene om lovendringer vil føre til at det må påregnes noe økt ressursbruk for Post- og teletilsynet blant annet knyttet til behandling, utferdigelse og oppfølging av frekvenstillatelser i forbindelse med særlige mobilfrie soner. Oppfølging av hjemmel for tilbakebetaling antas å kunne kreve ekstra ressurser, særlig i en startfase. Innføring av overtredelsesgebyr kan også kreve økte ressurser i en innføringsfase. Dette antas imidlertid å kunne virke preventivt på markedsaktørene og andre, slik at det på sikt kan komme til å lette tilsynets arbeid. En mer effektiv håndheving av regelverket antas totalt sett å være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Endring av hjemmelen for brukerklagenemnda slik at en går fra en frivilling, avtalebasert ordning til en lovfestet deltagerplikt, vil føre til at alle tilbyderne blir forpliktet til å bruke ressurser på deltagelse. Det vil imidlertid også lette brukerklagenemndas arbeid betydelig. Siden nemnda er tilbyderfinansiert, vil dette indirekte kunne føre til besparelser i form av mindre ressursbruk på avtaler mv. For forbrukeren vil en klargjøring av deltagelsen i nemnda føre til letter saksgang.

Innføring av hjemmel for tilbakebetaling kan få økonomiske konsekvenser for tilbyderne i form av omfordeling av inntekter. Tilbakebetaling av urettmessig innkrevd overpris anses for å kunne bidra til bærekraftig konkurranse på lengre sikt. Dette vil igjen kunne bidra til bedre lønnsomhet for de mindre tilbyderne, og derigjennom gode og rimelige ekomtjenester til sluttbrukerne.

Innføring av overtredelsesgebyr kan også få økonomiske konsekvenser for aktører i ekommarkedet som ikke overholder lovens krav. Dette er imidlertid en tilsiktet effekt av sanksjonen.

## **10 Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget**

### Til § 1-2 annet ledd

Bestemmelsens *annet ledd* foreslås endret, ved at Kongens hjemmel til i tvilstilfelle å avgjøre hva som faller innenfor lovens saklige virkeområde, foreslås endret til en generell kompetanse for Kongen ved enkeltvedtak eller forskrift til å avgjøre hva som skal anses å falle innenfor lovens saklige virkeområde. Lovendringen gir blant annet Kongen kompetanse til å unnta tjenester som utvilsomt er elektroniske kommunikasjonstjenester fra virkeområdet for regelverket om elektronisk kommunikasjon.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at hjemmelen kan anvendes på tjenester der hovedelementet i tjenesten ikke er elektronisk kommunikasjon, og hvor tjenesten er tilfredsstillende regulert i henhold til annet regelverk. Bestemmelsen kan imidlertid være aktuell å bruke også i andre tilfeller, uten at det kan gis en utømmende oversikt. For å sikre rettsenhet og harmoniserte løsninger, vil det ved vurderingen av om hjemmelen skal anvendes være av sentral betydning hvordan tilsvarende tjeneste/tjenestekategori er regulert i øvrige nordiske land og i EU/EØS-området for øvrig. For en nærmere begrunnelse for lovforslaget, vises det til punkt 4 ovenfor.

Hjemmelen gir Kongen kompetanse til å fatte avgjørelser både ved enkeltvedtak eller forskrift. Avgrensningen mellom forskrift og enkeltvedtak i forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b) og c), vil være styrende for valget mellom enkeltvedtak eller forskrift i det enkelte tilfelle. Det vil således som utgangspunkt være naturlig å anvende forskrift i de tilfeller hvor avgjørelsen retter seg mot en tjenestekategori, mens det vil være naturlig å anvende enkeltvedtak for de tilfeller hvor avgjørelsen retter seg mot én eller flere bestemte tjenester.

### Til § 2-3

Bestemmelsen presiseres slik at det klart fremgår at myndigheten kan stille krav både i forskrift og ved enkeltvedtak.

I bestemmelsen presiseres at myndigheten for å sikre et godt kvalitetsnivå på elektroniske kommunikasjonsnett og - tjenester kan gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om at tilbyder skal gjennomføre nærmere angitte tiltak som begrenser mengden av spam i elektroniske kommunikasjonsnett. Bestemmelsen vil f. eks. gi hjemmel til i forskrift å pålegge alle ISPer å tilby anti-spam programvare til sine kunder. Alternativ vil bestemmelsen for det tilfelle at bransjen blir enig om en selvregulering kunne anvendes til å fatte enkeltvedtak overfor eventuelle ISPer som stiller seg utenfor en hensiktsmessig selvregulering.

Spam karakteriseres blant annet ved at meldingene overføres ved elektronisk kommunikasjon, blir sendt til mange mottakere på en gang, meldingene er uønsket av mottaker og sendes ofte ut vilkårlig; dvs. at avsender har lite eller ingen kunnskap om mottakeren utover dennes elektroniske kommunikasjonsadresse.

### Til § 2-9, første ledd, nytt annet punktum

Det foreslås at første ledd får ett nytt annet punktum. Dette gjøres for å sikre at tilgangsdirektivet artikkel 4 nr 3 blir ivaretatt. Det presiseres at tilbyder skal benytte opplysninger som fremkommer fra annen tilbyder under tilgang- eller samtrafikk forhandlinger utelukkende til det formål de er avgitt. Med enhver tilbyder menes her tilbyder på begge sider av forhandlingsbordet. Opplysningene skal oppbevares fortrolig, og ikke gis videre til andre, herunder avdelinger, datterselskaper eller partnere. Med opplysning menes informasjon som utveksles for å istandbringe avtaler om tilgang, jf § 4-1 og samtrafikk, jf § 4-2.

Tredje ledd, tredje punktum foreslås opphevet.

Bakgrunnen er at ordlyden slik den nå står, er misvisende, jf blant annet at første ledd ikke omtaler utlevering til myndighet. Dette står i dag i tredje ledd. Videre vises det til EUs direktiv om datalagring (vedtatt 21. februar 2006) artikkel 1, som dersom det inntas i EØS

avtalen, kan komme til å legge føringer på i hvilke type saker det gis slik tilgang til trafikkdata. Data som omfattes av lagringsplikten skal kunne utleveres til politiet til hjelp i oppklaringen av alvorlig kriminalitet. Hvorvidt annen myndighet kan få tilgang til slike data, kan komme til å måtte vurderes blant annet på bakgrunn av direktivet.

#### Til § 2-10, første ledd

Annet ledd nr. 4 foreslås flytte til første ledd, tredje punktum. Hensynet bak flyttingen er å sikre bedre sammenheng i bestemmelsen. Første ledd, tredje punktum gir rettsgrunnlag for å gi pålegg om formidling av viktig melding fra statsmyndighet til borgerne. Det er den enkelte statsmyndighet som avgjør hva som er viktig melding.

