



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Prop. 69 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i ekomloven



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Prop. 69 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i ekomloven

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	7	5	Sikkerhet og beredskap, person- og kommunikasjonsvern	31
1.1	Sikkerhet og beredskap	7		Kort om lovforslaget	31
1.2	Overvåking fra fremmede lands myndigheter (FRA-lov med mer) ..	7	5.1	Sikkerhet og beredskap	31
1.3	Informasjonskapsler/cookies	8	5.2	Beskrivelse av gjeldende rett	31
1.4	Bindingstid ved inngåelse av avtaler	9	5.2.1	Bakgrunnen for lovforslaget	31
1.5	Myndighet til å sperre tilgang til nummer eller tjenester	9	5.2.2	Høringsnotatets forslag	33
1.6	Entydig identifikasjon	9	5.2.3	Høringsinstansenes syn	33
1.7	Hemmelig nummer	9	5.2.4	Departementets vurdering	34
1.8	Funksjonelt skille og utskillelse av aksessnett	10	5.2.5	Taushetsplikt	35
1.9	Frekvensregulering	10	5.3	Beskrivelse av gjeldende rett	35
1.10	Mobilregulerte soner	10	5.3.1	Bakgrunnen for lovforslaget	35
2	Bakgrunn	12	5.3.2	Høringsnotatets forslag	36
2.1	Endringsbehov	12	5.3.3	Høringsinstansenes syn	36
2.2	De to høringene	13	5.3.4	Departementets vurdering	36
			5.3.5	Entydig identifikasjon	37
3	Det norske ekomarkedet	16	5.4	Beskrivelse av gjeldende rett	37
3.1	Omsetning	17	5.4.1	Bakgrunnen for lovforslaget	37
3.2	Fasttelefonjeneste	17	5.4.2	Høringsnotatets forslag	37
3.3	Mobiltelefonjeneste	17	5.4.3	Høringsinstansenes syn	38
3.4	Mobilt bredbånd	19	5.4.4	Departementets vurdering	38
3.5	Fast bredbånd	20	5.4.5	Informasjon ved sikkerhetsbrudd	39
3.6	Internasjonal sammenligning av bredbåndsmarkedet	21	5.5	Beskrivelse av gjeldende rett	39
			5.5.1	Bakgrunnen for lovforslaget	39
4	Politikkutfordringer i ekomarkedet	23	5.5.2	Høringsnotatets forslag	39
4.1	Bredbånd	23	5.5.3	Høringsinstansenes syn	40
4.1.1	Behov og teknologiske muligheter	23	5.5.4	Departementets vurdering	40
4.1.2	Faste aksessnett	24	5.5.5	Informasjonskapsler/cookies	41
4.1.3	Trådløse aksessnett	24	5.6	Beskrivelse av gjeldende rett	41
4.1.4	Samfunnsøkonomiske effekter av bredbånd	25	5.6.1	Bakgrunnen for lovforslaget	41
4.1.5	Aktuelle tiltak for å bedre bredbånddekningen	25	5.6.2	Høringsnotatets forslag	42
4.2	Sikkerhet i nett og tjenester	25	5.6.3	Høringsinstansenes syn	42
4.2.1	Vern av elektronisk kommunikasjon og data	26	5.6.4	Departementets vurdering	42
4.2.2	Betydningen av taushetsplikt innenfor elektronisk kommunikasjon	26	5.6.5		
4.3	Nettnøytralitet	27	6	Sterk markedsstilling – rammer og virkemidler	44
4.4	Innovasjon og tjenesteutvikling	28	6.1	Kort om lovforslaget	44
4.5	Internasjonal utvikling og styring av internettressurser	29	6.2	Funksjonelt skille	44
			6.2.1	Beskrivelse av gjeldende rett	44
			6.2.2	Bakgrunnen for lovforslaget	44
			6.2.3	Høringsnotatets forslag	45
			6.2.4	Høringsinstansenes syn	46
			6.2.5	Departementets vurdering	46
			6.3	Frivillig utskillelse av aksessnett – informasjonsplikt	46
			6.3.1	Beskrivelse av gjeldende rett	46
			6.3.2	Bakgrunnen for lovforslaget	46
			6.3.3	Høringsnotatets forslag	47
			6.3.4	Høringsinstansenes syn	47
			6.3.5	Departementets vurdering	47
			6.4	Samlokalisering	47

6.4.1	Beskrivelse av gjeldende rett	47	8.4	Offentlige betalingstelefoner	67
6.4.2	Bakgrunnen for lovforslaget	48	8.4.1	Beskrivelse av gjeldende rett	67
6.4.3	Høringsnotatets forslag	48	8.4.2	Bakgrunnen for lovforslaget	67
6.4.4	Høringsinstansenes syn	48	8.4.3	Høringsnotatets forslag	67
6.4.5	Departementets vurdering	50	8.4.4	Høringsinstansenes syn	67
6.5	Anmodning om rimelig tilgang	51	8.4.5	Departementets vurdering	67
6.5.1	Beskrivelse av gjeldende rett	51	8.5	Hemmelig nummer	67
6.5.2	Bakgrunnen for lovforslaget	51	8.5.1	Beskrivelse av gjeldende rett	67
6.5.3	Høringsnotatets forslag	51	8.5.2	Bakgrunnen for lovforslaget	68
6.5.4	Høringsinstansenes syn	51	8.5.3	Høringsnotatets forslag	68
6.5.5	Departementets vurdering	51	8.5.4	Høringsinstansenes syn	68
6.6	Fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks	52	8.5.5	Departementets vurdering	68
6.6.1	Beskrivelse av gjeldende rett	52	8.6	Nødmeldingstjeneste og geografisk lokalisering av nødanrop	69
6.6.2	Bakgrunnen for lovforslaget	52	8.6.1	Beskrivelse av gjeldende rett	69
6.6.3	Høringsnotatets forslag	52	8.6.2	Bakgrunnen for lovforslaget	69
6.6.4	Høringsinstansenes syn	52	8.6.3	Høringsnotatets forslag	69
6.6.5	Departementets vurdering	53	8.6.4	Høringsinstansenes syn	69
7	Sluttbrukers tilgang til nett og tjenester	54	8.6.5	Departementets vurdering	70
7.1	Kort om lovforslaget	54	8.7	Tiltak for funksjonshemmede sluttbrukere	70
7.2	Tilbyders plikt til å formidle anrop	54	8.7.1	Beskrivelse av gjeldende rett	70
7.2.1	Beskrivelse av gjeldende rett	54	8.7.2	Bakgrunnen for lovforslaget	70
7.2.2	Bakgrunnen for lovforslaget	54	8.7.3	Høringsnotatets forslag	71
7.2.3	Høringsnotatets forslag	54	8.7.4	Høringsinstansenes syn	71
7.2.4	Høringsinstansenes syn	55	8.7.5	Departementets vurdering	71
7.2.5	Departementets vurdering	56	9	Forvaltning av frekvenser	72
7.3	Bruksbegrensning ved betalingsmislighold	57	9.1	Kort om lovforslaget	72
7.3.1	Beskrivelse av gjeldende rett	57	9.2	Tillatelse til og vilkår for bruk av frekvenser	72
7.3.2	Bakgrunnen for lovforslaget	57	9.2.1	Beskrivelse av gjeldende rett	72
7.3.3	Høringsnotatets forslag	58	9.2.2	Bakgrunnen for lovforslaget	72
7.3.4	Høringsinstansenes syn	58	9.2.3	Høringsnotatets forslag	73
7.3.5	Departementets vurdering	59	9.2.4	Høringsinstansenes syn	73
7.4	Begrensning i sluttbrukers tilgang til nett og tjenester	60	9.2.5	Departementets vurdering	74
8	Leveringsplikt og forbrukerforhold	62	9.3	Begrensning i antall frekvenstillatelser og direktetildeling	75
8.1	Kort om lovforslaget	62	9.3.1	Beskrivelse av gjeldende rett	75
8.2	Varsel om avhending av aksessnett	62	9.3.2	Bakgrunnen for lovforslaget	75
8.2.1	Beskrivelse av gjeldende rett	62	9.3.3	Høringsnotatets forslag	76
8.2.2	Bakgrunnen for lovforslaget	62	9.3.4	Høringsinstansenes syn	77
8.2.3	Høringsnotatets forslag	63	9.3.5	Departementets vurdering	77
8.2.4	Høringsinstansenes syn	63	9.4	Overdragelse av frekvenstillatelser ved salg eller utleie	77
8.2.5	Departementets vurdering	63	9.4.1	Beskrivelse av gjeldende rett	77
8.3	Bindingstid ved inngåelse av avtaler	63	9.4.2	Bakgrunnen for lovforslaget	77
8.3.1	Beskrivelse av gjeldende rett	63	9.4.3	Høringsnotatets forslag	78
8.3.2	Bakgrunnen for lovforslaget	63	9.4.4	Høringsinstansenes syn	78
8.3.3	Høringsnotatets forslag	63	9.4.5	Departementets vurdering	79
8.3.4	Høringsinstansenes syn	64	9.5	Frekvenshamstring	79
8.3.5	Departementets vurdering	65	9.5.1	Beskrivelse av gjeldende rett	79
			9.5.2	Bakgrunnen for lovforslaget	80
			9.5.3	Høringsnotatets forslag	80

9.5.4	Høringsinstansenes syn	80	11	Økonomiske og administrative konsekvenser	91
9.5.5	Departementets vurdering	81			
9.6	Mobilregulerte soner	82	11.1	Lovens virkeområde	91
9.6.1	Beskrivelse av gjeldende rett	82	11.2	Krav til entydig identifikasjon samt bindingstid ved inngåelse av avtaler	91
9.6.2	Bakgrunnen for lovforslaget	83	11.3	Opprinnelsesmarkering	91
9.6.3	Høringsnotatets forslag	83	11.4	Informasjonskapsler/cookies	91
9.6.4	Høringsinstansenes syn	83	11.5	Sikkerhet	92
9.6.5	Departementets vurdering	86	11.6	Hemmelig nummer	92
10	Øvrige endringer	88	11.7	Samlokalisering	92
10.1	Saklig virkeområde	88	11.8	Funksjonelt skille	92
10.1.1	Kort om lovforslaget	88	11.9	Mobilregulert sone	92
10.1.2	Høringsinstansenes syn	88	11.10	Overdragelse av frekvenser	93
10.1.3	Departementets vurdering	88	11.11	Frekvenshamstring	93
10.2	Registreringsplikt og krav til måling av og informasjon om kvalitet	89	11.12	Andre forslag	93
10.2.1	Kort om lovforslaget	89	12	Merknader til de enkelte bestemmelser	94
10.2.2	Høringsinstansenes syn	89			
10.2.3	Departementets vurdering	90			
10.3	Inndragning av utstyr	90			
10.3.1	Kort om lovforslaget	90			
10.3.2	Høringsinstansenes syn	90			
10.3.3	Departementets vurdering	90			
				Forslag til lov om endringer i ekomloven	120



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Prop. 69 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i ekomloven

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet 1. mars 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

1.1 Sikkerhet og beredskap

Norske elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester har høy kvalitet og høy oppetid. Avhengigheten av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester er imidlertid økende, jf. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSB) analyse av samfunnets avhengighet av ekomnett som ble lagt frem 1. mars 2012. Det foreslås endringer i lovens hovedbestemmelse om sikkerhet og beredskap for å knytte sikkerheten i ekomnett og -tjenester opp til en forsvarlighetsstandard. Dette vil gjøre nasjonale regler mer funksjonelle og tydeliggjøre tilbyders ansvar for sikkerhet og beredskap. Bruddene i Telenors nett i mai og juni og følgene av stormen Dagmar i desember 2011 har vist hvor viktig elektronisk kommunikasjon er, og har synliggjort behovet for å øke robustheten i ekomnett og -tjenester. Regjeringen tar disse signalene svært alvorlig. Det går likevel en grense for hvor sikre ekomnettene og ekomtjenestene kan bli. Kravene til sikkerhet og beredskap må baseres på konkrete kost-/nyttevurderinger. Ekommyndigheten gjennomfører en sårbarhetsanalyse av ekomnettene, og det vil bli arbei-

det videre med sikte på å øke sikkerheten og beredskapen. Post- og teletilsynet la frem to rapporter om sårbarhet våren 2012 og har gjennomført en høring med sikte på en ytterligere klargjøring av tiltak og ansvar for sikkerhet og beredskap. Ekommyndigheten vil vurdere å fastsette detaljerte krav til sikkerhet for å følge opp hendelsene i 2011 med brudd og bortfall av elektronisk kommunikasjon gjennom forskrift og enkeltvedtak.

1.2 Overvåking fra fremmede lands myndigheter (FRA-lov med mer)

Fordi enkelte av våre naboland har tydeliggjort regler i sine nasjonale regelverk om overvåking og avlytting av elektronisk kommunikasjon, har det vært fokusert på at kommunikasjon fra norske brukere kan bli avlyttet dersom vår nasjonale kommunikasjon rutes gjennom slike land. Problemstillingen gjelder for det første mulig overvåking av internasjonal kommunikasjon, og for det andre mulig overvåking av norsk intern kommunikasjon som origineres og termineres i Norge,

men som av ulike årsaker blir sendt ut av landet og deretter inn igjen.

Når det gjelder internasjonal kommunikasjon viser departementet til at nasjonal kontroll normalt avsluttes på grensen for norsk jurisdiksjon, fordi norsk lovgivning bare gjelder innenfor landets grenser. Norge inngår internasjonale avtaler med andre land som fremmer og til dels sikrer norsk kommunikasjon best mulig, og det vises her særlig til avtaler under Den Internasjonale Teleunion (ITU) og ulike satellittorganisasjoner. Slike avtaler kan bare sikre internasjonal kommunikasjon så langt de rekker. Departementet har ikke virkemidler til rådighet som kan garantere at internasjonal elektronisk kommunikasjon med opprinnelse i Norge ikke avlyttes av andre lands myndigheter utenfor Norges grenser.

Når det gjelder mulig overvåkning fra andre lands myndigheter av kommunikasjon som har sin opprinnelse og avslutning i Norge, men som av ulike produksjonsårsaker blir sendt ut av landet og deretter inn igjen, er saken annerledes. Tilbyder har etter ekomloven en streng taushetsplikt for å verne brukeres kommunikasjon mot innsyn fra uvedkommende. Departementet mener det kan argumenteres for at tilbyder som av hensyn til effektiv og kostnadsbesparende produksjon ruter nasjonal elektronisk kommunikasjon gjennom land som har vedtatt slike regler om overvåkning og innsyn, bryter lovens taushetsplikt. Departementet har vurdert om slik ruting bør forbys, men har kommet til at dette neppe vil være en balansert og forholdsmessig reaksjon. Bakgrunnen for dette er dels at skadepotensialet må antas å være relativt begrenset både fordi prosessuelle regler i andre land ofte vil gi en terskel for avlytting, og fordi andre lands myndigheter neppe har interesse av eller kapasitet til å avlytte enhver kommunikasjon som rutes gjennom dets territorium. Dels er det begrunnet i at et forbud med stor sannsynlighet vil hemme konkurransen i det norske ekommarkedet, noe som vil føre til at tilbydere kan velge å trekke seg ut av markedet. Dette vil gi lavere investeringer og dårligere og færre tjenester for brukerne på sikt.

Departementet mener imidlertid at norske brukere skal opplyses om det dersom norsk intern kommunikasjon rutes utenfor landets grenser. Bruker skal også opplyses om eventuelle følger dette kan få. De brukere som ikke ønsker sin kommunikasjon rutet utenfor landets grenser kan dermed velge en annen tilbyder. På denne måten vil brukeren kunne ta et informert valg, og ruting av intern trafikk utenfor landets grenser kan bli et konkurranseparameter.

Departementet foreslår en lovendring i § 2-9 for å sikre at bruker får informasjon om ruting av nasjonal trafikk via utlandet, og mulig risiko for brudd på tilbyders taushetsplikt gjennom at andre lands myndigheter gis mulighet til å skaffe seg tilgang til kommunikasjonen.

1.3 Informasjonskapsler/cookies

Det følger av en endring i kommunikasjonsverndirektivet artikkel 5.3 at brukeren må ha gitt sitt samtykke for at det skal være tillatt med lagring av opplysninger i brukers kommunikasjonsutstyr, eller å skaffe seg tilgang til slike opplysninger. Departementet legger til grunn at endringen i kommunikasjonsverndirektivet er ment å sikre personvernet til brukerne og ikke har til hensikt å vanskeliggjøre bruk av lovlige teknikker som informasjonskapsler/cookies. Departementet foreslår å presisere plikten til å gi brukerne tilstrekkelig informasjon og valgmuligheter ved bruk av informasjonskapsler/cookies.

Departementet foreslår at reguleringen av såkalte informasjonskapsler/cookies endres og flyttes fra ekomforskriften til ny § 2-7b i ekomloven. Bestemmelsen innebærer at lagring av opplysninger i brukers kommunikasjonsutstyr, eller å skaffe seg adgang til slike, ikke er tillatt uten at brukeren er gitt tilgang til tilstrekkelig informasjon om informasjonskapslene og har gitt sitt samtykke til bruken av informasjonskapsler. Informasjonen skal være enkelt tilgjengelig for sluttbruker på den aktuelle nettsiden, og må inneholde informasjon om hvilke informasjonskapsler og lignende teknikker som benyttes, hvilke opplysninger som behandles, hva formålet med behandlingen er og hvem som behandler opplysningene. Når det gjelder spørsmålet om hva som er tilstrekkelig for at bruker ansees for å ha gitt sitt samtykke, mener departementet at en teknisk innstilling i nettleser under gitte forutsetninger vil kunne benyttes til å samtykke eller til å nekte samtykke. Dette medfører at også en forhåndsinnstilling i nettleser om at bruker aksepterer informasjonskapsler anses å utgjøre et samtykke. Sluttbruker skal imidlertid til enhver tid ha mulighet til å trekke tilbake sitt samtykke.

Bestemmelsen viderefører gjeldende unntak fra hovedregelen om krav til informasjon og samtykke i de tilfeller der lagringen eller uthenting av opplysninger utelukkende har til formål å overføre kommunikasjon i et elektronisk kommunikasjonsnett, eller der det er nødvendig for å levere

en informasjonssamfunnstjeneste etter brukers uttrykkelige etterspørsel.

1.4 Bindingstid ved inngåelse av avtaler

Departementet foreslår i § 2-4 å lovfeste en hovedregel om maksimal bindingstid på 12 måneder ved inngåelse av avtaler mellom tilbyder og sluttbruker i forbrukerforhold. Bestemmelsen er ny og er ment å styrke forbrukernes stilling. Innholdsmessig er 12-månedersregelen langt på vei en kodifisering av eksisterende avtale mellom ekomtilbyderne og Forbrukerombudet. Innholdet i avtalen fremstår som godt innarbeidet og balansert med hensyn til bindingstidens lengde. I forbrukerforhold med ulikt styrkeforhold mellom forbruker og tilbyder er det grunn til å begrense den innelåsende effekten en bindingstid innebærer. Lang bindingstid hindrer effektiv konkurranse i sluttbrukermarkedet i og med at sluttbruker forhindres i å nyttiggjøre seg andre tilbud i markedet, og binder sluttbruker til en bestemt type teknologi i et innovativt og dynamisk marked med stadig nye tilbud av tjenester.

Det foreslås en unntaksregel som åpner for at det i særlige tilfeller kan avtales en bindingstid på maksimalt 24 måneder. Unntaksregelen er ment til bruk der det klart er i forbrukernes interesse å inngå avtale med lengre bindingstid enn 12 måneder, for eksempel for å få etablert infrastruktur for fremføring av tjenester som tilbyder ikke er pålagt å levere.

Utenfor forbrukerforhold gjelder ikke begrensninger i bindingstid, da likeverdige og profesjonelle parter ikke antas å ha det samme behovet for vern.

Lovforslaget innebærer også at tilbyder plikter å oppgi operatørlåskode til sluttbruker når bindingstiden utløper.

1.5 Myndighet til å sperre tilgang til nummer eller tjenester

Departementet foreslår en ny bestemmelse i loven § 2-4a om tilbyders plikt til å formidle anrop og unntak fra denne plikten. Gjeldende regler om formidlingsplikt foreslås derved flyttet fra nummerforskriften til loven. Den nye bestemmelsen åpner for at det kan gjøres unntak fra formidlingsplikten. Unntaket fra formidlingsplikten vil gjelde i tilfelle hvor det foreligger svindel eller misbruk, for eksempel ved at forbrukerne lokkes eller lures

til å benytte kostbare nummer eller tjenester. En avgjørelse om å sperre tjenestetilbyders bruk av slike nummer eller tjenester foreslås knyttet til brudd på markedsføringsloven kapittel 2 og 3, som Forbrukerombudet fører tilsyn med.

Ekkommyndigheten kan på grunnlag av Forbrukerombudets avgjørelse pålegge tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste å sperre tjenestetilbyders bruk av slike nummer eller tjenester som brukes til formidling av den aktuelle innholdstjenesten i de tilfeller hvor ekomtilbyder selv ikke foretar slik sperring.

1.6 Entydig identifikasjon

Det foreslås å lovfeste tilbyders plikt til å sikre entydig identifisering av sluttbrukere ved inngåelse, endring og opphør av avtale, se forslag til nytt annet ledd i § 2-4. Et slikt krav er i dag regulert i ekomforskriften, men departementet mener at en så sentral plikt bør fremkomme direkte av loven. Praksis har også vist at plikten bør skjerpes og utvides noe, samtidig som det innføres et krav om at ekomtilbyder skal kunne dokumentere hvordan identitetskontrollen er gjennomført. Et generelt krav til entydig identifikasjon av sluttbruker ved inngåelse, endring og opphør av avtale vil etter departementets syn bidra til å redusere omfanget av problemer og misbruk relatert til anonym telefonsjikaner, anonym mobbing, bestilling av tjenester i andres navn og oppsigelse og endring av andres avtaleforhold.

1.7 Hemmelig nummer

Tjenesten hemmelig nummer er en innarbeidet tjeneste i Norge. Tjenesten er i første rekke ment å være et tilbud til personer som har et sterkt behov for anonymitet, for eksempel personer som har en offentlig utsatt posisjon eller som er offer for sjikaner, og av den grunn har behov for den ekstra sikkerheten og beskyttelsen et hemmelig nummer gir. Retten til å få et hemmelig nummer er imidlertid ikke begrenset til slike tilfelle, og det settes ingen krav til sluttbrukers begrunnelse for å få tilgang til denne tjenesten. Det har i praksis vist seg å være behov for å definere hvilken beskyttelse et hemmelig nummer gir. Det forelås derfor en ny lovbestemmelse om hemmelig nummer som viderefører plikten for tilbyder til å tilby tjenesten hemmelig nummer, og som gir kompetanse til å fastsette i forskrift hvilke obligatoriske elementer tjenesten hemmelig nummer skal bestå

av. Herunder kan det forskriftsfastsettes at hemmelig nummer skal gi skjult nummervisning, full reservasjon mot utlevering til allmennheten, at informasjon om nummerets status skal gis til mot-takende tilbyder ved tilbyderportering, og det kan stilles særskilte krav til informasjon og entydig identifisering.

Retten til å reservere seg helt eller delvis mot utlevering av nummeropplysningsinformasjon og tjenesten skjult nummervisning videreføres, og skal fortsatt tilbys vederlagsfritt av tilbyder. Tjenesten hemmelig nummer kan tilbyder ta betalt for, og dette medfører etter departementets oppfatning at tjenesten skal inneholde en høyere grad av beskyttelse enn tjenestene sluttbruker kan få vederlagsfritt.

1.8 Funksjonelt skille og utskillelse av aksessnett

Det foreslås nye bestemmelser om funksjonelt skille i § 4-9a og frivillig utskillelse av aksessnett i § 3-5. Funksjonelt skille innebærer at tilbyders aktiviteter knyttet til relevante aksessprodukter og -tjenester skal skilles ut i en driftsmessig uavhengig forretningsenhet atskilt fra tilbyderens øvrige virksomhetsområder. Bestemmelsen skal hindre at vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling utnytter kontroll over infrastrukturen til å diskriminere mellom egen virksomhet og eksterne tilbydere. Dette ansees imidlertid som et ekstraordinært virkemiddel, og vil bare brukes dersom de andre virkemidlene som allerede følger av loven ikke er tilstrekkelig. Ved frivillig utskillelse av aksessnett foreslås det i bestemmelsens første ledd en plikt til å informere myndigheten dersom tilbyder planlegger å skille ut hele eller vesentlige deler av sitt aksessnett.

1.9 Frekvensregulering

Gjennom endringen av rammedirektivet gjøres frekvensforvaltningen i EU mer markedsrettet, blant annet ved at prinsippene om teknologi- og tjenestenøytralitet nå danner utgangspunkt for tildeling og allokering av frekvenser. Endringene i rammeverket om frekvensforvaltningen samsvarer i stor grad med eksisterende frekvensforvaltning i Norge. Det foreslås likevel enkelte endringer i frekvensreguleringen. Dette gjelder innføring av mobilregulerte soner, presisering av regler for direktetildeling av frekvenser til Forsvaret, nød- og beredskapstjeneste, forskningsformål

og kringkasting, samt regler for å begrense konkurranseskadelig effekt av frekvenshamstring.

Det foreslås en begrenset mulighet til direkte-tildeling av frekvenser for å sikre tildeling av nødvendige ressurser til de som ivaretar oppgaver som ansees særlig samfunnsviktige, typisk til allmennkringkasting og til militær/sivil beredskapsvirksomhet. Forslaget om regler mot konkurranseskadelig frekvenshamstring innebærer at det skal være mulig å gripe inn mot en aktør som primært for å sikre seg mot konkurrenter har skaffet seg tilgang til frekvensressurser som aktøren ikke selv nødvendigvis har særlig stor bruk for.

1.10 Mobilregulerte soner

Straffeprosessloven og politiloven ble i 2005 endret slik at politiet fikk mulighet til å identifisere mobiltelefoner og andre kommunikasjonsanlegg. Dette krever etablering av såkalte mobilregulerte soner. Slike soner kan opprettes ved at det gjøres inngrep i radiokommunikasjonsforbindelsen mellom mobilt brukerstyr og mobilnettet. Dette gjøres ved at den vanlige kommunikasjonen blir jammet, det vil si at det blir sendt ut signaler som interfererer med og blokkerer mobilsignal, og/eller ved at det blir etablert falske basestasjoner som avslører mobiltelefonens identitet, og deretter eventuelt overtar kontakten mellom telefonen og nettilbyders basestasjon. Disse inngrepene kan bare gjøres ved å ta i bruk frekvenser som er tildelt andre. Utgangspunktet i ekomloven er at individuelle frekvenstillatelse ikke kan benyttes av andre enn innehaveren, og straffeprosesslovens regler er derfor i motstrid med ekomregelverket. Ekomloven § 6-2 ble endret 15. januar 2008 med sikte på å gi politiet en begrenset rett til å ta i bruk frekvenser som er tildelt andre. I tillegg ble det foretatt endringer i ekomloven slik at politiet, Forsvaret og Kriminalomsorgen etter søknad kan gis tillatelse til å kunne ta i bruk frekvenser til enkelte andre viktige formål. Lovendringen fra 2008 har ikke trådt i kraft i påvente av en forskrift med nærmere regler for etablering av slike soner i praksis.

Utkast til forskrift om mobilregulert sone ble sendt på høring høsten 2007. I høringsrunden fremkom det helt sentrale spørsmål og utfordringer knyttet til hjemmelsgrunnlaget, blant annet om risikoen for at endringene i ekomloven ville kunne undergrave de strenge vilkårene som fremgår av straffeprosessloven. Endringene i ekomloven ble derfor ikke satt i kraft og forskriften ble ikke vedtatt.

Departementet foreslår derfor nye endringer i loven i § 6-2a for å gi hjemmel til å etablere mobilregulert sone. Endringene innebærer at politiloven § 17d vil omfattes av bestemmelsen, det vil si at Politiets sikkerhetstjeneste (PST), dersom vilkårene er oppfylt, kan etablere mobilregulert sone i forebyggende øyemed. Varslingen av myndigheten er foreslått avgrenset til de tilfeller hvor bruk av mobilregulert sone vil kunne få konsekvenser for kommunikasjonen i nettet. Det fore-

slås en innskjerping når det gjelder muligheten for å søke om særskilt tillatelse til å anvende mobilregulert sone, i den forstand at politiet og Forsvaret kun kan søke om etablering og bruk av mobilregulert sone for øvingsformål, og med avgrensning i tid og sted. Videre vil Kriminalomsorgen etter søknad kunne få anledning til å opprette slike soner i fengsler med høyt sikkerhetsnivå.

2 Bakgrunn

2.1 Endringsbehov

Området for elektronisk kommunikasjon er i rask teknisk og markedsmessig utvikling. Dette medfører behov for endringer og justeringer av rammeverket både nasjonalt og internasjonalt.

Den norske reguleringen av ekommarkedet er basert på EUs regelverkspakke for elektronisk kommunikasjon i tillegg til enkelte tilpasninger og nasjonale reguleringsbehov. EUs regelverkspakke består av rammedirektivet 2002/21/EF, tilgangsdirektivet 2002/19/EF, tillatelsesdirektivet 2002/20/EF, USO-direktivet 2002/22/EF og kommunikasjonsverndirektivet 2002/58/EF. Direktivpakken ble innlemmet i EØS-avtalen 1. november 2004. Direktivene er gjennomført i norsk rett gjennom ekomloven med forskrifter. EU endret sitt rammeverk 25. november 2009 da de vedtok en forordning om opprettelsen av BEREC (The Body of European Regulators for Electronic Communications) og to endringsdirektiver; direktiv 2009/140/EF som endrer rammedirektivet, tilgangsdirektivet og tillatelsesdirektivet og direktiv 2009/136/EF som endret USO-direktivet og kommunikasjonsverndirektivet. Endringene hadde gjennomføringsfrist 24. mai 2011 i EU-landene. EFTA/EØS-landene forhandler en tilpasningstekst med EU med sikte på innlemming av endringene i ekompakken i EØS-avtalen. Dette vil bli lagt frem for Stortinget på et senere tidspunkt gjennom en proposisjon med forslag til stortingsvedtak. Det er særlig EFTA/EØS-landenes tilknytning til BEREC som må klarlegges før endringene kan vurderes innlemmet i avtalen. Resten av endringene i ekompakken vurderes som relevante og akseptable. Endringene er langt på vei nødvendige som følge av markedsmessige og tekniske endringer også i Norge. For å hindre at oppdateringen av denne delen av regelverket blir ytterligere forsinket med de kostnader dette vil ha for markedsaktørene og brukerne fremmes denne proposisjonen med forslag om oppdatering av ekomloven for bestemmelser som i hovedsak ikke er berørt av forordningen om BEREC. Regjeringen vil komme tilbake med forslag til endringer som involverer BEREC når det blir klart hvilken

tilknytningsform Norge og de øvrige EFTA/EØS-land vil få i BEREC. Den kommende proposisjonen vil også inneholde en nærmere gjennomgang av BEREC og oppgavene som i dag er tillagt organet i EU. Tilsvarende nødvendige endringer i forskriftsverket vil bli gjennomført i parallell.

Ekomsektoren har vært gjennom betydelige markedsmessige og tekniske endringer siden lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) ble vedtatt i 2003, jf. Ot.prp. nr. 58 (2002–2003). Det er i dag rundt 165 registrerte tilbydere av elektroniske kommunikasjonstjenester (ekomtjenester) i det norske markedet. Det har vært en svak nedgang i det totale antallet tilbydere de siste 4–5 årene, men det skjer stadige endringer ved at enkelte tilbydere slår seg sammen, kjøpes opp eller ved at nye kommer til. Samtidig tilbys det stadig nye ekomtjenester der nye teknologiske løsninger og standarder tas i bruk. Dette er en kontinuerlig utvikling i et marked som er sterkt preget av teknologisk utvikling, konkurranse og endringer i forbruket av tjenester.

En del av tilbyderne selger ekomtjenester basert på egen infrastruktur, mens andre vidreselger tjenester basert på avtaler med aktører som har egen infrastruktur. Det finnes også aktører som kombinerer bruk av egen infrastruktur med leie av andres infrastruktur. Det fleste tilbyderne i ekommarkedet er relativt små selskaper med et begrenset antall kunder. Markedet for bredbånd skiller seg noe ut fra andre deler av ekommarkedet ved at en stor del av de mindre aktørene har bygget ut lokale eller regionale nett for tjenester i et geografisk avgrenset marked.

Ekomlovens formål er å sikre brukene i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse samt stimulere til næringsutvikling og innovasjon. Dette målet ligger fast. Forslaget til endringer er heller ikke ment å gjøre endringer i lovens geografiske virkeområde. Dette medfører blant annet at forslag til endringer i utgangspunktet gjelder for Svalbard med unntak av endringene i kapitlene 3 og 4 og endringene i § 9–3, jf. forskrift av 4. juli 2003 nr.

882 om stedlig virkeområde for lov om elektronisk kommunikasjon vedrørende Svalbard, Jan Mayen, Bilandene og Antarktis.

Den raske veksten i bruk av ekomtjenester viser at elektronisk kommunikasjons betydning for verdiskaping, velferdstjenester og innovasjon har blitt ytterligere forsterket de siste årene. Elektronisk kommunikasjon er en avgjørende faktor for at Norge kan utnytte mulighetene som ligger i sterkere internasjonalisering og de endringsprosessene som ofte kalles «internettøkonomien» (OECD Outlook 2010). Nye teknologier skaper nye næringer, nye tjenester og nye produkter. Nordmenn er tradisjonelt tidlig ute med bruk av ny teknologi, og Norge topper for tiden OECDs måling av bruk av Internett på mobiltelefon.

Elektronisk kommunikasjon stimulerer til økonomisk vekst og produktivitet i en rekke ulike bransjer og næringer over hele landet. Informasjons- og kommunikasjonsteknologi har bidratt sterkt i den økonomiske veksten siden midten av 1990-tallet. Relevant økonomisk litteratur peker på at produktivitetsgapet som var mellom USA og Europa frem til slutten av forrige århundre i stor grad skyldtes økt bruk av IKT og organisatoriske endringer som utnyttet de teknologiske mulighetene. I tiden fremover forventes det at økende bruk av elektronisk kommunikasjon og bredbånd i husholdningene og næringslivet vil bidra til høyere tempo i endringene som følge av denne økte bruken.

Elektronisk kommunikasjon er en fundamental teknologi i et velfungerende samfunn. Bruk av elektronisk kommunikasjon og tilgang til en robust elektronisk infrastruktur med god kapasitet er viktig for å redusere avstandsulemper og legge til rette for bosetting og næringsutvikling over hele landet.

Til tross for at konkurransen fungerer godt i stadig flere delmarkeder innen elektronisk kommunikasjon, er det fortsatt behov for en politikk som fremmer utviklingen av nett og elektroniske kommunikasjonstjenester i Norge. Dette er et utfordrende område å drive politikk på, og en må finne en god balanse mellom aktiv regulering og tilrettelegging for at markedet skal kunne drive utviklingen fremover.

