



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Norsk Radio Relæ Liga
Postboks 20 Haugenstua
0915 OSLO

Deres ref

Vår ref
14/539

Dato
07.07.2014

Klage i sak om forstyrrelser fra plasma-TV

Samferdselsdepartementet viser til Post- og teletilsynets vedtak 3. desember 2013 i sak vedrørende klage på forstyrrelser fra plasma-TV. Det vises videre til Norsk Radio Relæ Ligas klage 19. desember 2013, brev om utfyllende begrunnelse for klagen 9. januar 2014, Post- og teletilsynets innstilling 17. februar 2014 samt merknader til tilsynets innstilling 10. mars 2014.

1. Sakens bakgrunn

Radioamatør Patrice Bardoz klaget inn for Post- og teletilsynet at han opplevde forstyrrelser i sitt radioamatørsamband ved sin bopel i Tvervedveien 83, Tolvsrød. Post- og teletilsynet foretok målinger ved den aktuelle adressen, og en plasma-TV hos naboen (familien Sakshaug, Tvervedveien 85) ble påvist som kilde til forstyrrelsene. Post- og teletilsynet fattet vedtak 3. desember 2013 om at det ikke var tilstrekkelig grunnlag for å påby retting av støyforholdet.

Norsk Radio Relæ Liga påklaget tilsynets avgjørelse 19. desember 2013, og ble ansett for å ha rettslig klageinteresse i medhold av forvaltningsloven § 28.

2. Norsk Radio Relæ Ligas anførsler

Prinsipalt anfører Norsk Radio Relæ Liga at det hefter mangler ved regelforståelsen og skjønnsutøvelsen som ligger til grunn for vedtaket. Samferdselsdepartementet må derfor omgjøre tilsynets vedtak 17. februar 2014, og treffe vedtak etter lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) § 10-6 der familien Sakshaug pålegges retting av de forstyrrelser familiens plasma-TV påfører radioamatør Bardoz.

Norsk Radio Relæ Liga mener tilsynet har tolket loven feil når tilsynet hevder det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere hvilke forstyrrelser av frekvensspekteret det er nødvendig å gripe inn overfor. Norsk Radio Relæ Liga mener at spørsmålet om det skal treffes vedtak om å påby retting for å hindre utstråling, i realiteten må gjøres til gjenstand for den samme skjønnsmessige forholdsmessighetsvurderingen som ekomloven § 10-6 tredje ledd annet punktum gir anvisning på. Norsk Radio Relæ Liga anfører at tilsynets hensiktsmessighetsvurdering, som ikke

følger skjønnstemaet i ekomloven § 10-6 tredje ledd innebærer en uhjemlet og vilkårlig utøvelse av forvaltningsmyndighet.

Norsk Radio Relæ Liga viser til at frekvenser som radioamatører benytter seg av, inngår i beredskapsplaner for kommunikasjon mellom ulike samfunnsinstitusjoner og nødetater med radioamatørene som tilretteleggere og operatører. I tillegg mener Norsk Radio Relæ Liga at tilsynets holdning til bestemmelsen om vern av forurensning av frekvensspektret innebærer brudd på statens internasjonale forpliktelser etter ITUs radioreglementet, jf. artikkel 25 og 15.

Subsidiært anfører Norsk Radio Relæ Liga at den massive utstrålingen fra TV-apparatet i konsesjonsbelagte frekvensområder, må anses som ulovlig frekvensbruk etter ekomloven § 6-2 og at pålegg om retting må gis av den grunn. Norsk Radio Relæ Liga mener det hefter saksbehandlingsfeil ved tilsynets vedtak ettersom dette spørsmålet ikke er vurdert i saken.

3. Rettslig utgangspunkt

Det følger av ekomloven § 10-6 tredje ledd at myndigheten kan treffe vedtak om retting og endring for å "*[...] hindre utstråling som forstyrrer elektronisk kommunikasjon uavhengig av hvilken type utstyr som forårsaker forstyrrelsen. Tiltakene som påbys skal være forholdsmessige basert på en helhetsvurdering av partenes interesser og samfunnsmessige interesser.*"

Det generelle utgangspunktet til ekomloven § 10-6 er at pålegg om retting kan gis, dersom det foreligger brudd på vilkår for tillatelser gitt med hjemmel i loven, jf. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) kapittel 16, merknad til § 10-6 s 121 første spalte.