#### Til § 3-4

Annet ledd annet punktum foreslås strøket. Bakgrunnen for endringen er at EUs regelverkspakke ble innlemmet i EØS-avtalen 6. februar 2004, og trådte i kraft for EFTA/EØS landene 1. november 2004. EFTAs overvåkningsorgan (ESA) opprettet deretter høsten 2004 en egen "komitologi-gruppe" kalt EFTA CoCom som skal bistå ESA i dets virke på samme måte som Communication Committee (CoCom) bistår EU Kommisjonen, jf rammedirektivet artikkel 22. Etter direktivet vil en av gruppens oppgaver bli å vurdere pålegg av plikter utover standard forpliktelsene i den harmoniserte listen som fremkommer av ovennevnte bestemmelser i ekomlovens kapittel 4. I henhold til nåværende § 3-4 annet ledd annet punktum skal pålegg utover standardlisten sendes på felleseuropeisk høring. Denne høringsplikten ble valgt på et tidspunkt da det ikke forelå andre høringsalternativer for EFTA landene. Opprettelsen av EFTA CoCom medfører at det bør foretas endringer i § 3-4, slik at plikter utover den harmoniserte listen høres i EFTA CoCom. Når myndigheten i særlige tilfeller pålegger tilbyder som har sterk markedsstilling plikter utover det som følger av §§ 4-1, 4-4, 4-5, 4-6, 4-7, 4-8, 4-9 og 4-10 skal dette tas opp i EFTA CoCom.

#### Til §§ 4-4 til 4-6

I Stortingets vedtak av ekomloven, jf Inst. O. nr 121 (2002-2003), har det ved noe som antas å være en inkurie kommet med ett "og" for mye i reglene om produktene full og delt tilgang. Dette foreslås nå strøket for å lette forståelsen og gjøre bestemmelsene mer presise.

#### Til § 4-10 Regulering av sluttbrukertjenester

Bestemmelsen gir myndigheten hjemmel til å regulere sluttbrukertjenesten for tilbyder med sterk markedsstilling i sluttbrukermarkedene. Forslag til endring presiserer rekkevidden av § 4-10. Bestemmelsen er basert på USO-direktivet artikkel 17 som åpner for en viss valgfrihet for nasjonalstatene til å innføre sluttbrukerregulering. Den må ses i sammenheng med §§ 4-1 til 4-9 som regulerer forpliktelser for tilbydere med sterk markedsstilling i grossistmarkedene og § 4-11 fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks. Myndigheten gis bare kompetanse til å pålegge plikter på tilbydere av tjenester i sluttbrukermarkedene dersom det er sannsynlig at regulering i de tilhørende grossistmarkedene ikke vil være tilstrekkelig til å nå målene med reguleringen. Det vil si

at bestemmelsen kun kan anvendes i tilfeller hvor regulering etter §§ 4-1 til 4-9 og 4-11 ikke anses tilstrekkelig. I denne forstand er bestemmelsen å anse som en unntaksbestemmelse. Krav etter § 4-10 skal bygge på at myndigheten finner at det foreligger konkurranseproblemer i det relevante sluttbrukermarkedet som ikke kan bøtes på gjennom reguleringen i tilhørende grossistmarked, være forholdsmessige, og bidra til å fremme målet med regelverket.

Videre inneholder bestemmelsen en eksemplifisering av forpliktelser myndigheten kan pålegge. Forbudet mot urimelig koblingssalg er eksplisitt nevnt fordi det anses som egnet til å bøte på et konkurranseproblem som er identifisert i enkelte relevante sluttbrukermarkeder.

Bestemmelsen må også ses i sammenheng med § 5-1 om leveringspliktige tjenester. Bestemmelsene i §§ 4-10 og 5-1 er ulikt begrunnet og ivaretar ulike hensyn. Anvendelse av § 4-10 avskjærer ikke muligheten til å anvende § 5-1 og omvendt.

#### Til § 4-12

Lovbestemmelsen foreslås endret slik at det fremgår at minimumstilbudet skal tilbys også til sluttbrukere. Videre foreslås det å tillegge myndigheten å avgjøre om det er nødvendig å pålegge at tilbudet skal tilbys til kostnadsorienterte priser.

#### Til § 6-2

I nytt 6-2 fjerde ledd første punktum foreslås politiet gitt rett til å bruke frekvenser som er tildelt andre dersom vilkårene for identifisering av kommunikasjonsanlegg etter straffeprosessloven foreligger. Politiets hjemmelsgrunnlag til å identifisere kommunikasjonsanlegg fremgår av straffeprosessloven 216 b annet ledd bokstav c. Ytterligere hjemmelsgrunnlag for politiet til å etablere mobilregulerte soner forutsettes etablert ved endringer i straffeprosessloven.

Av nytt fjerde ledd annet punktum følger det at politiet skal varsle myndigheten så snart som mulig etter at frekvensen er tatt i bruk. Med myndigheten menes Post- og teletilsynet som tilsynsorgan etter ekomloven. Det avgjørende for varslingsplikten er at utstyret faktisk er tatt i bruk, og ikke at rettens samtykke til bruken foreligger. Dersom utstyret tas i bruk utenfor Post- og teletilsynets ordinære kontortider, for eksempel på kveldstid eller lørdag/søndag, må kravet forstås slik at det er tilstrekkelig at det varsles ved kontortidens start.

Etter nytt fjerde ledd tredje punktum foreslås det gitt kompetanse til myndigheten etter søknad fra Forsvaret å gi tillatelse til bruk av frekvenser som er tildelt andre. Dersom etablering av mobilregulert sone etter sitt formål ikke kan ivareta berørte sluttbrukeres mulighet for nødansrop, vil det bli stilt krav i tillatelsen om at tilbydere og sluttbrukere varsles i rimelig tid og på hensiktsmessig måte.

Det foreslår ikke innført krav om loggføring eller rapporteringsplikt på de nåværende tidspunkt. Det legges imidlertid opp til at det kan pålegges slike plikter i forskrift på ett senere tidspunkt dersom det skulle være nødvendig.

Gjeldende fjerde ledd i ekomloven § 6-2 blir nytt femte ledd.



### Til § 7-1 annet ledd

Paragraf 7-5 er en spesialbestemmelse som kan anvendes på ENUM i de tilfeller myndigheten vil pålegge aktørene å ta i bruk ENUM, på samme måte som en database for nummerportering. Paragraf 7-1, annet punktum, annet ledd foreslås inntatt for å synliggjøre at myndigheten kan legge administrasjonen av nummer, navn og adresser til andre organ. Denne presiseringen kan sees på som et spesialtilfelle av § 1-4 annet punktum. Med organ menes i denne sammenheng i første rekke private; men også offentlige organer kan i praksis være aktuelle. Bestemmelsen omhandler navn, nummer og adresser dvs. begrensede ressurser, og utpekingen kan bare gjelde til nærmere avgrensede formål. Henvisningen til avgrensede formål indikerer at navn, nummer og adresseforvaltningen som sådan ikke er ment delegert til andre organ eller private i sin helhet. Ansvar for den totale navn, nummer og adresseforvaltningen forutsettes fortsatt å bli hos myndigheten. For å synliggjøres hva som menes med et typisk avgrenset formål nevnes adresseringsdatabaser. ENUM eller en annen DNS-database er eksempler på adresseringsdatabaser som faller innenfor begrepet. Nærmere informasjon om ENUM følger av pkt 5.