I 2010 var det over 285 millioner bredbåndbrukere i OECD, en vekst på hele 40 prosent per år siden 2000. Ikke bare har det vært en økning i antallet tilbydere av bredbåndnett og mobilnett, men det har også oppstått en rekke nye aktører som leverer tjenester og innhold som er nært knyttet til elektronisk kommunikasjon. Det har også oppstått nye typer forretningsmodeller som

ikke var kjent tidligere. Flere av de mest brukte tjenestene på Internett finansieres gjennom reklame og markedsføring, snarere enn ved direkte brukerbetaling. Samtidig som det kommer til nye typer aktører og tjenester er det fortsatt en betydelig grad av både tjenestekonvergens og konvergens mellom eksisterende teknologier. Dette er for tiden spesielt aktuelt for mobile tjenester og endringer i bruk av frekvensressursene. Norge var tidlig ute med å bestemme at frekvensressursene som ble frigjort ved omleggingen til digital kringkasting skal brukes til mobilkommunikasjon, og har i lengre tid drevet er aktiv frekvenspolitikk og markedsregulering for å legge til rette for etablering av flere mobilnett.

Norske ekommyndigheters strategi for forvaltningen av frekvensspekteret er basert på prinsippene om teknologi- og servicenøytralitet, fleksibilitet og omsettelighet. Dette er viktige prinsipper for å legge til rette for investeringer i elektroniske kommunikasjonstjenester generelt og moderne bredbåndstjenester spesielt. Myndighetene har blant annet gjort endringer i tillatelsene i 900 MHz-båndet for å legge til rette for bruk av annen teknologi i tillegg til GSM. Tilsvarende tiltak vil bli foretatt ved tildeling av ledige frekvensressurser i 1800 MHz-båndet, og frekvenser i andre viktige bånd. Det er videre besluttet at frekvenser i 800 MHz-båndet (790–862 MHz) skal benyttes til mobile bredbåndstjenester i Norge.

Bredbånd og utbyggingen av stadig raskere nett frem til sluttbrukerne står høyt på den politiske dagsorden i Norge og er viktig for både den sosiale og økonomiske utviklingen over hele landet. Alle har i dag tilgang til bredbånd, og en stor andel av befolkningen har tilbud om meget høye bredbåndshastigheter. Likevel er det fortsatt rundt en tredjedel av befolkningen som ikke bruker bredbånd eller nøyer seg med lave bredbåndshastigheter, samtidig som det er lokale forskjeller i tilbudet rundt om i landet. Det er derfor fortsatt behov for å føre en aktiv politikk for å fremme en videre utbygging av raskere bredbånd, samtidig som innbyggerne stimuleres til å ta i bruk bredbåndstjenester. Bruddene i elektronisk kommunikasjon i 2011 har også vist et behov for tiltak med sikte på å øke sikkerheten i nettene.

2.2 De to høringene

Utkast til endringer i ekomloven, ekomforskriften og nummerforskriften ble sendt på høring 23. juni 2010 med høringsfrist 23. september 2010. Det ble sendt ut en tillegghøring 16. november 2011 med

høringsfrist 3. januar 2012. Det har innkommet i alt over 60 høringssvar i første høring og 27 i tilleggshøringen.

Høringene ble offentliggjort på departementets hjemmesider, og sendt direkte til følgende høringsinstanser:

Departementene
 Departementenes Servicesenter
 Brukerklagenemnda
 Datatilsynet
 Domstolsadministrasjonen
 Forbrukerombudet
 Forbrukerrådet
 Forsvarets forskningsinstitutt
 Institutt for medier og kommunikasjon
 Institutt for rettsinformatikk
 Forsvarets tele- og datatjeneste
 Jernbaneverket
 Kommunenes Sentralforbund (KS)
 Konkurransetilsynet
 KRIPOS
 Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM)
 Norsk Rikskringkasting
 Norsk Romsenter
 Norsk senter for informasjonssikring (NorSIS)
 Politiets data- og materielltjeneste
 Post- og teletilsynet
 Posten Norge AS
 Sivilombudsmannen
 Statens vegvesen
 Akademikerne
 Arbeidsgiverforeningen SPEKTER
 Den Norske Advokatforening
 Den Norske Dataforening
 Den Norske Fagpresses Forening
 eforum
 Elektronikkforbundet
 EL og IT Forbundet
 Fagpressens Informasjonskontor
 Finansnæringens Hovedorganisasjon
 Funksjonshemmedes Fellesforbund
 Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)
 Huseiernes Landsforbund
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Mediebedriftenes Landsforening
 Naturvernforbundet
 NBBL
 Nei til EU
 NELFO
 NEMKO
 Norges Handikapforbund
 Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon (NITO)
 Norges Jeger- og Fiskerforbund

Norges Røde Kors
 Norsk Forening for Jus og EDB
 Norsk Kabel-TV-forbund
 Norsk Lokalradioforbund
 Norsk Radio Relæ Liga (NRRL)
 Norsk Tele- og informasjonsbrukerforening (NORTIB)
 NTNU
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Næringslivets Sikkerhetsråd
 Pensjonistforbundet
 Tekna
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
 Abelia
 ACN Norge AS
 Agder Energi
 Alcatel Norway AS
 BKK AS
 Broadnet AS
 Canal Digital
 Chess
 Cisco Norge
 Eidsiva bredbånd AS
 Eltel Networks AS
 Eniro Norge AS
 Eninvest AS
 Ericsson AS
 GET
 Hafslund Telecom
 Hi3G Access Norway AS
 IBM Norge AS
 Ice Norge AS
 IKT-Norge
 Inquam Norway AS
 Intelcom Group AS
 Last Mile Communication AS
 Lebara AS
 LOS Bynett AS
 Lyse Tele AS
 Maritime Communications Partners
 Mesta
 Microsoft Norge
 Mobile Norway AS
 MTU Nett AS
 Nera Networks AS
 NetCom AS
 Network Computing Spectrum AS
 Network Norway
 Newphone Norge AS
 NextGenTel AS
 NextNet AS
 Nokia Norge
 Nordisk Mobiltelefon Norge AS
 Norges televisjon (NTV)
 Norkring AS

Norsk Teknologi
NTE Bredbånd AS
One Call AS
Orange Business Norway AS
Orkla ASA
P4 Norge
PowerTech Information Systems AS
Relacom
RiksTV AS
Satel Norge AS
Schibsted ASA
Siemens AS
Sikringsradioen AS
StatoilHydro
Sønnico
Tafjord Mimer AS

Talkmore AS
TampNett AS
TDC AS
Tele2 Norge AS
Teleforum
Telenor ASA
Teleplan AS
Teletopia AS
Telio Telecom AS
TV2 AS
TV3 AS
TVNorge AS
UNINETT
Ventelo
Verizon Norway AS

3 Det norske ekommarkedet

I dette kapittelet gis det en oversikt over utviklingen i noen sentrale deler av det norske ekommarkedet de seneste årene.

Tabell 3.1 Nøkkeltall for det norske ekommarkedet

Nøkkeltall for det norske ekommarkedet	1. halvår 2011	1. halvår 2012	Endring
Fasttelefoni			
Abonnement	1 579 024	1 465 593	- 7,2 %
<i>Av dette:</i>			
Privat	1 244 655	1 150 864	- 7,5 %
Bedrift	334 369	314 729	-5,9 %
Antall kunder bredbåndstelefon	499 152	489 483	- 1,9 %
Trafikk i millioner minutter	2 867	2 542	- 11,3 %
<i>Av dette:</i>			
Privat	1 736	1 523	- 12,3 %
Bedrift	1 131	1 019	- 9,9 %
Inntekter av fasttelefoni (mill.kr), ekskl. terminering	2 627	2 303	- 12,3 %
<i>Av dette:</i>			
Privat	1 466	1 247	- 15,0 %
Bedrift	1 161	1 057	- 9,0 %
Mobiltelefoni			
Abonnement (inkl. kontantkort)	5 664 382	5 731 780	1,2 %
Trafikk i millioner minutter	6 156	6 506	5,7 %
Antall SMS-meldinger (mill. kr)	3 159	3 227	2,2 %
Antall MMS-meldinger (mill. kr)	49	62	26,9 %
Datatraffikk i antall MB (mil. kr)	6 445	10 240	58,9 %
Inntekter fra mobiltelefoni (mill. kr) ekskl. terminering og gjesting	7 657	7 704	0,6 %
Mobilt bredbånd			
Abonnement	641 786	761 550	18,7 %
<i>Av dette:</i>			
Privat	387 269	432 666	29,2 %
Bedrift	254 517	328 884	11,7 %
Inntekter fra mobilt bredbånd (mill. kr)	582	690	18,6 %
Inntekter fra maskin-til-maskin kommunikasjon (mill. kr)	73	83	14,0 %
Fast bredbånd			
Abonnement på Internett over bredbånd	1 743 337	1 829 565	4,9 %
<i>Av dette:</i>			
Privat	1 604 171	1 687 493	5,2 %
Bedrift	139 166	142 072	2,1 %
Inntekter fra Internett over bredbånd (mill. kr)	3 597	3 768	4,8 %
<i>Av dette:</i>			
Privat	2 725	2 888	6,0 %
Bedrift	871	880	1,0 %
Inntekter fra oppringt Internett	20	17	- 15,0 %
Totalomsetningen for ekommarkedet¹	14 555	14 565	0,1 %

¹ Inkluderer ikke datakommunikasjon og leide linjer.

Kilde: Post- og teletilsynet

3.1 Omsetning

Etter en sterk vekst tidlig på 2000-tallet har den samlede veksten i omsetningen i ekommarkedene vært noe lavere de siste årene. Figur 3.1 viser sluttbrukeromsetningen totalt og i ulike delmarkeder i perioden 2006–2012. Figuren viser også at det fortsatt skjer endringer i omsetningen mellom de enkelte delmarkedene. Endringene innebærer i hovedsak at omsetningen innen fasttelefonjeneste går ned, mens omsetningen innen mobiltelefonjeneste og bredbånd øker. Omsetningen innen mobile tjenester utgjorde i første halvår 2012 noe over halvparten av samlet omsetning.

Figur 3.2 viser markedsandeler i markedene for fasttelefonjeneste, mobiltelefonjeneste, fast bredbånd og mobilt bredbånd ved utgangen av første halvår 2011, målt i antall abonnement. Telenor er fortsatt den største aktøren med en markedsandel på ca. 50 prosent eller høyere i alle markeder.

3.2 Fasttelefonjeneste

Markedet for fasttelefonjeneste består av tradisjonell fasttelefonjeneste (PSTN/ISDN) og bredbåndstelefonjeneste. Bredbåndstelefon ble introdusert i det norske markedet i 2004. Bredbåndstelefon vokste raskt de første årene, men fra annet halvår 2009 har det vært en nedgang i antall private bredbåndstelefonabonnement. Samtidig

reduseres også antall abonnenter med tradisjonell fasttelefonjeneste forholdsvis raskt. Nedgangen skyldes i stor grad at brukerne går over til kun å benytte mobiltelefonjeneste.

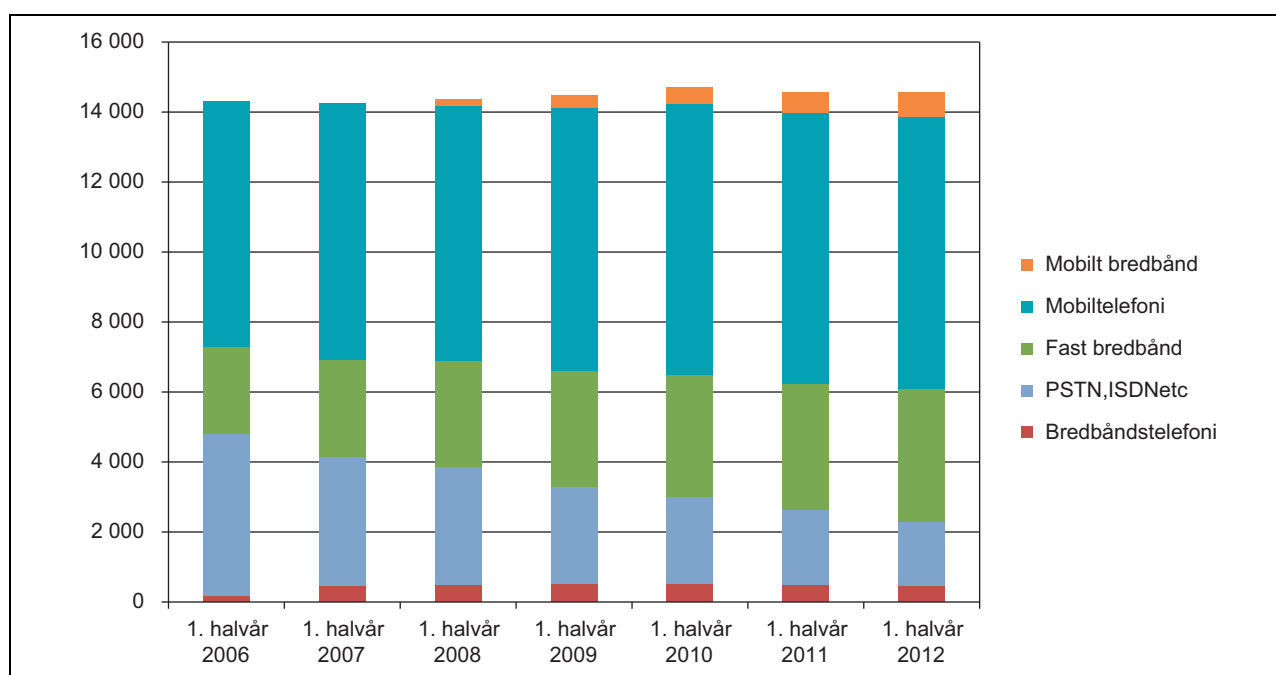
Telenor har varslet at de fremover vil gjøre teknologiske endringer i sitt nett og erstatte den eksisterende PSTN-teknologien med løsninger basert på IP-teknologi og mobilnettet.

3.3 Mobiltelefonjeneste

Antall mobiltelefonabonnement viser fortsatt en årlig økning, til tross for at utbredelsen av mobiltelefonjeneste i det norske markedet er svært høy. Ved utgangen av første halvår 2011 var det over 5,7 millioner abonnement for mobiltelefonjeneste i Norge (ordinære etterbetalte abonnement og kontantkort).

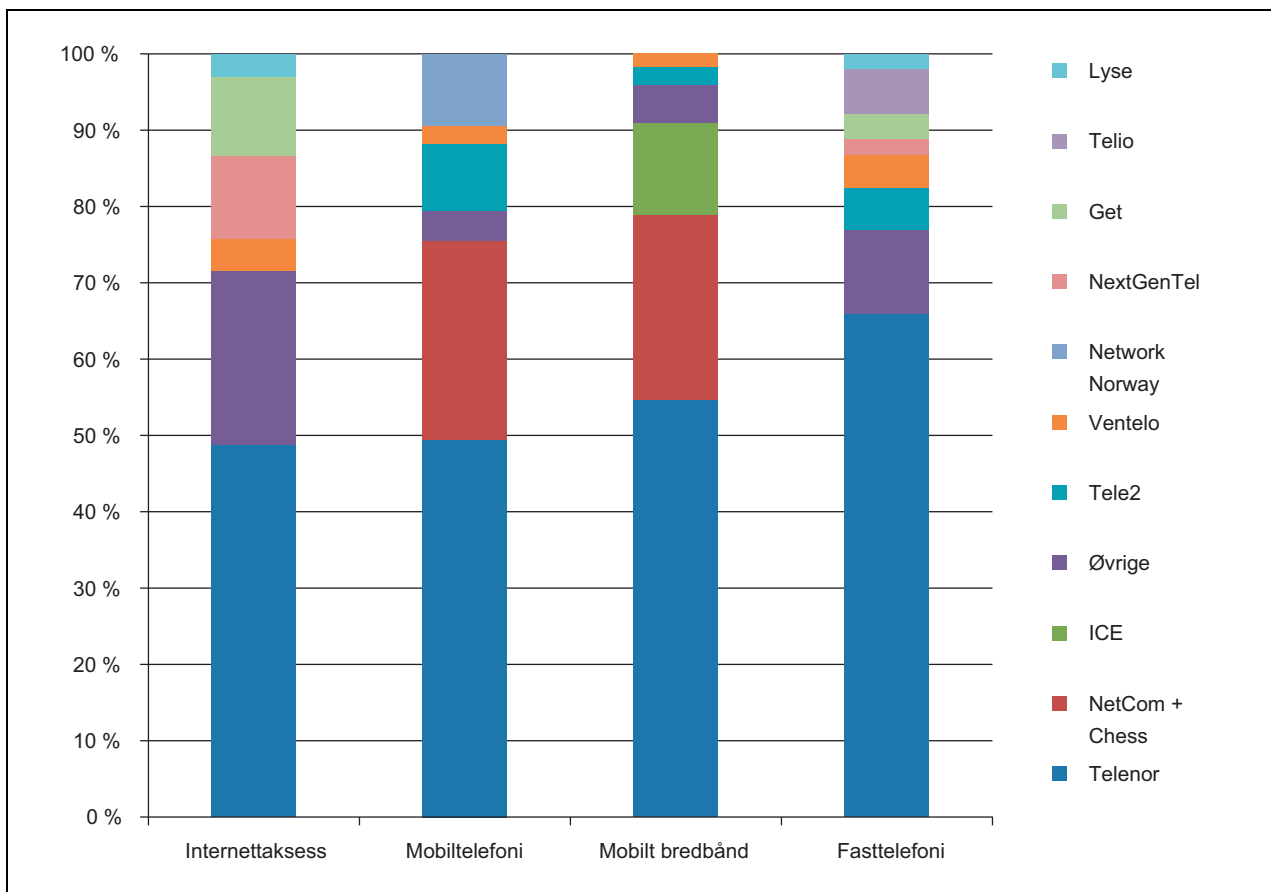
Mobiltelefonen brukes stadig mer. I første halvår 2012 utgjorde taletrafikken fra mobilnett 72 prosent av den totale taletrafikken fra fast- og mobiltelefoner. Figur 3.3 viser utviklingen av samtaleminutter fra mobiltelefon i perioden første halvår 2003 til første halvår 2012.

Økningen i antall sendte meldinger (tekstmeldinger, multimediameldinger og innholdsmeldinger) har stoppet opp de siste årene. I 2009 sendte norske mobilkunder i gjennomsnitt 111 meldinger per måned. Dette var på samme nivå som i 2008. I 2010 var det for første gang en nedgang i antall sendte meldinger. Nedgangen har fortsatt de senere år og kan



Figur 3.1 Sluttbrukeromsetning for ekomtenester, samlet og for de enkelte delmarkeder.

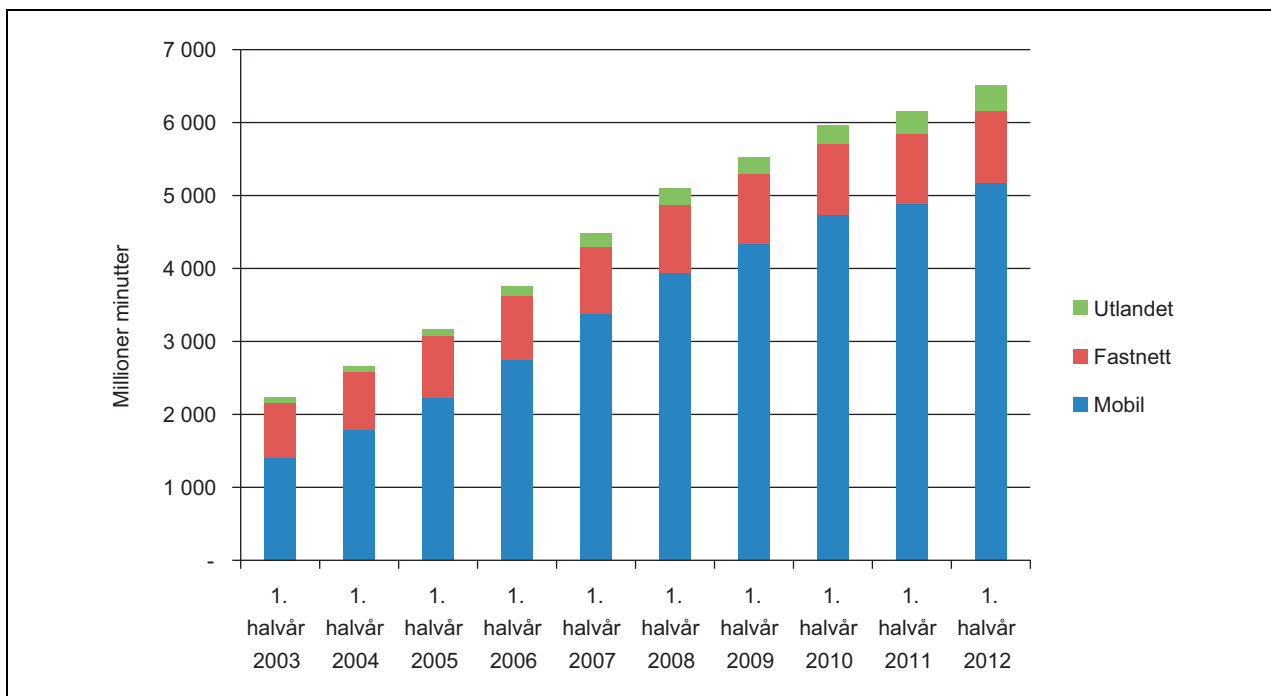
Kilde: Post- og teletilsynet



Figur 3.2 Markedsandeler¹ målt i antall abonnement ved utgangen av første halvår 2012.

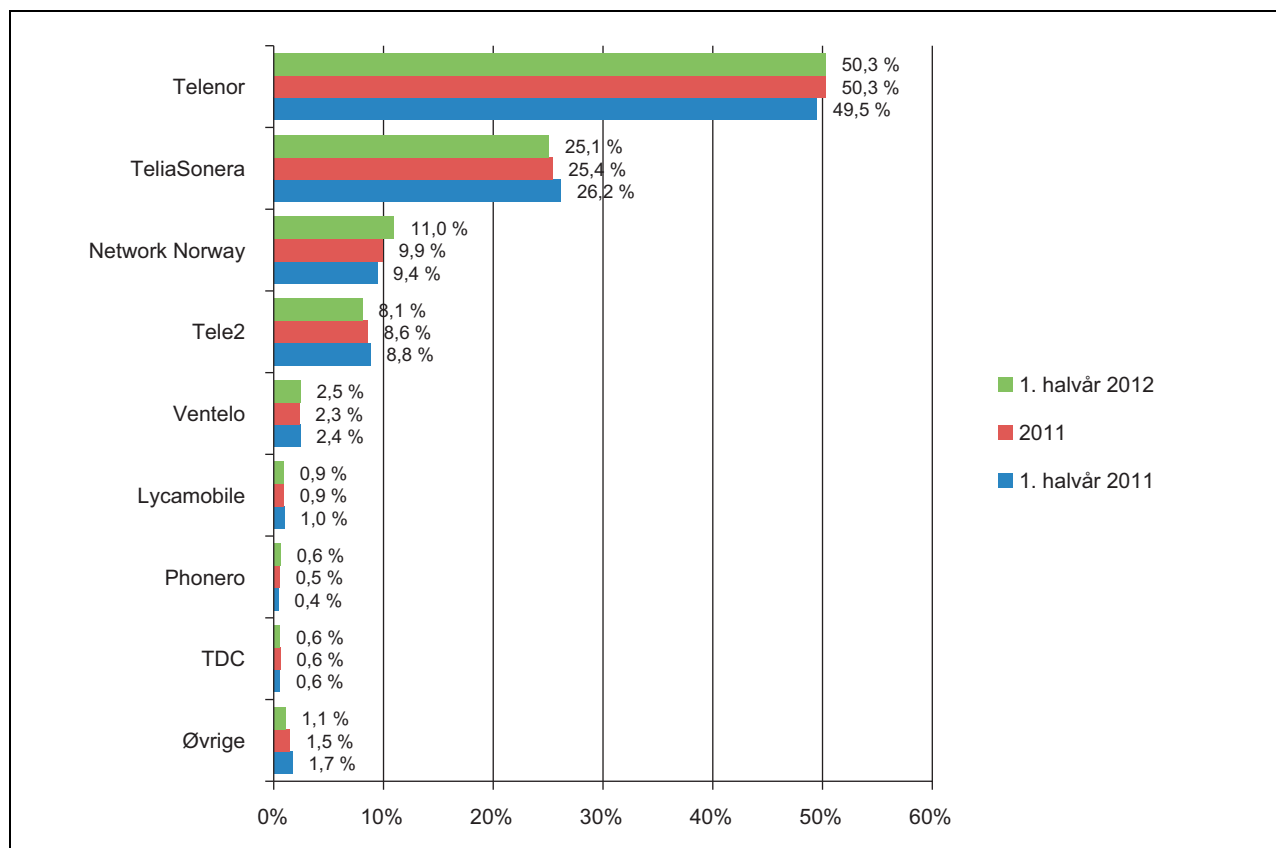
¹ Network Norway inkluderer OneCall og Lebara.

Kilde: Post- og teletilsynet



Figur 3.3 Antall samtaleminutter fra mobilnett første halvår 2003 til første halvår 2012 for henholdsvis til mobilnett, fastnett og utlandet.

Kilde: Post- og teletilsynet



Figur 3.4 Markedsandeler for mobiltelefonabonnement.¹

¹ Post- og teletilsynet innhenter tall fra det enkelte selskap. Enkelte selskaper opererer med flere merkenavn på sine mobiltjenester. Disse inngår i det enkelte selskap. For eksempel er dJuice og Talkmore merkevarer i Telenor. One Call og MyCall (tidligere Lebara) er merkevarer i Network Norway, og Chess og NetCom er merkevarer i selskapet TeliaSonera.

Kilde: Post- og teletilsynet

blant annet skyldes at bruk av sosiale medier som Facebook og Twitter har erstattet noe av kommunikasjonen som tidligere gikk via tekstmeldinger.

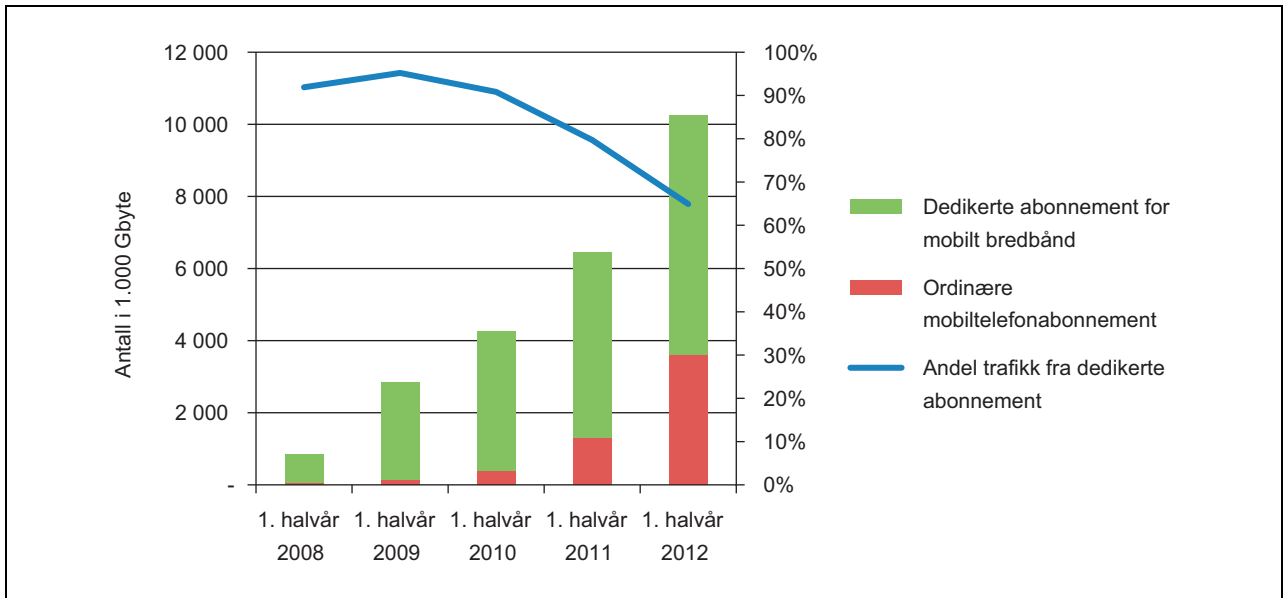
Samtidig som bruken av SMS og MMS går ned er det en kraftig økning i bruken av datatrafikk (internettaksess) over ordinære mobiltelefon-tjenesteabonnement. Dette har sammenheng med reduksjon i prisene for datatrafikk og introduksjonen av smarttelefoner og tjenester på mobiltelefoner og nettbrett. Telenor er den største tilbyderer av mobiltelefon-tjeneste i Norge. Ved utgangen av første halvår 2012 hadde Telenor (inkludert daterselskaper) en markedsandel på 50,3 prosent målt i antall abonnement. Figur 3.4 viser markedsandelen målt i antall abonnement per tilbyder.

3.4 Mobilt bredbånd

Mobilt bredbånd via egne abonnement ble introdusert i det norske markedet i 2006. Tjenesten

vokser raskt både i privat- og bedriftsmarkedet. Ved utgangen av første halvår 2012 var det totalt 761.000 abonnement for mobilt bredbånd, en økning på nær 120.000 siden første halvår 2011. Det forventes at veksten vil fortsette.

I tillegg til at antall mobile bredbåndabonnement vokser, øker også det gjennomsnittlige datavolumet hver enkelt kunde overfører, og det totale datavolumet som overføres over mobilnettene øker kraftig. Mobilnettene oppgraderes slik at de blir i stand til å håndtere større datavolumer. Selv om de fleste kundene i dag benytter mobilt bredbånd som et supplement til fast bredbånd, ser man allerede nå at enkelte anskaffer mobilt bredbånd i stedet for fast bredbånd. Etter hvert som mobilnettene får muligheter for enda høyere overføringshastigheter, vil denne trenden kunne forsterkes ytterligere. Figur 3.5 viser utviklingen av datavolumer for ordinære mobiltelefon-tjenesteabonnement og særskilte abonnement for mobilt bredbånd i perioden 2008 til første halvår 2012.



Figur 3.5 Utvikling i datatrafikk for mobiltelefoni og mobilt bredbånd.

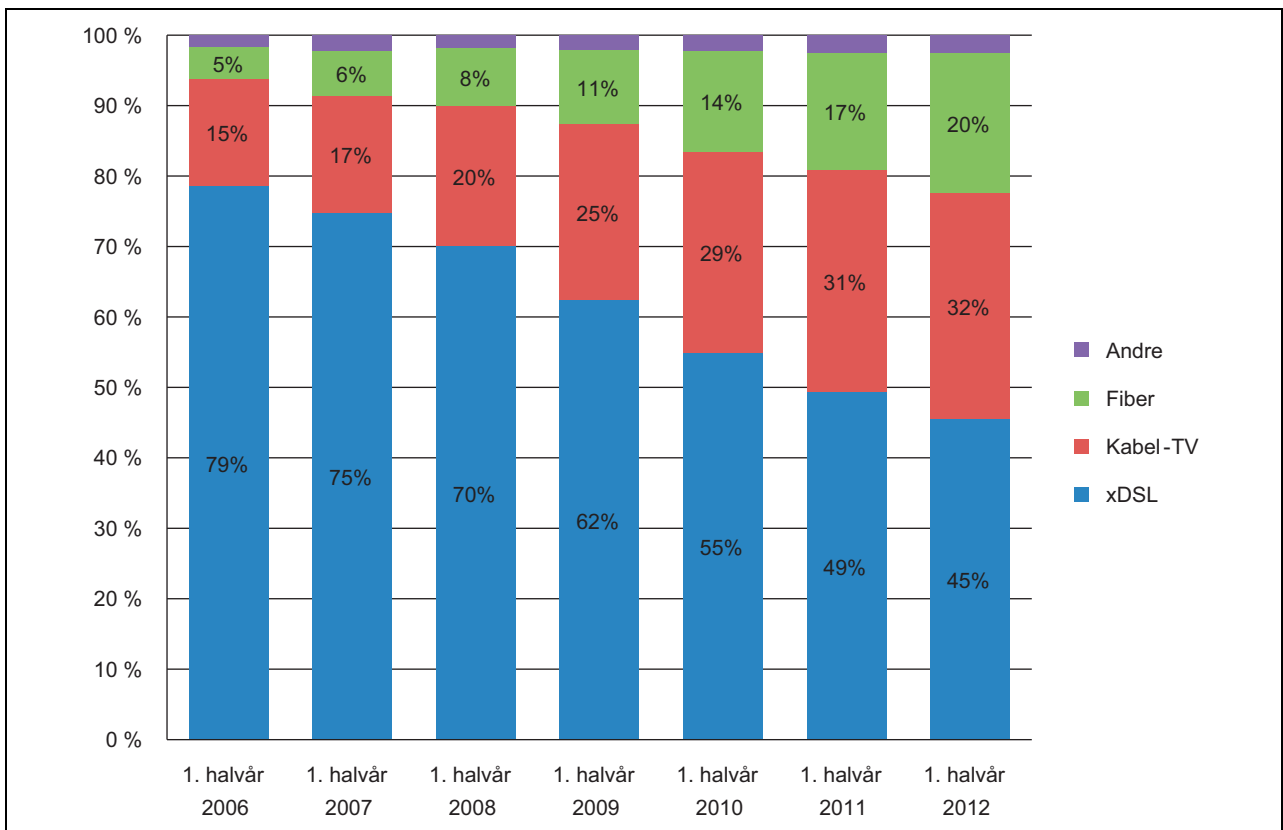
Kilde: Post- og teletilsynet

3.5 Fast bredbånd

Antall faste bredbåndstilknytninger vokser fortsatt. Ved utgangen av første halvår 2012 var det nær 1,7 millioner private faste bredbåndsabonne-

ment. På samme tidspunkt var det om lag 143.000 bedriftsabonnement på fast bredbånd. Dette tallet har vært relativt stabilt de siste årene.

De siste årene har det imidlertid skjedd betydelige endringer i fordelingen mellom ulike tekno-



Figur 3.6 Prosentandel fordelt på aksessteknologi. Privatabonnement.