Ved lovendringen i 2006 ble det presisert i forarbeidene at det nye tredje leddet skal sikre at myndigheten kan påby tiltak for å hindre "*[...] utstråling som forstyrrer den elektroniske kommunikasjonen uavhengig av hvilke type utstyr som forårsaker forstyrrelsen*" og 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.*", jf. Ot.prp. nr. 72 (2006-2007) Om lov om endringer i lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) kapittel 16.

Ekomlovens formålsbestemmelsen § 1-1 fastsetter at "*Lovens formål er å sikre brukerne i hele landet gode [...] kommunikasjonstjenester.*" Formålsbestemmelsen omfatter all utilsiktet utstråling som forstyrrer telekommunikasjon. I Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) kapittel 16 på s 83 andre spalte fremgår det at lovgivers oppgave om å sikre gode tjenester blant annet går ut på "*[...] å fremme elektromagnetisk kompatibilitet for å sikre så god sameksistens mellom utstyr som mulig. Forholdet til elektromagnetisk kompatibilitet er også et viktig hensyn for å sikre hensiktsmessig bruk av det elektromagnetiske frekvensspekteret, herunder å hindre skadelig interferens.*"

Etter ekomloven § 6-2 kan frekvenser i det elektromagnetiske frekvensspekteret ikke tas i bruk uten at det foreligger tillatelse fra myndigheten. Bestemmelsen regulerer tildeling av frekvenser til aktiv bruk for ulike aktører.

4. Departementets vurdering

Departementet viser til at ekomloven § 10-6 tredje ledd første punktum er en såkalt "kanbestemmelse". Dette innebærer at myndigheten kan bestemme om og i hvilken grad det skal treffes vedtak om retting og endring i det konkrete tilfellet. Post- og teletilsynet driver tilsyn etter ekomlovens bestemmelser. For blant annet å bidra til forutberegnelighet har tilsynet anledning til å utarbeide og offentliggjøre retningslinjer/praksis for bruk av sitt forvaltningsskjønn. Dette gjelder også ekomloven § 10-6.

Norsk Radio Relæ Liga hevder det burde vært uttrykt direkte i teksten eller forarbeidene dersom lovgivers intensjon har vært at § 10-6 tredje ledd generelt ikke skal benyttes til å verne frekvensspekteret, som benyttes av konsesjonsbelagt virksomhet, mot forurensning.

Departementet bemerker at det ikke er tvil om at ekomloven § 10-6 tredje ledd har til hensikt å beskytte frekvensbruk mot uakseptable forstyrrelser, også i tilfeller der kilden til forstyrrelsen ikke er radioutstyr eller annen radiotjeneste, men for eksempel alminnelig elektrisk utstyr. Det fremgår imidlertid av ekomloven § 10-6 tredje ledd første punktum at myndigheten ikke har plikt til å påby tiltak i ethvert tilfelle der det forekommer forstyrrelser. Hvorvidt det skal påbys tiltak beror på en skjønsmessig vurdering. I tilfeller der myndigheten griper inn følger det videre at det skal foretas en helhetlig vurdering av partenes interesser og samfunnets interesser og at de aktuelle tiltak som påbys skal være forholdsmessige.

Når det gjelder forholdet mellom ekomloven § 10-6 tredje ledd første og annet punktum viser departementet til at § 10-6 tredje ledd første punktum fastsetter at det kan treffes vedtak om retting og endring, mens § 10-6 tredje ledd annet punktum setter krav om at tiltak som iverksettes, skal være forholdsmessige. Det er tiltakene som påbys som skal være forholdsmessige, jf. punkt 3. Etter departementets syn knytter ekomloven § 10-6 tredje ledd annet punktum seg utelukkende til vurderingen som foretas dersom det er aktuelt å påby tiltak i saken. I dette tilfellet er det ut fra tilsynets retningslinjer ikke aktuelt å påby tiltak. Det foreligger dermed ingen mangler ved tilsynets regelforståelse. Departementet vil bemerke at når myndigheten vurderer behovet for å påby tiltak i et gitt tilfelle, vil dette vanskelig kunne skje uten at myndigheten til en viss grad har vurdert hvorvidt et aktuelt påbud fremstår som hensiktsmessig og forholdsmessig ut fra hvor inngripende aktuelt påbud må antas å være.