Som for de øvrige landkodedetoppdomener, vil det ikke være mulig å ha mer enn én registerenhet for ENUM. Den som er registerenhet vil således i realiteten inneha en nasjonal enerett til en begrenset ressurs med potensiell stor økonomisk og samfunnsmessig betydning. For departementet er det derfor viktig å sikre at registerenheten administrerer ENUM-databasen på en slik måte at viktige samfunnsmessige hensyn ivaretas. Blant annet vil det være viktig å sikre at ENUM ivaretar stabiliteten og sikkerheten i elektroniske kommunikasjonsnett, samt at hensynet til personvernet for ENUM-abonnentene ivaretas.

Med administrasjon menes her det samme som i domeneforskriften. Bakgrunnen er at hvert norsk toppdomene administreres av kun én registerenhet som fastsetter regler for tildeling av domenenavn (navnepolitikk) for dette toppdomenet. Registerenheten utøver ikke forvaltningsmyndighet og tildelingen skjer etter privatrettslige regler.

På bakgrunn av at registerenheten gis en enerett til å administrere en begrenset ressurs, er det etter departementets oppfatning naturlig at forholdet mellom myndigheten og registerenheten ivaretas gjennom en tillatelse, og ikke gjennom en avtale. Det vil være opp til myndighetene å utpeke denne enheten etter det behov som måtte oppstå og på den måte som best ivaretar norske nummer-, navn eller adresseressurser. En registerenhet for en DNS-database i Norge vil dermed kunne utpekes etter denne bestemmelse. Dersom det er flere som ønsker å være registerenhet, vil utpekingen av denne kunne skje etter anbud. Sentrale kriterier ved valg av registerenhet vil være tjenestekvalitet, tilgjengelighet til tjenesten, dataintegritet og driftssikkerhet som kan tilbys.

Myndighetene vil etter dagens regler, som videreføres, kunne gi forskrift etter § 7-1 tredje ledd, første punktum.

### Til § 7-4

Forslaget presiserer at plikten også gjelder i forhold til tilbydere av telefonkatalog.

### Til § 9-3 første og annet ledd

Det foreslås noen mindre justeringer knyttet til forståelsen av hva som er enkeltvedtak etter norsk rett. Endringene er basert på at det ikke er alle avgjørelser etter §§ 3-2 annet ledd og 3-3 som er enkeltvedtak.

### Til § 10- 6 nytt tredje ledd

Det foreslås et nytt tredje ledd som skal sikre at myndigheten kan påby tiltak for å hindre utstråling som forstyrrer den elektroniske kommunikasjonen uavhengig av hvilke type utstyr som forårsaker forstyrrelsen. Med forholdsmessige menes at tiltakene som påbys best mulig skal sikre kommunikasjonen, samtidig som de er de beste tiltakene basert på en samlet vurdering av hensynet til den som forstyrrer, den som blir forstyrret og samfunnsmessige interesser. Slike tiltak kan for eksempel bestå i å pålegge tilvirker, importør eller forhandler straks å stanse tilbudet og omsetningen av utstyret, samt å gjennomføre tiltak for å trekke utstyret tilbake fra markedet.

### Til § 10-7 Tvangsmulkt

Bestemmelsens første ledd er en videreføring av gjeldende rett og omfatter manglende oppfyllelse av ethvert krav eller pålegg som er gitt i medhold av loven. Tvangsmulkt kan ilegges uavhengig av utvist skyld. Det er tilstrekkelig å konstatere at det objektivt sett foreligger manglende imøtekommelse av krav eller pålegg. Mulkten fastsettes skjønnsmessig til et beløp som løper per dag inntil lovstridig virksomhet er opphørt eller pålegg er oppfylt.

Annet ledd er nytt. I første punktum fastslås det at myndigheten bestemmer når mulkten begynner å løpe. I gjeldende bestemmelse er regelen at mulkten ikke begynner å løpe før etter at klagefristen er ute eller, dersom vedtaket påklages, først når klagen er endelig avgjort i forvaltningen. I sistnevnte tilfelle kan part i en klagesak eventuelt påberope seg den generelle unntakshjemmelen i forvaltningsloven § 42 for å utsette iverksettingen av et vedtak. Om bakgrunnen for endringen se punkt 4 bokstav c.

I annet ledd annet punktum er det presisert at myndigheten helt eller delvis skal kunne frafalle kravet om påløpt mulkt. Dette er en viss motvekt til at klager som regel ikke skal gis oppsettende virkning når det gjelder pålegg om tvangsmulkt slik situasjonen er etter gjeldende bestemmelse. Det innebærer for eksempel at dersom det er aktuelt å anvende overtredelsesgebyr, og det allerede er påløpt/ilagt tvangsmulkt, kan det være rimelig grunn til at myndigheten frafaller kravet om mulkt helt eller delvis. Dette gir myndigheten en viss fleksibilitet og handlingsrom for å kunne sikre at bruken av tvangsmulkt ikke får urimelige konsekvenser for den ansvarlige, selv om en ikke opererer med et skyldkrav.

Etter tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1 tredje ledd, jf. § 7-2 bokstav d er en beslutning om tvangsmulkt fattet av offentlig myndighet med hjemmel i lov, tvangsgrunnlag for utlegg.

I tredje ledd gis myndigheten hjemmel til å fastsette nærmere regler om illeggelse av tvangsmulkt. Det er således gitt hjemmel for blant annet å fastsette nærmere regler om utmåling av tvangsmulkt. Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende bestemmelse.

### Til § 10- 8 første ledd – Tilbakekall

Det foreslås en særregel for tilbakekall av radioamatørlisens. Radioamatørlisens tildeles av Post- og teletilsynet i samsvar med reglen i forskrift 28. juni 2004 nr 1020 om radioamatørlisens. I forskriftens § 7 er det gitt generell frekvenstillatelse for de som har radioamatørlisens. Dette innebærer at innehaver av radioamatørlisens kan ta i bruk de nærmere angitte frekvenser på de vilkår som gjelder for den generelle frekvenstillatelsen. Dersom er innehaver av radioamatørlisens bryter disse kravene og bruker frekvenser på en måte som ikke er i samsvar med den generelle tillatelsen, er det risiko for at han forstyrrer annen lovlig frekvensbruk. Herunder vil han kunne forstyrre radioamatører som opptrer i samsvar med forskriften.