Kilde: Post- og teletilsynet

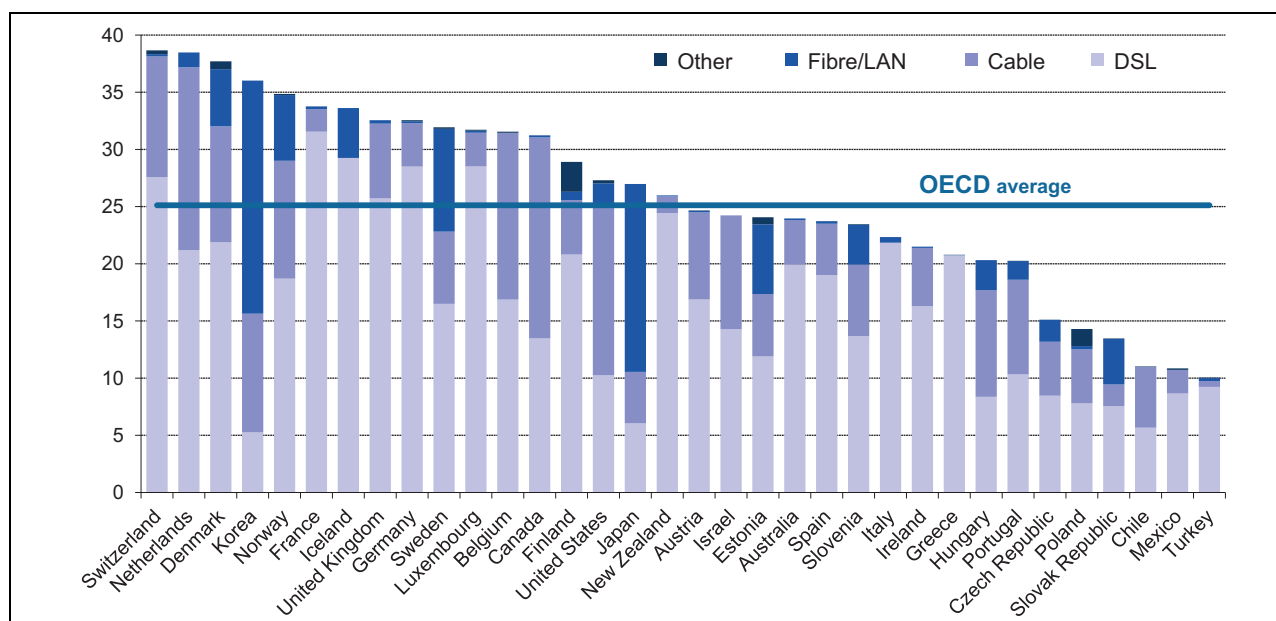
logier som benyttes til fast bredbånd. Tidligere var ADSL og andre DSL-teknologier over Telenors kobberaksessnett nesten totalt dominerende. Fra annet halvår 2008 har det imidlertid vært en nedgang i antall kobberbaserte tilknytninger, mens tallet på tilknytninger via kabel-TV-nett og optisk fiber har økt betydelig. Figur 3.6 viser fordelingen mellom ulike teknologier for fast bredbånd i privatmarkedet perioden 2006 til første halvår 2012.

Også i bredbåndsmarkedet er Telenor den største aktøren med en markedsandel på 46,7 prosent ved utgangen av første halvår 2012. Dette inkluderer bredbånd via kabel-TV fra Canal Digi-

tal. Get er nummer to i markedet med en andel på 11,1 prosent av bredbåndskundene og NextGen-Tels markedsandel er på 10,2 prosent. Markedet består ellers av et stort antall regionale og lokale bredbåndsselskaper. Den største grupperingen her er Lyse og partnerne i Altibox-samarbeidet.

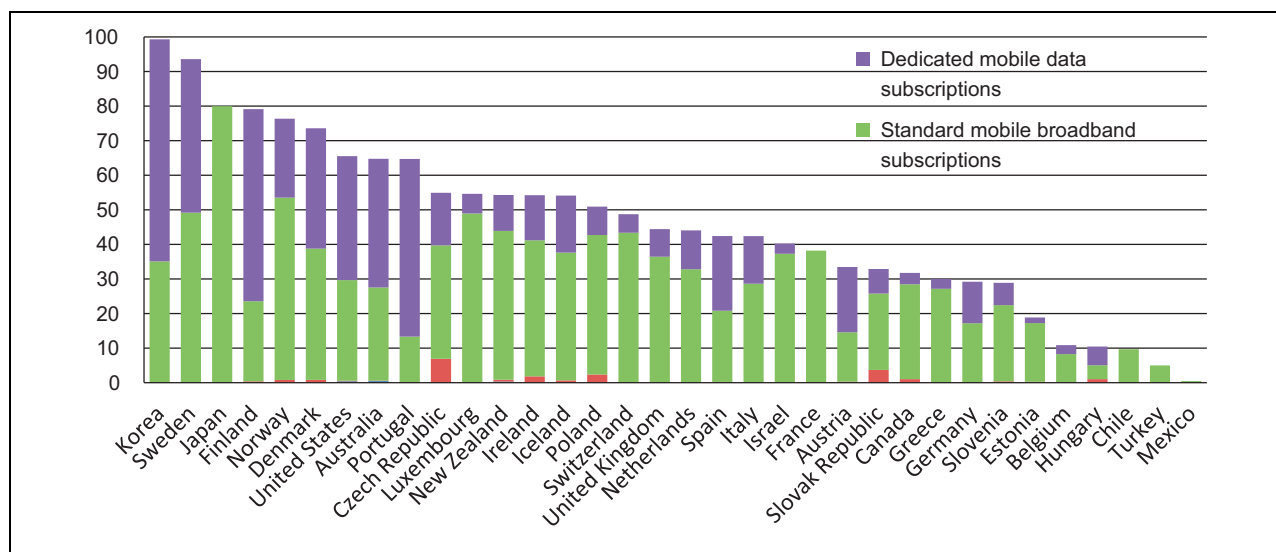
3.6 Internasjonal sammenligning av bredbåndsmarkedet

Selv om det er en årlig vekst i det norske markedet år for år er det viktig å sammenligne den



Figur 3.7 Utbredelse av bredbåndsbbruk i OECD.

Kilde: OECD



Figur 3.8 Utbredelse av abonnemeter for mobilt bredbånd per 100 innbyggere.

Kilde: OECD

nasjonale utviklingen med utviklingen i andre land. Norske myndigheter deltar derfor aktivt i internasjonalt arbeid innen ekomsektoren i regi av EU, OECD, ITU og i flere bilaterale sammenhenger.

OECD publiserer årlig statistikker over antall bredbåndsabonnementer per 100 innbyggere fordelt på ulike teknologier. Figur 3.7 viser fordelingen på teknologier for fast bredbånd per juni 2012.

Gjennom de siste årene har Norge vært stabilt plassert blant de fem beste landene, men det er verdt å merke seg at bredbåndsbruken nå vokser raskt i flere av landene bak Norge på listen, og at stadig flere land får en høy andel abonnenter på nye raske bredbåndsteknologier.

Figur 3.8 viser antall abonnementer for mobilt bredbånd per 100 innbyggere fordelt på type abonnement. Også her har Norge en høy andel brukere.

4 Politikutfordringer i ekommarkedet

Det norske ekommarkedet er fortsatt et av de mest avanserte med et godt tjenestetilbud og hyppige lanseringer av ny teknologi og tjenester til brukerne. Flere nye lanseringer og store utskiftninger av nett og utstyr viser at tilbyderne fortsatt investerer, og at brukerne tar de nye nettene og tjenestene i bruk. Kombinasjonen av mobilitet og tilgang til Internett legger til rette for en rask vekst i nye spennende tjenester som brukerne har nytte av. Ekommarkedet er globalt, og internasjonale selskaper som opererer i flere land kan føre til utfordringer med hensyn til for eksempel jurisdiksjon og teknologi. Regjeringen er opptatt av å følge utviklingen nøye og om nødvendig treffe tiltak, både for å stimulere til ytterligere innovasjon og konkurranse, og for å hindre at utviklingen bærer galt av sted.

Det er trekk i utviklingen som kan skape regulatoriske utfordringer som bør håndteres i tiden fremover. I dette kapitlet drøftes kort noen sentrale problemstillinger som må løses i arbeidet med å legge til rette for en fortsatt god utvikling av elektronisk kommunikasjon: tilgang til innhold på nett, utbygging av raskere bredbånd over hele landet, sikkerhet i nett og tjenester, vern av elektronisk kommunikasjon og data, personvern og internasjonal utvikling og styring av internettressurser.

4.1 Bredbånd

Norge er i verdenstoppen når det gjelder utbredelse og bruk av bredbånd. Hele 99,7 prosent av befolkningen har tilgang til en eller annen form for bredbånd der de bor, og nesten alle kan få rundt kapasiteter på 4 Mbit/s. Rundt 73 prosent av husstandene har tilbud om bredbånd på mer enn 25 Mbit/s. Tilbyderne som baserer seg på telefonlinjene kan levere 25Mbit/s eller mer til husstander som ligger rundt en kilometer fra en oppgradert telefonsentral. Tilbydere som legger egen fiberkabel eller koaksialkabel dekker i dag rundt 62 prosent av husstandene og er allerede i stand til å kunne levere kapasiteter på 200 Mbit/s helt frem til husveggen. Mobilt bredbånd er i en rask utvikling og mange kan i dag få raskere bred-

bånd over mobilnett enn det som leveres over det faste nettet. Utbyggingen av raske fiberlinjer i ekomnettene blir også stimulert av den raske veksten i etterspørsel etter mobilt bredbånd, både på grunn av økt konkurranse og fordi mobiltilbyderne nå må trekke fiberlinjer med stor kapasitet frem til sine basestasjoner for mobilkommunikasjon.

4.1.1 Behov og teknologiske muligheter

Statistisk sentralbyrå (SSB) måler båndbredden til norske bredbåndskunder i internettmålingen som publiseres hvert kvartal. De siste fem årene har utviklingen i båndbredde fulgt en stigende trend. I figur 4.1 vises utviklingen i median og gjennomsnitt for kapasiteten på bredbåndet til norske privatkunder (kilde: SSB).

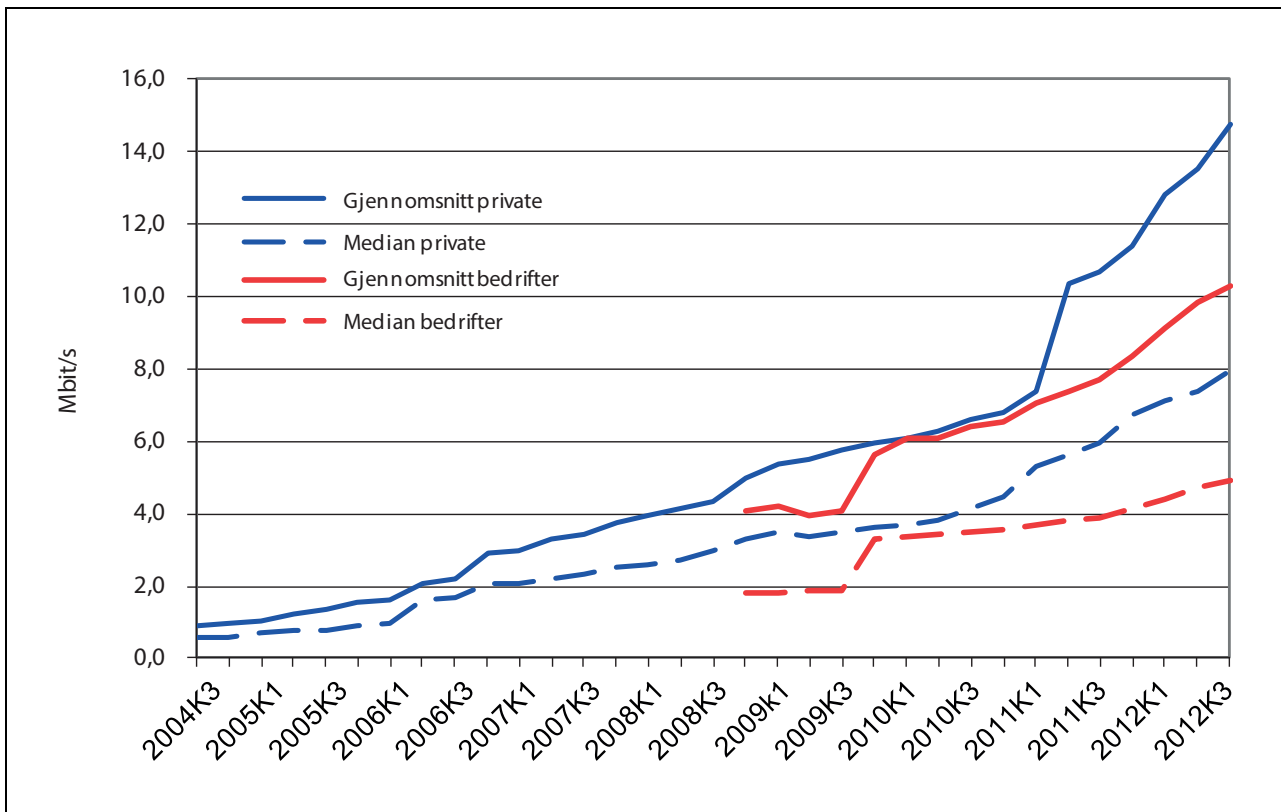
Bedriftsabonnementer er som oftest utformet noe annerledes enn tilbudene til privatmarkedet med symmetriske hastigheter, supportavtaler, feilretting, garantert levering med mer. Gjennomsnittskunden i bedriftsmarkedet hadde i følge SSB bredbånd med 10 Mbit/s hastighet i tredje kvartal 2012 en økning fra 7 Mbit/s det siste året.

I privatmarkedet vil det fremtidige kapasitetsbehovet trolig drives av økt bruk av videobaserte underholdningstjenester (ulike former for IP-TV), samt økt grad av flere samtidige brukere. Det er privatmarkedet som til nå har vært hoveddrivkraften bak veksten i etterspørselen etter økt båndbredde i Norge, og denne utviklingen er ventet å fortsette fremover.¹

Et annet klart utviklingstrekk som er ventet å fortsette er økt behov for mobilitet. En stor del av den fremtidige internettb Bruken i Norge vil skje over mobilt bredbånd.

I EUs strategi «Digital Agenda» er det fastsatt mål om at alle skal ha tilbud om bredbånd med minimum 30 Mbit/s i 2020 og at 50 prosent av husholdningene skal abonnere på hastigheter over 100 Mbit/s eller høyere. Denne målsettingen

¹ Se for eksempel Nexia «Bredt nok – Kapasitetsbehov og utviklingstrender innen bredbåndskommunikasjon», rapport for Post- og teletilsynet.



Figur 4.1 Overføringskapasitet for bredbåndsabonnement, etter marked. Medianverdi og gjennomsnitt. Mbit/s. 3. kvartal 2004 – 3. kvartal 2012.

Kilde: 2012 © Statistisk sentralbyrå

vil danne utgangspunkt for investeringer og nasjonale strategier i Europa og være en driver for høyere båndbredde i hele Europa.

4.1.2 Faste aksessnett

Fiberbaserte aksessnett (FTTH) og kabel-TV-nett (HFC) regnes som de nettene som har størst potensial når det gjelder fremtidig kapasitetsutvikling. I følge Nexias dekningskartlegging har ca. 62 prosent av norske husstander i 2012 tilbud om tilknytning til slike nett. Det bygges stadig ut nye fibernett og kabelnett, men det er kostnadskrevenende og krever et tilstrekkelig kundegrunnlag. Bredbåndsaksess basert på Telenors kobberbaserte aksessnett (ulike DSL-teknologier) kan i dag gi båndbredder på opp til 40 Mbit/s nedstrøms og ca. 10 Mbit/s oppstrøms for kunder som har en linjelengde på mindre enn ca. 1000 meter. I underkant av 40 prosent av norske husstander befinner seg innenfor denne avstanden til sentralene. En fysisk flytting av DSL-sentraler nærmere sluttbrukere kan gjøre DSL til en aktuell teknologi for flere i fremtiden. De siste årene har en rekke kabel-TV-nett blitt oppgradert til å tilby

høyere hastigheter, og mange av de resterende kabel-TV-nettene vil trolig bli oppgradert i løpet av de nærmeste årene.

4.1.3 Trådløse aksessnett

Av faste trådløse aksessnett er Wimax (fixed) mest utbredt. Wimax gir trådløs bredbåndsforbindelse med hastigheter som er sammenliknbare med det DSL-teknologiene kan gi. Trådløse aksessnett har en viss utbredelse i Norge, særlig i områder med spredt bosetting.

Når det gjelder mobile bredbåndsnett har det vært, og forventes videre, en stadig økning i kapasitetsutvikling. Denne utviklingen, kombinert med mer effektiv utnyttelse og økende tilgang på frekvensressurser, vil føre til at både kapasiteten og dekningsfor mobilt bredbånd vil øke fremover. Kapasiteten som den enkelte bruker opplever vil være begrenset av antall brukere per radiocelle og avstand mellom bruker og basestasjon. Tilgang til frekvenser i 800-MHz-båndet (den digitale dividenden) og utbygging av LTE-nett vil medføre økning i dekning og hastighet for mobilt bredbånd.

4.1.4 Samfunnsøkonomiske effekter av bredbånd

En elektronisk infrastruktur som gir en sikker og robust høykapasitetstilgang til Internett er i dag viktig for et innovativt næringsliv og en effektiv og velfungerende økonomi.

Det er gjort flere analyser av den økonomiske betydningen av bredbånd. Både OECD, EU, Norge og flere enkeltland har gjennomført slike analyser som ligger til grunn for anbefalinger, handlingsplaner og ikke minst større satsinger på bredbånd i Europa og resten av verden. De fleste analysene konkluderer med at tilgang til bredbånd for husstandene og næringslivet er gunstig for landenes verdiskapning, innovasjons- og konkurransekraft.² Når betydningen av Internett øker i den nasjonale og den globale økonomien, er et godt bredbåndstilbud over hele landet derfor viktig for å nå sentrale mål som økt verdiskapning, økt sysselsetting og næringsutvikling. Departementet vil fortsette arbeidet med regulatoriske tiltak for å legge til rette for videre utbygging av raskt bredbånd over hele landet.

4.1.5 Aktuelle tiltak for å bedre bredbånddekningen

Etterspørsel er en viktig driver i det norske bredbåndsmarkedet, og det viktigste tiltaket for å bedre bredbånddekningen er å legge til rette for en god og bærekraftig konkurranse over hele landet. Mange forhold tilsier som nevnt at bredbånddekningen i Norge vil fortsette å øke i de neste årene. Departementet ser likevel minst to utfordringer som må løses for å fremme en effektiv bredbåndsutbygging over hele landet:

1. Geografiske forskjeller i bredbåndstilbudet.
Mens innbyggere i områder med tilstrekkelig etterspørsel i stor grad kan få det bredbåndstilbudet de ønsker seg på markedsmessige vilkår, er fortsatt enkelte områder uten tilbud eller har kun tilbud om bredbånd med lavere hastighet.
2. Offentlig tilrettelegging for bredbåndsutbygging.
Ulik praksis rundt om i kommuner og fylkeskommuner knyttet til etablering av føringsveier og tilrettelegging for elektronisk kommunikasjon bidrar i noen kommuner og fylker til at det raskt bygges mye bredbånd, mens praksis i andre kommuner gjør at utbyggingen blir

svært kostbar og er dermed et hinder for videre kommersielt basert utbygging.

Det gjøres allerede en rekke tiltak for å bedre bredbånddekningen i Norge. Departementet og Post- og teletilsynet driver en aktiv regulering av markedet for å skape effektiv konkurranse som fremmer investeringer i infrastruktur og tjenester. Departementet er også i ferd med å fremme en forskrift om fremføring av kabler i og langs vei der det tas sikte på å finne en god avveining mellom vei- og kabeleierens interesser. For en tid tilbake sendte statsrådene i Fornyings-, administrasjon og kirkedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Samferdselsdepartementet en felles henstilling til kommunene om å legge til rette for utbygging av elektronisk kommunikasjon. Fremføring av elektronisk kommunikasjon inngår også i kommunal og fylkeskommunal planlegging fra 2012 (Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, vedtatt ved kongelig resolusjon 24. juni 2011). Slike tiltak bidrar til å redusere tilbydernes utbyggingskostnader og gjør søknadsprosesser mer forutsigbare. Samferdselsdepartementet deltar også i et samarbeid med Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet for å oppnå bedre planlegging, registrering og samordning av gravearbeider og ulike typer infrastruktur i bakken. En bedre samordning vil også kunne redusere sårbarheten i nettene ved å gjøre det enklere å holde oversikt over infrastrukturen i bakken.

En annen viktig driver for bredbånddekning er utbyggingen av mobilt bredbånd. Nye tjenester, nye håndsett, ny teknologi og ikke minst tilgang til nye frekvensbånd for mobilt bredbånd stimulerer til betydelige investeringer i mobilnettene over hele landet. Konkurransen mellom tilbyderne om å ha god dekning og raske bredbåndshastigheter er den viktigste faktoren i utbyggingen av mobilt bredbånd. Departementet mener denne konkurransen har blitt ytterligere skjerpet de siste årene ved at det har kommet inn en ny tilbyder med eget nett i markedet. Departementet vil fortsette å legge til rette for flere tilbydere med eget nett i det norske markedet for mobiltelefoni og mobilt bredbånd.

4.2 Sikkerhet i nett og tjenester

Samfunnets avhengighet av velfungerende elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester er økende. Flere og flere tjenester i samfunnet blir utført ved å benytte elektronisk kommunikasjon,

² McKinsey 2011, Ericsson 2011, Arthur D. Little, Chalmers University of Technology 2011 med flere.

og mengden trafikk i elektroniske kommunikasjonsnett er økende. Smarttelefoner er som små PC-er man kan ringe fra, sende meldinger, surfe på Internett, sende og hente data. De aller fleste benytter slike terminaler og tjenester både i tilknytning til jobb og fritid. Økt bruk av elektronisk kommunikasjon gjør betydningen av sikkerhet og stabilitet stadig viktigere. Tekniske eller menneskelige feil, ulykker eller ondartede handlinger i nett og tjenester vil kunne ha konsekvenser for tilgangen til og funksjonaliteten i infrastruktur og tjenester. Ekomregelverket har i dag flere bestemmelser knyttet til sikkerhet og beredskap, og det er etablert ordninger for å styrke særlig kritisk infrastruktur innen sektoren. Departementet er opptatt av økt sikkerhet og robusthet i elektroniske kommunikasjonsnett, og at beredskap og håndtering av hendelser må sees i lys av trafikk- og tjenesteutvikling.

Sikkerhet innenfor elektronisk kommunikasjon defineres gjerne som sikring av tilgjengeligheten til ekomnett og -tjenester, sikring av nettets og kommunikasjonens integritet og sikring av kommunikasjonens konfidensialitet. Det vil si at nett og tjenester skal være sikret mot brudd og ha riktig kvalitet, og at nett, systemer og innhold skal være sikret mot manipulasjon og innsyn. Norge opplever relativt sjelden brudd eller manglende funksjonalitet i ekomnett og -tjenester av en sådan karakter at det får store samfunnsmessige konsekvenser, men hendelsene våren 2011 med brudd og utfall hos flere tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester innebærer at sikkerheten innenfor ekomnett og -tjenester må styrkes. Også uværet i romjulen 2011 med påfølgende bortfall av strøm og elektronisk kommunikasjon har gjort det nødvendig for departementet å presisere tilbyderens og statens ansvar for bedre sikkerhet og beredskap.

Avhengigheten av Internett har særlig økt de senere år, og det medfører at alle med ansvar og interesser i et velfungerende Internett bidrar til å øke sikkerheten og stabiliteten til dette, nasjonalt som globalt. Også den enkelte bruker av Internett må bidra til sikkerhet i nett og tjenester. Det er behov for informasjon og kunnskap om sikring og beskyttelse av informasjon og data, og departementet anser at tiltak som for eksempel Nettvett.no og NORSIS.no som informerer brukere om fornuftig bruk av ekomtjenester er av stor betydning. Departementet ønsker å stimulere til at brukere av elektronisk kommunikasjon skal være trygge på at sikkerheten til nett og tjenester er ivaretatt så godt som mulig ut fra den til enhver tid gjeldende risiko. Departementet mener de for-

slag til endringer som fremmes i denne proposisjonen vil bidra til en styrking av stabiliteten i nett og tjenester, samt at forbrukerne vil få bedre informasjon ved hendelser.

4.2.1 Vern av elektronisk kommunikasjon og data

Kommunikasjon er vernet etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8.1, som blant annet refererer til retten til respekt for privatliv, herunder «korrespondanse». Begrepet «korrespondanse» i EMK tolkes vidt og favner et bredt spekter av kommunikasjonsformer, fra tradisjonelle brev til ekomtjenester, herunder e-post. EMK artikkel 8.2. åpner imidlertid for at inngrep i dette vernet kan rettferdiggjøres hvis inngrepet har hjemmel i lov, ivaretar nærmere angitte formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn for å oppfylle ett eller flere legitime formål. Personvernet i ekomsektoren (kommunikasjonsvernet) har tradisjonelt stått sterkt. Ekomreguleringen inneholder et strengt vern av kommunikasjon og personopplysninger. Kommunikasjon oppfattes av de fleste som privat, den forteller mye om brukerne og deres nettverk, og er derfor noe de fleste ønsker å verne om. Diskusjonen om hvorvidt datalagringsdirektivet skulle innlemmes i norsk rett viser at det er et sterkt samfunnsmessig behov for å verne elektronisk kommunikasjon. For nærmere redegjørelse for datalagringsdirektivets (direktiv 2006/24/EF) formål og nødvendighet vises til Prop. 49 L (2010–2011). Ekomsektoren utfordres ved at personopplysninger og andre data som er samlet inn til trafikkfremføringsformål ønskes benyttet til andre formål. Utfordringen vil alltid være å finne den riktige balansen mellom andre gode formål og vern av personlig kommunikasjon. Departementet anser at en streng taushetsplikt for tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester er nødvendig for å ivareta personvernet til den enkelte bruker av elektronisk kommunikasjon.

4.2.2 Betydningen av taushetsplikt innenfor elektronisk kommunikasjon

Kommunikasjon mellom en eller flere personer som benytter seg av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester kan omfatte enhver form for opplysning om navn, nummer eller adresse, som avgis av kommunikasjonsavsenderen eller brukeren av forbindelsen som utfører kommunikasjonen. Ved kommunikasjonen vil det fremkomme en rekke trafikkdata, lokaliseringsdata og bruker-

og abonnementsdata som inneholder informasjon om den enkelte brukers identitet, bevegelses-, adferds- og kommunikasjonsmønster. Taushetsplikten som tidligere fulgte av telegrafloven og teleloven er videreført i ekomlovens bestemmelser om kommunikasjonsvern og taushetsplikt. Hovedlinjene i dette vernet foreslås videreført. Ekomregelverkets regler om beskyttelse av kommunikasjon og informasjon må imidlertid tilpasses markedsutviklingen innen sektoren og den teknologiske utvikling innenfor elektroniske kommunikasjonstjenester. Dette er nødvendig for å sikre at brukere av offentlig tilgjengelige elektroniske kommunikasjonstjenester til enhver tid sikres tilstrekkelig beskyttelse av personopplysninger og personvern, uavhengig av teknologien som anvendes.

Det utvikles løpende nye avanserte teknologier som åpner for nye kommunikasjonsformer og som samtidig utfordrer vernet av kommunikasjonen og etablerer et økende behov for å beskytte personvernet. Ekomregelverkets vern av kommunikasjon og personopplysninger utfordres også i økende grad av et stadig stigende ønske om tilgang til informasjon for ulike formål. Myndighetene kan ha behov for å utnytte trafikkdata for å utføre tiltak innenfor ulike samfunnsområder. Videre kan privatpersoner eller virksomheter ha interesse av tilgang til data for å bruke disse i tilknytning til forfølgelse av sivile rettskrav. Ønsket om tilgang til og bruk av sensitiv personinformasjon i ekomsektoren setter personvernet under stadig press. De seneste års utvikling har tydeliggjort behovet for at ekomregelverket stadig sikrer og tar høyde for beskyttelse mot utlevering av informasjon som genereres ved bruk av elektronisk kommunikasjon og beskyttelse av den enkeltes personvern i denne sammenheng.

4.3 Nettnøytralitet

Internettets betydning i samfunnet har utviklet seg dramatisk i løpet av de siste 20 årene. Internett har gått fra å være et verktøy for de få innen akademiske miljøer og forskningsinstitusjoner til å bli en viktig faktor for samfunnsutviklingen både økonomisk, kulturelt og sosialt. Bruken av Internett har hatt en sterk økning de senere årene, og Internett er i dag en kommunikasjonsinfrastruktur som bærer mange viktige tjenester. Internett har tradisjonelt vært en åpen plattform med mulighet for brukerne til å hente og sende innhold på globalt nivå etter eget ønske. Sterk trafikkvekst og bruk av nettet til overføring av alle typer innhold

har imidlertid ført til at enkelte aktører har signalisert behov for en sterkere styring og prioritering av innholdet og trafikken som overføres på Internett. Dette har ført til en internasjonal debatt om nettnøytralitet som flere aktører i Norge også har engasjert seg i.

Ekommarkedet er i stadig endring på grunn av ny teknologi, nye tjenester, nye aktører og ikke minst på grunn av nye forretningsmodeller. Tidligere var ekommarkedet preget av aktører som i stor grad selv hadde kontroll over både tjeneste, nett og kundeforhold. I dag er langt flere tjenester tilgjengelig, og det er store forskjeller i hvordan brukerne benytter elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester. Alle ekomtjenester er snart digitalisert og i stadig økende grad basert på Internet Protocols (IP), noe som innebærer at tjenester og nett ikke lenger er like sammenvevd som tidligere. For eksempel kan telefonsamtaler i dag leveres over en rekke ulike tjenesteplattformer. Endringene i hvordan innholdstjenester formidles gjør at det blir viktig å ha klare retningslinjer for hvordan det skal sikres at Internett forblir en åpen plattform for kommunikasjon, samtidig som det legges til rette for innovasjon, ulike forretningsmodeller og videre utvikling.

Målet med nettnøytralitet er å sikre at Internett forblir en åpen og ikke-diskriminerende plattform for alle former for kommunikasjon og innholdsdistribusjon. Post- og teletilsynet (PT) publiserte i 2009 norske retningslinjer for nettnøytralitet. Retningslinjene ble utarbeidet av en arbeidsgruppe ledet av Post- og teletilsynet med deltakere fra internetttilbydere, innholdsleverandører, bransjeorganisasjoner og forbrukermyndighetene.

Retningslinjene har følgende prinsipper for nettnøytralitet:

1. Internettbrukerne har rett til en internetttilknytning med spesifisert kapasitet og kvalitet.
2. Internettbrukerne har rett til en internetttilknytning som gir adgang til
 - å hente og levere innhold etter eget ønske
 - å bruke tjenester og applikasjoner etter eget ønske
 - å koble til utstyr og bruke programvare etter eget ønske og som ikke skader nettverket.
3. Internettbrukerne har rett til en internetttilknytning fri for diskriminering med hensyn til applikasjonstype, tjenestetype, innholdstype og hvem som er avsender eller mottaker.

De fleste større aktørene i Norge har sluttet seg til disse retningslinjene, og prinsippene ser ut til å

fungere godt. Retningslinjene bidrar også til å klargjøre nettnøytralitetsbegrepet og den offentlige debatten. Senere evalueringer av retningslinjene har vist at de involverte aktørene gjennomgående mener at retningslinjene har fungert etter hensikten. De norske retningslinjene har også vakt interesse internasjonalt, og flere land er i ferd med å etablere lignende ordninger.

Det har den senere tid vært rettet spesiell oppmerksomhet mot nettnøytralitet i forbindelse med trådløs og mobil internettilknytning. Enkelte utenlandske tilbydere av mobilt bredbånd har blokkert tilgangen for konkurrerende IP-telefon tjenester i sine nett, noe som har satt nettnøytraliteten på prøve i flere europeiske land. I Norge har det så langt vist seg å være enighet om at retningslinjene for nettnøytralitet bør gjelde både i fastnett og mobilnett. Post- og teletilsynet og departementet følger utviklingen og vil om nødvendig vurdere regulatoriske tiltak dersom det viser seg at en frivillig ordning ikke er tilstrekkelig for å sikre en god utvikling i tråd med de overordnede målene.

I Europa har det vært en omfattende debatt om nettnøytralitet i forbindelse med utarbeidelsen av EUs ekompakke fra 2009. Fra EU-kommisjonens side er det uttrykt en målsetning om at de nasjonale ekomtilsynene skal legge til rette for sluttbrukernes mulighet til å hente og levere innhold, samt bruke applikasjoner og tjenester, etter eget ønske. Denne regulatoriske målsetning, sammen med nye bestemmelser som forsterker kravet om informasjon til sluttbrukerne (transparens) og muligheten til å sette minimumskrav til kvaliteten på ekom tjenester, gir de nasjonale tilsynsmyndighetene tilstrekkelige virkemidler til å sikre nettnøytraliteten. Ekompakken gir derfor ingen direkte bestemmelser om nettnøytralitet. Forhold som er relatert til nettnøytralitet i ulike direktivbestemmelser anses allerede gjennomført i norsk rett gjennom gjeldende bestemmelser i ekomloven og ekomforskriften. Dette gjelder for eksempel nye krav til hva avtalen med sluttbruker skal omfatte, krav til informasjon til sluttbrukerne om endring av vilkår vedrørende begrensning i tilgang til og/eller bruk av tjenester og applikasjoner, krav til informasjon til sluttbrukerne om endring av vilkår vedrørende begrensning i tilgang til og/eller bruk av tjenester og applikasjoner, informasjon om prosedyrer for trafikkstyring mv.

4.4 Innovasjon og tjenesteutvikling

Teknisk sett er Internett i dag i stor grad utformet etter et ende-til-ende-prinsipp. Det betyr at intelli-

gensen i nettet plasseres i endepunktene av kommunikasjonssystemet. Dette er en viktig årsak til Internettets utvikling og vekst, fordi det har gitt muligheter for innovasjon og tjenesteutvikling med Internett som plattform for transport av digitale data.

Det tradisjonelle IP-teknologien skiller ikke mellom ulike typer innhold, applikasjoner og tjenester, og overføringen skjer etter «best effort»-kvalitet på kommunikasjonen. Utviklingen av IP-teknologien de senere årene har derimot gitt nettilbyderne mulighet til å kunne prioritere mellom ulike trafikktyper, samt å kunne garantere for tjenstekvaliteten innenfor eget nettverk.

Funksjonen i moderne IP-nett gir tilbyderne nye muligheter til å sikre nødvendig kvalitet for å kunne levere for eksempel sanntidstjenester som IP-telefoni og IP-TV. Denne utviklingen legger til rette for nye attraktive tjenester og forretningsmodeller, samtidig som utviklingen kan øke forskjellene i kvalitet mellom innhold som er tilgjengelig etter «best effort»-prinsippet og innhold med en garantert tjenstekvalitet. De norske retningslinjene for nettnøytralitet ivaretar etter departementets vurdering begge disse aspektene. Prinsippene skal sikre brukerne en spesifisert kapasitet på sin internettforbindelse som er beskyttet av nettnøytraliteten, samtidig som tilbyderne kan levere andre attraktive tjenester i parallell med internetttjenesten.