Når det gjelder Norsk Radio Relæ Ligas anførsel om at tilsynet ikke kan fri seg fra å gå inn i lovens underliggende skjønnsstema ved å vise til selvlagde føringer, viser departementet til vurderingen ovenfor. Etter departementets syn har tilsynet foretatt en skjønsmessig vurdering av de ulike hensynene som taler for og imot å påby tiltak i de tilfeller der det er forstyrrelser av elektronisk kommunikasjon. Det er departementets oppfatning at når tilsynet viser til forvaltningspraksis, vises det således til den vurderingen og det resultat tilsynet har kommet til etter å ha foretatt en vurdering av ulike hensyn.

Når det gjelder anførselen om at tilsynet ikke har tatt stilling til sakens konkrete omstendigheter, viser departementet til tilsynets vedtak 3. desember 2013 der det blant annet fremgår følgende: *"[...] radioamatør gis tillatelse til bruk av nærmere angitte frekvenser og betaler et engangsgebyr for tillatelsen. Plasma-Tven er i følge sakens dokumenter lovlig omsatt i det norske markedet. PT anser at beskyttelse av frekvensspekteret er særlig viktig i de sakene hvor det er snakk om forstyrrelse av frekvenser som brukes for samfunnsviktige forhold eller der det potensielt er fare for skade på liv og helse. I denne konkrete saken kan vi ikke se at den aktuelle*

radioamatørens bruk av frekvenser har en slik samfunnsviktig betydning at det er grunnlag for å beskytte frekvensene avsatt til dette formålet på bekostning av en lovlig omsatt tv. Rimelighetsbetraktninger og reelle hensyn gjør der at PT mener at det ikke er grunnlag for å påby retting av problemene med støy i denne saken”.

Departementet viser også til innstillingen 17. februar 2014 der tilsynet redegjør for forvaltningens skjønn ved fastsettelse av praksis: *”I denne vurderingen har vi sett til hva slags elektronisk kommunikasjon som blir forstyrret, og hva som er årsaken til forstyrrelsen. Det fremgår videre: ”Rimelighetsbetraktninger og reelle hensyn er knyttet til at man her ikke forstyrrer en samfunnsviktig tjeneste, eller at det vil være fare for liv og helse. Videre er den aktuelle TVen lovlig omsatt på det norske markedet”.* Det er departementets syn at tilsynets vedtak 3. desember 2013 og innstillingen 17. februar 2014 viser at tilsynet har vurdert og tatt stilling til sakens konkrete omstendigheter.

Spørsmålet departementet nå skal ta stilling til er om det likevel skal treffes vedtak om retting og endring, med den følge at familien Sakshaug pålegges å gjennomføre tiltak for å fjerne forstyrrelsene forårsaket av deres plasma-TV.

Forarbeidene til ekomloven § 10-6 tredje ledd uttrykker at det kan gripes inn overfor alle former for utstråling. I formålsbestemmelsen er det presisert at det skal sikres så god sameksistens mellom elektronisk utstyr som mulig. Forarbeidene spesifiserer imidlertid ikke noe nærmere hvor langt myndigheten skal gå for å sikre sameksistens mellom elektronisk utstyr. Forarbeidene gir således begrenset veiledning. Det foreligger heller ikke relevant rettspraksis på området. Det tilligger dermed forvaltningen å fastsette rekkevidden av bestemmelsen. Det vil kunne være relevant å legge vekt på reelle hensyn.