Radioamatørvirksomhet er av en slik karakter at det ikke ansees hensiktsmessig å opprettholde lovens strenge krav til at det skal alvorlige eller gjentatt brudd på vilkårene til før lisensen trekkes tilbake. Det foreslås derfor at radioamatørlisensen skal kunne trekkes tilbake når innehaver har opptrådt i strid med reglene om radioamatørlisens. Det forutsettes imidlertid at slik tilbaketrekking først skjer etter at Post- og teletilsynet skriftlig har bedt om at forholdet som er i strid med forskriften blir brakt i orden, uten at oppfordringen er etterkommet.

### Til § 10-12 - Tilbakebetaling

I bestemmelsens første ledd foreslås et generelt grunnlag for tilbydere til å kunne kreve tilbakebetalt ulovlig overpris i forhold til en prisforpliktelse fastsatt i eller i medhold av loven. Første ledd er utformet som en generell rett for tilbyderne, og vil kunne påberopes uavhengig av om myndigheten etter annet punktum har fattet vedtak om hvorvidt prisen er i henhold til fastsatt priskrav. Myndigheten gis i annet punktum kompetanse til å fastsette hva prisen for det aktuelle produktet/tjenesten skulle vært og fatte vedtak om tilbakebetaling. Myndighetens vedtak knytter seg til prisen på produktet/tjenesten i forhold til den enkelt kjøper. Krav om tilbakebetaling etter første ledd vil avhenge av at prisen er underlagt et prisreguleringskrav. Et slikt prisreguleringskrav kan følge enten direkte i lov, jf. gjeldende §§ 4-11, 4-12 og ekomforskriften § 6-3, eller vedtak gitt i medhold av lov, jf. § 4-9. Det forhold at saken er brakt inn til Post- og teletilsynet bør, i tråd med hva som er lovens system i dag, ikke avskjære partenes adgang til å bringe saken inn for de alminnelige domstoler.

Av annet ledd følger det at det i vurderingen av om tilbakebetaling skal finne sted, skal tas hensyn til størrelsen på beløpet det med sikkerhet kan fastslås er betalt for mye. Her vil forhold som eventuelle vanskeligheter ved å fastslå om det er betalt for høy pris, også spille inn. Departementet legger til grunn at de vanskeligheter som det ofte vil være ved prisfastsettelsen reelt sett vil innebære en terskel for når det kan fattes prisvedtak. Det gjelder imidlertid ingen formelle terskler i form av et minimumsbeløp, en prosentsats eller en minstepris for ulovlig overpris. Det legges imidlertid til grunn at myndigheten ikke vil fatte vedtak om prisfastsettelsen i saker hvor størrelsen på et ev. tilbakebetalingsbeløp vil være uten særlig finansiell betydning for partene, særlig sett i forhold til kostnadene ved å behandle saken, og øvrige vanskeligheter som oftest vil være til stede ved fastsettelsen av pris. Av annet ledd følger det at myndigheten også skal ta hensyn til om det i tidligere perioder har blitt tatt for lav pris for den aktuelle tjenesten. Det legges til grunn at myndigheten i sitt eventuelle prisvedtak vil ta hensyn til eventuell tidligere underpris mellom partene i tidligere perioder for den aktuelle tjenesten. Dette vil være særlig aktuelt

ved plutselige og markante underskudd ved volumfall m.m. Eventuelt kan dette tenkes ved behov for dekning av underskudd som er oppstått i tjenestens oppbyggingsfase, og som kan dekkes inn igjen når tjenesten senere er etablert og oppnår overskudd. Oppramsingen i annet ledd er ikke ment å være uttømmende.

Bestemmelsen inneholder for øvrig ingen begrensninger for når myndigheten kan fastsette prisen. I de tilfeller hvor myndigheten har gått inn og fastsatt prisen på en gitt tjeneste på forhånd (for eksempel ved bruk av en LRIC-modell), vil myndighetenes prisfastsettelse imidlertid i enkelte tilfeller måtte sees på som en forhåndsgodkjenning av at de aktuelle priser er i samsvar med gjeldende prisforpliktelser. Tilbakebetaling vil ikke omfatte forhåndsfastsatte/forhåndsgodkjente priser.

Tredje ledd regulerer spørsmålet om renter. Tredje ledd første punktum fastslår at det skal beregnes renter på oppkrevd overpris. Etter forsinkelsesrenteloven § 2 løper renten, for de tilfeller hvor det ikke er fastsatt en forfallsdag, fra 30 dager etter at fordringshaveren har sendt skyldneren skriftlig påkrav med oppfordring om å betale. Bestemmelsen tredje ledd annet punktum fastslår at forsinkelsesrentelovens regel gjelder tilsvarende for krav om tilbakebetaling som gjøres gjeldende etter lov om elektronisk kommunikasjon.

For å unngå at det rettes urettmessige krav om tilbakebetaling, forutsettes det at Post- og teletilsynet har truffet vedtak etter bestemmelsens annet ledd om hva prisen for den enkelte tjenesten skal være. Før Post- og teletilsynets vedtak foreligger, vil det ikke være grunnlag for partene til å fastslå overprisens størrelse, og det vil således heller ikke være rimelig at det fremmes krav om forsinkelsesrente før dette tidspunkt.

For tiden frem til forsinkelsesrentelovens regel kommer til anvendelse, gjelder det etter bestemmelsens tredje ledd tredje punktum en annen og lavere rentesats. For den tiden hvor det tas ulovlig overpris, bør renten være så høy at prisforpliktet tilbyder ikke gis en rentefordel. Samtidig bør ikke renten bli så høy at renten gis et element av sanksjon. På denne bakgrunnen er renten satt til Norges Banks pengemarkedsrente, med et påslag på fire prosent.

### Til § 10-13 Overtredelsesgebyr

I § 10-13 foreslås det innført et nytt omfattende sanksjonsmiddel i ekomloven, som betegnes som overtredelsesgebyr. Reaksjonsformen skal både kunne benyttes overfor foretak og fysiske personer.

Det er forskjeller mellom denne sivilrettslige reaksjon og strafferettslige bøter. Reglene i straffeloven og straffeprosessloven kommer eksempelvis ikke til anvendelse ved vedtak om overtredelsesgebyr, som anses som en type forvaltningssanksjon. Vedtak om gebyr regnes imidlertid for straff i forhold til EMK artikkel 6 med de virkninger dette har.

Både foretak og fysiske person kan ilegges overtredelsesgebyr etter første ledd. Når det gjelder foretak presiseres det at dette gjelder enten det er foretaket selv eller noen som handler på vegne av foretaket som overtrer slike overtredelser som er beskrevet i første ledd nummer 1 til 5. 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.

Det er et vilkår for å legge overtredelsesgebyr at overtredelsen er forsettlig eller uaktsom fra foretakets side, den som handler på vegne av foretaket eller fysiske personer. Beviskravet ved illeggelse av overtredelsesgebyr er sannsynlighetsovervekt.