Et eksempel på dette kan være kjøp av direkte-sendt sportsprogram over Internett. Sluttbruker har to valg:

1. Sluttbruker kan velge å kjøpe tilgang til programmet fra sin internetttilbyder som, gjennom avtaler, kan prioritere trafikken og kvaliteten på sendingen fra produsent, over ulike nett og helt frem til sluttbruker. Her har tilbyder mulighet til å garantere kvalitet på programmet.
2. Sluttbruker kan velge å kjøpe tilgang til sendingen over Internett direkte fra produsenten. Programmet sendes til sluttbruker over Internett uten at avsender kan garantere kvaliteten på sendingen.

Denne todelingen av tjenestene omtales av og til som «the two lane approach» som illustrerer at tjenestetilbudet kan deles inn i to hovedkategorier: «Innmarkstjenester» der tilbyder har kontroll over leveransen og kan prioritere trafikken, og «utmarkstjenester» der sluttbruker står fritt til å hente ned innhold som leveres uten prioritet i nettet. En slik modell for kategorisering av elektroniske kommunikasjonstjenester kan bidra til å

opprettholde innovasjonen i endepunktene tilknyttet det åpne Internett, utmarkstjenestene, samtidig som det åpnes for innovasjon og markedsføring av innmarkstjenester med garantert tjenestekvalitet.

Utviklingen innen moderne IP-nett er i dag preget av en standardisert arkitektur kalt Neste Generasjons Nett (NGN). NGN-arkitekturen gir muligheter til å knytte sammen de ulike tilbydernes NGN-nett på en måte som minner om de ulike internetttilbyderens sammenknytning av sine nett til et globalt Internett. Den store forskjellen er at samtrafikk gjennom NGN støtter garantert tjenestekvalitet, mens samtrafikk over Internett fortsatt er basert på «best effort». Tjenester som overføres gjennom NGN kan betraktes om en utvidelse av innmarkstjenestene med samtrafikk med andre tilbydere av samme tjenester.

NGN-arkitekturen omfavnes i dag av stadig flere store nettilbydere som innfører det i sine nett for å kunne flytte tradisjonelle ekom- og kringkastingstjenester over til rene IP-baserte nett. I løpet av få år vil IP-teknologien kunne bli totalt dominerende, også for tradisjonelle tjenester som telefon-tjeneste og kringkasting.

NGN kan sikre sluttbrukerne nye spennende kommunikasjonstjenester med høy kvalitet, samtidig som slike mer «lukkede» tjenester kan true det åpne Internett som en viktig åpen global kommunikasjonsplattform. Departementet ønsker å legge til rette for nye tjenester samtidig som en følger utviklingen nøye for å beskytte brukernes og samfunnets interesser. En fri og åpen plattform for kommunikasjon og informasjon er en viktig forutsetning for demokrati og tilgang til informasjon. De mest populære tjenestene på Internett er i økende grad styrt av store globale aktører. Sett i denne sammenheng er verktøy for måling av sluttbrukernes kapasitet på sine internetttilknytninger viktig, og det kan også vise seg nødvendig å kunne overvåke selve nøytraliteten til internettjenesten dersom denne skulle vise seg truet i tiden fremover.

Det legges fortsatt vekt på samarbeid med bransjen basert på de gode erfaringene fra arbeidet med nettnøytralitetsprinsipper. En bærekraftig internettbransje er viktig for å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester. I dagens bredbåndsmarked er det derfor viktig å legge til rette for en effektiv markedsdrevet utbygging av bredere bredbånd. Det krever forretningsmodeller som gir brukerne tilgang til både tjenester som krever garantert tjenestekvalitet (innmarks-

tjenester) og nettnøytral tilgang til alternative tjenester på Internett (utmarkstjenester).

4.5 Internasjonal utvikling og styring av internettressurser

Ekommarkedet er globalt og gir tilgang til store markeder. Internasjonale selskaper som opererer i flere land gir nye utfordringer med hensyn til for eksempel jurisdiksjon og teknologi. Dette gjør at det er behov for et tett samarbeid med europeiske regulatorer i blant annet CEPT, OECD og ITU. Økt tilgang til tjenester og ytterligere internasjonalisering er ikke bare en utfordring for ekommyndighetene og regelverksutforming, det gjør det også mer krevende å være forbruker. Det er derfor viktig for myndighetene å finne frem til en effektiv og riktig beskyttelse av brukernes rettigheter for ekomtjenester, herunder beskyttelse mot svindel og misbruk. Behovet for å identifisere brukerne av ekomtjenester har betydning for blant annet tjenester med opprinnelsesmarkering og for å hindre identitetstyveri og mobbing. Behovet for sikker identifisering må derfor veies opp mot personvern hensyn.

Alle datamaskiner på Internett har en IP-adresse (internettprotokolladresse), som er bygget opp av lange nummerserier. Det er ikke hensiktsmessig å bruke disse direkte. Domenenavnsystemet³ brukes for å lage enkle kjennetegn for nummerseriene og identifiserer internettsider ved å koble unike domenenavn til den aktuelle IP-adressen. Internett er en kompleks infrastruktur sammensatt av nett, koblingspunkter, rutere og tilkoblede datamaskiner. For samfunnet er det først og fremst tjenestene som fremføres over infrastrukturen som gir Internett verdi.

I 2005 var det én milliard brukere av Internett på verdensbasis. Ved årsskiftet 2010/2011 var antallet brukere oppe i to milliarder. Utviklingen medfører at alle lands myndigheter har et overordnet ansvar for å bidra til å definere rammeverket for utviklingen av Internett og tjenester på Internett.

Domenenavnsystemet er «telefonkatalogen» for Internett. Et domenenavn brukes til å slå opp i domenenavnsystemet for å finne IP-adresser, og slike adresser brukes til å kontakte maskinen

³ Domenenavnsystemet er i egentlig forstand en global distribuert database. Denne er fordelt på tusenvis av datamaskiner på Internett som inneholder informasjon om knytningen mellom domenenavn og IP-adresser. Disse datamaskinene kalles navnetjenere. Domenenavnsystemet forkortes ofte til DNS.

med tjenesten man ønsker. På samme måte som en telefonsamtale ikke går gjennom selve oppslagsverket, går ikke internettrafikken gjennom domenenavnsystemet. Det pågår arbeid i regi av organisasjonene ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) for å utvide antallet toppdomener på Internett. (Toppdomener er heretter kalt TLDer⁴.) Bakgrunnen for å utvide antallet TLDer på Internett har vært å tilrettelegge for økt konkurranse og innovasjon i domemarkedet. Bakgrunnen for å utvide antallet TLDer har også vært å øke tilgjengeligheten til Internett på verdensbasis ved innføring av TLDer på andre skriftspråk enn dagens latinske (ASCII⁵), herunder kinesisk, arabisk og kyrillisk.

⁴ Top Level Domain.

De to pågående prosessene som utføres av ICANN vil resultere i to store endringer i domenenavnsystemet. Det skal nå tillates at private enheter (personer, foretak, organisasjoner eller lignende) kan kjøpe egne TLDer. Slike nye TLDer kan som utgangspunkt være alle ord, herunder varemerker, kategorinavn, konseptnavn mv. Her vil også en rekke geografiske navn, herunder navn på hovedsteder, byer og fylker, bli plassert.

I det følgende omtales de viktigste lovforslagene.

⁵ «American Standard Code for Information Interchange» er et tegnsatt for utveksling av tekst mellom datamaskiner og som ble innført i 1963.

5 Sikkerhet og beredskap, person- og kommunikasjonsvern

5.1 Kort om lovforslaget

Departementet foreslår endringer i hovedbestemmelsen om sikkerhet og beredskap slik at nett og tjeneste skal holde et forsvarlig sikkerhetsnivå. Dette innebærer at det obligatoriske sikkerhetsnivået økes fra «nødvendig» til «forsvarlig» sikkerhet. I tillegg foreslås finansieringsplikten endret slik at tilbyderne må dekke kostnadene forbundet med tiltak for å nå det pålagte sikkerhetsnivået, altså utover det de ville dekket av kommersielle grunner. Det foreslås at tilbyder får en varslingsplikt overfor sluttbruker ved nærmere angitte sikkerhetsbrudd. Det foreslås enkelte mindre justeringer i bestemmelsen om tilbyders taushetsplikt, og taushetsplikt for kommunikasjon som rutes via utlandet behandles også. Videre foreslås tilbyders plikt til å sikre entydig identifikasjon av brukere ved inngåelse, endring og opphør av avtale skjerpet og flyttet fra forskrifts- til lovnivå. Tilsvarende foreslås reglene om informasjonskapsler (cookies) endret og flyttet fra ekomforskriften til loven. Gjennom en presisering av lovteksten foreslås videre å synliggjøre at både kommunikasjon og data vernes av ekomloven.

5.2 Sikkerhet og beredskap

5.2.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Ekomloven § 2-10 setter krav til tilbyder om sikring av elektroniske nett og tjenester, også i situasjoner som går utover normalsituasjonen. Det følger av gjeldende § 2-10 første ledd at tilbyder skal tilby nett og tjenester med nødvendig sikkerhet for brukerne, selv i situasjoner der nettet utsettes for ekstraordinære påkjenninger. Tilbyder skal opprettholde nødvendig beredskap. Viktige samfunnsaktører skal prioriteres ved behov. Det følger av annet ledd at myndigheten gjennom forskrift, enkeltvedtak eller ved å inngå avtale med tilbyder kan stille krav til oppfyllelse av nasjonale behov for kommunikasjonssikkerhet. I gjeldende ekomforskrift stilles krav om at tilbyder skal ha oversikt over egne kunder med samfunnskritisk funksjon, og at tilbyder skal ha beredskapsplaner

og delta i beredskapsøvelser arrangert av myndigheten. Det stilles også krav om prioritering av tjenestetilbud og varsling ved hendelser.

Det følger av loven § 2-10 tredje ledd at myndigheten har kompetanse til å kunne pålegge tilbyder å samarbeide nasjonalt og internasjonalt av hensyn til sikkerhet i elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester. Videre fremgår det av fjerde ledd at tilbyder i utgangspunktet skal dekke kostnader ved sikkerhets- og beredskapstiltak etter bestemmelsen, men at reelle merkostnader forbundet med levering av sikkerhets- og beredskapstiltak skal kompenseres av staten med basis i fyllestgjørende dokumentasjon som fremskaffes av tilbydere. Med «merkostnad» menes kostnad som vil falle bort uten pålegget, utover kostnaden ved en kommersiell tilpasning.

5.2.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Sikkerhet i ekomnett og -tjenester er ikke bare knyttet til selve kommunikasjonen, men også til data og tilhørende systemer som oppstår i produksjon av ekomtjenester. Forslaget til lovendring er begrunnet i behovet for å øke sikkerheten i ekomnett og -tjenester. Gjennom lovendringen skal det sikres at tilbyderne kan pålegges å øke robustheten i ekomnett og -tjenester. På denne måten skal det hindres at det oppstår brudd og bortfall av elektronisk kommunikasjon.

Lovendringen har sin bakgrunn i at det den senere tid gjennom flere hendelser og derav etterfølgende utredninger har vist seg at det ikke foreligger en robusthet i tråd med tidens krav fra brukerne og samfunnet. Dette skyldes delvis den økte betydningen av ekomnett og -tjenester både i det daglige og ved krisehåndtering.

Norsk regelverk for elektronisk kommunikasjon har bestemmelser som ivaretar det norske samfunnets behov for trygghet og stabilitet. Gjeldende lov med forskrifter har flere bestemmelser om sikkerhet, og er langt på vei i tråd med endringene som følger av ekompakken. Sikkerhetsbestemmelsene i rammedirektivet, blant annet artiklene 13a og 13b, er i stor grad allerede ivaretatt i

ekomloven § 2-10 og i ekomforskriften kapittel 7 og 8.

Tilbydere av ekomnett og -tjenester har en egeninteresse i å ivareta sikkerheten for å kunne tilby stabile tjenester til sine kunder. Ekommyn- dighetens rolle er først og fremst å sikre samfun- net utover hva tilbyder anser som nødvendig av kommersielle hensyn. Begge typer plikter følger i hovedsak av ekomloven § 2-10. Hendelsene med feil, brudd og bortfall av elektroniske kommunika- sjonsnett og -tjenester våren 2011 viste klart hvor avhengig samfunnet er av fungerende ekomtje- nester til enhver tid. Tilliten til mobilnett på det norske markedet har vært høy og følgelig har mange viktige samfunnsaktører basert sin virk- somhet på, og forutsatt, at mobiltelefonen alltid kan benyttes både til å ringe med og benytte Inter- nett.

På bakgrunn av hendelsene våren 2011 fikk Post- og teletilsynet i oppdrag fra departementet å foreta en kartlegging av sårbarheten i alle mobil- nett på det norske markedet. Funnene i denne analysen viste at det er flere svake punkter som det blir viktig å følge opp i tiden fremover. Post- og teletilsynet peker blant annet på nødvendigheten av å se nærmere på brudd i sentrale sambands- fremføringer, robustheten i IP-baserte infrastru- kturen, utfall av sentrale kritiske nettelementer, generelle svakheter og feil i nettene kombinert med høyt aktivitetsnivå i oppgradering og utvik- ling av tjenester. I tillegg fremgår det av analysen at det er uoversiktlige organisasjoner og mangel- fulle arbeidsprosesser, samt defekter og feil i mas- kinvarer og programvarer. Tilbyderne har begren- set egenkompetanse og kapasitet og er svært avhengige av underleverandører. Tilsynet avdek- ket også svakheter i rutinen for fysisk og logisk tilgang til anlegg og systemer.

Analysen viser at mens tilbyderne har gjen- nomgående god evne til å håndtere løpende drift, har de i for liten grad tatt inn over seg ansvaret for å planlegge også for ekstreme driftssituasjoner. Post- og teletilsynet foreslår i sin analyse flere til- tak som departementet mener kan være hensikts- messige. Det vil i fremtiden bli stilt skjerpede krav til tilbyderne av mobilnett, for å redusere sannsyn- ligheten for feil og bortfall. Det vil blant annet bli stilt krav om at tilbyderne av mobilnett skal gjen- nomføre regelmessige ROS-analyser (risiko- og sårbarhetsanalyser) og kunne dokumentere pla- ner og tiltak for sikring av ekomnettene. Tilby- derne skal videre måtte dokumentere at de har til- strekkelig kompetanse og kapasitet til å håndtere hendelser i fred, krise og krig, jf. ekomloven § 2- 10. De må dessuten beskytte nett mot angrep fra

eksterne nett og terminaler på en bedre måte enn i dag. Også tilgangskontroll til viktige anlegg vil måtte skjerpes, blant annet basert på den nye objektsikkerhetsforskriften. Departementet vil på basis av en nylig gjennomført kost-/nyttvurde- ring vurdere mulige forbedringstiltak i dagens sambandsstruktur med spesiell vekt på krav til redundans, robusthet og alternative fremførings- veier.

Uværet i romjulen 2011 med etterfølgende utfall av elektronisk kommunikasjon innebar at hundrevis av basestasjoner ble rammet av strøm- bruddet, noe som medførte totalt bortfall og svært begrenset kapasitet for mobiltelefoni for mange tusen mennesker. Også fastnett- og inter- nettforbindelse var i enkelte områder nede, slik at mange abonnenter måtte klare seg uten kommuni- kasjon i flere dager. I enkelte områder var ska- dene så omfattende at det tok flere uker å få satt i drift nett og tjenester igjen. Departementet har mottatt en vurdering fra Post- og teletilsynet av situasjonen for ekomområdet under og etter uværet Dagmar. Det vil være et prioritert arbeid i tiden fremover å se på hvordan ekommyndigheten skal kunne bidra til at samfunnets evne til å stå i mot denne type ekstremvær styrkes. Ekommyn- digheten vil vurdere tiltak for å bøte på de utfordrin- gene det norske samfunnet står overfor når det gjelder tilgjengeligheten og sikkerheten til ekom- nett og -tjenester.

Forslaget til lovendring er også begrunnet i at EU har styrket regelverket for nett- og informa- sjonssikkerhet blant annet gjennom harmonise- ring, etablering av ulike plattformer og fora for myndigheter og privat næringsliv for å styrke dia- logen om sikkerhet og beredskap innenfor IKT både nasjonalt og internasjonalt. EU er også i gang med å utarbeide en ny strategi for internett- sikkerhet. Norske myndigheter deltar i arbeidet med denne strategien.

En annen viktig utvikling i EU er utvidelsen av ENISAs (European Network and Information Security Agency) mandat. ENISA ble etablert i 2004 med formål å styrke arbeidet med nett- og informasjonssikkerhet i EU. Norge deltar aktivt i ENISA og har observatørstatus i byråets styre. EU vedtok i juni 2011 at ENISAs mandat skulle forlenges til september 2013. Forlengelsen skulle gi Rådet og Parlamentet tid å drøfte den foreslåtte utvidelsen av ENISAs mandat. Det overordnede målet med å utvide mandatet er å gjøre EU, med- lemsstatene og berørte aktører i stand til å utvikle god evne til å forhindre, avdekke og respondere på nett- og informasjonssikkerhetstrusler. Gjen- nom ENISA skal EU styrke sitt arbeid for beskyt-

telse av kritisk IKT-infrastruktur, bidra til etablering og samarbeid mellom CERTer (Computer Emergency Response Team), utarbeide strategi for internettssikkerhet og lage rammeverk for innsamling av informasjon og informasjonsutveksling.

Elektronisk kommunikasjon er grenseoverskridende tjenester og det er formålstjenlig at europeiske myndigheter styrker sitt regelverk om sikkerhet. EUs rammedirektiv setter krav til økt satsning på sikkerhet i nett og tjenester gjennom to nye bestemmelser. Artikkel 13a fastsetter at medlemsstatene skal sørge for at tilbyderne innfører hensiktsmessige tekniske og organisatoriske tiltak for å håndtere den til enhver tid gjeldende risiko knyttet til nett og tjenesters sikkerhet. Det skal innføres tiltak som tar sikte på å forhindre og minimalisere konsekvensene av hendelser som truer sikkerhet, både for brukere og tilkoblede nett. Bestemmelsen fastslår videre at tilbyderne må sørge for at integriteten i nettene ivaretas. Medlemsstatene skal også sørge for at tilbyderne varsler kompetent regulatorisk myndighet ved sikkerhetsbrudd som har betydning for driften («operation») av nett og tjenester, jf. kapittel 5.5. Dersom det anses hensiktsmessig skal regulatoriske myndigheter varsle myndigheter i andre medlemsland og ENISA. Også befolkningen kan varsles av myndighetene, eller tilbyder kan selv bli bedt om å varsle befolkningen dersom sikkerhetsbruddet er av offentlig interesse. Direktivet fastsetter også plikt til årlig rapportering til Kommissjonen (for Norges vedkommende EFTAs overvåkningsorgan) og ENISA om varsling av hendelser og håndtering av disse. Kommissjonen kan vedta hensiktsmessige tekniske tiltak med sikte på å oppnå en harmonisering innenfor denne bestemmelsen, herunder format og prosedyrer for varsling. ENISA er i gang med å utarbeide retningslinjer for varsling av hendelser. Den andre bestemmelsen (artikkel 13b) fastslår at medlemsstatene skal sørge for at nasjonale kompetente regulatoriske myndigheter har de nødvendige virkemidler for å påse at artikkel 13a kan gjennomføres.

5.2.3 Høringsnotatets forslag

Departementet foreslår å endre § 2-10 primært som følge av erfaringene gjort med gjeldende bestemmelse, men også som følge av nye og endrede bestemmelser i ekompakken. Gjeldende § 2-10 første ledd første punktum knytter normen sikkerhet i elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester til brukerne. Dette innebærer at sikkerheten i nett og tjenester skal vurderes opp mot de

brukere som til enhver tid faktisk er knyttet til nettet eller benytter tjenesten. Praksis har vist at det har vært vanskelig å definere riktig sikkerhetsnivå i henhold til brukermasse. Kundemassen vil variere, og det samme vil dennes behov for sikkerhet over tid, noe som har betydning for hvilke krav som må stilles til tilbyders sikkerhetsnivå.

I høringsnotatet foreslo departementet at sikkerheten i elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester ikke lenger skal knyttes opp mot faktiske brukere, men mot en generell forsvarlighetsstandard for sikkerhet. Det ble foreslått at alle tilbydere skal oppfylle samme forsvarlighetsstandard som et slags minstenivå for sikkerhet. Med «forsvarlig» menes at nett og tjenester skal være tilgjengelige og at integriteten og konfidensialiteten skal beskyttes. I høringsnotatet ble det foreslått en presisering av at tilbydere skal dekke kostnadene forbundet med gjennomføringen av dette.

I høringsnotatet ble det videre foreslått ulike presiseringer knyttet til nasjonale behov for sikkerhet i elektroniske kommunikasjonsnett eller -tjenester. Det ble foreslått å videreføre praksisen med at det inngås avtale mellom Post- og teletilsynet og aktuelle tilbydere om utførelse av tiltak som kommer i tillegg til kravet til et forsvarlig sikkerhetsnivå. Hjemmelen til å kunne pålegge slike tiltak foreslås videreført. Gjeldende hjemmel og praksis om at staten kompenserer merkostnadene knyttet til slike avtaler og pålegg om utførelse av tiltak ble også foreslått videreført. I tillegg ble det foreslått å ta inn en generell forskriftshjemmel, samt hjemmel til å anvende § 2-10 for andre virksomheter enn tilbydere.

5.2.4 Høringsinstansenes syn

Post- og teletilsynet foreslår følgende endring for å tydeliggjøre at forskrifter gitt i medhold av § 2-10 også kan gjelde for andre enn tilbydere:

«Bestemmelsen og forskrifter gitt i medhold av denne bestemmelsen gjelder tilsvarende så langt det passer for andre enn tilbydere.»

Politidirektoratet mener ekomloven § 2-10 er viktig i et alminnelig samfunnssikkerhetsperspektiv. Politidirektoratet sier videre:

«Ekomloven § 2-10 annet ledd om statlig dekning av reelle merkostnader for å sikre leveransesikkerhet, er imidlertid ikke særskilt knyttet til politiets eller nødetatens behov og innsatsberedskap. Vi forutsetter at kostnader utløst av pålegg fra «myndigheten» (Samferdselsdepar-

tementet/Post- og teletilsynet) eller etter avtale med denne, og som staten skal dekke, ikke belastes politiet.»

Telenor stiller seg bak den vurderingen som er gjort om å endre sikkerhetskrav fra brukernes behov til en generell minstestandard for sikkerhet som skal oppfylles av alle tilbydere, men fremholder også at:

«Forslaget etablerer begrepet «forsvarlig» og definerer det som at nett og tjenester skal være tilgjengelige, og at integritet og konfidensialitet beskyttes. Det kan stilles spørsmål om dette gir klare nok føringer om forventningene som stilles til den enkelte tilbyder.»

Telenor foreslår videre at foreslåtte første ledd siste punktum, samt annet ledd annet punktum vedrørende tilbyders dekning av kostnader, bør utgå da de står i motstrid til annet ledd tredje og fjerde punktum. *Telenor* støtter forslaget til nytt sjette ledd, da det er ønskelig med utdypende forskrifter for å klargjøre hvilke spesifikke krav tilbydere må rette seg etter. *Telenor* støtter også forslaget til nytt syvende ledd, da det ivaretar at alle relevante aktører blir likebehandlet.

Network Norway er enig i endringen som innebærer at sikkerhetsstandarder ikke knyttes opp mot de faktiske brukerne, men mot en generell minstestandard for sikkerhet. *Network Norway* er videre enig i at forsvarlighetsstandarder knyttes til tilgjengelighet, integritet og konfidensialitet. *Network Norway* sier videre:

«*Network Norway* mener imidlertid at minstestandarden må legges på et nivå som gir tilfredsstillende sikkerhet i fredstid. Når standarden utvides til å omfatte krig og krise kan dette få store konsekvenser for hvilke investeringer som må foretas i nettet.»

Network Norway viser videre til at endringsdirektivet 2009/140/EF (fortalen punkt 44 og artikkel 13a) ikke omtaler hvorvidt sikkerhet for krig og krise er relevante hensyn.

Tele 2 sier:

«SDs forslag innebærer at alle tilbydere nå skal tilby tjeneste med forsvarlig sikkerhet i fred, krise og krig. Hva en forsvarlig sikkerhet i «krise og krig» innebærer er ikke definert. I tillegg blir kostnadene for dette overlatt til den enkelte tilbyder. Det innebærer at SD innfører en minstestandard, som muligens vil bli klar-

gjort av PTs praksis senere, og som potensielt vil medføre betydelige kostnader for de ulike tilbyderne. Dette medfører en usikkerhet for tilbydere i det norske telemarkedet som er uheldig. En ikke definert minstestandard kombinert med krav om å dekke kostnadene, ved å oppfylle denne ikke definerte minstestandard, er en lite heldig form for lovregulering.»

5.2.5 Departementets vurdering

Departementet er enig med *Post- og teletilsynet* i at det må tydeliggjøres at forskrifter gitt i medhold av § 2-10 også kan gjelde for andre enn tradisjonelle tilbydere. Ekomloven omfatter også aktører som ikke er tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester.

Departementet merker seg at både *Telenor* og *Network Norway* stiller seg bak å innføre en generell minstestandard for sikkerhet som skal oppfylles av alle tilbydere. Når det gjelder *Telenors* spørsmål til innføring av begrepet «forsvarlig» og departementets forslag til definisjon hva som ligger i dette, mener departementet det ikke er hensiktsmessig å presisere ytterligere i loven hva som ligger i begrepet. Slike krav vil bli fastsatt ved forskrift og enkeltvedtak. For øvrig vises til at tilbyderne har en egeninteresse i å ivareta god sikkerhet. De kjenner egne systemer best og har et godt grunnlag for å kunne vurdere hva som skal til for å sikre tilgjengelighet, integritet og konfidensialitet. Dette gjelder selv om erfaringene fra hendelsene i 2011 med brudd og bortfall av ekomnett og -tjenester har vist at det er nødvendig for myndigheten å fastsette detaljerte krav til sikkerhet og hva som ansees forsvarlig.

Departementet er ikke enig i merknadene om at forsvarlighetsstandarder ikke bør omfatte krig og krise, men kun ligge på et nivå som gir tilfredsstillende sikkerhet i fredstid. Forsvarlig sikkerhet i fredstid vil ikke alltid være tilstrekkelig sikkerhet i en krisesituasjon, og departementet mener tilbyderne må ha en forsvarlighetsstandard for sikkerhet også i disse situasjonene. Brukere av ekomnett og -tjenester må kunne forvente at tilbyderne har iverksatt sikkerhetsforanstaltninger som gjør at tjenestene også kan tilbys og være best mulig sikret i situasjoner utover en normalsituasjon. Tilbyder vil måtte vurdere den til enhver tid gjeldende risiko og gjøre sine sikkerhets- og beredskapstiltak på bakgrunn av det. Formålet med § 2-10 første ledd er å sikre at tilbyder ivaretar den grunnleggende sikkerheten til nett og tjenester, og at de sørger for nødvendig beredskap

også for å kunne håndtere situasjoner utover det normale.

Departementet har merket seg tilbydernes påpekninger om at det er uheldig at de må dekke kostnadene til forsvarlighetsstandarden for sikkerhet utover normalsituasjoner, men viser til at hendelsene i 2011 har vist at det er nødvendig å kunne heve sikkerhetsnivået noe fra det nivået som tilbys på kommersielt grunnlag. Økningen av kravet til sikkerhet fra et nødvendighetsnivå til et forsvarlighetsnivå vil kunne medføre at tilbydernes kostnader økes noe. Departementet fastholder at det er tilbyderne som bør bekoste denne økningen. Myndighetens krav til sikkerhet vil bli basert på konkrete kost-/nyttevurderinger.

Videre pekes det blant annet på at endringsdirektivet ikke omtaler sikkerhet i krise og krig. Departementet viser til at direktivet ikke er til hinder for at medlemsstatene selv fastsetter regler om sikkerhet og beredskap. Krav om sikkerhet også i forbindelser med krise og krig er for øvrig ikke noe nytt i ekomregelverket, men er langt på vei en videreføring av gjeldende regler. Departementet er av den oppfatning at brukere av ekomnett og -tjenester må kunne forvente grunnleggende sikkerhet hos tilbyderne i alle situasjoner, og lovforslaget legger derfor opp til at tilbyderne skal dekke kostnadene knyttet til forsvarlig sikkerhet og nødvendig beredskap, jf. § 2-10 første ledd.

I lovforslaget legges det videre opp til at myndigheten kan treffe enkeltvedtak eller inngå avtale om at tilbyder skal gjennomføre tiltak for å sikre oppfyllelse av nasjonale behov for sikkerhet, beredskap og funksjonalitet i elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste. Også i disse tilfeller skal tilbyder som utgangspunkt dekke kostnadene ved levering av slike tiltak, men reelle merkostnader knyttet til levering av slike tiltak vil kunne kompenseres av staten. Til forskjell fra kravet om forsvarlig sikkerhet i fred, krise og krig, jf. bestemmelsens første ledd, vil myndigheten i henhold til annet ledd kunne stille krav til sikkerhet og beredskap og levering av tjenester utover en forsvarlighetsstandard, og staten vil derfor på bakgrunn av dokumentasjon fremskaffet av tilbyder kompensere for merkostnadene.

5.3 Taushetsplikt

Det foreslås en mindre presisering i § 2-9 i første ledd om at det ikke er i strid med taushetsplikten å benytte taushetsbelagte opplysninger til lovlige behandlingsformål. Presiseringen foreslås for å

hindre misforståelser. Videre foreslås en utvidelse av forskriftskompetansen i femte ledd, slik at det kan gis forskrift om unntak fra taushetsplikt ved effektiv ruting av trafikk. Det er først og fremst tenkt på begrensede unntak fra taushetsplikt, og forutsetningen er at sluttbruker blir gjort oppmerksom på unntaket.

5.3.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Det følger av gjeldende § 2-9 første ledd at tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjenester har taushetsplikt om «innholdet av elektronisk kommunikasjon og andres bruk av elektronisk kommunikasjon, herunder opplysninger om tekniske innretninger og fremgangsmåter». Videre fremgår det av første ledd siste punktum at opplysningene heller ikke kan nyttes i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre, med unntak av statistiske opplysninger som er anonymisert. Av § 2-7 fremgår det at enkelte typer behandling av informasjon omfattet av taushetsplikten er å anse som lovlige behandlingsformål i tilbyders virksomhet. Dette gjelder blant annet behandling for tilbyders kommunikasjons- og faktureringsformål som ikke forutsetter samtykke fra den informasjonen gjelder. Omfanget av tilbyders lovlige behandling av opplysninger for kommunikasjons- og faktureringsformål er i det vesentlige regulert gjennom konsesjoner gitt av Datatilsynet. Men også annen bruk av dataene i virksomheten vil være å anses som lovlige dersom denne bruken er forutsett eller følger av andre bestemmelser i ekomregelverket. Det fastslås i ekomforskriften at det faller innenfor tilbyders lovlige behandling av trafikkdata å benytte de lagrede opplysningene til fakturering, trafikkstyring, kundeforespørsler, markedsføring av elektronisk kommunikasjonstjeneste og avsløring av urettmessig bruk av elektronisk kommunikasjon.

All annen behandling enn den som er nevnt i § 2-7 annet ledd (som ved ikrafttredden av datalagingsbestemmelsene blir nytt tredje ledd), herunder behandling til markedsføringsformål, krever samtykke fra brukeren.

Femte ledd gir myndigheten kompetanse til å fastsette forskrifter om taushetsplikt.

5.3.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Det har blitt stilt spørsmål om taushetsplikten i første ledd, der det fremgår at opplysningene ikke kan nyttes i egen virksomhet, er i motstrid med § 2-7 der det fremgår at enkelte typer behandling av informasjon omfattet av taushetsplikten er å

anse som lovlige behandlingsformål i tilbyders virksomhet. For å sikre at dette ikke fremstår som problematisk foreslås en presisering i § 2-9 første ledd for å sikre at det kommer klart frem at opplysningene kan nyttes i egen virksomhet til lovlige behandlingsformål.

En stor del av norsk elektronisk kommunikasjon med omverdenen går gjennom Sverige. Videre kan deler av trafikken mellom norske brukere internt i Norge også tidvis rutes via Sverige. Vedtagelsen av den såkalte FRA-loven (Försvarets radioanstalt) i Sverige innebærer at det kan bli foretatt signalspaning på trafikk i kabler som krysser Sveriges grense. Dette har skapt nye utfordringer for bruk av elektronisk kommunikasjon. Departementet mener at uavhengig av hvilket land trafikken rutes gjennom bør det gis generelle regler som sikrer at norske brukere av elektronisk kommunikasjon kan foreta et informert valg med hensyn til graden av beskyttelse for egen kommunikasjon, jf. forslaget nedenfor.

5.3.3 Høringsnotatets forslag

I § 2-9 første ledd er det foreslått presisert at det ikke er i strid med taushetsplikten å benytte taushetsbelagte opplysninger til lovlige behandlingsformål, herunder behandlingsformål som fremgår av § 2-7 annet ledd (nytt tredje ledd). Bakgrunnen for forslaget er at ekomloven § 2-7 annet ledd forutsetter et viktig unntak fra forbudet i § 2-9 mot å benytte taushetsbelagt informasjon i egen virksomhet. Det fremgår forutsetningsvis av § 2-7 annet ledd at tilbyder kan bruke trafikkdata for kommunikasjons- eller faktureringsformål. Forslaget til endring er ment å klargjøre sammenhengen mellom forbudet i § 2-9 og avgrensningen opp mot de lovlige behandlingsformålene som er angitt i § 2-7. Det vil således komme klarere frem at tilbyders bruk av trafikkdata for kommunikasjons- eller faktureringsformål eller andre lovlige behandlingsformål som angitt i loven, ikke er i strid med forbudet mot å nytte opplysningene i egen virksomhet.

Forskriftshjemmelen i § 2-9 sjette ledd er foreslått endret for å åpne opp for at myndigheten ved forskrift konkret kan gjøre unntak fra taushetsplikten dersom dette er nødvendig for å sikre effektiv ruting av trafikk. Bakgrunnen for forslaget er at trafikk som både origineres og termineres innenfor landets grenser i dag ofte sendes i transitt gjennom andre land. Overvåking av trafikk i elektroniske kommunikasjonsnett når nasjonal elektronisk kommunikasjon blir rutet gjen-

nom landet vil kunne føre til at tilbydere i Norge bryter taushetsplikten etter ekomloven. Et pålegg om å rute all intern trafikk innenfor landets grenser vil være svært kostbart for bransjen. Dette er en kostnad som vil bli veltet over på brukeren, og et slikt pålegg fremstår ikke nødvendigvis som forholdsmessig. For å sikre at alle hensyn blir ivaretatt på best mulig måte foreslås gjeldende forskriftshjemmel utvidet slik at det kan gis regler som sikrer at det kan gis begrensede unntak fra taushetsplikten i § 2-9, dersom brukeren informeres om at det er gitt slikt unntak. Departementet fremmer forslaget til forskriftshjemmel for å sikre tilbyders lovlige drift, samt sikre at det kan stilles vilkår til tjenester hvor trafikken rutes i transitt gjennom andre land.