I denne saken står vi overfor to lovlige aktiviteter. På den ene siden har vi radioamatørvirksomheten til Bardoz og beskyttelse av hans konsesjonsbelagte aktivitet og interesse i å få utøve denne. Bardoz opplever forstyrrelser i radioamatørfrekvensbånd, som han gjennom konsesjon har fått en rett til å bruke på de vilkår som følger av radioamatørlisens og relevante forskrifter. Dette er et tungtveiende moment som isolert sett taler for at familien Sakshaug pålegges retting av forholdet.

På den annen side er det hensynet til familien Sakshaugs bruk av plasma-TV. Sakshaugs plasma-TV skaper forstyrrelser for radioamatørvirksomheten til Bardoz. Forstyrrelsene er utilsiktede og kommer fra et produkt det er lovlig å omsette i det norske markedet og resten av EØS. Det er derfor ikke ulovlig å bruke en slik plasma-TV, selv om den i enkelte tilfeller kan skape forstyrrelser for radioutstyr eller andre elektroniske komponenter. Det foreligger regelverk som fastsetter tekniske og operasjonelle krav til både elektronisk utstyr og bruk av frekvenser. Dette er imidlertid ingen garanti for at det ikke kan oppstå forstyrrelser mot annet elektronisk utstyr i enkelte situasjoner, selv om kravene i regelverket oppfylles. I slike situasjoner er det følgelig heller ikke gitt at det foreligger noen åpenbar eller enkel løsning på problemet. De involverte parter må normalt søke å komme til enighet om gjennomføring av praktiske tiltak som kan bidra til en løsning. I den grad myndighetene blir involvert, vil myndighetene vurdere den aktuelle sak opp mot fastlagte retningslinjer og i hvilken grad samfunnsmessige interesser blir berørt. Familien Sakshaugs bruk av plasma-TV går etter departementets vurdering ikke ut over viktige

samfunnsinteresser, og bruken utgjør heller ingen fare for liv og helse. Videre er det etter departementets syn fortsatt mulig å benytte HF-frekvensbåndene, selv om det tidvis vil kunne forekomme forstyrrelser fra plasma-TV-en. Dette taler samlet sett tungt for at departementet ikke pålegger retting av utstrålingen fra plasma-TV-en.

I vurderingen av om det bør gis pålegg om retting er det hensyn som taler både for og mot et slikt tiltak. Hensynet til å beskytte lovlig radioamatørvirksomhet står mot hensynet til å beskytte en borgers rett til å anvende i sitt eget hjem, et lovlig omsatt og anskaffet produkt som ikke er underlagt bruksbegrensninger. Departementet har etter en helhetlig vurdering av sakens konkrete omstendigheter under henvisning til at forstyrrelsen ikke er skadelig for viktige samfunnsinteresser, kommet til at det må legges avgjørende vekt på retten til å anvende et lovlig kjøpt produkt som ikke er underlagt bruksbegrensninger.

Norsk Radio Relæ Liga har også anført at frekvenser som radioamatører benytter, inngår i beredskapsplaner for kommunikasjon mellom ulike samfunnsinstitusjoner og nødetater. Departementet viser til at en rekke elektroniske komponenter bruker forskjellige deler av frekvensspekteret. Disse elektroniske komponentene vil kunne skape forstyrrelser i ulike frekvensbånd. Tilsynet vil kunne gripe inn der forstyrrelser i de aktuelle frekvensbånd går utover viktige samfunnsinteresser. Departementet kan ikke se at forstyrrelsen i radioamatørfrekvensbåndene på nåværende tidspunkt går ut over viktige samfunnsinteresser. Departementet bemerker imidlertid at tilsynet vil kunne kreve umiddelbar stans av bruk av utstyr dersom utstyret forstyrrer tjenester for liv og helse, for eksempel nødsamband.