Etter første ledd nummer 1 kan overtredelsesgebyr anvendes overfor den som overtrer §§ 2-2 første ledd, 2-4 til 2-9, 2-12, 2-14, 4-1 tredje ledd, 4-2 første eller tredje ledd, 4-3 første ledd, 4-4 fjerde eller femte ledd, 4-5 annet ledd, 4-6 tredje ledd, 4-7 tredje ledd, 4-8 annet eller sjette ledd, 4-11, 4-12 første eller annet ledd, 6-2, 7-1 annet ledd, 7-3 første ledd, 7-4 første ledd, 8-1 annet ledd eller 10-4.

Paragrafene 2-2 og 2-4 er kravene til henholdsvis måling/informasjon om kvalitet, og til utarbeidelse og offentliggjøring av leveringsvilkår. Paragrafene 2-5 til 2-9 stiller krav til henholdsvis tillatte bruksbegrensninger i nødssituasjoner, anrop til nødmeldingstjeneste og geografisk lokalisering av nødanrop, kommunikasjonsvern og vern om personlig integritet for den enkelte gjennom taushetsplikt. Videre omfattes fellesfakturerte tjenester (§ 2-12), krav til kvalifikasjoner for de som foretar installasjon, vedlikehold mv. av nett eller utstyr (§ 2-14), samt regelen om frekvenstillatelse i § 6-2 og bestemmelsene om nummerforvaltning og nummerportabilitet i § 7-1, § 7-3 og § 7-4. Dette gjelder også for brudd på krav tilknyttet innførsel, bruk og omsetning av utstyr etter § 8-1 annet ledd, og manglende merdvirkning ved tilsyn etter § 10-4.

De fleste av bestemmelsene i lovens kapittel 4 omfattes av bestemmelsen om overtredelsesgebyr. Dette gjelder § 4-1 og 4-3 om tilgang, samt hjemmelen etter § 4-2 tredje ledd til å dokumentere og begrunne avslag på anmodning om samtrafikk. Dette vil kunne gjelde både dersom plikten til å dokumentere og begrunne ikke blir oppfylt og dersom avslaget åpenbart ikke begrunner at anmodningen ikke var rimelig. Også kravene etter § 4-4 om samlokalisering, § 4-5 om informasjons- og støttesystemer, § 4-6 om offentliggjøring og standardtilbud, § 4-7 om ikke-diskriminering, § 4-8 om regnskapsmessig skille, samt bestemmelsene i § 4-11 og fast forvalg og § 4-12 om overføringskapasitet, er omfattet av forslaget om overtredelsesgebyr.

Etter nummer 2 kan overtredelsesgebyr brukes overfor den som overtrer forskrift gitt med hjemmel i §§ 2-1 til 2-9, 2-10 annet ledd, 2-12, 2-14, 4-1 til 4-8, 4-11, 4-12, 5-1, 6-2, 6-5, 7-1 til 7-4, 8-1, 10-3 eller 10-5 når det i forskrift er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse medfører overtredelsesgebyr.

Videre følger det av nummer 3 at overtredelsesgebyr kan brukes overfor den som overtrer enkeltvedtak etter §§ 2-3 til 2-5, 2-10 annet ledd, 4-1, 4-2 annet ledd, 4-4 første til tredje ledd, 4-5 første ledd, 4-6 første, annet eller fjerde ledd, 4-7 første eller annet ledd, 4-8 første, tredje til femte ledd, 4-10, 5-3, 6-2, 6-5 annet ledd, 7-2, 7-5, 8-1, 10-4, 10-6 eller 10-10. Dette er vedtak fattet av enten Post- og teletilsynet, departementet eller Kongen i statsråd. Etter bokstav d kan overtredelsesgebyr nyttes overfor den som overtrer beslutning om opplysningsplikt etter § 10-3, og endelig fastslås det i bokstav e at den som gir uriktige eller ufullstendige opplysninger til myndigheten kan sanksjoneres på samme måte.

I annet ledd er det fastsatt hvilke momenter det skal legges vekt på ved utmålingen av overtredelsesgebyr. Bestemmelsen inneholder ingen uttømmende oppregning av hvilke momenter det kan legges vekt på. Nærmere regler om utmåling av overtredelsesgebyr kan gis av myndigheten i forskrift, jf. femte ledd.

Etter tredje ledd fremkommer at overtredelsesgebyret forfaller til betaling to måneder etter at vedtaket er fattet. Vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Tvangskraften suspenderes imidlertid dersom foretaket går til søksmål mot staten. Når en sak bringes inn for domstolene, har retten kompetanse til å prøve alle sider av saken og treffe realitetsavgjørelse. Rettens kompetanse tilsvarer dermed departementets

kompetanse som klageorgan i forvaltningssaker. Dersom saken for domstolen bortfaller, gjenopprettes vedtakets tvangskraft.

I fjerde ledd er det gitt bestemmelser om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr. Overtredelser foreldes etter 5 år. Fristen avbrytes når myndigheten meddeler et foretak eller en fysisk person at det er mistenkt for overtredelse av loven eller vedtak fattet i medhold av den. Fristreglene i straffeloven kapittel 6 anvendes tilsvarende så langt de passer.

### Til § 11-5

*I første ledd fastslås* nemndas grunnleggende kompetanse til å behandle tvister mellom tilbyder og sluttbruker av elektronisk kommunikasjon. "Sluttbruker" er definert i loven § 1-5 nr. 13. til å omfatte enhver fysisk eller juridisk person som inngår avtale om tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett eller tjeneste til eget bruk eller utlån. Første ledd fastslår imidlertid at sluttbruker omfatter enkeltforbrukere og mindre bedrifter. Det er klart at det er den første gruppen som vil utgjøre hovedtyngden av klagerne. Bestemmelsen medfører at sluttbrukerbegrepet i forhold til brukerklagenemnda tolkes innskrenkende til å kun omfatte "mindre bedrifter" med inntil 10 årsverk, ikke andre bedrifter. Klager fra større bedrifter antas å ligge utenfor nemndas kjerneområde og utenfor nemndas formål; som er å ivareta forbrukerinteressene på ekomområdet. Hva som skal forstås med "mindre bedrifter" vil kunne bli nærmere presisert i regelverket for nemnda som forutsettes fastsatt ved enkeltvedtak og/eller forskrift, jf, siste ledd.

Brukernemnda ble etablert fra 1. februar 2006 som en avtalebasert bransjenemnd, jf. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003). I henhold til opplegget i Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) er nemndas avgjørelser rådgivende. Nemnda utøver ikke forvaltningsvirksomhet. Klageretten er subsidiær, det vil si at sluttbruker først må ha klaget til tilbyderen. Det legges ikke opp til å gjøre endringer i noen av disse forholdene.