Det understrekes at alminnelig utenlandstrafikk, dvs. trafikk som origineres i Norge og avsluttes i utlandet, ikke vil omfattes av taushetspliktsbestemmelsene for den delen av kommunikasjonen som foregår utenfor landets grenser, jf. § 1-3.

5.3.4 Høringsinstansenes syn

Telenor er enig i at § 2-9 første ledd bør endres, men er usikker på om formuleringen «utover lovlige behandlingsformål» er egnet til å rette opp den uheldige uklarheten med hensyn til hva som skal anses som lovlige behandlingsformål. *Telenor* mener det er noe uklart om begrepet «behandlingsformål» viser til § 2-7, og i så fall hvilke behandlingsformål som fastsettes i § 2-7. *Telenor* mener videre at endringen av forskriftskompetansen ikke er nødvendig, men har ingen sterke innvendinger utover det.

5.3.5 Departementets vurdering

Når det gjelder *Telenors* merknad om uklarheter knyttet til hva som skal anses som lovlige behandlingsformål, vil departementet bemerke at «behandlingsformål» viser tilbake til § 2-7, som setter grensene for tilbyders behandling av trafikkdata og sletting av data når formålet ikke lenger er til stede. Paragraf 2-7 er ikke foreslått endret i høringsutkastet på dette punktet. Etter gjeldende rett er tilbyders «kommunikasjons- og faktureringsformål» lovlige behandlingsformål. I Stortingets vedtak om innføring av EUs datalagringsdirektiv ble § 2-7 utvidet slik at oppfyllelse av datalagringsplikten eller annen plikt som måtte følge av lov også vil være lovlige behandlingsformål i tillegg til kommunikasjons- og faktureringsformål.

5.4 Entydig identifikasjon

Det foreslås et nytt annet ledd i § 2-4 for å lovfeste tilbyders plikt til å sikre entydig identifikasjon av sluttbrukere ved inngåelse, endring og opphør av avtale. Departementet foreslår å gjøre plikten til entydig identifikasjon generell og å fremheve betydningen av den ved å flytte bestemmelsen fra forskriftsnivå til lovnivå. Samtidig innføres det et krav om at tilbyder skal kunne dokumentere hvordan identitetskontrollen er gjennomført.

5.4.1 Beskrivelse av gjeldende rett

I gjeldende regulering fremgår plikten til entydig identifikasjon av ekomforskriften § 6-2. Av bestemmelsen fremgår det at tilbyder skal føre oversikt over enhver sluttbrukers navn, adresse og nummer/adresse. Oversikten skal inneholde opplysninger som muliggjør entydig identifisering av registrerte sluttbrukere. Da ekomforskriften § 6-2 trådte i kraft i 2004 var det fortsatt mange uregistrerte kontantkortabonnement. I brev av 8. november 2004 påla Post- og teletilsynet tilbyderne å registrere alle kontantkortkunder på en entydig måte innen 1. juni 2005. Pålegget ble fulgt opp av tilbyderne, men det viste seg etter hvert at flere tilbydere kun registrerte opplysningene kundene selv oppgav i forbindelse med kontantkortkjøpet uten å foreta skritt for å verifisere disse opplysningene ytterligere. Problemet med manglende verifisering av sluttbrukers identitet er i tillegg til at politiets etterforskingsskritt, herunder kommunikasjonskontroll, vanskeliggjøres, blant annet slik at det også vil være enklere å foreta identitetstyveri og registrering av falske navn og adresser. Myndigheten påla derfor i 2006 tilbyderne å skjerpe sine rutiner for å registrere sluttbrukere.

5.4.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Ekomtilbyderne synes per i dag i langt større grad å ha rutiner som sikrer entydig identifisering av sluttbrukere, men stikkprøver gjennomført av Post- og teletilsynet har likefullt avdekket at tilbyderens registreringsrutiner fortsatt ikke i tilstrekkelig grad forhindrer registrering av fiktive navn og adresser. Det foreslås derfor å fremheve betydningen av entydig identifisering ved å flytte bestemmelsen fra forskriftsnivå til lovnivå, og å skjerpe den noe.

Problemstillingen vedrørende entydig identifikasjon har særlig vært knyttet til forhåndsbetalte mobiltelefon tjenester (kontantkort). Departemen-

tet anser det som viktig på generelt grunnlag å legge til rette for at det kan foregå en hensiktsmessig grad av identifisering overfor dem man kommuniserer med. Dette har betydning ved bestilling av tjenester, oppsigelser og endring av avtaleforhold, anonym telefonsjikaner, anonym mobbing med videre. Et generelt krav til entydig identifikasjon av sluttbruker ved inngåelse, endring og opphør av avtale vil etter departementets syn bidra til å redusere omfanget av misbruk.

Forslaget til nytt annet ledd i § 2-4 vil i tillegg ha betydning for politiets behov for korrekt informasjon om sluttbruker i etterforskningsøyemed, opprinnelsesmarkering, identitetstyveri med videre. Forslaget må derfor også sees i sammenheng med implementeringen av datalagringsdirektivet, jf. § 2-7a og ekomtilbydernes plikt til å legge til rette for kommunikasjonskontroll etter ekomloven § 2-8. Dersom politiet skal kunne gjennomføre og ha nytte av kommunikasjonskontroll og lagringsplikt av trafikkdata vil det være nødvendig at tjenestetilbyder har pålitelige opplysninger om hvilken sluttbruker et bestemt telefonnummer er registrert på, eventuelt hvilke telefonnumre en bestemt fysisk eller juridisk person innehar eller disponerer.

Et generelt krav til entydig identifikasjon av sluttbruker ved inngåelse, endring og opphør av avtale vil etter departementets syn også kunne bidra til å redusere omfanget av forveksling, misbruk av andres identitet og identitetstyveri.

5.4.3 Høringsnotatets forslag

Departementet foreslår en ny bestemmelse i § 2-4 *annet ledd* om entydig identifisering av sluttbruker. Kravet følger langt på vei av gjeldende ekomforskrift § 6-2 og er ikke nytt i ekomreguleringen. Praksis har vist at det er behov for en viss skjerpelse og utvidelse av plikten slik at identifisering skal skje både ved både inngåelse, endring og opphør av avtale. Samtidig foreslås innført et krav om at ekomtilbyder skal kunne dokumentere hvordan identitetskontrollen er gjennomført.

Forslaget ble hørt i departementets tillegghøring av 16. november 2011. Problemstillingen ble også nevnt i den ordinære høringsrunden i forbindelse med sluttbrukere som ønsker tjenesten hemmelig nummer, jf. nærmere om dette i § 2-6, § 2-15 og ekomforskriften § 6-6 annet ledd i høringsbrevet.

Departementet anser det som mest hensiktsmessig å kodifisere og presisere gjeldende rett i en generell regel, slik dette kravet praktiseres av tilbyderne i dag ved inngåelse av avtale om tilgang

til ekomnett og -tjenester. Begrepet «entydig identifikasjon» er ikke definert i lov eller forskrift. Kravet til notoritet vil imidlertid være avgjørende. Som hovedregel vil identifikasjonskravet innebære fremleggelse av legitimasjon ved salgssted eller kontroll mot folkeregistrerte opplysninger i kombinasjon med en ordrebekreftelse sendt til folkeregistrert adresse. Gjennom forskrift vil departementet senere kunne klargjøre innholdet i plikten nærmere.

5.4.4 Høringsinstansenes syn

Post- og teletilsynet mener at tilbydere av den offentlige telefontjenesten til en viss grad selv må vurdere hva som er hensiktsmessig metode for identifisering av sluttbrukere, sett i lys av hvilken fase avtalen er i og potensialet for misbruk. Tilsynet mener at det bør klargjøres hvorvidt avgivende tilbyder må kontrollere sluttbrukeres identitet også ved opphør av avtalen. Tilsynet mener dette kan virke unødvendig i lys av at mottakende tilbydere vil ha plikt til å sørge for at sluttbrukeren er entydig identifisert ved avtaleinngåelsen. I forhold til kravet til notoritet viser *Post- og teletilsynet* til at mange tilbydere av offentlig telefontjeneste utfører identitetskontrollen av sluttbrukere ved hjelp av en tredjepart. Dette skjer for eksempel der forhandlere selger «startpakker» i tilknytning til forhåndsbetalte mobiltelefontjenester. Forhandlerne vil kunne variere fra store elektrokjeder til små frittstående butikker. Tilsynet mener det er viktig at det kan dokumenteres i etterkant hvem som har gått god for identifiseringen.

Justisdepartementet støtter lovfesting av plikten for at tilbyder skal sikre entydig identifikasjon av sluttbrukere.

Forbrukerombudet viser til at det synes som om de fleste tilbyderne legger til grunn at bruk av fødselsnummer er godt nok som entydig identifikasjon. Dette er et problem i tilfeller hvor noen har blitt frastjålet dokumenter som bankkort, førerkort og lignende. Tyven vil da være i besittelse av offerets fødselsnummer, og vil lett kunne misbruke dette for eksempel ved å opprette mobilabonnement i offerets navn. Forbrukerombudet mener at plikten til entydig identifisering bør defineres i loven, slik at det klart fremgår av loven hva plikten til entydig identifisering av sluttbruker innebærer for tilbyderne.

Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) og Nasjonalt kompetansesenter for helsetjenestens kommunikasjonsberedskap (KoKom) mener at det i annet ledd må tydeliggjøres at allerede registrerte sluttbrukere med fiktive navn og adresser må

endres til entydig identifiserte. Videre mener de at kravene til entydig identifisering bør innbefatte krav til innlegging av korrekt og offisiell navn- og adresseinformasjon med verifisering mot Folkeregisteret og Matrikkelen, landets offisielle eendomsregister. PDMT og KoKom foreslår et nytt ledd i bestemmelsen som krever at overføringen av abonnentdata til sentral database og/eller tilgjengeliggjøringen av egen database til Nasjonal Referansedatabase AS (NRDB) skal leveres i det formatet og i de felter som er definert for tjenesten.

Datatilsynet advarer mot en utvikling som vil kunne få som konsekvens at når noen har benyttet seg av et gitt abonnement, har vedkommende samtidig legitimert seg som abonnementsinnehaver. *Datatilsynet* mener det er grunn til å frykte at en slik utvikling vil kunne ha den motsatte effekt enn den ønskede, ved at det legges til rette for en relativt enkel metode for å gjennomføre id-tyverirelatert kriminalitet og annet misbruk. Det vises til at det ikke byr på den helt store utfordringen å manipulere teknologien, uten at man er avhengig av tilgang til den mobile terminalen som på forhånd er knyttet til det aktuelle abonnement. *Datatilsynet* mener det er uheldig dersom bevisbyrden i slike sammenhenger i praksis snus, slik at det er innehaver av abonnementet som må sannsynliggjøre sin uskyld.

Dataforeningen mener at lovverket bør være helt klart når det gjelder bevisbyrde i identitetstyverisaker, slik at den som utsettes for identitetstyveri, med påfølgende kostnader for bruk av elektroniske tjenester utløst av identitetstyven, ikke blir skadelidende.

5.4.5 Departementets vurdering

Departementet anser det som viktig å legge til rette for en hensiktsmessig grad av identifisering og er således enige med *Post- og teletilsynet* i at tilbydere av den offentlige telefontjenesten selv må vurdere hva som er hensiktsmessig metode for identifisering av sluttbrukere sett i lys av hvilken fase avtalen er i og potensialet for misbruk. Tilbyder skal imidlertid kunne dokumentere hvem som har gått god for identifiseringen og at identifiseringen har skjedd på trygghende måte. Departementet mener videre at det er viktig å legge til rette for en hensiktsmessig grad av «autentisering» eller identifisering. Dette innebærer at det legges til rette for en differensiert tilnærming, alt etter potensialet for misbruk og hvilken fase avtalen er i. Det er for eksempel viktigere med høy sikkerhet ved avtaleinngåelsen, da feil identitet på

dette tidspunkt gjerne følger hele avtaleløpet, enn ved endring av abonnementsstype for sluttbruker som kan gjøres ved å logge seg inn på «Mine sider» med passord. Overføring av abonnementet til en annen bruker eller endringer av opplysninger om sluttbruker med hemmelig nummer er andre eksempler på at det kreves en høyere grad av sikkerhet.

Når det gjelder *Forbrukerombudets*, *Datatilsynets* og *Dataforeningens* høringsuttalelser viser departementet til at bevisbyrdereglene vil være de samme som på andre rettsområder. Departementet er i utgangspunktet enig i at besittelse av andres fødselsnummer vil kunne føre til misbruk, som på andre rettsområder. Fordelene med kravet til entydig identifikasjon fremstår etter departementets syn uansett som større enn de betenkelighetene som er reist. Man kan ikke legge til grunn at den som bruker tjenesten alltid er samme person som sluttbruker. Dette må tilbyder, tjenesteleverandører og eventuelt nødetater ha egne systemer for å håndtere. Bruk av telefonnummer som en form for identifikasjon bør i utgangspunktet unngås og problemstilling som reises om bruk av fødselsnummer overskrider temaet om entydig identifisering i ekomlovens sammenheng. Bakgrunnen for forslag til endring er å skjerpe tilbyders krav om å kontrollere sluttbrukers identitet og å sørge for notoritet (etterprøvbarhet mv.) rundt kontrollen. Måten identitetskontrollen er gjennomført på skal kunne dokumenteres i ettertid. I dette ligger også et krav om at tilbyder skal rette eller slette allerede feilregistrerte navn og adresser, slik *PDMT* og *KoKom* påpeker i sine høringssvar. Når det gjelder uttalelsene om at kravene bør innbefatte krav til innlegging av korrekt og offisiell navn- og adresseinformasjon med verifisering mot Folkeregisteret og Matrikkelen, mener departementet at henvisningen til Matrikkelen ikke er hensiktsmessig når det gjelder elektronisk kommunikasjon. Videre har de fleste tilbydere systemer for verifisering mot Folkeregisteret allerede i dag.

Endringer eller opphør av avtale som initieres av tilbyder av offentlig telefontjeneste vil ikke omfattes av bestemmelsen.

5.5 Informasjon ved sikkerhetsbrudd

Det foreslås at både kommunikasjon og personlige data skal beskyttes av § 2-7. Det foreslås videre å innføre et krav om at også abonnent og bruker skal varsles dersom det er sannsynlig at sikkerhetsbruddet vil påvirke abonnent og bru-

kers personopplysninger eller personvern. Det foreslås at slik varsling likevel ikke skal gjelde der tilbyder overfor kompetent myndighet kan vise til at tilstrekkelige tekniske beskyttelsestiltak er gjennomført for dataene omfattet av sikkerhetsbruddet.

5.5.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Det fremgår av § 2-7 at tilbyder skal gjennomføre nødvendige sikkerhetstiltak til vern av kommunikasjon i egne elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester. Ved særlig brudd på sikkerheten skal tilbyder informere abonnenten om risikoen. Trafikkdata skal slettes eller anonymiseres så snart de ikke lenger er nødvendige for kommunikasjons- eller faktureringsformål, eller for å oppfylle plikten etter § 2-7a til å lagre data (bestemmelsen er ennå ikke trådt i kraft) eller for å oppfylle andre krav fastsatt i medhold av lov. Det fremgår videre at annen behandling av trafikkdata krever samtykke fra bruker. Kapittel 7 i ekomforskriften gir nærmere regler om behandling av trafikkdata, behandling av lokaliseringsdata, informasjonskapsler og samtykke.

5.5.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Kommunikasjon og personlige data skal beskyttes. Det følger av kommunikasjonsverndirektivet artikkel 4 at tilbyder skal iverksette tiltak som sikrer at kun autorisert personell får tilgang til personopplysninger («personal data»), at data skal sikres mot tilfeldig eller ulovlig ødeleggelse, tap eller endring, uautorisert lagring og behandling.

Det fremgår av endringene i kommunikasjonsverndirektivet at tilbyder skal varsle kompetent myndighet ved sikkerhetsbrudd knyttet til personopplysninger. Dersom det er sannsynlig at sikkerhetsbruddet vil påvirke abonnent eller brukers personopplysninger eller personvern skal disse også varsles. Sistnevnte type varsling er ikke nødvendig dersom tilbyder overfor kompetent myndighet kan vise til å ha innført tilfredsstillende beskyttelsesmekanismer. Kompetent myndighet kan imidlertid kreve at tilbyder varsler abonnent og bruker. Det gis i direktivet videre regler om varsling, vilkår for varslingsplikt, varslingsens form og innhold.

5.5.3 Høringsnotatets forslag

Forslagene til endring i § 2-7 og § 2-10 i høringsutkastet er begrunnet i gjennomføring av endringsdirektivene og nødvendige nasjonale hensyn. I

høringsnotatet foreslo departementet å endre titelen på § 2-7 til å omfatte ikke bare vern av kommunikasjon, men også vern av data. Det ble følgelig foreslått i *første ledd* en presisering av at det er både kommunikasjonen og data som skal vernes. Det følger av personopplysningsregelverket at kompetent myndighet skal varsles ved sikkerhetsbrudd og dersom personopplysninger kommer på avveie, jf. personopplysningsforskriften § 2-6 tredje ledd. Departementet foreslo i høringen å innføre et krav om at også abonnent eller bruker skal varsles dersom sikkerhetsbrudd påvirker dataene eller griper krenkende inn i sluttbrukers eller brukers personvern. Et sikkerhetsbrudd vil kunne påvirke lagrede data i bestemmelsens forstand eksempelvis når mangel på rask og tilstrekkelig utbedring vil kunne føre til at dataene manipuleres eller går tapt. Tilsvarende kan sikkerhetsbrudd virke krenkende på personvernet dersom det kan føre til økonomiske tap, identitetstyveri, bedrageri, ærekrenkelse, grov ydmykelse, annen skade eller lignende for sluttbruker eller bruker. Det ble også foreslått en plikt for tilbyder til å varsle abonnent eller bruker ved særlig risiko for brudd på sikkerheten.

Det ble videre foreslått et *nytt annet ledd* om at varsling av abonnent eller bruker likevel ikke er nødvendig der tilbyder overfor kompetent myndighet kan vise til at tilstrekkelige tekniske beskyttelsestiltak er gjennomført for dataene omfattet av sikkerhetsbruddet. Kompetent myndighet i henhold til annet ledd ble foreslått å være Datatilsynet gjennom en delegering med hjemmel i § 1-4.

5.5.4 Høringsinstansenes syn

Post- og teletilsynet foreslår at begrepet «inngripende» erstattes med «krenkende», som sier noe mer om hvorvidt sikkerhetsbruddet eller risikoen for sikkerhetsbruddet har fått konsekvenser for sluttbruker. *Post- og teletilsynet* peker videre på at direktivet stiller krav til at sluttbruker skal varsles uten unødvendig forsinkelse og foreslår derfor at «uten unødvendig opphold» tilføyes i første ledd annet punktum.

Datatilsynet anbefaler at forholdet mellom hovedregel og unntak snus, slik at tilbyder kun har varslingsplikt overfor sluttbruker når denne selv vil kunne begrense konsekvensene av sikkerhetsbruddet. Tilbyder bør imidlertid alltid ha en plikt til å varsle Datatilsynet. Datatilsynet kan eventuelt pålegge tilbyder å varsle sluttbruker.

Telenor mener forslaget ivaretar endringene i kommunikasjonsverndirektivets artikkel 4.3 og

ikke endrer den praksis Telenor har overfor Datatilsynet ved slike brudd. Telenor sier videre:

«Det kan imidlertid med god grunn spørres hvem som er «kompetent myndighet» i forslagets annet ledd («competent national authority» i direktivet). I dag er det varslingsplikt overfor Datatilsynet ved slike brudd, jf. personopplysningsforskriften § 2-6, og tilbyderne opererer under konsesjon gitt av Datatilsynet. På den annen side er det PT som normalt er kompetent myndighet etter ekomloven. Dette må klargjøres, slik at det ikke oppstår tvil om hvem som skal varsles.»

Network Norway er i prinsippet skeptisk til at bestemmelsen også inkluderer data fordi begrepet «data» er meget omfattende. *Network Norway* sier i sin høringsuttalelse:

«Network Norway mener at bruken av begrepet «data» innebærer at lovutkastet går langt utover det som kreves som følge av endringene i kommunikasjonsverndirektivets artikkel 4 (1a). *Network Norway* mener derfor at «data» må erstattes i lovteksten med «personopplysninger» eller «persondata».»

Network Norway viser til at brudd på bestemmelsen er straffesanksjonert (jf. ekomloven § 12-4), noe som i seg selv stiller krav til at bestemmelsen har et klart og presist innhold.

Kripos mener bestemmelsen i § 2-7 må ses i sammenheng med gjeldende § 2-8 om tilrettelegging for lovbestemt tilgang til informasjon. *Kripos* sier:

«Kripos vil understreke at vernet av data ikke må gå på bekostning av politiets mulighet til å motta informasjon i lesbart format.»

5.5.5 Departementets vurdering

Departementet er enig i *Post- og teletilsynets* innspill om at begrepet «inngripende» bør erstattes med «krenkende» fordi det er en mer dekkende beskrivelse med hensyn til hvilke konsekvenser sikkerhetsbruddet eller risikoen for sikkerhetsbruddet har fått for sluttbruker. Departementet er også enig med tilsynets påpekning om at etter direktivet skal varsling skje uten unødvendig opphold og foreslår at «uten ugrunnet opphold» tilføyes i bestemmelsen.

Når det gjelder *Datatilsynets* forslag om å endre bestemmelsen slik at hovedregelen er at

kompetent myndighet alltid skal varsles, mens abonnent og bruker bare skal varsles dersom denne selv kan begrense konsekvensene av sikkerhetsbruddet, mener departementet det ikke vil oppfylle kommunikasjonsverndirektivets krav. Det følger av direktivet at abonnent og bruker skal varsles med mindre tilbyder overfor kompetent myndighet kan vise til at tilfredsstillende tekniske beskyttelsestiltak er gjennomført. Det følger av personopplysningslovgivningen at Datatilsynet alltid skal varsles der personopplysninger kommer på avveie ved sikkerhetsbrudd. Dette er etter departementets oppfatning fortsatt hovedregelen. Lovforslaget medfører en styrking av abonnents og brukers personvern ved at tilbyder nå også skal varsle disse dersom sikkerhetsbrudd vil kunne virke krenkende på lagrede data eller abonnent eller brukers personvern. Etter lovforslaget er varsling likevel ikke nødvendig dersom tilbyder kan vise til at tilfredsstillende tekniske beskyttelsestiltak er gjennomført. Hva som er å regne for tilfredsstillende vil være opp til kompetent myndighet å vurdere.

Departementet er enig med *Telenor* i at det må fremgå klart hvem som er kompetent myndighet i denne bestemmelsen. Departementet viser til at funksjonsfordelingsvedtaket av 4. juli 2003 nr. 881 vil bli oppdatert ved fastsettelsen av lovendringene, og at en slik klargjøring vil bli gjort i denne sammenheng.

Departementet er enig i *Network Norways* synspunkt om at bruk av begrepet «data» i bestemmelsen innebærer at lovutkastet går utover det som kreves som følge av endringene i kommunikasjonsverndirektivets artikkel 4. Kommunikasjonsverndirektivets artikkel 4 viser kun til persondata. Personvernet er særdeles viktig innenfor elektronisk kommunikasjon, og departementet mener at ekomloven § 2-7 skal regulere mer enn hensynet til vern av kommunikasjon og persondata. Bestemmelsen skal også gi et vern til øvrige data som måtte fremkomme ved produksjon og bruk av elektronisk kommunikasjon, som er viktig for å ivareta sikkerheten, integriteten og funksjonaliteten til nett og tjenester. Departementet mener derfor bruk av begrepet «data» er hensiktsmessig, og at presiseringen er viktig for å bedre sikkerheten ved produksjon og bruk av elektronisk kommunikasjon. Departementet viser videre til at Stortinget i vedtak om innføring av EUs datalagringsdirektiv besluttet en presisering av plikten til å slette data i § 2-7.

5.6 Informasjonskapsler/cookies

De aller fleste nettsider inneholder informasjonskapsler (såkalte cookies). Informasjonskapsler er en liten tekstfil som lagres på sluttbrukers terminal og som inneholder informasjon som gjør det mulig å følge sluttbrukers surfing. Noen informasjonskapsler laster ned oppdateringer og sørger for å opprettholde ytelsen til maskinen. Andre registrerer brukerens preferanser og datamaskin slik at nettstedet og søk går raskere og får bedre treff. For eksempel brukes informasjonskapsler for å huske om man har besøkt en gitt nettside før, og hvilke opplysninger som eventuelt er lagt igjen. Informasjonskapsler brukes ofte til å gi besøkende på et nettsted tilgang til ulike funksjoner på nettstedet og til å føre statistikk over antall besøkende. Det finnes dessverre også en rekke informasjonskapsler som installerer seg på maskinen og registrerer informasjon som kan brukes til svindel, og for å fremme avsenderens interesser. Informasjonskapslene arbeider ofte uten at brukeren er klar over det. Bruken av informasjonskapsler er en etablert teknisk fremgangsmåte.

Forslag til ny § 2-7b stadfester den rettslige rammen rundt beskyttelse av en brukers kommunikasjonsutstyr og stimulerer til en fortsatt utvikling i bransjen til å lage innovative og brukervennlige løsninger, som både ivaretar personvernet til den enkelte bruker og gir mulighet for vekst i bransjen. Forslaget innebærer et skjerpet krav til informasjon og samtykke ved bruk av informasjonskapsler.

5.6.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Reguleringen av informasjonskapsler fremgår i gjeldende rett av ekomforskriften § 7-3. Bestemmelsen fastslår at behandling av slike data ikke kan gjøres uten at bruker har fått informasjon av den behandlingsansvarlige i henhold til personopplysningsloven, herunder om behandlingsformålet. Bruker skal også være gitt anledning til å motsette seg behandlingen. Dette er likevel ikke til hinder for teknisk lagring eller adgang til opplysninger for det formål å overføre kommunikasjon eller dersom lagringen er nødvendig for å levere en informasjonssamfunnstjeneste som bruker har etterspurt.

5.6.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Det følger av endringene i kommunikasjonsverndirektivets artikkel 5.3 at medlemsstatene skal sørge for at lagring av informasjon eller tilgang til

allerede lagret informasjon på abonnent eller brukers terminalutstyr kun er tillatt dersom disse har gitt sitt samtykke til dette (den såkalte «cookies»-bestemmelsen). Dette er ikke til hinder for teknisk lagring eller tilgang med det formål å overføre kommunikasjon i nettet eller dersom abonnent eller bruker eksplisitt har bedt om å bli tilbudt en slik tjeneste.

Hensynet bak endringene er å gi brukerne bedre kontroll over personopplysningene sine enn det som følger av gjeldende rett. Formålet med endringen er å styrke personvernet gjennom å beskytte terminalutstyret og informasjonen som lagres på slikt utstyr. Abonnent og brukers rett til informasjon om lagring på terminalutstyr foreslås styrket, og muligheten til å velge bort denne type lagring tydeliggjøres ved at det kreves informert samtykke fra abonnent og bruker. Det følger av direktivet artikkel 6 at trafikkdata kan lagres til markedsføringsøyemed dersom abonnent og bruker har gitt sitt samtykke til dette.

5.6.3 Høringsnotatets forslag

Departementet foreslo i høringen at endringene i kommunikasjonsverndirektivet skulle ivaretas gjennom en videreføring og utvidelse av bestemmelsen i *ekomforskriften § 7-3* om opplysninger i brukers kommunikasjonsutstyr.

Forslaget innebærer at forbudet mot lagring av opplysninger og tilgang til slike i brukers kommunikasjonsutstyr ikke begrenses til de tilfeller der det benyttes elektronisk kommunikasjonsnett. Det ble videre foreslått at bruker må ha gitt et eksplisitt samtykke for at det skal være tillatt med lagring av opplysninger i brukers kommunikasjonsutstyr eller å skaffe seg tilgang til slike opplysninger. Etter gjeldende rett er det tilstrekkelig at brukeren er gitt anledning til å motsette seg slik behandling. I tillegg ble det foreslått at det kan gjøres unntak fra forbudet mot lagring, ved å tillate teknisk lagring eller adgang til opplysninger i kommunikasjonsutstyr, dersom formålet utelukkende er å overføre eller lette overføringen av elektronisk kommunikasjon, eller for å levere en informasjonssamfunnstjeneste som bruker har etterspurt.

5.6.4 Høringsinstansenes syn

Når det gjelder forslaget til endring i regelen om lagring og innhenting av informasjon i terminalutstyr, er det særlig spørsmålet om bruk av informasjonskapsler som har blitt kommentert av høringsinstansene. Interesseorganisasjonene for

mediebedrifter og for markedsføringsbedrifter har påpekt at det ikke kommer tydelig nok frem hva som er konsekvensene av endringene som er foreslått. Flere høringsinstanser mener at det ikke er grundig nok drøftet hva som er tilstrekkelig for at sluttbruker kan anses å ha gitt samtykke.

Interesseorganisasjonen for Interaktiv Markedsføring (INMA) og *Mediebedriftenes Landsforening (MBL)* uttaler følgende om informasjonskapsler/cookies:

«De foreslåtte endringene i ekomforskriften § 7-3 vil kunne endre, vanskeliggjøre og trolig reelt umuliggjøre bruk av cookies for store deler av næringslivet i Norge. Dette vil ikke bare ha stor betydning for hvordan Internett fungerer i Norge, men også påvirke næringslivets og forbrukeres bruk av Internett, samt påføre næringsdrivende og derigjennom også forbrukere omfattende kostnader. Den kraftige innskrenkingen i bruk av cookies som endringen reelt kan innebære, jf. nedenfor, vil kunne ha en sterk konkurransevridende effekt ved at utenlandske aktører som er underlagt mindre restriktive regler vil få et fortrinn i konkurransen med norske aktører.»

INMA og MBL mener verken de foreslåtte endringene eller merknadene til dem i høringsnotatet omhandler de viktige presiseringene av bestemmelsens rekkevidde som følger av direktivet eller hvilken betydning (om noen) endringene er ment å ha for bruken av cookies, og organisasjonene ber om at departementet klargjør at de foreslåtte endringene ikke medfører noen endring i gjeldende rett med hensyn til bruk av cookies i forbindelse med lovlige tjenester.

5.6.5 Departementets vurdering

Departementet foreslo som nevnt ovenfor i høringen at endringene i kommunikasjonsverndirektivet skulle gjennomføres ved endring i ekomforskriften § 7-3 Behandling av informasjonskapsler mv. Tittelen ble samtidig foreslått endret til å lyde: «Opplysninger i brukers kommunikasjonsutstyr». Departementet ser at det kan stilles spørsmål om forskriftshjemmelen i ekomloven § 2-7 fjerde ledd gir tilstrekkelig hjemmel for de endringer som følger av direktivet. Videre er det i høringsrunden fremkommet flere synspunkter som etterlyser en større nyansering av hvordan endringene i direktivet skal forstås. På bakgrunn av høringsinnspillene foreslås reguleringen av informasjonskapsler/cookies fastsatt i ny § 2-7b i

loven. En ny lovbestemmelse vil bedre synliggjøre og legitimere reguleringen av informasjonskapsler. Det foreslås derfor en ny bestemmelse i loven § 2-7b som viderefører bestemmelsen i forskriften § 7-3 i noe endret form. Dette vil også sikre at hjemmelsrekken er ivaretatt.

Når det gjelder spørsmålet om hva som er tilstrekkelig for at bruker ansees for å ha gitt sitt samtykke, mener departementet at en teknisk innstilling i nettleser vil kunne benyttes til å samtykke eller til å nekte samtykke, forutsatt at sluttbruker er tilstrekkelig informert om formålet med informasjonsinnsamlingen og lagringen. Også en forhåndsinnstilling i nettleser om at bruker aksepterer informasjonskapsler anses å utgjøre et samtykke. Dette forutsetter imidlertid at det finnes klar og tydelig informasjon tilgjengelig på det aktuelle nettstedet om hvilke informasjonskapsler og lignende teknikker som benyttes, hvilke opplysninger som behandles, hva formålet med behandlingen er og hvem som behandler opplysningene. Det er etter departementets syn tilstrekkelig å samtykke én gang for samme formål. Bruker skal til enhver tid ha mulighet til å trekke tilbake sitt samtykke. Det presiseres at innholdet i kravet til samtykke av praktiske hensyn ikke vil være sammenfallende med samtykkekravet i personopplysningsloven.

Departementet legger til grunn at kommunikasjonsverndirektivet artikkel 5.3 ikke har til hensikt å vanskeliggjøre bruk av lovlig teknikker som informasjonskapsler, men å sikre brukernes personvern. Artikkel 5.3 retter seg i hovedsak mot personvernkretnende teknikker som spionprogram og lignende. Departementet vil således presisere at endringen i regelverket ikke er ment å innebære noen endring når det gjelder å benytte lovlig teknikker, men skal forstås som en presisering av forpliktelsen til å gi brukere tilstrekkelig informasjon og valgmuligheter med hensyn til bruken av disse teknikkene. Dette vil gi brukerne mulighet til å ivareta sine rettigheter. Med «lov-

lige teknikker» menes informasjonskapsler eller lignende teknikker som har stor utbredelse, og som vanligvis benyttes som rene tekniske hjelpemiddel i utformingen av nettstedet.

Det følger av direktivendringen at det ikke lenge kreves at det er den behandlingsansvarlige i henhold til personopplysningsloven som skal opplyse om formålet med behandlingen. Bakgrunnen er at de opplysninger som omfattes ikke bare utgjør personopplysninger og at det således ikke alltid finnes noen behandlingsansvarlig i henhold til personopplysningslovgivningen. Forslaget til ny § 2-7b er derfor utformet slik at det er selve handlingen – det å lagre eller hente informasjon – som omfattes. Det foreslås således at den som ansvarlig for handlingen må påse at kravene oppfylles. Med «ansvarlig» menes her den som bestemmer midler og formål for lagringen eller henting av informasjon, og ikke nødvendigvis den som utfører den. Det presiseres imidlertid at i mange tilfeller når det handler om personopplysninger vil den ansvarlige være sammenfallende med den behandlingsansvarlige i henhold til personopplysningsloven.

Som det fremgår av forslaget til ny § 2-7b vil ikke forbudet mot lagring av opplysninger i brukers kommunikasjonsutstyr, eller det å skaffe seg adgang til slike, være til hinder for teknisk lagring eller adgang til opplysninger, når det utelukkende har til formål å overføre kommunikasjon i et elektronisk kommunikasjonsnett, eller når det er nødvendig for å levere en informasjonssamfunnstjeneste etter brukerens uttrykkelige etterspørsel. Dette er i overensstemmelse med forslaget i høringsnotatet. Hva som oppfyller kravet om nødvendighet vil måtte vurderes konkret i det enkelte tilfelle og ses i sammenheng med den teknologiske utviklingen.