Når det gjelder Norges internasjonale forpliktelser, viser departementet til at Norge er medlem av Den internasjonale teleunion (ITU), en folkerettslig organisasjon under FN. Som medlem er Norge folkerettslig bundet av de avtaler og regler som følger av ITUs reglement. Dette gjelder også radioreglementet, og Norge er dermed forpliktet på et mellomstatlig nivå til å anvende frekvenser i henhold til reglementet. Dette innebærer at radioreglementet kommer til anvendelse der nasjonal bruk av frekvenser medfører skadelige forstyrrelser for andre medlemsland som anvender frekvenser i tråd med ITUs radioreglement. Forvaltning av frekvenser i det enkelte medlemsland er et nasjonalt anliggende, og nasjonale myndigheter er ikke uten videre bundet av radioreglementet så lenge andre staters frekvensbruk ikke berøres i strid med radioreglementets bestemmelser. Denne saken gjelder bruk av frekvenser på et nasjonalt nivå, og medfører således ingen brudd på internasjonale forpliktelser etter ITU-reglene.

Norsk Radio Relæ Liga har subsidiært anført at utstråling fra en plasma-TV i konsesjonsbelagte frekvensbånd må anses som ulovlig bruk av frekvenser i henhold til ekomloven § 6-2.

Departementet viser til at ekomloven § 6-2 knytter seg til regulering og tildeling av frekvenser til aktører for aktiv bruk. Med dette menes tilsiktet bruk av frekvensspekteret. Det involverte utstyret må altså tilsiktet utstråle elektromagnetiske bølger i fritt rom, jf. definisjonen av radioutstyr i ekomloven § 1-5 nr. 9. Det fremgår videre av bestemmelsen at elektronisk utstyr som kun mottar kringkasting ikke er radioutstyr.

Departementet bemerker videre at alt elektrisk og elektronisk utstyr i noen grad stråler ut elektromagnetiske bølger i frekvensspekteret, selv om dette ikke er et av formålene med utstyret.

Nivået på slik uønsket utstråling er normalt beskjedent. For å sikre rimelig sameksistens mellom elektroniske innretninger er det satt krav for å begrense uønsket utstråling. Jf. direktiv 2004/108/EF om elektromagnetisk kompatibilitet (EMC-direktivet). I norsk rett er direktivet gjennomført i forskrift 14. januar 2011 nr. 36 om elektrisk utstyr. Uønsket utstråling fra en plasma-TV som skaper forstyrrelser i frekvensspektret, anses ikke for å være aktiv bruk av frekvenser, og ekomloven § 6-2 kan ikke anvendes i dette tilfellet.

Ekomloven § 6-2 kommer ikke til anvendelse i denne saken. Det foreligger derfor ikke saksbehandlingsfeil ved tilsynets vedtak når tilsynet ikke har vurdert ekomloven § 6-2.

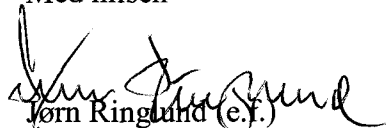
Departementet vil i det følgende knytte noen bemerkninger til en av de underliggende årsakene til hvorfor elektronisk utstyr så som en plasma-TV, som er lovlig omsatt i EØS, kan skape forstyrrelser for blant annet HF-området. Produktstandarden som anvendes for å vurdere om en plasma-TV er i overensstemmelse med regelverket for elektromagnetisk kompatibilitet, spesifiserer ikke at uønsket utstråling i frekvensområdet under 30 MHz skal verifiseres gjennom måling og vurdering av det utstrålte elektromagnetiske feltet fra produktet. Produktstandarden stiller kun krav om å verifisere utstrålingsegenskapen ved produktet gjennom å undersøke eller måle hva som stråles ut via tilkoplingspunkter og ledninger på produktet (såkalt ledningsbundet stråling). Departementet har i kontakt med Post- og teletilsynet fått opplyst at tilsynet vil ta opp problemstillingen knyttet til egenskapen ved produktstandarden i relevant komité i EØS-samarbeidet, med tanke på at kravene i standarden kan endres på dette punktet.


5. Departementets vedtak

Departementet stadfester Post- og teletilsynets vedtak 3. desember 2013 om ikke å pålegge retting i sak om klage på støy fra plasma-TV.

Departementets vedtak er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28, tredje ledd.

Med hilsen


Jørn Ringlund (e.f.)
avdelingsdirektør


Silje Owren Aarum
førstekonsulent

Kopi til:

Post- og teletilsynet
Patrice F. Bardoz
Ida Helen Sakshaug