For å ivareta Brukerklagenemndas legitimitet som tvisteløsningsorgan hos tilbydere og sluttbrukere på ekområdet, er det viktig at nemnda organiseres og bemannes på en balansert måte i forhold til disse gruppenes respektive interesser. Dette skal reflekteres både i måten nemnda er organisert på og i selve bemanningen av nemnda. Det første kravet vil legge føringer på interne prosesser, forum og saksbehandlingsrutiner som danner grunnlaget for nemndas avgjørelser. Kravet som knytter seg til selve bemanningen, vil i tillegg til det forum som i siste instans avgjør tvisten, også omfatte for eksempel nemndas styre. Kravet om "balanse" kan ivaretas på ulike måter. Eksempelvis trenger ikke nærings- og forbrukerinteresser være likt representert i antall, dersom stemmeregler tar høyde for ubalansen.

I første ledd presiseres det videre at bestemmelsen angår "tvister", noe som ikke fremgår klart av gjeldende bestemmelse. Med "tvister" menes her privatrettslige tvister mellom sluttbruker og tilbyder, hovedsakelig knyttet til sluttbrukers avtale med tilbyder av elektroniske kommunikasjonstjenester, for eksempel manglende oppfyllelse av vilkår i en slik avtale. Dette kan eksempelvis være tvister vedrørende fakturering eller tjenestekvalitet. Imidlertid kan det også være enkelte tilfeller der sluttbruker ikke har inngått en "avtale" om elektronisk kommunikasjonstjeneste, men der det likevel skal være mulig å klage til nemnda. Dette kan gjelde klager på enkelte leveringspliktige tjenester, som offentlige betalingstelefoner og nummeropplysningstjeneste. Nemnda er imidlertid ikke gitt kompetanse til å behandle grensene for leveringsplikten. Slike klager skal

behandles av Post- og teletilsynet. BKN skal heller ikke behandle tvister mellom tilbydere. Slike tvister skal behandles av PT.

Det fremgår videre at det sluttbruker skal kunne klage på er "elektronisk kommunikasjonstjeneste", jf. § 1-5 nr. 4. Nemndas kompetanse er således generelt angitt. Det forutsettes imidlertid at nemndas kompetanse avgrenses og presiseres mer detaljert i forskrift. Det anses ikke som hensiktsmessig å angi nemndas kompetanse detaljert i loven, da elektronisk kommunikasjon er et område i hurtig utvikling der det stadig dukker opp nye tjenester det eventuelt kan være aktuelt å inkludere i nemndas kompetanse. I siste ledd er det gitt hjemmel til å presisere og avgrense nemndas kompetanse i forskrift. Med begrepet "kompetanse" forstås her både hvilke tjenester og rettssubjekter som omfattes av nemnda. Dette henger nøye sammen, da en eventuell inkludering av nye tjenester i nemndas kompetanse også vil medføre at nye rettssubjekter, her tilbydere, vil bli omfattet av ordningen og følgelig vil ha plikt til bl.a. å være med på finansieringen.

I annet og tredje ledd framkommer hovedforpliktelsen for de tilbyderne av elektronisk kommunikasjonstjeneste som blir omfattet av klageordningen. Kretsen av pliktige tilbydere vil framgå av ekomforskriften. Plikten for tilbyder til å la nemnda behandle tvister med sluttbruker og til å delta i finansieringen av nemnda er uavhengig av om det er oppstått en konkret tvist mellom tilbyder og sluttbruker. I plikten til å la nemnda behandle en tvist ligger også en forpliktelse til å følge de saksbehandlingsregler m.v. som fastsettes for nemnda.

For å sikre den nødvendige fleksibilitet og unngå urimeligheter f. eks. i forhold hvor tilbydere tilbyr tjenester med liten interesse for sluttbrukere, få kunder og/ eller lav omsetning, er myndigheten i annet ledd gitt hjemmel til å unnta tilbyder eller grupper av tilbydere fra klageordningen. Eventuelle unntak av tilbydere fra ordningen vil kunne gjelde både med hensyn til sluttbrukers klageadgang og tilbyders finansieringsplikt. Bakgrunnen for denne bestemmelsen er å sikre at Brukerklagenemnda virker etter sin hensikt, jf. første ledd.

Unntak vil måtte baseres på konkret vurdering i forhold til den enkelte tilbyder eller gruppe av tilbydere.

I tredje ledd slås det fast at nemnda skal være tilbyderfinansiert. Hvordan dette gjøres i praksis, dvs. nærmere fordelingsnøkkel, grunnavgift, gebyr pr. klage osv., er nå regulert i avtalen om brukerklagenemnda. I tråd med overgang fra en avtalebasert nemnd vil dette nå bli inntatt i det regelverk som fastsettes med hjemmel i loven, jf. fjerde ledd, idet det ikke ansees som hensiktsmessig å ta slike detaljer inn i lovbestemmelsen så lenge prinsippet om at nemnda skal være tilbyderfinansiert er slått fast.

I fjerde ledd foreslås myndigheten gitt hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om nemnda. Slike bestemmelser vil bl.a. kunne omfatte bestemmelser om nemndas organisering, saksbehandling og finansiering.

### Til § 11-7 Omgjøring

Bestemmelsen foreslås endret slik at adgangen til omgjøring av eget tiltak (uten at det foreligger klage) i motsetning til tidligere vil omfatte også ugyldige vedtak og vedtak i saker som ikke er av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning.

I første ledd gjøres det klart at departementet kan omgjøre et vedtak av Post- og teletilsynet dersom:

- a) endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser

b) underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller

c) vedtaket må anses ugyldig

Annet ledd innebærer en innskrenkning sammenliknet med det som ellers ville ha fulgt av forvaltningsloven § 35. Departementets kompetanse til å omgjøre gyldige vedtak blir avgrenset til de mindre viktige sakene som ikke kan anses for å ha prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. I tredje ledd gjøres det klart at bare Kongen i statsråd har kompetanse til omgjøring uten klage når det gjelder andre saker. Hvilke saker som faller inn under kompetansen til henholdsvis Kongen i statsråd og departementet må det tas stilling til i forhold til den enkelte sak.

Fristbestemmelsene i tredje ledd er en videreføring fra tidligere.

#### Til § 12-4 Straff

Bestemmelsen viderefører langt på vei gjeldende straffebestemmelse, men klargjør at den bare skal brukes ved brudd på regler som verner viktige samfunnsinteresser, ved å innta en nærmere beskrivelse av hvilke regelbrudd den vil komme til anvendelse for. Kravet til uaktsom eller forsettlig overtredelse er en videreføring av dagens bestemmelse. Strafferammen i første ledd på bøter eller fengsel i inntil 6 måneder er også videreført fra gjeldende bestemmelse.

I første ledd er imidlertid brudd på § 2-9 foreslått gjort straffbar også for de uaktsomme overtredelser. Det vil si en endring av skyldkravet i forhold til dag, der kun de forsettlige eller grovt uaktsomme overtredelser av § 2-9 er straffbare.