Departementet vil følge utviklingen videre og om nødvendig foreslå å innskjerpe reglene for bruk av informasjonskapsler.

6 Sterk markedsstilling – rammer og virkemidler

6.1 Kort om lovforslaget

Departementet fastholder at de ekopolitiske målsetninger skal oppnås gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse, samt stimulere til næringsutvikling og innovasjon. Departementet foreslår å innføre et nytt virkemiddel om funksjonelt skille, jf. forslaget § 4-9a. Bestemmelsen skal hindre at vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling utnytter kontroll over infrastrukturen til å diskriminere mellom egen virksomhet og eksterne tilbydere. Funksjonelt skille er ment å være et ekstraordinært virkemiddel som bare anvendes der andre virkemidler, for eksempel pålegg om ikke-diskriminering og regnskapsmessig skille, ikke har ført frem. Det foreslås videre å innføre informasjonsplikt for tilbyder som selv frivillig ønsker å innføre et funksjonelt skille, jf. § 3-5, endringer i bestemmelsene om tilgang, jf. § 4-1, og samlokalisering, jf. § 4-4. Det foreslås også mindre endringer i andre bestemmelser som i prinsippet innebærer en videreføring og klargjøring av gjeldende rett.

6.2 Funksjonelt skille

6.2.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Bestemmelsen er ny og gjennomfører tilgangsdirrektivet artikkel 13a. Artikkel 13a om funksjonelt skille innebærer at aktiviteter knyttet til relevante aksessprodukter og -tjenester skal skilles ut i en driftsmessig uavhengig forretningsmessig enhet atskilt fra tilbyderens øvrige virksomhetsområde.

6.2.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Ekomloven gir departementet og Post- og teletilsynet virkemidler til å begrense etableringshindringer og tilrettelegge for bærekraftig konkurranse til beste for brukerne innenfor området for elektronisk kommunikasjon. Det fremgår av ekomloven § 1-1 at formålet med reguleringen er «å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstje-

nester, gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse, samt stimulere til næringsutvikling og innovasjon». Regelverket innebærer en særregulering av ekomområdet for å oppnå en bærekraftig konkurranse med et tilstrekkelig antall aktører og infrastrukturbasert konkurranse innen flere definerede deler av ekommerket. Det tas sikte på at denne særreguleringen gradvis og på sikt skal erstattes av alminnelig konkurranseregulering når forholdene i sektoren tilsier det. Siden ekomloven ble iverksatt i 2003 har flere delmarkeder blitt funnet å ha så stor grad av konkurranse at de kan reguleres av konkurranseloven alene.

Gjeldende regulering slår fast at Post- og teletilsynet skal definere relevante markeder, gjennomføre markedsanalyser og utpeke tilbydere med sterk markedsstilling, jf. §§ 3-2 og 3-3. Deretter skal tilsynet ilegge forpliktelser på tilbyder som er utpekt til å ha sterk markedsstilling i det relevante markedet, jf. §§ 3-1 og 3-4. Gjeldende lovgivning gir myndigheten åtte ulike virkemidler å velge mellom, og myndigheten skal bruke den eller de særskilte forpliktelser som er best egnet i det enkelte tilfellet. Virkemidlene som kan pålegges etter gjeldende rett følger av loven kapittel 4 og er; tilgang til nett- og tjenester, samtrafikk, samlokalisering og annen felles utnyttelse av infrastruktur, tilgang til informasjons- og støtte-systemer, offentliggjøring av spesifisert informasjon og standardtilbud, ikke-diskriminering, strukturelt og regnskapsmessig skille og pris- og regnskapsregulering.

Det følger av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen at utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling skal skje i samsvar med de retningslinjer og anbefalinger som er utarbeidet av EU-kommisjonen, og senere vedtatt av ESA. Hovedformålet med direktivpakken og de underliggende retningslinjer og anbefalinger er å harmonisere ekomregelverket i Europa. Ekompakken legger opp til at en harmonisering ikke bare skal skje på regelverksnivå, men at også viktige enkeltvedtak skal harmoniseres på europeisk nivå. Prosedyren for enkeltvedtakskonsultasjonen med ESA følger av § 9-3, hvor det fremgår at når enkeltvedtak

etter blant annet § 3-4 vil kunne påvirke handelen mellom EØS-landene, skal myndighetene sende begrunnet forslag til vedtak til ESA for kommentar. Under særlige omstendigheter, der ESA er i alvorlig tvil om forslaget samsvar med EØS-retten, kan ESA kreve at forslaget trekkes tilbake (vetorett). Dette gjelder ved utpeking eller tilbaketrekking av tilbyder med sterk markedsstilling, eller definering av nye markeder. For pålegg av nærmere bestemte virkemidler (herunder prisregulering) har ESA en uttalelsesrett.

Måten reguleringen virker på kan illustreres ved myndighetenes tilrettelegging for et tredje mobilnett. Norske ekommyndigheter har helt siden tildelingen av DCS 1800-konsesjonene på slutten av 1990-tallet søkt å stimulere til etablering av et tredje mobilnett som tilbyr blant annet telefontjeneste. Langsiktig bærekraftig konkurranse gjennom å legge til rette for flere mobile nettverkstilbydere har vært ansett som et viktig virkemiddel for å oppnå den ekopolitiske målsettingen som beskrevet ovenfor. Departementet har i flere meldinger til Stortinget det siste tiåret gitt uttrykk for bekymring når det gjelder konkurransesituasjonen i det norske mobilmarkedet. Gjennom analysene av markedet for tilgang til og samtaleoriginering i offentlige mobilkommunikasjonsnett har Post- og teletilsynet analysert og vurdert konkurransesituasjonen i det norske mobilmarkedet. I to analyser, henholdsvis i 2006 og 2010, har tilsynet konkludert med at det ikke er effektiv konkurranse i det norske mobilmarkedet. Gjennom myndighetens markedsvedtak er det således søkt å legge til rette for nye aktører ved å tilgodese disse med en mer lempelig regulering i en overgangsperiode. Dette er gjort både gjennom reguleringen av markedet for tilgang og samtaleoriginering i mobilnett (tidligere Marked 15) og gjennom å tillate asymmetriske termineringspriser i markedet for terminering i offentlige mobilnett (Marked 7). I dag er det tre aktører, NetCom og Telenor og Tele2, som tilbyr mobiltelefonitjeneste basert på egen infrastruktur i Norge. Tele2 er i ferd med å etablere et eget mobilnett, og har påtatt seg forpliktelse til å bygge et nett med 75 prosent befolkningsdekning, og tilbyr per i dag mobiltelefoni delvis basert på egen infrastruktur.

EU styrket ved revisjonen av ekompakken i 2009 den sektorspesifikke reguleringen av selskaper med sterk markedsstilling. I det alt vesentlige medfører dette en styrking av virkemidlene som kan pålegges selskaper med sterk markedsstilling, og en økt harmonisering av virkemiddelbruken innenfor fellesskapet. En styrking av virkemiddelbruken gir nasjonale myndigheter kompe-

tanse til å anvende enda mer målrettede pålegg for å bidra til bærekraftig konkurranse. I tillegg legges det i ekompakken opp til en mer enhetlig virkemiddelbruk innenfor fellesskapet gjennom opprettelsen av et eget organ for harmonisering (BEREC). Dette antas å ville bidra positivt til utvikling av sektoren og tjenestene som tilbys. I tillegg vil en slik harmonisering gi klarere rammer og mer forutsigbarhet for investeringer i sektoren.

Departementet foreslår som følge av utviklingen i ekomsektoren endringer av enkelte bestemmelser i loven kapittel 3 og 4.

6.2.3 Høringsnotatets forslag

Inntil det er ferdigstilt en tilpasningstekst som gjør det mulig å innlemme endringene i ekompakken i EØS-avtalen, må imidlertid bruken av de nye virkemidlene og øvrige endringer i denne proposisjonen fastsettes nasjonalt. Utkast til markedsvedtak vil bli sendt til EFTAs overvåkningsorgan på vanlig måte, men EFTAs overvåkningsorgan vil ikke ha kompetanse til å gi bindende eller veiledende uttalelser for de deler av utkastet som gjelder regelverk i henhold til denne lovproposisjon før ekompakken blir en del av EØS-avtalen. Det vises til kapittel 2.1 om EFTA/EØS-landenes tilknytning til BEREC.

Departementet foreslo i høringen å innføre funksjonelt skille som en del av myndighetenes regulatoriske «verktøykasse» i *ny § 4-9a*. Funksjonelt skille innebærer for det første at aktiviteter knyttet til relevante aksessprodukter og -tjenester skal skilles ut i en driftsmessig uavhengig forretningsenhet atskilt fra tilbyderens øvrige virksomhetsområder. For det andre innebærer funksjonelt skille et krav om at den adskilte forretningsenheten skal tilby samme tilgangsprodukter og -tjenester til alle tilbydere i sluttbrukermarkedet inkludert den vertikale integrerte tilbyders øvrige forretningsenheter, på samme vilkår, til samme tidsfrister og med bruk av samme systemer og prosesser.

Virkemidlet skal hindre at en vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling utnytter kontroll over infrastrukturen til å diskriminere mellom egen virksomhet og eksterne tilbydere. Funksjonelt skille er ment som et ekstraordinært virkemiddel som kun skal tas i bruk dersom øvrige virkemidler i lovens kapittel 4 ikke anses tilstrekkelig for å bøte på konkurranseproblemene. Det stilles strenge vilkår for å ta i bruk virkemidlet. Herunder kan virkemidlet bare tas i bruk når det foreligger viktige og vedvarende

konkurransproblemer eller markedssvikt. Pålegg om funksjonelt skille skal ta hensyn til netteiers incitament til investering i nettet, og i størst mulig grad hindre at det oppstår negative virkninger for forbrukere.

6.2.4 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene har uttalt seg om departementet forslag til innføring av nytt virkemiddel om funksjonelt skille.

Telenor, Konkurransetilsynet, Forbrukerombudet samt *Network Norway* viser til at bestemmelsen kun får anvendelse i ekstraordinære tilfeller, og har på det grunnlag ingen spesielle merknader til innføring av dette virkemidlet. Telenor ønsker imidlertid at det bør klargjøres at kriteriene i nr. 1–4 er kumulative ved å føye til «når samtlige av følgende kriterier er oppfylt».

Advokatforeningen anbefaler at det utvises stor forsiktighet ved inngrep og styring av private eierbeføyelser. Imidlertid uttales det at:

«Regler om funksjonelt skille vil både kunne ha en preventiv effekt mot misbruk av dominerende stilling, og dessuten være et effektivt virkemiddel dersom slik misbruk konstateres og øvrige virkemidler ikke får effekt. Reglene bør kunne bidra til økt og reell konkurranse.»

Tele2 ber departementet klargjøre hvorvidt funksjonelt skille også kan benyttes som en siste utvei i mobilmarkedet.

NITO frykter at virkemidlet er for sterkt og eventuelt vil legge en demper på investeringer og innovasjon for vertikalt integrerte selskaper. *NITO* mener det foreligger tilstrekkelige virkemidler i ekomloven og annen lovgivning til å gripe inn ovenfor markedsmisbruk.

Forbrukerrådet støtter departementets forslag, men mener at departementet også bør se på tilsvarende virkemidler for aktører som ikke har sterk markedsstilling.

6.2.5 Departementets vurdering

Departementet viser til merknadene fra *Advokatforeningen* og *NITO* og vil bemerke at vilkårene for anvendelse av virkemidlet er strenge, og anser at bestemmelsen ivaretar hensynet til tilbyders incentiv til investering og innovasjon i eksisterende nettverksstruktur. Departementet viser videre til følgende uttalelse i Ot.prp. nr. 58 (2002–2003) s. 25; «Det er viktig at forholdene rundt eiendomsretten til investeringen er så avklart som

mulig. Dess større sikkerhet det er rundt denne, dess større blir investeringsviljen og innovasjonen. Like fullt må aktører i et marked kalkulere med at staten stimulerer til økt konkurranse også etter at en investeringsbeslutning er tatt. Det er imidlertid avgjørende å lage et reguleringsregime som verdsetter investeringsvilje og reflekterer balansen mellom risiko og gevinst i et lengre tidsperspektiv. Dette er den beste måten å stimulere til investeringer fra etablerte virksomheter, og redusere usikkerhet rundt Norge som investeringsland for utenlandske selskaper.»

Når det gjelder *Forbrukerrådets* innspill om innføring av et tilsvarende virkemiddel for aktører som ikke har sterk markedsstilling, vises det til formålet med virkemidlet og at virkemidlet er særlig inngripende selv for aktører med sterk markedsstilling. Departementet anser at bruk av virkemidlet overfor aktører uten sterk markedsstilling og betydelig evne til å påvirke konkurransen i markedet vil være uforholdsmessig. Departementet kan således ikke se at det er grunnlag for innføring av et tilsvarende virkemiddel for aktører som ikke har sterk markedsstilling.

Når det gjelder *Telenors* merknad mener departementet videre at bestemmelsen er tilstrekkelig klar med hensyn til at vilkårene i nr. 1–4 er kumulative. Departementet mener dette fremgår av formuleringen i oppregningen, og viser videre til at dette er eksplisitt uttalt i merknaden til bestemmelsen. Departementet finner på denne bakgrunn ikke grunnlag for å endre på formuleringen.

Til *Tele2s* merknad viser departementet til at bestemmelsen ikke er begrenset til å gjelde en spesiell teknologi eller et særskilt marked. Bestemmelsen vil derfor i utgangspunktet også kunne anvendes på mobilområdet.

6.3 Frivillig utskillelse av aksessnett – informasjonsplikt

6.3.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Bestemmelsen er ny og skal gjennomføre tilgangsdirektivet artikkel 13b. Artikkel 13b pålegger tilbyder med sterk markedsstilling plikt til å informere myndigheten dersom tilbyder planlegger å skille ut hele eller vesentlige deler av sitt aksessnett.

6.3.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Bestemmelsen skal sikre at myndigheten får informasjon på et tidlig tidspunkt om endringer i

markedsforhold som kan ha betydning for reguleringen, herunder for bruk av virkemidler ved regulering for sterk markedsstilling.

6.3.3 Høringsnotatets forslag

Departementet fremmet i høringsnotatet forslag til ny bestemmelse i § 3-5 om informasjonsplikt ved utskillelse av aksessnett. Forslaget pålegger tilbyder med sterk markedsstilling en plikt til å informere myndigheten dersom tilbyder planlegger å skille ut hele eller vesentlige deler av sitt aksessnett. Bestemmelsen skal sikre at myndigheten får informasjon på et tidlig tidspunkt om endringer i markedsforhold som kan ha betydning for den reguleringen, herunder for bruk av virkemiddel ved regulering av sterk markedsstilling. Bestemmelsen innebærer at myndigheten har en plikt til å vurdere transaksjonens virkninger for gjennomførte markedsanalyser og pålagte virkemidler, herunder eventuelt gjennomføre nye markedsanalyser.

6.3.4 Høringsinstansenes syn

Når det gjelder departementets forslag til endring av ekomloven § 3-5 om informasjonsplikt ved utskillelse av aksessnett har det innkommet følgende merknader:

Post- og teletilsynet viser til første ledd annet punktum, hvor det fremgår at tilbyder også skal informere om det endelige resultatet av «utskillelsen». Tilsynet mener at:

«Tilgangsdirektivet artikkel 13 b nr. 1 annet avsnitt gjelder informeringsplikten «any change of that intent as well as the final outcome of the process of separation.»»

Da det endelige resultatet av en slik prosess som omhandlet i § 3-5 første ledd også kan være at det ikke vil bli foretatt noen utskillelse, foreslår tilsynet å endre «utskillelsen» i siste punktum tilbake til «prosessen»:

«Tilbyder plikter da også å informere om planer som oppgis. På den måten får myndigheten uoppfordret informasjon om prosessens avslutning, noe som vil bidra til mer effektiv saksbehandling enn om plikten kun gjelder når resultatet er utskillelse. Departementets forslag vil kunne medføre at myndigheten aktivt må innhente informasjon om slik oppgivelse av planene i tillegg til å føre generelt tilsyn med at informasjonsplikten overholdes.»

Telenor uttaler at:

«Telenor har heller ingen innsigelser mot innføring av informasjonsplikt overfor myndigheten ved frivillig utskillelse av aksessnett.»

Forbrukerombudet stiller seg positiv til at tilbyder med sterk markedsstilling skal pålegges en plikt til å informere myndigheten dersom tilbyder planlegger å skille ut hele eller vesentlige deler av sitt aksessnett. Forbrukerombudet ber imidlertid om at det spesifiseres i merknaden hvordan Post- og teletilsynet kan reagere dersom virkningene av utskillelsen får alvorlig betydning for markedet som berøres.

6.3.5 Departementets vurdering

Departementet er enig i *Post- og teletilsynets* merknader om at bestemmelsen også bør omfatte en plikt for tilbyder til å informere myndigheten dersom slike planer oppgis. Dette vil ha en gunstig effekt på tilsynets oppfølging og ressursbruk i forbindelse med en aktuell utskillellesprosess. Departementet kan ikke se at en slik informasjonsplikt skulle medføre noen særlig belastning på aktuell tilbyder utover det som allerede følger av bestemmelsens informasjonsplikt for øvrig. Departementet foreslår på bakgrunn av dette å endre utkastet til bestemmelse på dette punkt.

Når det gjelder *Forbrukerombudets* ønske om at det spesifiseres i merknaden hvordan Post- og teletilsynet kan reagere dersom virkningene av utskillelsen får alvorlig betydning, viser departementet til det som ellers fremkommer av regulatoriske prinsipper for utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling og relevant virkemiddelbruk i så henseende. Eventuell utskillelse av aksessnett og mulige negative følger for markedet vil således bli vurdert i forbindelse med markedsreguleringen. Departementet ser derfor ikke at det er grunnlag for en ytterligere spesifisering i merknaden om hvordan Post- og teletilsynet kan reagere dersom virkningene av utskillelsen får alvorlig betydning for markedet som berøres, utover det som ellers følger av allerede fastlagte prinsipper om regulering av aktør med sterk markedsstilling.

6.4 Samlokalisering

6.4.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Reglene om samlokalisering følger i dag av ekomloven § 4-4. Samlokalisering anses som viktig for å fremme investering i ny infrastruktur, innova-

sjon og bærekraftig konkurranse. Gjeldende regelverk innebærer at myndigheten kan pålegge tilbyder som får rett til ekspropriasjon etter § 12-3 plikt til å gi annen tilbyder uten tilsvarende rett adgang til samlokalisering. Myndigheten kan videre pålegge alle tilbydere felles utnyttelse av infrastruktur, dersom hensynet til effektiv bruk av ressurser helse, miljø, sikkerhet eller andre samfunnsmessige hensyn tilsier at duplisering av infrastruktur bør unngås. Tilbydere med sterk markedsstilling kan pålegges plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om samlokalisering eller annen felles utnyttelse av infrastruktur, og har plikt til å tilby samlokalisering på markedene for produktene full og delt tilgang til det faste aksessnett.

6.4.2 Bakgrunnen for lovforslaget

I rammedirektivet artikkel 12.3 er det innført nye regler for å styrke myndighetens adgang til å pålegge samlokalisering. Utvidelsen av plikten til å pålegge deling av kabler gjenspeiler at duplisering av slik infrastruktur er vanskelig og ofte ikke vil være samfunnsøkonomisk effektiv. Det kan for eksempel pålegges samlokalisering dersom det foreligger andre offentlige reguleringer som kan legge restriksjoner på etablering av ny infrastruktur. Duplisering av infrastruktur kan også være vanskelig å gjennomføre som følge av privat eiendomsrett til en bygning eller en kabel. I slike tilfeller kan det være nødvendig å gi pålegg om tilgang for å legge forholdene til rette for bærekraftig konkurranse og en samfunnsøkonomisk effektiv løsning. Videre har rammedirektivet i artikkel 12.4 en bestemmelse som gir myndigheten adgang til å innhente slik informasjon fra tilbyder og eier av privat kommunikasjonsnett vedrørende type, tilgjengelighet og plassering av tilhørende fasiliteter, slik at kompetent nasjonal myndighet skal kunne opprette et register over denne type opplysninger for å bidra til bedre ressursutnyttelse.

6.4.3 Høringsnotatets forslag

Forslag til *nytt annet ledd* i ekomloven § 4-4 er ment å gjennomføre rammedirektivet artikkel 12.3. Forslaget gir myndigheten rett til å pålegge plikt til deling av kabler. Plikten kan pålegges enhver eier av kabler til bruk for elektronisk kommunikasjon. Forslag til endring av § 4-4 har en grenseflate til ekomloven § 12-3 om ekspropriasjon. Forslaget gir en spesialregel for felles utnyttelse av kabler i bygninger eller til første konsen-

trasjons- eller distribusjonspunkt hvor dette er plassert utenfor bygning, mens gjeldende § 12-3 gir rett til å ekspropriere en bruksrett. Felles utnyttelse vil følgelig være en mindre inngripende rådighetsinnskrenkelse enn ekspropriasjon etter § 12-3.

Forslag til *nytt åttende ledd* gir myndigheten rett til å kreve at tilbyder og eier av privat elektronisk kommunikasjonsnett gir opplysninger knyttet til type, tilgjengelighet og plassering av tilhørende fasiliteter. Forslaget gjennomfører rammedirektivet artikkel 12.4, og vil gi myndigheten adgang til å innhente slik informasjon fra disse personene for at kompetent nasjonal myndighet skal kunne opprette et register over denne type opplysninger.

6.4.4 Høringsinstansenes syn

Tele2 mener det er et behov for utbyggere av mobilnett å benytte seg av den nye samlokaliseringsbestemmelsen. De foreslår følgende endring: «Myndigheten kan pålegge enhver kabeleier plikt til deling av kabler i eller til bygning eller mobilmast(...)», for å bedre kunne fange opp situasjonen for utbyggere av mobilnett som også trenger kapasitet mellom basestasjoner.

Telenor anbefaler at begrepet «kabel» erstattes med «fast transmisjonsmedium» i § 4-4 nytt annet ledd, dette for å unngå tolkningstvil om avgrensningen av bestemmelsen. Det vises til at begrepet «kabel» brukes primært i tilknytning til kabel-TV, og at det antas at departementet ikke har hatt til hensikt å avgrense bestemmelsen til slik infrastruktur. *Telenor* legger til grunn at det ikke innføres en plikt for tilbyder av offentlig ekomtjeneste til å kjøpe fremføring av en privat netteier, og anbefaler at dette klargjøres i merknadene.

Telenor mener videre at det er svært viktig at det inntas en bestemmelse i loven som gir myndigheten anledning til å fastsette prinsipper for kostnadsdeling. Ettersom slik hjemmel er nevnt i merknadene til tredje ledd, bør det også inntas i tredje ledd, for eksempel slik:

«Myndigheten kan også fastsette regler for fordeling av kostnadene knyttet til samlokalisering.»

Når det gjelder plikten til samlokalisering etter tredje ledd forutsetter *Telenor* også her at det ikke foreligger en kjøpsplikt, og at dette klargjøres.

Når det gjelder lovutkastets § 4-4 fjerde ledd mener *Telenor* at den særskilte hjemmelen for

bruk av prisregulering i praksis gir myndigheten hjemmel til fastsettelse av regler for kostnadsdeling, og at det er derfor ikke behov for å omtale prinsipper for kostnadsdeling i tilknytning til dette leddet

NetCom mener det er behov for å endre den foreslåtte bestemmelsen av hensyn til korrekt gjennomføring av rammedirektivet artikkel 12.3. Det fremholdes at det klart fremgår av direktivet at det bare er tilbydere som i forbindelse med sin etablering har gjort bruk av fremføringsretten etter ekomloven § 12-3, dvs. som har fått vedtak eller samtykke til ekspropriasjon, som kan pålegges plikt til å dele kabler på den måten som vist til i bestemmelsen. *NetCom* mener at avgrensningen i første ledd også må få anvendelse for nytt annet ledd.

Network Norway foreslår at første setning i lovtekstets § 4-4 annet ledd endres som følger:

«Myndighetene kan pålegge enhver eier plikt til deling av kabler i eller til bygning eller annen fysisk infrastruktur...»

Endringen er ment å sikre at mobilnetttilbydere som bygger nett kan anmode eieren om samlokalisering etter annet ledd uavhengig av om det er kabler til bygninger, mobilmaster eller annen infrastruktur. *Network Norway* viser i denne forbindelse til fortalens punkt 43 i endringsdirektiv 2009/140/EF samt tilgangsdirektivets artikkel 12.1.

Post- og teletilsynet antar når det gjelder annet ledd at «plikt til deling» kan lede til en for snever tolkning av pliktene, og forslår å endre dette til «plikt til felles utnyttelse» som i svensk og dansk forslag til gjennomføring av rammedirektivet artikkel 12.3.

Dataforeningen støtter forslaget om at myndighetene skal ha rett til pålegg om deling av kabler for bruk til elektronisk kommunikasjon. Det fremholdes at dette vil kunne redusere behovet for etablering av ny infrastruktur, og kunne føre til at kostnader for etablering av nødvendig infrastruktur kan deles på flere tjenestetilbydere.

NTV mener forslaget samsvarer med det prinsippet om effektiv bruk av eksisterende infrastruktur, herunder kabler som allerede er etablert, og tilsvarende prinsipp som gjelder plikten til samlokalisering i sendemaster for kringkastings- og mobilutstyr. Videre mener *NTV* at et pålegg om tilgang til kabler vil øke den enkelte sluttbrukers mulighet til å velge andre innholdstilbyderes tjenester, mot i dag å være tvunget til å bruke tjenestene til tilbyderen som også eier

kabelen. Dette vil kunne styrke konkurransen mellom TV-distributører.

Altibox mener bestemmelsens anvendelsesområde er uklar og mener en endring som pålegger plikt til deling av kabler vil skape betydelig usikkerhet om tidligere vedtak og uttalelser fra myndigheten om tilgangsregulering for utbyggere med høykapasitetsnett. Dette kan i verste fall innebære en stans i utbygging av fiber flere steder i landet. *Altibox* mener en slik utvikling ikke vil være forenlig med Soria Moria II-erklæringen. For øvrig mener *Altibox* at rammedirektivets artikkel 12.3 er tilstrekkelig ivaretatt gjennom gjeldende § 12-3 i ekomloven. *Altibox* mener departementet bør presisere at bestemmelsen uansett ikke innebærer noen endringer mht. gjeldende regulering av fiberaksess.

Forbrukerombudet støtter departementet i at samlokalisering er viktig for å fremme investeringer i ny infrastruktur, innovasjon og bærekraftig konkurranse, og at det derfor anses hensiktsmessig å styrke adgangen til å pålegge samlokalisering i vid forstand. Forbrukerombudet mener den foreslåtte bestemmelsen vil gi forbrukerne tilgang til flere tilbydere av ekomtjenester, som igjen vil gi den beste og enkleste måten å sikre ekomtjenester av en god kvalitet til en fornuftig pris. Videre mener Forbrukerombudet at direktivets artikkel 12.3 bør gjennomføres i ekomloven § 4-4 annet ledd slik den er foreslått. Det fremholdes dessuten at bruk av skjønn ved fastsettelse av kompensasjon for samlokalisering etter ekomloven § 12-3 vil kunne føre til uønsket trenering av vedtak fra aktørenes side.

Kabel Norge ser det slik at rammedirektivets artikkel 12.3 primært er rettet mot en situasjon der infrastrukturen helt ut til sluttbrukeraksessen eies av tilbyderne. Videre uttales det:

«Kabel Norge mener at hensynet til konkurransen mellom tilbyderne allerede er godt ivaretatt i det norske regelverket gjennom det forhold at de private kabel-TV-netteiere selv kan velge tilbydere til sitt nett og sine sluttbrukere, ikke minst ved at regelverket pålegger at tilknytningen så langt som mulig skal skje i ett fysisk grensesnitt.

[...]

Kabel Norge merker seg at departementet trekker en forbindelseslinje mellom forslaget til ny § 4-4 annet ledd, og de eksisterende regler om ekspropriasjon i ekomloven § 12-3. Vi forstår dette slik at departementet dermed indikerer at en eventuell regel som foreslått i § 4-4 annet ledd kun påtenkes å bli anvendt i sær-

lige tilfeller, når duplisering er vanskelig å gjennomføre, eller ikke er samfunnsøkonomisk effektiv. Kabel Norge mener derfor at rammedirektivet artikkel 12.3 må anses tilstrekkelig ivaretatt gjennom bestemmelsen i ekomloven § 12-3 om ekspropriasjon.»

Advokatforeningen anbefaler at det utvises stor forsiktighet ved ekspropriasjon. Når det gjelder forslaget til endring av § 4-4 uttaler Advokatforeningen imidlertid at:

«Både hensynet til konkurranse og andre samfunnsmessige hensyn tilsier imidlertid at regler vedrørende samlokalisering detaljeres. Vilåårene som følger av de nye reglene, både i ekomloven og ekomforskriften, synes både balanserte og tilstrekkelig detaljerte.»

6.4.5 Departementets vurdering

Når det gjelder bestemmelsens anvendelsesområde viser både *Tele2*, *Network Norway*, *Telenor* og *Altibox* til at bestemmelsen generelt har et uklart anvendelsesområde. Dels skyldes dette begrepet «kabel», og dels skyldes dette avgrensingen med hensyn til lokasjon av slike kabler. Flere høringsinstanser ønsker også en klargjøring av at bestemmelsen spesifikt omfatter mobilmaster. Departementet ser at begrepsbruken i høringsutkastet kan medføre noe tolkningstvil, og understreker at det med bruken av begrepet «kabel» ikke har vært hensikten å begrense forslaget i annet ledd til bare å omfatte kabel-TV-infrastruktur. Telenor har fremmet forslag om å erstatte begrepet «kabel» med begrepet «fast transmisjonsmedium». Departementet mener at begrepet «kabel» er et mer tilgjengelig begrep, og finner det mer hensiktsmessig å klargjøre forslaget gjennom å presisere begrepet i merknaden til bestemmelsen.

Post- og teletilsynet har understreket at det bør foretas en endring fra «plikt til deling», til «plikt til felles utnyttelse» da en plikt til deling kan medføre en for snever fortolkning av pliktene. Departementet forslår å endre bestemmelsen i tråd med tilsynets forslag da «plikt til felles utnyttelse» i større grad er sammenfallende med bestemmelsens formål og virkeområde.

Flere av høringsinstansene har fremholdt at det bør presiseres i bestemmelsens ordlyd at denne også omfatter en plikt til deling av mobilmaster. Departementet er ikke enig i at en slik tolkning er i tråd med direktivteksten forslag slik

dette fremkommer i rammedirektivets artikkel 12.3. Det fremkommer av artikkel 12.3 at denne er avgrenset til «...the sharing of wiring inside buildings or up to the first concentration or distribution point where this is located outside the building.» Departementets avgrensning vil således medføre at mobiltildydere som bygger nett er henvist til å anmode om samlokalisering for mobilmaster i henhold til bestemmelsens første, tredje, fjerde eller femte ledd under nærmere bestemte vilkår.

I sitt høringsinnspill har *Telenor* fremholdt at bestemmelsens annet ledd ikke forutsettes å etablere en plikt for tilbyder av offentlig ekomtjeneste til å kjøpe fremføring av en privat netteier. Det anbefales at dette klargjøres i merknadene. Bestemmelsen gir en rett til felles utnyttelse av kabler, ikke en plikt. Departementet legger til grunn at de nærmere bestemte vilkår for leveringsplikt vil måtte gjelde uavhengig av hvorvidt det er flere rettssubjekter som utnytter felles kabler for levering av elektronisk kommunikasjon, forutsatt at de nærmere vilkår for leveringsplikt foreligger. Det foreslås derfor ingen endringer på dette punkt. I sitt høringsinnspill fremholder Telenor at det også er svært viktig at det innføres en bestemmelse i loven som gir myndigheten anledning til å fastsette prinsipper for kostnadsdeling, og viser til at slik hjemmel er nevnt i merknadene til annet ledd, og at det også bør innføres i lovbestemmelsen. Departementet viser til at bestemmelsen i tredje ledd hovedsakelig er en videreføring av gjeldende rett, hvor endringen fra «felles utnyttelse av infrastruktur» til «samlokalisering» er en følge av endringen i definisjonen av samlokalisering i § 1-5 nr. 11. Departementet vil dessuten påpeke at Telenors henvisning vedrørende fordeling av kostnader er tilknyttet merknader til annet ledd og ikke tredje ledd. I merknadene til annet ledd uttaler departementet at «Slike delings- eller koordineringsløsninger kan inneholde bestemmelser om fordeling av kostnadene ved deling av fasiliteten eller eiendommen justert for eventuell risiko.» Det fremgår imidlertid av merknadene til annet ledd at departementet legger til grunn at dersom partene ikke blir enige, kan saken på vanlig måte påklages til Post- og teletilsynet som så må ta stilling til kompensasjonens størrelse. Departementet kan på dette grunnlag ikke se at det bør innføres fastlagte prinsipper for kostnadsdeling i lovbestemmelsen.

6.5 Anmodning om rimelig tilgang

6.5.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Etter § 4-1 første ledd kan myndigheten pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å imøtekomme enhver rimelig anmodning om å inngå eller endre avtale om tilgang til ekomnett og -tjenester. Annet ledd angir relevante vurderingstema som myndigheten skal anvende ved vurderingen av om en anmodning om tilgang er rimelig. Et av vurderingstemaene er tilbyders investeringer i forhold til risikoen investeringene har vært forbundet med.

6.5.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Endringen gjennomfører tilgangsdirektivet artikkel 12.2c om at det i vurderingen av om en anmodning om tilgang er rimelig skal tas hensyn til tilbyders investeringer og investeringsrisiko, herunder eventuelle offentlige støtte- og tilskuddsordninger.

6.5.3 Høringsnotatets forslag

Departementet foreslo å endre § 4-1 annet ledd nr. 2 til «tilbyders opprinnelige investeringer og investeringsrisiko». Endringen gjennomfører tilgangsdirektivet artikkel 12.2c. Forslaget medfører en språklig endring som viderefører gjeldende rett, men innebærer en utvidelse av relevante hensyn slik det fremgår av tilgangsdirektivet. Forslaget til nytt annet ledd nr. 2 åpner for en vurdering av den privatøkonomiske investering og risiko i lys av eventuelle offentlige investeringer.

6.5.4 Høringsinstansenes syn

Telenor støtter departementets forslag som søker å bringe vurderingskriteriene i samsvar med de kriterier som er oppstilt i det reviderte tilgangsdirektivet. Telenor viser til departementets forslag til nytt nr. 2, og at eventuell offentlig støtte skal kunne anvendes som vurderingskriterium for om en anmodning om tilgang kan anses for rimelig. Telenor viser til at § 4-1 kun gjelder tilbyder med sterk markedsstilling. Det er imidlertid Telenors oppfatning at nytt nr. 2 burde gjelde alle tilbydere som mottar offentlig støtte, og viser i den sammenheng til ESAs retningslinjer for bruk av offentlig støtte ved bygging av bredbånd. Telenor anbefaler at den foreslåtte formuleringen i nytt nr. 2 tas inn i en ny paragraf, eventuelt som nytt ledd under bestemmelsen om samlokalisering i § 4-4.

Telenor viser videre til tilgangsdirektivet artikkel 12.2d hvor det er inntatt en tilleggsformulering: «...the need to safeguard competition in the long term, with particular attention to economically efficient infrastructure-based competition.»

Telenor påpeker at denne formuleringen tilsvarende vurderingskriteriet i ekomloven § 4-1 annet ledd nr. 3 «bærekraftig konkurranse», som imidlertid ikke er foreslått endret. Telenor fremholder at begrepet «bærekraftig» kan sees som en parallell til hensynet til å sikre konkurranse på lang sikt. Telenor mener imidlertid at det er «svært viktig at den ytterligere presiseringen i forhold til et særlig fokus på økonomisk effektiv infrastrukturbasert konkurranse også inntas i norsk lovverk, eksempelvis ved å endre teksten i nr. 3 til: «bærekraftig konkurranse, med særlig oppmerksomhet mot økonomisk effektiv infrastrukturbasert konkurranse.»

Network Norway har inngitt høringsuttalelse som i stor grad sammenfaller med Telenors synspunkter vedrørende presiseringen i § 4-1 annet ledd nr. 3. *Network Norway* fremholder at det ikke er «tvil om at infrastrukturkonkurranse er et politisk mål i flere av de relevante markedene og at dette er et hensyn som myndighetene legger vekt på.». *Network Norway* mener likevel at:

«... det er viktig at infrastrukturbasert konkurranse nedfelles i lovteksten i § 4-1 nr. 3. Dels fordi det er spesifikt inntatt som tillegg i Tilgangsdirektivets artikkel 12 (2) (d) gjennom Endringsdirektiv 2009/140/EF og dels fordi det innebærer at infrastrukturbasert konkurranse fremstår klarere som et lovanvendelse-skjønn. I ekomlovens § 4-9a innføres begrepet «bærekraftig infrastrukturbasert konkurranse» og det gir bedre sammenheng mellom § 4-1 og 4-9a dersom begrepet også benyttes i § 4-1.»

Når det gjelder lovutkastets annet ledd nr. 2 mener *Network Norway* at dette bør endres til «eventuelle offentlige investeringer, offentlig støtte og tilskuddsordninger» for å dekke ordlyden i tilgangsdirektivet artikkel 12.2c.

6.5.5 Departementets vurdering

Departementet viser til *Network Norways* merknader om at vilkåret i § 4-1 annet ledd nr. 2 bør endres til «eventuelle offentlige investeringer, offentlig støtte og tilskuddsordninger» for å dekke ordlyden i tilgangsdirektivet artikkel 12.2c. Det er departementets oppfatning at «tilbyders opprinne-

lige investeringer og investeringsrisiko, herunder eventuelle offentlige støtte og tilskuddsordninger» er tilstrekkelig for å dekke ordlyden i tilgangsdirektivet. Merknadene til bestemmelsen omtalte kun endringen av bestemmelsen som «tilbyders opprinnelige investeringer og investeringsrisiko». Det fremgikk imidlertid av høringsnotatets forslag til lovtekst at offentlig støtte og tilskuddsordninger er en del av det relevante vurderingskriteriet.

Når det gjelder *Telenors* merknader knyttet til at vurderingskriteriet bør gjelde for alle som mottar offentlig støtte, mener departementet at en slik formulering vil kunne favne for bredt. I dag gis det noen offentlige tilskudd til utbygging over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, og det ytes ulike former for støtte fra kommuner, offentlige selskaper og fylkeskommuner. Tidligere har det eksistert andre støtteordninger, for eksempel Høykom-ordningen under Fornyings- og administrasjonsdepartementet. I tilsagnsbrevet for midlene fra Kommunal- og regionaldepartementet kreves det at støttemottager lar andre aktører få tilgang til infrastrukturen i tråd med EUs retningslinjer for støtte til bredbåndsutbygging. Departementet mener at høringsnotatets forslag til lovtekst er dekkende, og at kravet til tilgang til infrastruktur som bygges med offentlig støtte bør fremgå av tilsagnsbrev og de enkelte kontraktene der støtten gis.

Departementet har ikke foretatt noen avgrensninger med hensyn til vilkårets anvendelsesområde knyttet opp mot en bestemt type nettverk. Vilåret knyttes direkte til markeder hvor det er foretatt en markedsanalyse og hvor det er utpekt en tilbyder med sterk markedsstilling, samt hvorvidt en anmodning om tilgang vil være rimelig i det definerte marked. Når det gjelder merknaden om at vilkåret bør tas inn som nytt ledd i § 4-4, vises det til at en anmodning om samlokalisering skal vurderes i samsvar med § 4-1 innenfor det markedet der tilbyderen har sterk markedsstilling. Vurderingskriteriet i § 4-1 annet ledd nr. 2 er således dekkende for de tilfeller hvor det anmodes om samlokalisering når formålet er å etablere bærekraftig konkurranse.

Departementet er enig i *Telenors* og *Network Norway* merknader til § 4-1 annet ledd nr. 3 vedrørende vurderingskriteriet bærekraftig konkurranse. I tilgangsdirektivet artikkel 12.2d er det inntatt en tilleggsformulering; «the need to safeguard competition in the long term, with particular attention to economically efficient infrastructure-based competition». Departementet mener imidlertid at selv om lovforarbeidene ikke

eksplisitt nevner «infrastrukturkonkurranse» som et spesifikt lovanvendelseskjønn i merknaden til bestemmelsen, må forholdet med hensyn til infrastrukturkonkurranse anses dekket av formålsbestemmelsen i § 1-1, jf. merknader til § 1-1, samt de overordnede rammebetingelser slik disse er beskrevet i Ot.prp. nr. 58 (2002–2003), kapittel 4. Departementet foreslår å presisere i bestemmelsens merknad at det skal tas hensyn til økonomisk effektiv infrastrukturkonkurranse. Dette vil gi større grad av forutberegnelighet, samtidig som det viderefører en innarbeidet praksis ved vurderingen av bærekraftig konkurranse. Videre foreslås det å synliggjøre ytterligere at myndigheten også vil kunne vektlegge hensynet til tjenestebasert konkurranse i en samlet helhetsvurdering.

6.6 Fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks

6.6.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Etter ekomloven § 4-11 skal tilbyder med sterk markedsstilling på tilgang til offentlig telefontjeneste i fastnett, og som kontrollerer tilgang til sluttbrukere, tilby fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks til kostnadsorienterte priser. Bestemmelsen angir at pris for slikt forvalg skal fastsettes mellom tilbyderne slik at sluttbruker ikke faktureres særskilt for dette. Annet ledd gir myndigheten kompetanse til å fastsette forskrifter om fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks.

6.6.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Bakgrunnen for forslaget er at USO-direktivet er endret slik at fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks ikke lenger er plikter som automatisk pålegges tilbyder med sterk markedsstilling, men er ett av flere virkemidler som etter en markedsanalyse kan pålegges gjennom vedtak.

6.6.3 Høringsnotatets forslag

Departementet foreslo en mindre endring i § 4-11 første ledd slik at det fremkommer at fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks blir ett av de virkemidler som kan pålegges tilbyder med sterk markedsstilling.

6.6.4 Høringsinstansenes syn

Post- og teletilsynet har foreslått å oppheve bestemmelsen § 4-11. Bakgrunnen for forslaget er at fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks blir ett av

flere virkemidler som *kan* pålegges tilbyder med sterk markedsstilling gjennom vedtak. Den generelle tilgangsbestemmelsen i ekomloven § 4-1 er da tilstrekkelig hjemmel til å gi pålegg om fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks.

Post- og teletilsynet foreslår videre at det gis en overgangsbestemmelse i § 13-2 om § 4-11, slik at de forpliktelser som påligger tilbyder med sterk markedsstilling etter gjeldende § 4-11 opprettholdes inntil nytt vedtak for vedkommende marked er fattet.

6.6.5 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til *Post- og teletilsynets* forslag om oppheving av ekomloven § 4-11 om fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks. Depar-

tementet er enig i at fast forvalg og bruk av prefiks, når de er ment som virkemidler, er tilgangformer som faller inn under § 4-1. Departementet mener imidlertid at det vil være hensiktsmessig å synliggjøre at fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks er virkemidler som faller inn under § 4-1 gjennom en endring av forskriftshjemmelen i § 4-1 siste ledd. En slik endring vil i tillegg til å synliggjøre virkemidlene, videreføre hjemmelen til å gi forskrift om fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks. Departementet foreslår derfor at forskriftshjemmelen i § 4-1 endres på dette punkt.

Departementet slutter seg til forslaget om å utvide overgangsbestemmelsen i § 13-2 nytt fjerde ledd til å omfatte også § 4-11. Det vises til omtale av forslag til § 13-2 nytt fjerde ledd.

7 Sluttbrukers tilgang til nett og tjenester

7.1 Kort om lovforslaget

Alle sluttbrukere skal i utgangspunktet kunne få tilgang til offentlige elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester. Sluttbrukers rett til tilgang gjenspeiles i reglene om tilbyders plikt til å formidle anrop. Dette er også i overensstemmelse med formålet om å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjons tjenester.

Under visse omstendigheter er det imidlertid behov for å gjøre enkelte innskrenkninger i denne tilgangen. Dette kan for eksempel være tilfellet dersom det foreligger trusler mot nettintegriteten, eller at brukere må utestenges pga. manglende betaling. Det er derfor behov for lovregulering av innskrenkning av tilgang til elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester.

Kapitlet omhandler tilbyders plikt til å formidle anrop, jf. kapittel 7.2, bruksbegrensning ved betalingsmislighold, jf. kapittel 7.3 og begrensning i sluttbrukers tilgang til nett og tjenester, jf. kapittel 7.4.

7.2 Tilbyders plikt til å formidle anrop

Det foreslås å innta en ny bestemmelse i ekomloven § 2-4a som gjelder tilbydernes plikt til å formidle anrop nasjonalt og over landegrensene, og unntak fra denne formidlingsplikten.

7.2.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Plikten til å formidle visse typer internasjonale anrop følger av gjeldende nummerforskrift § 17 annet og tredje ledd. Annet ledd gir tilbyderne en generell plikt til å sikre at alle anrop fra det europeiske telefonområdet termineres korrekt. Videre gir tredje ledd tilbyderne plikt til å formidle alle anrop til den felleseuropeiske nummerserien +3883.

7.2.2 Bakgrunnen for lovforslaget

I bestemmelsen foreslås gjennomført ny artikkel 28 i USO-direktivet. Artikkel 28.1 pålegger en tilbyder plikt til å formidle anrop til ulike nummer både nasjonalt og over landegrensene innenfor fellesskapets område. Artikkel 28.2 gjør unntak fra denne plikten når det foreligger svindel eller misbruk. Departementet foreslår at formidlingsplikten tas inn i loven. Departementet foreslår også at adgangen til å pålegge tilbydere å stenge tilgang til nummer og tjenester tas inn i ekomloven for å sikre hjemmel til å kunne gi pålegg om å sperre tilgang til bestemte nummer og tjenester når det foreligger svindel og misbruk.

Hensynene bak etableringen av en formidlingsplikt er blant annet å gjøre det lettere for europeiske bedrifter å drive markedsføring og handel over landegrensene, og å lette kundenes adgang til bedriftenes serviceavdelinger og annen kundestøtte. Det vises til at det kan være vanskelig å nå stedsuavhengige nummer ved anrop fra andre land fordi aktuelle nummerserier er sperret over landegrensene. Blant annet er den 5-sifrede nummerserien i Norge i mange tilfeller ikke mulig å nå fra utlandet.

7.2.3 Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet var endringene i plikten til å formidle anrop foreslått tatt inn i *nummerforskriften § 17 annet til fjerde ledd*, mens reglene om svindel og misbruk var foreslått tatt inn i *ekomloven § 2-5 femte ledd*. Formålet med forslaget til endringer i nummerforskriften § 17 var å øke tilgjengeligheten til nummer gjennom en formidlingsplikt, slik at brukere sikres muligheten til å gjøre anrop til norske nummerserier, andre lands nummerserier og internasjonale nummerserier.

Det ble lagt frem to alternative forslag i høringen. I alternativ 1 ble det foreslått et unntak fra formidlingsplikten for anrop til nummer i andre EØS-lands nummerplaner, herunder stedsuavhengige nummer, «hvor en B-abbonnent av økonomiske årsaker har valgt å begrense tilgang fra A-abbonnenter lokalisert i særskilte geografiske

områder eller dersom formidlingsplikten er teknisk eller økonomisk uforsvarlig for tilbyder». I alternativ 2 ble formidlingsplikten foreslått begrenset ytterligere slik at det kan gjøres unntak fra alle kravene til formidlingsplikt nevnt ovenfor (til nummer i nasjonal nummerplan, til og fra nummer i serien +3883, nummer i serien +800 (internasjonale grønne nummer som er gratis å ringe til fra fasttelefon og hvor mottaker betaler for samtalen) og nummer i andre EØS-lands nummerserier, herunder stedsuavhengige nummer) når tekniske eller økonomiske forhold tilsier det. Begrensningen når tekniske eller økonomiske forhold tilsier det skulle gjelde alle bokstavene i tredje ledd. Stedsuavhengige nummer er telefonnummer som vil være godt egnet til bruk for informasjonstjenester og i forbindelse med markedsføring og salg av varer eller tjenester. Et slikt nummer er uavhengig av innehaverens geografiske plassering.

Det ble i høringsnotatet særskilt bedt om høringsinstansenes vurdering av eventuelle tekniske og økonomiske konsekvenser forbundet med pålegg om å formidle anrop til andre EØS-lands nummerplaner og om hvilke av de to alternativene som er best egnet.

I høringsbrevet ble videre implementeringen av USO-direktivet artikkel 28.2 foreslått og hørt som en generell bruksbegrensningsregel i § 2-5 femte ledd, slik at tilbydere kunne be myndigheten om tillatelse til å stenge eller blokkere tilgang til nummer eller tjenester dersom det foreligger svindel eller misbruk. Ved slik stenging kunne tilbyder holde tilbake relevante samtrafikkinntekter eller andre relevante inntekter.

7.2.4 Høringsinstansenes syn

Telenor og Post- og teletilsynet har uttalt seg om forslaget til endring i nummerforskriften § 17. Telenor viser til at det ikke er opplagt at utenlandske tilbydere aksepterer å implementere nasjonale nummerplaner for stedsuavhengige nummer og nummerserier. Årsaken til dette er i hovedsak at det innebærer økt administrasjon, krever særskilte tekniske løsninger og medfører økonomisk risiko hos originerende tilbyder. Telenor ytrer særskilt bekymring for å åpne for trafikk av fellest fakturerte tjenester over landegrensene. Det pekes i denne sammenheng på at dette vil gi økt økonomisk risiko og et komplisert avregnings- og faktureringsopplegg, i tillegg til et svekket forbrukervern. Det pekes på at terskelen bør være lav for å anvende unntakene knyttet til formidlingsplikten. Telenor støtter forslaget om formidlingsplikt til UIFN-nummerserien (internasjonale

grønne nummer – dvs. nummer som er gratis å ringe for sluttbruker). Når det gjelder bruk av alternativ 1 eller 2, er Telenors anbefaling at departementet velger alternativ 2.

Post- og teletilsynet støtter også alternativ 2, men foreslår en endring for å sikre gjennomføringen av direktivbestemmelsen. Forslaget gjelder fjerde ledd bokstav a om plikt til formidling til nummer i nasjonal nummerplan, herunder stedsuavhengige nummer, som tilsynet mener bør utgå. Tilsynet kan ikke se at det vil være teknisk eller økonomisk uforsvarlig for pliktsubjekter etter nummerforskriften å formidle anrop til nasjonale nummer innen Norge. Tekniske og økonomiske utfordringer er i første rekke knyttet til internasjonale anrop og da særlig anrop til nummerserier som verken er mobilnummer eller fastnettnummer og til nummer til fellest fakturerte tjenester. Tilsynet foreslår at unntaket fra formidlingsplikt i fjerde ledd derfor kun skal omfatte til og fra nummer i serien +3883, nummer i serien +800 og nummer i andre EØS-lands nummerserier, herunder stedsuavhengige nummer. Tilsynet mener også at begrensningene i formidlingsplikten må tolkes snevert. Hovedregelen er at de angitte nummerseriene skal være tilgjengelige.

Når det gjelder forslaget om plikten til å stenge tilgangen for en tjenestetilbyder ved svindel eller misbruk, viser *Forbrukerombudet* til at det er viktig at tilbyderne «pålegges en plikt til å stenge tjenester i tilfeller der useriøse innholdsleverandører benytter ekontjenester for å utnytte forbrukere». Forbrukerombudet ber departementet vurdere om dette bør være noe tilbyderne skal ha plikt til å gjøre også uten pålegg eller tillatelse fra Post- og teletilsynet. Det vises til at det er behov for muligheten til å sperre adgang til nummer og tjenester:

«...i tilfeller hvor useriøse innholdsleverandører krever betaling for løpende abonnements-tjenester som forbrukere, på grunnlag av sviktende informasjon fra leverandøren blir lurt til å bestille, ikke forstår de har bestilt, eller dersom tilbydere i ren svindel hensikt sender ut overtakserte meldinger til forbrukere som aldri har foretatt noen bestilling.»

Post- og teletilsynet viser til at USO-direktivet artikkel 28.2 ikke er ment som en generell bruksbegrensningsbestemmelse, men må anses som et unntak fra plikten til å formidle anrop til nummer og tjenester som opplistes i artikkel 28.1, jf. USO-direktivets fortale punkt 46:

«Som det klart fremgår av direktivteksten skal medlemslandene sikre at relevante myndigheter har hjemmel til å kreve at tilbydere stenger eller blokkerer tilgang til nummer eller tjenester dersom det foreligger svindel eller misbruk. Dette forholdet gjenspeiles ikke i departementets forslag, hvor det sies at det er tilbydere som gis tillatelse til å innføre en bruksbegrensning. På dette punktet er det således motstrid mellom direktivet og departementets forslag til ny bestemmelse. Det vises i denne sammenheng til det svenske høringsutkastet om gjennomføring av ekompakken der kompetansen til å kreve at tilbydere stenger eller blokkerer adgang til nummer er lagt til Konsumentombudsmannen, jf. forslag til ny 7 kapittel 9a §.

Videre følger det av direktivbestemmelsen at denne bare omfatter nummer og tjenester som oppregnes i artikkel 28 nr. 1, jf. USO-direktivets fortale punkt 46. Denne begrensningen fremkommer ikke i departementets forslag til ny bestemmelse. Etter ordlyden i forslaget til nytt femte ledd har bestemmelsen fått et vesentlig større anvendelsesområde enn direktivbestemmelsen.»

Post- og teletilsynet foreslår derfor at regler om formidlingsplikten i nummerforskriften § 17 og reglene om unntak fra den innarbeides i samme lovbestemmelse.

Datatilsynet sier i sitt høringssvar at begrepene «svindel og misbruk» bør utdypes i forskrift for å skape større forutberegnlighet.

7.2.5 Departementets vurdering

Departementet er enig i *Post- og teletilsynets* merknader om at USO-direktivet artikkel 28.1 og 2 må ses i sammenheng. Medlemsstatene skal sikre at en relevant myndighet skal ha adgang til å pålegge tilbydere å stenge tilgang til nummer eller tjenester. Artikkel 28.2 i USO-direktivet gjelder bare de nummer og tjenester via nummer som fremgår av artikkel 28.1.

Når det gjelder plasseringen av bestemmelsen ser departementet behovet for at formidlingsplikten og adgangen til å pålegge tilbydere å stenge tilgang til nummer og tjenester tas inn i ekomloven for å sikre hjemmel til å kunne gi pålegg om stenging.

Når det gjelder de alternative forslagene til nummerforskriften § 17 fjerde ledd, om hvorvidt begrensninger i formidlingsplikten på grunnlag av tekniske eller økonomiske forhold skal gjelde

alle typer anrop eller bare anrop til stedsuavhengige nummer, er departementet enig med høringsinstansene i at begrensningen må omfatte mer enn bare stedsuavhengige nummer. Også ordlyden i USO-direktivet artikkel 28.2 støtter at tekniske og økonomiske forhold kan begrense formidlingsplikten utover tilgjengeligheten til stedsuavhengige nummer.

Videre er departementet enig med Post- og teletilsynet i at tekniske eller økonomiske forhold i første rekke er knyttet til internasjonale anrop, og da særlig anrop til nummerserier som verken er mobilnummer eller fastnettnummer og til nummer til fellesfakturerte tjenester. Plikten til å formidle anrop til nummer i nasjonal nummerplan, herunder stedsuavhengige nummer, foreslås således ikke omfattet av dette unntaket. Departementet foreslår på denne bakgrunn i § 2-4a første ledd en hovedregel om formidlingsplikt for alle nummerseriene. Forslaget innebærer en formidlingsplikt til alle nummer i nasjonal nummerplan (E.164). Videre innebærer forslaget at plikten til å formidle anrop til nummer i den felleseuropeiske nummerserien +3883 flyttes fra nummerforskriften § 17 til loven. Forslaget utvider også formidlingsplikten for internasjonale anrop til å omfatte anrop til nummer i serien +800 (internasjonale grønne nummer som er gratis å ringe til fra fasttelefon og hvor mottaker betaler for samtalen) og til nummer i andre EØS-lands nummerplaner, herunder stedsuavhengige nummer. Formidlingsplikten gjelder imidlertid ikke i tilfeller der B-abonnenten (den som blir oppringt) har valgt å begrense tilgang fra A-abonnenter (den som ringer) lokalisert i særskilte geografiske områder.

Departementet er videre enig i at begrensningene i formidlingsplikten må tolkes snevert. Hovedregelen er at de angitte nummerseriene skal være tilgjengelige.

Det ble i høringsutkastet foreslått at myndigheten skal ha adgang til å sperre tilgang til nummer og tjenester når det foreligger svindel eller misbruk. Et slikt pålegg vil som nevnt bare kunne berøre de nummer som formidlingsplikten i første ledd er knyttet til. Som *Datatilsynet* påpeker bør begrepene «svindel og misbruk» utdypes for å klargjøre hvilke typetilfeller det vil være aktuelt å ta i bruk hjemmelen. *Forbrukerombudet* gir i høringsuttalelsen uttrykk for at det finnes en rekke eksempler på at useriøse innholdsleverandører benytter ekomtjenester for å utnytte forbrukere:

- Forbrukere blir fakturert for mobile innholdstjenester de ikke har bestilt.

- Det ikke er gitt informasjon om hva det kostet å kjøpe tjenesten.
- Forbruker mottar overtakserte meldinger.
- Ulike typer svindel-tjenester som benytter norske kortnummer til å fakturere forbrukere i Norge.

Når forbrukere ikke får tilstrekkelig informasjon før de benytter for eksempel betalingstjenester eller når næringsdrivende anvender tvilsomme forretningsmetoder som innebærer at forbrukere lokkes eller lures til å benytte kostbare nummer eller tjenester, vil dette være forhold som innebærer brudd på markedsføringsloven. Etter departementets syn er det derfor naturlig at begrepet «svindel eller misbruk» knyttes til markedsføringslovens bestemmelser om handelspraksis overfor forbrukere, herunder forskrift om urimelig handelspraksis og særlige former for markedsføring mv. i markedsføringslovens kapittel 2 og 3. En avgjørelse om å sperre adgangen til et nummer eller en tjeneste bør kobles til en beslutning om å treffe vedtak etter markedsføringsloven, slik at adgangen til å sperre nummer og tjenester knyttes til brudd på denne loven. Dette vil gi bestemmelsen et klart anvendelsesområde og skape den forutberegnelighet som Datatilsynet etterlyser i sin høringsuttalelse.

Det er Forbrukerombudet som fører tilsyn med at reglene i markedsføringsloven etterleves, og om nødvendig fatter hastevedtak overfor tjenestetilbyder etter markedsføringslovens § 37, når markedsaktører driver utilbørlig markedsføring eller annen virksomhet som er i strid med markedsføringsloven. Tidsaspektet er ofte av avgjørende betydning med hensyn til hvor mange forbrukere som vil bli utsatt for en slik urimelig handelspraksis. Gode varslingsrutiner mellom Forbrukerombudet og Post- og teletilsynet er derfor viktig. Post- og teletilsynet vil ha den formelle kompetanse til å pålegge sperring av tilgang til nummer eller tjenester overfor tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste. Et slikt pålegg vil imidlertid måtte bygge på vedtak eller beslutning fra Forbrukerombudet med hensyn til om det foreligger overtredelse av markedsføringsloven kapittel 2, herunder forskrift om urimelig handelspraksis eller kapittel 3. Post- og teletilsynet skal foreta en egen forholdsmessighetsvurdering før vedtak om å sperre tilgang til nummer eventuelt fattes overfor ekomtilbyder.

7.3 Bruksbegrensning ved betalingsmislighold

Departementet foreslår at regelen i § 2-5 om forhåndstillatelse for gjennomføring av bruksbegrensning som følge av betalingsmislighold oppheves.

7.3.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Med bruksbegrensning forstås situasjoner hvor en tilbyder av elektronisk kommunikasjon ønsker å stanse leveransen av produksjonsfaktorer i tjenesteleveransen til en annen tilbyder. Bruksbegrensningstiltak kan videre innebære nektelse av tilknytning. Oftest skjer bruksbegrensning som følge av betalingsmislighold eller uenighet om kontraktsforhold.

Etter gjeldende rett må tilbydere som ønsker å iverksette bruksbegrensninger innhente tillatelse fra ekommyndigheten etter § 2-5 syvende ledd. For at myndigheten skal fatte vedtak om tillatelse til bruksbegrensning etter § 2-5 syvende ledd må et slikt tiltak anses nødvendig og forholdsmessig. I vedtak som gir tillatelse til bruksbegrensning vil det normalt bli stilt krav om varsling av sluttbrukere som blir berørt og at varselet skal gi sluttbrukerne oppfordring og tid til å områ seg for å kunne foreta et eventuelt tilbyderbytte. For at en sak skal anses som en bruksbegrensningssak slik at myndighetens samtykke er nødvendig, kreves det normalt at det foreligger avtale mellom partene og at det kan dokumenteres at denne er misligholdt.

Bestemmelsen begrenser ikke tilbyders adgang til å innføre bruksbegrensninger for eksempel ved betalingsmislighold der sluttbruker misligholder sine privatrettslige kontraktsforpliktelser. I slike tilfeller vil tilbyder kunne gjennomføre bruksbegrensninger uten først å innhente særskilt tillatelse fra ekommyndigheten.

7.3.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Gjeldende § 2-5 syvende ledd er en videreføring av tilsvarende regel i den tidligere teleloven. Bestemmelsen ble inntatt i regelverket i overgangen fra monopol til konkurranse for å bidra til at nye tilbydere ikke ble hindret fra å få tilgang til nettet, dersom det oppsto konflikt om betaling mellom eier av nett og tilbyder som leide nettilgang. Dette var viktig i oppbyggingen av konkurransen i ekommarkedet. I dagens ekomarked med langt flere tilbydere er det ikke lenger samme behov for en forhåndstillatelse før iverksettelse av bruksbegrensning.

7.3.3 Høringsnotatets forslag

Departementet foreslår opphevelse av plikten etter ekomloven § 2-5 til å innhente forhåndstillatelse fra Post- og teletilsynet ved bruksbegrensning som ønskes gjennomført som følge av betalingsmislighold mellom tilbydere. En slik oppheving vil også føre til at prosessen med forhåndsgodkjenning før frakobling ikke lenger kan misbrukes som en metode for å oppnå forlenget kreditt. Frakoblinger og andre bruksbegrensninger mellom tilbydere skal fortsatt varsles til Post- og teletilsynet. Foretas bruksbegrensningen overfor en sluttbruker, gjelder det ingen varslingsplikt overfor myndigheten. Slike tilfeller følger de alminnelige reglene om pengekrav. Det foreslås også enkelte andre endringer og presiseringer i varslingsplikten ved bruksbegrensning.

7.3.4 Høringsinstansenes syn

En rekke høringsinstanser støtter forslaget til nytt femte ledd i § 2-5 om at bruksbegrensning som følge av betalingsmislighold ikke trenger myndighetens tillatelse.

Tele2 uttaler:

«Tele2 er positive til endringen som innebærer bruksbegrensninger som følge av betalingsmislighold ikke lenger krever tillatelse fra myndighetene.»

Forbrukerombudet uttaler:

«Jeg deler departementets vurdering av at en tilbyder som ønsker å innføre en bruksbegrensning på grunnlag av betalingsmislighold ikke skal måtte innhente myndighetens tillatelse. Det samme gjelder der tilbyder leverer tilgang til ekomnett og -tjeneste til et kursbo.»

Når det gjelder forslaget til nytt § 2-5 syvende ledd støtter flere høringsinstanser forslaget om nye regler for varsling av tilbydere og sluttbrukere om bruksbegrensninger.

Post- og teletilsynet uttaler:

«PT støtter departementets forslag om nye regler for varsling av tilbydere og sluttbrukere om bruksbegrensninger. Tilsynet mener at den foreslåtte bestemmelsen (...) tydeliggjør at myndigheten i særlige tilfeller kan varsle berørte parter, er hensiktsmessig og nødvendig.»

Forbrukerrådet uttaler:

«En bruksbegrensning kan ha store konsekvenser for mange forbrukere, og Forbrukerrådet har erfart at selv om det er krav om varsling av sluttbruker i gjeldende regelverk, har de ikke alltid blitt overholdt i alle bruksbegrensnings-tilfeller. Eksempelvis varslet ikke Barablu om at Telenor ville foreta bruksbegrensning, og det var til slutt Post- og teletilsynet som gjorde det to dager før den planlagte stengning.»

Forbrukerombudet sier:

«Jeg stiller meg videre positiv til at plikten til å varsle berørte sluttbrukere ikke bare gjelder for den tilbyder som vil utføre bruksbegrensningen, men også for den tilbyder som utsettes for bruksbegrensningen. Det er også en forbedring fra nåværende regelverk at Post- og teletilsynet gis mulighet til å varsle sluttbrukerne.»

Network Norway er i prinsippet enig i de fleste endringene som foreslås i ekomloven § 2-5 femte til syvende ledd, men uttaler følgende:

«Dersom Lovutkastet gjennomføres vil det ikke være hjemmel i loven for bruksbegrensning for andre brudd på kundeavtalen enn betalingsmislighold. (...) Etter Network Norways oppfatning vil frakobling av tjenester som er omfattet av tilgangsforsiktelser som er vedtatt med hjemmel i ekomlovens § 4-1 jf. § 3-4 kunne få betydning for konkurransen. Tilgangstjenester som pålegges tilbyder med sterk markedsstilling er pålagt nettopp for å fremme konkurransen og derigjennom fremme ekomlovens formål.

[...]

Det følger av Lovutkastets syvende ledd, tredje setning, at tilbyder som omfattes av varslet bruksbegrensning skal varsle berørte *tilbydere og sluttbrukere*. Network Norway mener at varslingsplikten kun skal gjelde for kunder (brukere) som tilbyderen har avtale med og at tilbyderen som krever bruksbegrensning ikke skal ha plikt til å varsle sluttbrukere hos en annen tilbyder når sistnevnte tilbyder er gjenstand for bruksbegrensning. Begrensningen i ordlyden «såfremt det er mulig» i annen setning gir ikke en presis nok avgrensning fordi det kan hevdes at det alltid vil være mulig for en grossisttilbylder å sende ut pressemelding eller på annen måte varsle den berørte tilbyderens sluttbruker.»

7.3.5 Departementets vurdering

Formålet med ekomlovens § 2-5 er å sikre kontinuitet i brukers elektroniske kommunikasjon. Bestemmelsen regulerer tilbyders adgang til å gjennomføre bruksbegrensninger i ekomnett og -tjenester.

Forslag til nytt femte ledd er begrunnet i at det ikke skal være ekommyndighetens oppgave å vurdere hvorvidt det foreligger betalingsmislighold mellom to tilbydere. Gjeldende bestemmelse har gitt misligholdende tilbyder en mulighet til å opprettholde leveransen på annen tilbyders regning og risiko inntil myndigheten har tatt stilling til spørsmålet om bruksbegrensning. Som flere av høringsinstansene peker på har denne form for bruksbegrensning i gjeldende rett også fått karakter av å gi misligholdende tilbyder et kraftig incitament til først å betale utestående krav etter at myndigheten samtykker i bruksbegrensning. Dette er langt fra formålet med bestemmelsen. Forslaget er videre begrunnet i at det ikke lenger foreligger det samme kontrollbehovet som før når det gjelder bruksbegrensning grunnet betalingsmislighold mellom tilbydere. Bestemmelsen slik den er utformet i gjeldende rett er knyttet til de spesielle utfordringene i overgangen fra monopol til konkurranse i ekommarkedet. Forhold som omhandler vesentlig mislighold mellom tilbydere bør nå vurderes som et privatrettslig spørsmål og avgjøres ut fra alminnelige kontraktsrettslige regler og prinsipper. Bruksbegrensning ved betalingsmislighold bør således heretter som hovedregel behandles likt, uavhengig av om stengningen retter seg mot en sluttbruker eller mot en ekomtilbyder, med den forskjell at det vil inntre en plikt til å varsle myndigheten når bruksbegrensningen retter seg mot en annen tilbyder. Dette støttes også av et stort flertall av høringsinstansene. Den foreslåtte endringen vil også innebære at tilbyder som leverer tilgang til ekomnett og -tjenester til et konkursbo ikke trenger å søke om tillatelse til bruksbegrensning før stengningen kan gjennomføres. Etter loven § 2-11 fjerde ledd kan imidlertid myndigheten pålegge konkursboet videre drift dersom viktige samfunnsinteresser vil kunne bli skadelidende som følge av konkursåpningen.

Departementet er enig med Network Norway i at det vil være uheldig å oppheve gjeldende bestemmelse i syvende ledd med krav om tillatelse fra myndigheten ved bruksbegrensning i andre tilfeller. Det kan tenkes situasjoner hvor ekomtilbyder ønsker å stenge tilgang til annen tilbyder på annet grunnlag enn betalingsmislighold, hvor det vil være nødvendig med tillatelse fra

myndigheten for i tilstrekkelig grad å kunne sikre konkurranse- og sluttbrukerhensyn. Dette gjelder spesielt i forhold til tilbyder med sterk markedsstilling. Eksempler på slik bruksbegrensning kan være nektelse av tilknytning til ekomnett og -tjenester, avbrytelse, stenging eller annen funksjonell begrensning i bruken av ekomnett eller -tjenester. Gjeldende rett videreføres således for bruksbegrensninger i andre tilfeller enn betalingsmislighold i nytt sjettedde.