Bestemmelsens annet ledd om bruk av straff i inntil 3 år ved brudd på taushetsplikten i vinnings hensikt, er en videreføring av gjeldende rett.

Etter tredje ledd straffes medvirkning på samme måte.

## **11 Forslag til lov om endring i lov om elektronisk kommunikasjon**

#### § 1-2 annet ledd skal lyde:

*Kongen kan ved enkeltvedtak eller forskrift avgjøre hva som skal anses å falle innenfor lovens saklige virkeområde.*

#### § 2-3 skal lyde:

§ 2-3 Krav til nett, tjeneste, tilhørende utstyr og installasjoner

*Myndigheten kan gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om krav til elektronisk kommunikasjonsnett, -tjeneste, tilhørende utstyr, installasjoner 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. Herunder kan myndigheten kreve at tilbyder skal gjennomføre tiltak som begrenser mengden av spam.*



§ 2-9 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

*Enhver tilbyder plikter å bevare taushet om opplysninger som mottas fra annen tilbyder før, under eller etter forhandlinger om tilgangs- eller samtrafikkavtaler.*

Nåværende første ledd annet punktum blir nytt første ledd tredje punktum og skal lyde:

*Tilbyder og installatør 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.*

Nåværende første ledd tredje punktum blir nytt fjerde punktum.

Tredje ledd, tredje punktum oppheves.

§ 2-10 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

*Tilbyder skal formidle viktig melding fra statsmyndighet.*

§ 3-4 annet ledd annet punktum oppheves.

§ 4-4 fjerde ledd skal lyde:

*Tilbyder med sterk markedsstilling på marked for produktene full og delt tilgang til det faste aksessnettets skal tilby samlokalisering til annen tilbyder ved rimelig anmodning om slik tilgang.*

§ 4-5, annet ledd skal lyde:

*Tilbyder med sterk markedsstilling for produktene full og delt tilgang til det faste aksessnettets skal gi tilgang til informasjons- og støttesystemer.*

§ 4-6, tredje ledd, første punktum skal lyde:

*Tilbyder med sterk markedsstilling for produktene full og delt tilgang til det faste aksessnettets skal utarbeide et standardtilbud om tilgang til det faste aksessnettets.*

§ 4-10 Regulering av sluttbrukertjeneste skal lyde

*Når plikter etter §§ 4-1 til 4-9 og 4-11 ikke vil være tilstrekkelig for å legge til rette for bærekraftig konkurranse, kan myndigheten pålegge tilbyder med sterk markedsstilling i sluttbrukermarkedene vilkår for tilbud av sluttbrukertjeneste. Vilkårene kan blant annet omfatte offentliggjøring, standardtilbud, ikke-diskriminering, pris- og regnskapsregulering og forbud mot urimelig koblingssalg.*

§ 4-12 første ledd skal lyde:

Tilbyder med sterk markedsstilling på hele eller deler av *markedet* for minimumstilbud for overføringskapasitet skal tilby slik overføringskapasitet på *ikke-diskriminerende vilkår*. *Myndigheten kan beslutte at slik overføringskapasitet skal tilbys til kostnadsorienterte priser.*

§ 6-2 nytt fjerde ledd skal lyde:

*Politiet kan bruke frekvenser som er tildelt andre dersom vilkårene for identifisering av kommunikasjonsanlegg etter straffeprosessloven § 216 b annet ledd bokstav c er oppfylt. Politiet skal varsle myndigheten så snart som mulig etter at frekvensen er tatt i bruk. Myndigheten kan etter søknad fra Forsvaret gi tillatelse til bruk av frekvenser som er tildelt andre.*

Nåværende § 6-2 fjerde ledd blir nytt femte ledd.

§ 7-1 annet ledd nytt tredje punktum skal lyde:

*Myndigheten kan utpeke andre offentlige organ eller private for administrasjon av nummer, navn og adresser for nærmere avgrensede formål, herunder adresseringsdatabaser.*

Nåværende tredje og fjerde ledd blir nytt fjerde og femte ledd.

§ 7-4 første ledd skal lyde:

Tilbyder skal løpende melde opplysninger om bruk av nummer, navn og adresser og tilknyttede sluttbrukere til tilbydere av nummeropplysningstjenester og *telefonkatalog*, jf § 5-1 første ledd.

§ 9-3 første og annet ledd skal lyde

Når *avgjørelse* etter §§ 3-2 annet ledd, 3-3, 3-4, 4-1 fjerde ledd og 4-2 annet ledd vil kunne påvirke handelen mellom EØS-landene, skal *et* begrunnet forslag sendes til EFTAs overvåkningsorgan for konsultasjon med sikte på europeisk harmonisering. EFTAs overvåkningsorgan og andre berørte myndigheter innenfor EØS-området kan kommentere forslaget innen en frist på en måned etter konsultasjonsprosedyrens start.

Når *forslaget* definerer nye markeder eller utpeker eller trekker tilbake utpeking av sterk markedsstilling, og EFTAs overvåkningsorgan finner at *det*:

1. kan påvirke handelen mellom EØS-landene eller
2. kan utgjøre en handelshindring i strid med EØS-avtalen eller

3. EFTAs overvåkningsorgan er i alvorlig tvil om forslaget til vedtak er i samsvar med EØS-retten

kan EFTAs overvåkningsorgan innen tre måneder etter konsultasjonsprosedyrens start, kreve at forslaget trekkes tilbake.

§ 10-6 nytt tredje ledd skal lyde:

*Myndigheten kan påby tiltak for å hindre utstråling som forstyrrer elektronisk kommunikasjon uansett hvilken type utstyr som forårsaker forstyrrelsen. Tiltakene som påbys skal være forholdsmessige basert på en helhetsvurdering av partenes og samfunnsmessige interesser.*

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 10-7 Tvangsmulkt skal lyde

§ 10-7 Tvangsmulkt

For å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av denne lov oppfylles, kan myndigheten fastsette en løpende tvangsmulkt for hver dag som går inntil lovstridig virksomhet er opphørt eller pålegg med hjemmel i loven er oppfylt.

*Myndigheten bestemmer når mulkten begynner å løpe. Myndigheten kan helt eller delvis frafalle kravet om påløpt mulkt.*

*Myndigheten kan gi forskrift om regler for tvangsmulkt.*

§ 10-8 første ledd annet punktum skal lyde

*Myndigheten kan kalle tilbake radioamatørlisens når innehaver har opptrådt i strid med forskrift om radioamatørlisens.*

Ny § 10-12 Tilbakebetaling skal lyde:

§ 10-12 Tilbakebetaling

*Tilbyder som har betalt for høy pris i forhold til en prisforpliktelse fastsatt i eller i medhold av denne lov, kan kreve overprisen tilbakebetalt. Myndigheten kan fatte enkeltvedtak om tilbakebetaling av overpris i det enkelte tilfellet.*

*I vurderingen av om tilbakebetaling skal finne sted skal det blant annet tas hensyn til tilbakebetalingsbeløpets størrelse, og om det i tidligere perioder for den aktuelle tjenesten har blitt tatt for lav pris.*

*Det skal beregnes renter på ulovlig overpris. Forsinkelsesrenter løper i samsvar med forsinkelsesrenteloven fra 30 dager etter at tilbyder har gjort kravet gjeldende (påkrav). Frem til forsinkelsesrenten begynner å løpe skal Norges Banks pengemarkedsrente tillagt fire prosent benyttes som rentesats.*

## Ny § 10-13 Overtredelsesgebyr skal lyde

### *§ 10-13 Overtredelsesgebyr*

*Myndigheten kan pålegge en fysisk person eller et foretak overtredelsesgebyr dersom personen, foretaket eller noen som handler på vegne av foretaket forsettlig eller uaktsomt*

- 1. overtrer §§ 2-2 første ledd, 2-4 til 2-9, 2-12, 2-14, 4-1 tredje ledd, 4-2 første eller tredje ledd, 4-3 første ledd, 4-4 fjerde eller femte ledd, 4-5 annet ledd, 4-6 tredje ledd, 4-7 tredje ledd, 4-8 annet eller sjette ledd, 4-11, 4-12 første eller annet ledd, 6-2, 7-1 annet ledd, 7-3 første ledd, 7-4 første ledd, 8-1 annet ledd eller 10-4*
- 2. overtrer forskrift gitt med hjemmel i §§ 2-1 til 2-9, 2-10 annet ledd, 2-12, 2-14, 4-1 til 4-9, 4-11, 4-12, 5-1, 6-2, 6-5, 7-1 til 7-4, 8-1, 10-3 eller 10-5 når det i forskrift er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse medfører overtredelsesgebyr*
- 3. overtrer enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i §§ 2-3 til 2-5, 2-10 annet ledd, 4-1, 4-2 annet ledd, 4-4 første til tredje ledd, 4-5 første ledd, 4-6 første, annet eller fjerde ledd, 4-7 første eller annet ledd, 4-8 første, tredje til femte ledd, 4-10, 5-3, 6-2, 6-5 annet ledd, 7-2, 7-5, 8-1, 10-4, 10-6 eller 10-10*
- 4. overtrer beslutning fastsatt med hjemmel i § 10-3 eller*
- 5. gir uriktige eller ufullstendige opplysninger til myndigheten.*

*Ved fastsettelse av overtredelsesgebyrets størrelse skal det særlig legges vekt på overtredelsens grovhet, overtredelsens varighet, utvist skyld og foretakets omsetning.*

*Overtredelsesgebyr forfaller til betaling to måneder etter vedtaksdato. Vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Dersom foretaket går til søksmål mot staten for å prøve vedtaket, suspenderes tvangskraften. Retten kan prøve alle sider av saken. Tvistemålsloven gjelder så langt den passer.*

*Adgangen til å pålegge gebyr foreldes etter 5 år. Fristen avbrytes når myndigheten meddeler en fysisk person eller et foretak at det er mistenkt for overtredelse av loven eller vedtak fastsatt med hjemmel i loven.*

*Myndigheten kan gi forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr.*

## § 11-5 skal lyde

### *§ 11-5 Brukerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon*

*Brukerklagenemnda skal behandle klager fra sluttbruker vedrørende tvister mellom sluttbruker og tilbyder av elektronisk kommunikasjonstjeneste. Med sluttbruker, jf. § 1-5 nr. 13, menes her fysisk person og juridisk person med inntil 10 årsverk. Brukerklagenemnda skal sikre en rimelig, rettferdig og hurtig behandling av slike tvister. Nemndas organisering og sammensetning skal ivareta balansen mellom nærings- og forbrukerinteresser.*

*Tilbyder av elektronisk kommunikasjonstjeneste som omfattes av klageordningen plikter å la nemnda behandle tvister med sluttbruker. Myndigheten kan unnta tilbyder eller gruppe av tilbydere fra klageordningen.*

*Brukerklagenemndas virksomhet skal finansieres av tilbyderne av de tjenestene som omfattes av klageordningen.*

*Myndigheten kan treffe enkeltvedtak eller fastsette forskrift med nærmere bestemmelser om Brukerklagenemnda, herunder om hvilke tjenester som skal omfattes av klageordningen, og kan i forskrift presisere og avgrense nemndas kompetanse.*

#### § 11-6 femte ledd skal lyde:

*Vedtak som departementet gjør som klageinstans kan ikke påklages til Kongen med mindre annet følger av forvaltningsloven § 28 tredje ledd.*

#### § 11-7 nytt første, annet og tredje ledd skal lyde

*Departementet har omgjøringskompetanse i samsvar med forvaltningsloven § 35 annet ledd for vedtak fattet av Post- og teletilsynet.*

*Departementet har, med unntak for saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning, jf. tredje ledd, omgjøringskompetanse i samsvar med forvaltningsloven § 35 tredje og femte ledd.*

*I saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning har Kongen i statsråd omgjøringskompetanse etter forvaltningsloven tredje og femte ledd.*

#### Nåværende annet og tredje punktum blir nytt fjerde ledd første og annet punktum.

#### § 12-4 skal lyde

##### § 12-4 Straff

*Med bøter eller fengsel inntil seks måneder straffes den som forsettlig eller uaktsomt*

- 1. overtrer §§ 2-5 annet ledd jf. sjette ledd, eller femte ledd, 2-6 første eller annet ledd, 2-7 til 2-9, 2-13, 4-7 tredje ledd, 4-8 sjette ledd, 6-2, 7-1 eller 8-1*
- 2. overtrer forskrift gitt med hjemmel i §§ 2-3, 2-7 til 2-9, 2-10 annet ledd, 2-13, 6-2, 7-1 eller 8-1*
- 3. overtrer enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i 2-3, 2-5 første ledd, 2-10 annet ledd, § 3-4, 4-1, 4-2 annet ledd, 4-4 første til tredje ledd, 4-5 første ledd, 4-6 første, annet eller fjerde ledd, 4-7 første eller annet ledd, 4-8 første, eller tredje til femte ledd, 4-9 første til tredje ledd, 4-10, 6-2, 7-1, 7-2, 8-1 eller 10-6 eller*
- 4. gir uriktige eller ufullstendige opplysninger til myndigheten.*

*Hvis hensikten med å overtre § 2-9 er å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning eller gjerningspersonen i slik hensikt på annen måte utnytter opplysninger som er omfattet av taushetsplikten, kan fengsel i inntil tre år anvendes.*

*Medvirkning straffes på samme måte.*

§ 13-X – Ikrafttredelse

*Endringene trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.*