Når det gjelder forslaget til syvende ledd innebærer endringene i første punktum ingen realitetsendringer i forhold til gjeldende rett. Tilbyder vil fortsatt ha en plikt til å varsle myndigheten straks denne får kunnskap om at det vil bli foretatt en bruksbegrensning. Plikten retter seg i første rekke mot tilbyder som ønsker å foreta bruksbegrensningen, men gjelder også tilbyder bruksbegrensningen er rettet mot. Annet punktum kodifiserer og tydeliggjør tidsfristen for varsel tilbydere i mellom ved bruksbegrensning som følge av betalingsmislighold. I gjeldende rett er denne fristen avledet av § 2-4 annet ledd som gir regler for tilbyders varslingsplikt ovenfor egne sluttbrukere. Tidspunktet for når plikten inntreer for å varsle egne sluttbrukere hos tilbyder bruksbegrensningen rettes mot, gjøres klarere gjennom denne endringen sammen med endringen i tredje punktum. Med begrepet «straks» i tredje punktum forstås at varslingsplikten inntreer på det tidspunkt tilbyder har fått kunnskap om at det vil bli foretatt en bruksbegrensning. Forbrukerombudets syn om at det bør gjøres klarere fra hvilket tidspunkt sluttbruker skal varsles deles av departementet og foreslås ivaretatt med denne endringen.

Network Norway har pekt på at varslingsplikten kun bør gjelde for egne kunder (brukere) som tilbyderen har avtale med, og at tilbyderen som krever bruksbegrensning ikke bør ha plikt til å varsle sluttbrukere hos en annen tilbyder når sistnevnte tilbyder er gjenstand for bruksbegrensning. Det er gjeldende rett at varslingsplikt overfor sluttbrukere hos tilbyder bruksbegrensningen er rettet mot også gjelder for tilbyder som ønsker bruksbegrensningen. Departementet ser at tilbydere i betalingsmisligholdstilfeller ofte vil ha motstridende interesser, og at det i praksis ofte vil være vanskelig å fastslå både innholdet i plikten og tidspunktet for når plikten til å varsle sluttbruker inntreffer. Gjennom de foreslåtte endringene i syvende ledd gjøres regelen klarere med hensyn til plikten til å varsle egne sluttbrukere og tidspunkt dette skal skje på. I tillegg tydeliggjøres relevante tilbyders plikt til å varsle myndigheten ved planer om frakobling og annen bruksbegrens-

ning og myndighetens kompetanse til selv å varsle berørte sluttbrukere dersom plikten ikke overholdes. Departementet ser således ikke lenger behov for å opprettholde plikten til å varsle andre tilbydere sluttbrukere i bruksbegrensningssaker, og foreslår at dette punktum tas ut.

Myndighetens kompetanse til å varsle berørte sluttbrukere foreslås presisert for de tilfeller hvor tilbyder ikke varsler sine eller berørte sluttbrukere innenfor fristene på en klar og tilstrekkelig måte. Slikt varsel kan for eksempel gjennomføres ved bruk av massemedia, eller på annen egnet måte for å nå de berørte sluttbrukere med informasjon.

7.4 Begrensning i sluttbrukers tilgang til nett og tjenester

Ved endringene i EUs ekompakke ble det inngående diskutert om det skulle vedtas regler som begrenser brukerens tilgang til Internett når brukeren misbruker nettilgangen til å foreta ulovlige handlinger (særlig ulovlig fildeling mv.). Drøftelsene resulterte i en ny artikkel 1.3a i rammedirektivet om hvilke begrensninger det er anledning til å gjøre i brukers tilgang til elektronisk kommunikasjon. I høringsnotatet ble høringsinstansene rådspurt om det er behov for en bestemmelse i ekomloven som gjennomfører artikkel 1.3a. Departementet foreslår på bakgrunn av høringsinnspillene å ikke fremme forslag til lovendring på dette punkt. Av hensyn til den oppmerksomhet som har vært rundt spørsmålet, blir det i det følgende likevel redegjort for saken.

Rammedirektivet artikkel 1.3a henviser til Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og presiserer at fysiske personers grunnleggende rettigheter og frihetsrettigheter skal overholdes hvis det foretas begrensninger i tilgangen til elektroniske kommunikasjonstjenester. Stenging eller nekting av tilgang eller bruk kan ikke skje uten en forutgående, uavhengig og rettferdig prosedyre, der alle parter er gitt anledning til å bli hørt. Direktivet regulerer ikke adgangen til å blokkere nettsted, og vil ikke avskjære adgangen til å blokkere nettsider med åpenbart ulovlig innhold. Dette medfører at den nasjonale ordning som etablerer barnepornofilter i Norge faller utenfor reguleringen i artikkel 1.3a.

I høringsutkastet ble det vist til at en lovfesting av hva som skal legges til grunn ved begrensning av tilgang og bruk av nett og tjenester vil kunne klargjøre sluttbrukers rettigheter, og omfanget av tilbyders plikt til å medvirke til utøvelse av begrensninger i sluttbrukers tilgang til Internett.

Det ble i høringsnotatet skissert en ny bestemmelse for dette formål (ny § 2-5a). Den foreslåtte bestemmelsen innebar at sluttbrukers tilgang til og bruk av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste bare skulle kunne begrenses etter forutgående rettskraftig domstolsavgjørelse. Videre redegjorde departementet i høringsnotatet for at generelle rettsikkerhetskrav til forutgående, uavhengige og rettferdige prosedyrer som følger av konvensjonen allerede er inntatt i det norske retts-systemet, og må anses å gjelde også ved tilgang til elektroniske kommunikasjonsnett- og tjenester. Det ble vist til at menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30 som gjennomfører EMK blant annet innebærer at regler som begrenser sluttbrukers tilgang til eller bruk av elektroniske kommunikasjonsnett eller -tjenester i ethvert tilfelle må være i overensstemmelse med kravene som er nedfelt i konvensjonen. Det fremgikk videre av høringsnotatet at tilbyderne ikke skal ilegges en plikt til å overvåke ulovlig fildeling på nettet, og dermed ikke vil ha en plikt til å iverksette stenging. Departementet bad spesielt om høringsinstansenes syn på slik lovfesting i ekomloven.

Flere høringsinstanser ga uttrykk for at det vil være særdeles uheldig å pålegge tilbyderne en plikt til å stenge for sluttbrukers tilgang til nettet ved tilbyders konstatering av handlinger knyttet til ulovlig fildelingsvirksomhet. En rekke høringsinstanser har pekt på at Den europeiske menneskerettskonvensjonen som er inntatt i norsk rett gir de rettssikkerhetsgarantier som er påkrevd i artikkel 1.3a. Flere høringsinstanser, herunder *Post- og teletilsynet*, *IKT-Norge*, *Telenor* og *NetCom* mener at en særlig regulering ikke er nødvendig, og at forslag til ny § 2-5a bør utgå. Det ble dessuten pekt på at ordlyden i departementets forslag er så vid at den også vil omfatte stenging eller andre bruksbegrensninger som tilbydere ønsker gjennomført ved eventuelle avtalebrudd.

Selv om noen høringsinstanser mente at forslaget bør nedfelles i ekomloven, støtter departementet etter en nærmere vurdering majoriteten av høringsinstansenes syn om at forslaget til § 2-5a er overflødig. Departementet mener at norsk rett gir de rettssikkerhetsgarantier om tilgang som artikkel 1.3a annet ledd i rammedirektivet forutsetter. Internasjonale forpliktelser fører til at brukers tilgang til nett- og tjenester ikke kan begrenses i annen lovgivning uten at grunnleggende rettsprinsipper om en uavhengig, forutgående og rettferdig prosedyre er ivaretatt. Departementet fremmer derfor ikke forslag om en bestemmelse om begrensning i tilgang.

Departementet kan for øvrig ikke se at det vil være i strid med hensynene bak artikkel 1.3a at tilbyder iverksetter begrensninger ved brudd på

kundeavtaler, for eksempel ved betalingsmislighold.

8 Leveringsplikt og forbrukerforhold

8.1 Kort om lovforslaget

Lovforslaget tar sikte på å konsolidere og styrke forbrukernes rettigheter ved bruk av elektronisk kommunikasjon. For leveringspliktig tilbyder foreslås det å pålegge en plikt til å varsle myndighetene dersom de vil selge ut vesentlige deler av sitt aksessnett, jf. kapittel 8.2. Videre foreslås det å justere rammebetingelsene for leveringsvilkår mellom tilbyder og forbruker ved at det inntas grenser for hvor lang bindingstid som kan avtales, jf. kapittel 8.3. Det foreslås å innta en bestemmelse slik at plikten til å tilby betalingstelefoner også skal omfatte andre tilgangspunkter for offentlig telefonjeneste, jf. kapittel 8.4. Selv om det nå presiseres i EUs regelverk at bredbånd kan inngå i USO-forpliktelsene, og under visse forutsetninger eventuelt finansieres av et USO-fond foreslår departementet ingen endringer i ekomloven om bredbånd og internetttilgang i de leveringspliktige tjenestene. Bakgrunnen for dette er at i Norge har så godt som alle husstander tilgang til bredbåndskommunikasjon allerede, jf. kapittel 4.1.

Det foreslås også en ny bestemmelse som skal gi hjemmel for å fastsette forskrifter om hemmelig nummer, jf. kapittel 8.5.

Videre foreslås en endring som skal sikre at sluttbruker kan foreta anrop til nødetatens nødmeldingstjeneste fra alle tilbydere som tilbyr en elektronisk kommunikasjonstjeneste som gjør det mulig å anrope vanlige telefonnummer, og ikke bare fra den tradisjonelle telefontjenesten, jf. kapittel 8.6.

I kapittel 8.7 drøftes USO-direktivets artikkel 7 og ny 23a om styrking av funksjonshemmedes rett til tilrettelagte ekomtjenester, men uten at det foreslås endringer i gjeldende regelverk på det nåværende tidspunkt.

Departementet viser videre til Post- og teletilsynets spørreundersøkelse i 2011 om brukernes opplevelse av eksisterende ekomtjenester og deres behov for nye tjenestetilbud, den såkalte individundersøkelsen. Del 2 av denne undersøkelsen omfatter bruk av telefoni og Internett blant døve, hørselshemmede, blinde og svaksynte. De foreløpige resultatene fra den sistnevnte undersøkelsen indikerer blant annet en del manglende kunnskap om

tilbudet, og en aldersmessig forskjell i anvendelsen av ulike ekomtjenester. Datamaterialet vil bli analysert videre. På bakgrunn av denne analysen vil det bli vurdert om det bør gjøres ytterligere endringer i gjeldende regelverk.

8.2 Varsel om avhending av aksessnett

8.2.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Leveringspliktige tjenester og spesielle samfunnsplagte oppgaver reguleres i ekomloven kapittel 5, i ekomforskriften kapittel 5 og i avtalen om levering av samfunnsplagte tjenester mellom departementet og Telenor (USO-avtalen). Avtalen omfatter blant annet tilgang til offentlig telefontjeneste og digitalt elektronisk kommunikasjonsnett over hele landet, offentlige betalingstelefoner, nummeropplysningstjeneste, elektronisk telefonkatalog, særlige tjenester til funksjonshemmede og andre brukere med spesielle behov, og oversikt og kontroll med sluttbrukers utgifter mv.

Det er ingen regel verken i ekomregelverket eller i USO-avtalen i dag som pålegger leveringspliktig tilbyder plikt til å varsle myndighetene dersom de vil selge ut vesentlige deler av sitt aksessnett, utover en varslingsplikt på 9 måneder dersom Telenor velger å si opp avtalen.

8.2.2 Bakgrunnen for lovforslaget

EUs regelverk på området er nedfelt i USO-direktivet som regulerer brukernes tilgang til samfunnspliktige tjenester på området for elektronisk kommunikasjon. Ved EUs endring av ekompakken var det et sentralt formål å bedre forbrukernes rettigheter ved bruk av elektronisk kommunikasjon.

USO-direktivet artikkel 8.3 innfører en plikt for tilbyder med leveringsplikt til å varsle myndighetene dersom de vil selge ut vesentlige deler av sitt aksessnett.

Bakgrunnen for forslaget om å innføre varslingsplikt ved avhending av hele eller vesentlige deler av aksessnettet er hensynet til å opprettholde tilbudet av leveringspliktige tjenester. Gjennom varslingen kan myndigheten ta stilling til hvordan

en eventuell endring vil påvirke de landsdekkende tjenestene og hvordan tjenestene kan sikres.

8.2.3 Høringsnotatets forslag

Departementet foreslo på bakgrunn av USO-direktivets artikkel 8.3 å innføre en *ny § 5-4* om varslingsplikt i ekomloven. Hensynet bak forslaget er å sikre forutberegnelighet for brukere og andre tilbydere som samarbeider eller benytter aksessnett eid av tilbyder med leveringsplikt.

8.2.4 Høringsinstansenes syn

Telenor har i sin merknad til den foreslåtte nye varslingsregelen i ekomloven § 5-4 lagt til grunn at informasjonsplikten kun inntre dersom vesentlige deler av aksessnett planlegges avhendet.

8.2.5 Departementets vurdering

Det fremgår av forslaget at varslingsplikten kun skal inntre dersom det planlegges at vesentlige deler av aksessettet skal avhendes. Hva som i det enkelte tilfelle skal anses å utgjøre «en vesentlig del» vil være gjenstand for en individuell vurdering hos tilbyder. Hensynet bak bestemmelsen er å beskytte brukerne dersom en slik avhendelse vil medføre at de helt eller delvis vil miste tjenesten, eller få et vesentlig dårligere tilbud som følge av avhendelsen. Det legges derfor til grunn at tilbyder skal varsle myndigheten, dersom tilbyder i sin vurdering anser at det kan oppstå tvil om virkningen for brukerne. Ved innføring av en regel om varslingsplikt vil myndigheten få anledning til å gjennomføre en selvstendig vurdering av omfanget og virkningen av den varslede avhendelsen med sikte på å innføre tiltak for å ivareta tilbudet av leveringspliktige tjenester over hele landet. Slike tiltak kan være å gi selskapet som får råderett over aksessettet samme forpliktelser til å levere samfunnspålagte tjenester som selskapet som avhender aksessettet. Avhendelsen kan også føre til endringer i utpekingen av tilbyder med sterk markedsstilling og i virkemiddelbruken.

Det foreslås på ovennevnte bakgrunn en regel om varsling i ekomloven *ny § 5-4*.

8.3 Bindingstid ved inngåelse av avtaler

8.3.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Gjeldende lov har ingen regler om bindingstid for avtaler mellom tilbyder og sluttbruker.

Ekomloven § 2-4 annet ledd om leveringsvilkår gir imidlertid regler om varsling om endring av avtale både for varsling fra tilbyder til sluttbruker og fra tilbyder til annen tilbyder. Det innebærer at endring eller stenging av tilgang til nett eller tjeneste tidligst kan skje én måned etter at det er varslet om endring eller opphør.

8.3.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Det fremgår av USO-direktivet artikkel 30.5 at myndigheten skal sikre at det finnes begrensninger for mulig bindingstid for avtaler som inngås mellom tilbyder og sluttbruker. Direktivteksten skiller mellom forbruker og sluttbruker. Hoveddelen av direktivbestemmelsen om bindingstid gjelder kun i avtaler mellom tilbydere og forbrukere og er ment å styrke forbrukerinteresser. Hensynet bak reguleringen av bindingstid skyldes i all hovedsak den innelåsende effekten lang bindingstid innebærer for forbrukerne fordi de forhindres fra å nyttiggjøre seg av andre tilbud i markedet. Den innelåsende effekten kan også bestå i at forbrukerne binder seg til en bestemt teknologi til tross for at ønsker og behov kan være vanskelige å forutse på avtaletidspunktet, særlig når det gjelder varer og tjenester av teknologisk art. Lang bindingstid kan i tillegg virke som en hindring for effektiv konkurranse i markedet.

I henhold til direktivteksten skal avtale mellom tilbyder og forbruker ikke være bindende for en lengre periode enn 24 måneder. Det foreslås videre i direktivet at tilbydere også skal ha plikt til å tilby avtaler til alle sluttbrukere som har en maksimal varighet på 12 måneder.

8.3.3 Høringsnotatets forslag

Gjeldende § 2-4 *annet ledd* ble foreslått endret slik at reglene om varsling for tilbydere om endring av avtale bare skal gjelde overfor sluttbrukere, og ikke mellom tilbydere. Tilbydere seg imellom vil dermed stå fritt til å avtale hvor lang tid i forveien det må varsles før en endring iverksettes. For at tilbyders varslingsplikt overfor sluttbruker skal kunne overholdes må imidlertid i praksis fristen mellom tilbyderne være lenger enn lovens minstekrav på en måned som gjelder i disse tilfellene.

Forslaget til *ny § 2-4 fjerde ledd* var ment å gjennomføre USO-direktivet artikkel 30.5, og ville innebære begrensninger for mulig bindingstid for avtaler som inngås mellom tilbyder og sluttbruker. Departementet foreslo at avtaler mellom tilbyder og sluttbruker maksimalt skulle være på 12 måneder. Departementet bad særlig om hørings-

instansenes syn på forslaget om at bindingstiden skulle gjøres gjeldende for alle «sluttbrukere» i stedet for alle «forbrukere».

Bakgrunnen for høringsnotatets forslag er den eksisterende ordningen som Forbrukerombudet har utarbeidet sammen med bransjen om en maksimal bindingstid på 12 måneder. Departementet vurderte det slik før høringen at bransjen og Forbrukerombudet har kommet frem til en balansert ordning som tilgodeser flere viktige hensyn, herunder hensynet til forbrukerbeskyttelse, konkurransen i markedet og teknisk innovasjon. Departementet viste i høringsutkastet til at forslaget var vidtfavnende og omfatter mer enn bindingstid for håndsett, og bad særlig om høringsinstansenes merknader til forslag om bindingstid.

8.3.4 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser har uttalt seg om forslaget til endring av bestemmelsene om bindingstid i § 2-4, og den langt overveiende del av disse høringsinstansene ber om at bestemmelsen endres slik at den ikke skal regulere forholdet tilbyderne imellom. En overveiende del av høringsinstansene er skeptiske til å la bestemmelsen gjelde også i forhold mellom tilbydere og sluttbrukere som er bedriftskunder. Blant andre har *Telenor* og *Network Norway* pekt på at artikkel 30.5 i USO-direktivet om bindingstid retter seg mot «consumers», mens endringsforslaget til ny § 2-4 anvender det videre begrepet «sluttbruker» som tilsvarende «end-user». Telenor mener at det bør komme tydelig frem av både § 2-4 i loven og § 1-8 i ekomforskriften at bestemmelsene retter seg mot forbrukeravtaler. Videre viser Telenor til at bestemmelsen eventuelt også kan gjelde for avtaler med mindre bedrifter som etterspør avtaler med forbrukervilkår, alternativt at definisjonen av «sluttbruker» tilpasses for bedre å reflektere EU-reglene.

En rekke høringsinstanser har kommentert forslaget i tredje ledd om at maksimal bindingstid settes til 12 måneder. *Forbrukerombudet* er fornøyd med forslaget om å lovfeste et krav om maksimal bindingstid på 12 måneder, men viser samtidig til at en rekke forbrukeravtaler ikke legitimerer bindingstid, og at avtale om bindingstid bare bør aksepteres i forbindelse med særlige typer av avtaler.

Forbrukerombudet uttaler:

«For at bindingstid skal aksepteres, er det min vurdering at forbrukeren må gis en fordel som kompenserer for den ulempen bindingstiden

representerer. Slike fordeler må etter mitt syn bestå i en subsidiering av hardware eller reelle etableringskostnader. Slike situasjoner har den næringsdrivende et legitimt behov for vilkår om bindingstid, samtidig som forbrukeren ved avtaleinngåelsen har blitt gitt en fordel som kompenserer for den ulempen bindingstiden representerer.

[...]

Jeg vil derfor oppfordre Samferdselsdepartementet til å innta en presisering i bestemmelsen som viser at det kun er subsidiering av hardware eller reelle etableringskostnader som kan begrunne bindingstid, slik at øvrige økonomiske fordeler i form av prisavslag, ikke kan anses som legitime grunner for bruk av bindingstid.»

Etter en avveid vurdering er *NITO* enig i å lovfeste en bindingstid på 12 måneder.

Den langt overveiende del av høringsinstansene er imidlertid skeptiske til en lovfesting av 12 månedersregelen som har utviklet seg på bakgrunn av en avtale mellom bransjen og forbrukermyndighetene. *Post- og teletilsynet* er kritisk til tredje ledd, hvor det foreslås en bestemmelse om bindingstid som skal gjelde alle sluttbrukere. Også *Telenor*, *NetCom* og *IKT-Norge* er imot å regulere bindingstid i lovverket strengere enn hva EU-reguleringen krever. Både *IKT-Norge* og *NetCom* peker på at bindingstid bør være et resultat av blant annet teknologi og markedsutvikling, og mener at dersom bindingstid skal reguleres i ekomloven bør den settes til 24 måneder. Under alle omstendigheter bør ikke bedrifter omfattes av bindingstidsbestemmelsen.

Kabel Norge viser til at en lovfesting av 12 månedersregelen ikke nødvendigvis vil være i alle sluttbrukeres interesse og peker særlig på borettslag. *Kabel Norge* skriver i sin høringsuttalelse:

«Kabel Norge viser først til at bruken av begrepet sluttbruker i denne sammenheng skaper uklarhet, idet bestemmelsen er ment å styrke forbrukernes interesser. Det kan ikke være hensikten å regulere bindingstid i de tilfeller kunden er eller må anses å være en næringsdrivende. En slik mulig endring er heller ikke konsekvensutredet i høringsnotatet. Ordlyden i ekomloven § 2-4 tredje ledd må derfor ta hensyn til dette, i samsvar med ordlyden i direktivet. Generelt mener Kabel Norge at reglene om bindingstid for forbrukere bør være dynamiske, og at det derfor ikke bør lovfestes noen

faste grenser. Vi mener den gjeldende bransjeavtalen reflekterer behovet for at tilpasninger kan være nødvendige over tid. Når departementet betoner at bransjen har utviklet avtaler med Forbrukerombudet om en maksimal bindingstid på 12 måneder, må det sies at denne begrensningen først og fremst gir et uttrykk for Forbrukerombudets oppfatning av Markedsføringslovens bestemmelser. På den annen side fastsetter bestemmelsen i USO-direktivet en maksimal bindingstid på 24 måneder. Når direktivet åpner for 24 måneders bindingstid, må en eventuell regulering i Norge følge direktivet på dette punktet. Ved inngåelsen av bransjeavtalen for internettaksess ble det presisert fra Forbrukerombudets side at den øvre grensen på 12 måneders bindingstid ikke skulle gjelde for kollektivavtaler, dvs. typisk i forhold til borettslag. Dette fremgår klart av en kommunikasjon fra Forbrukerombud Bjørn Erik Thon i oktober 2009, til de tilbyderne som deltok i forhandlingene om bransjeavtalen.»

Forbrukerombudet er også opptatt av sammenhengen mellom bindingstid og operatørlås, og uttaler blant annet følgende om operatørlås:

«Etter min vurdering tilslører operatørlås prisen, fordi de totale brukskostnadene ikke vil fremgå av markedsføringen. Jeg foreslår derfor at departementet vurderer å innta et forbud mot å benytte operatørlås ved salg av mobiltelefoner i Norge.

[...]

Dersom Samferdselsdepartementet ikke forbyr operatørlås, vil jeg oppfordre departementet til å pålegge tilbyderne å sørge for en teknisk løsning hvor operatørlåsen faller bort automatisk ved utløpet av bindingstiden. Dette vil kunne føre til økt mobilitet i markedet, og det vil definitivt bli enklere for forbrukeren å bytte tilbyder.»

8.3.5 Departementets vurdering

Flere høringsinstanser har pekt på at forslaget til bestemmelsen om bindingstid i høringsutkastet § 2-4 tredje ledd synes å favne for vidt fordi den også omfatter bedriftsmarkedet. Departementet har blitt informert om at gjeldende praksis i bedriftsmarkedet er en bindingstid på 18 måneder ved kjøp av subsidierte telefoner og at også andre typer bedriftsavtaler opererer med lange bindingstider, spesielt i tilfeller der tjenesteleveran-

sen er omfattende og komplisert. I praksis etter spør bedrifter i mange tilfeller leveranser med flere års varighet. Departementet slutter seg til synspunktene om at det neppe er hensiktsmessig at regelverket skal være til hinder for at slike avtaler inngås mellom likeverdige og profesjonelle parter. Det foreslås derfor at bestemmelsen skal kunne fravikes utenfor forbrukerforhold, jf. forslag til nytt femte ledd.

Når det gjelder forslaget i § 2-4 tredje ledd knyttet til hevingsrett mener departementet at det på generelt grunnlag følger av alminnelige avtalerettslige prinsipper at en avtale som ikke er underlagt bindingstid, til enhver tid kan sies opp med iakttagelse av vanlig oppsigelsesfrist. I de tilfeller der avtalevilkårene endres bør imidlertid sluttbrukeren kunne si opp avtalen med virkning fra tidspunktet endringen trer i kraft. Det følger også av USO-direktivet artikkel 20.2 som fastslår at sluttbruker skal kunne heve avtalen dersom tilbyder endrer kontraktvilkårene. Departementet foreslår derfor at hevingsretten i gjeldende § 2-4 annet ledd annet punktum videreføres i tredje ledd for sluttbrukeres del. Begrepet «bruker» foreslås endret til «sluttbruker». Dette innebærer at bestemmelsen nå kun skal regulere forhold mellom tilbydere og sluttbrukere, og ikke forholdet mellom tilbydere. Denne endringen er i tråd med direktivbestemmelsen. Det foreslås også at hevingsretten får virkning fra det tidspunktet endringen trer i kraft, og ikke med umiddelbar virkning slik bestemmelsen lyder i dag. Departementet anser sluttbrukernes rettigheter som tilstrekkelig ivaretatt ved at hevingsretten får virkning fra det tidspunktet endringene trer i kraft. Å gi hevingsretten virkning fra dette tidspunkt kan gi tilbydere et incitament til å varsle sine sluttbrukere om endringer i avtalevilkårene på et tidligere tidspunkt enn i dag.

I tilfelle hvor en abonnementsavtale er inngått med bindingstid og tilbyder endrer vilkårene i avtalen til ugunst for sluttbruker, vil sluttbruker kunne avvike sitt abonnementsforhold med virkning for fremtiden uten å måtte betale noen form for gebyr. Dette gjelder både gebyr av pønalt karakter og gebyr som tar sikte på å kompensere for utgifter eller inntektstap som følge av avviklingen av avtalen. Det samme gjelder gebyrer som er avtalt på forhånd, dersom disse skal fylle ovennevnte funksjon. Dette gjelder også for sluttbrukers forpliktelser knyttet til finansiering av utstyr som skjer i tilknytning til kjøp av abonnement. Myndigheten kan ved enkeltvedtak avgjøre om en endring er til ugunst for sluttbruker. Departementet har vurdert den foreslåtte maksimale bindings-

tid i tredje ledd på 12 måneder på bakgrunn av høringsinnspillene. Departementet ser at det i en rekke avtaleforhold som gjelder sluttbrukere som ikke er forbrukere kan være uhensiktsmessig å opprettholde et ubetinget krav om maksimalt 12 måneders bindingstid. Det foreslås derfor å fjerne tredje og fjerde ledd utenfor forbrukerforhold i § 2-4 nytt femte ledd for å ivareta dette forholdet.

Når det gjelder bindingstidens lengde vises det til at en rekke forbrukerhensyn taler for å ha en regel som begrenser bindingstiden til maksimalt 12 måneder. Ved inngåelse av avtaler med bindingstid blir forbrukeren låst til en kontrakt over en lenger periode. Jo lenger bindingstid som tillates, desto lenger vil forbrukeren bli avskåret fra å nyttiggjøre seg andre, nye og bedre tilbud som finnes i markedet. Slik innelåsning vil også kunne medføre at forbrukeren blir forpliktet til å motta, og betale for, ytelser som han/hun av forskjellige grunner ikke ønsker. Det vises videre til at det foreligger bransjeavtaler mellom Forbrukerombudet og en rekke av de største tilbydere hvor det er enighet om at den maksimale bindingstiden i avtaler mellom tilbyder og forbrukere settes til 12 måneder. Avtalene skal være balanserte og ivaretar hensynet til både forbrukere og næringsdrivende.

En regel som tillater bindingstid i lenger enn 12 måneder vil kunne være til hinder for at forbrukere bytter fra en tilbyder til en annen. Det må antas at de tilbyderne med størst markedsandeler vil forlenge bindingstid på tilbud til forbruker dersom dette blir tillatt. En slik praksis vil kunne gjøre det vanskeligere for mindre tilbydere å ta ytterligere markedsandeler, samt hindre at nye aktører får tilgang til markedet. Dette problemet vil kunne bli større jo lenger bindingstid som tillates.

Flere høringsinstanser har imidlertid pekt på at å tillate lengre bindingstid enn 12 måneder kan stimulere tilbyderne til å utvikle nye og innovative tjenester til fordel for sluttbrukerne. En lengre bindingstid kan gjøre det mulig for tilbyderne å finansiere kostnadene forbundet med utvikling og produksjon av nye tjenester. Departementet mener at forbrukerhensyn og hensynet til et dynamisk ekommarked med gode muligheter for nyetableringer best ivaretas med en relativt kort bindingstid. Etter en avveining mener departementet at en hovedregel med en maksimal bindingstid på 12 måneder best ivaretar de sammensatte hensynene for innovasjon, forbrukerhensyn og et dynamisk marked. Etter departementets syn er det heller ikke nødvendigvis slik at det er negativt for utviklingen av nye og innovative tjenester at bindingstiden som en hovedregel begrenses til 12 i

stedet for 24 måneder. De etablerte tilbyderne vil uansett kunne benytte en bindingstid av en ikke uvesentlig lengde (12 måneder) for å ivareta sine investeringer for utvikling og innovasjon. Nye og eventuelt mindre tilbydere kan i tillegg ha vel så stor betydning for innovasjon. En bindingstid på 12 måneder ivaretar etter departementets syn balansen mellom innovasjon og markedsdynamikk bedre enn en bindingstid på 24 måneder. Departementet mener på bakgrunn av dette at hovedregelen bør være en bindingstid på maksimalt 12 måneder.

Departementet ser imidlertid at det i særlige tilfeller kan være i brukernes interesse å inngå avtale med en noe lengre bindingstid. Dette kan for eksempel gjelde avtaler mellom tilbydere og mindre boligsammenslutninger, eller for å få etablert infrastruktur for fremføring av tjenester som sluttbruker ønsker seg, men ikke har krav på. Departementet foreslår på denne bakgrunn en unntaksregel i fjerde ledd som åpner for at det i særlige tilfeller kan avtales en bindingstid på maksimalt 24 måneder.

I høringsutkastet lå det i § 2-4 fjerde ledd siste punktum et forslag om at tilbyder skal forpliktes til å tilby avtaler som automatisk bortfaller uten nærmere oppsigelse etter 12 måneder. Departementet har forståelse for de høringsinstansene som har gitt uttrykk for at det neppe vil være i de fleste sluttbrukernes interesse å inngå avtaler som uten nærmere varsel opphører etter 12 måneder. Det er imidlertid et krav etter USO-direktivet artikkel 30.5 at slik avtale tilbys. I nytt sjettede ledd foreslås derfor at tilbyder skal tilby en type abonnementsavtale med automatisk bortfall etter 12 måneder uten nærmere varsel. Det er imidlertid tilstrekkelig at tilbydere av offentlig telefonsjenerne i denne sammenheng kan tilby én abonnementsstype som bortfaller automatisk etter avtalt tid og med maksimalt 12 måneders varighet.

Når det gjelder operatørlås, viser departementet til at det fremgår av fortalen punkt 24 til artikkel 30.5 i USO-direktivet at bestemmelsene har til formål å hindre at det etableres hindringer for skifte av tilbyder. Kravene om maksimal bindingstid bør derfor ses i sammenheng med bruk av operatørlås på terminalutstyr. Operatørlås låser bruken av en mobiltelefonterminal til en bestemt tilbyder av elektronisk kommunikasjon. Operatørlås etableres som en del av kjøps- og abonnementsavtalen mellom sluttbruker og tilbyder, og i forbindelse med at sluttbruker får kjøpt mobiltelefonen til en subsidiert pris fra tilbyder. Subsidieringen kompenseres oftest ved at sluttbruker binder seg til et abonnement hos tilbyder og betaler

et månedlig bindingstillegg i avtaleperioden. Operatørlåste telefoner kan låses opp ved hjelp av en kode man får hos tilbyder. Etter bindingstidens utløp er denne koden gratis, og sluttbruker henvises til å taste inn riktig nøkkelkode slik at han kan fjerne låsen og bruke SIM-kort fra en annen tilbyder. Ordningen forutsetter både aktivitet fra sluttbrukers side og at sluttbruker har oversikt over bindingstidens utløp, sammen med en viss teknisk innsikt. I en del tilfeller bidrar denne ordningen til at innelåsningseffekten i mange tilfeller strekker seg ut over den avtalte bindingstiden.

Departementet har forståelse for *Forbrukerombudets* syn på operatørlås, men ønsker å være varsomme med å gripe inn i markedsdynamikken så lenge forbruker kan ta informerte valg mellom ulike abonnementsstyper med og uten bindinger. Et generelt forbud mot operatørlås kan i tillegg føre til mindre innovasjon og tjenesteutvikling fordi nye og forbedrede mobiltelefoner ikke får samme utbredelse som i dag.

Departementet er likevel enig med *Forbrukerombudet* i at operatørlås bør bortfalle ved bindingstidens utløp. Det er imidlertid teknisk vanskelig å få til et automatisk bortfall av operatørlås ved bindingstidens slutt. Det vil derfor kunne bli uforholdsmessig kostnadskrevenne å pålegge automatisk bortfall. Departementet foreslår derfor at det lovfestes at tilbyder pålegges uoppfordret å oppgi operatørlåskode til sluttbruker når bindingstiden utløper, slik at bruker selv kan låse opp mobiltelefonen.

8.4 Offentlige betalingstelefoner

8.4.1 Beskrivelse av gjeldende rett

I ekomloven § 5-1 første ledd nr. 2 fastslås at myndigheten kan inngå avtale eller ved pålegg utpeke en eller flere tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester for å sikre tilbudet av offentlige betalingstelefoner. Det vises også til omtalen av avtale om leveringspliktige tjenester med Telenor (USO-avtalen) fra 2004 ovenfor, hvor også plikt til å etablere og drifte offentlige betalingstelefoner er omfattet.

8.4.2 Bakgrunnen for lovforslaget

USO-direktivet artikkel 6 om den offentlige telefontjenesten innfører begrepet «tilgangspunkter for offentlig taletelefoni». På bakgrunn av at den tekniske utviklingen og utbredelsen av mobiltelefontjeneste har redusert bruken av telefonautomater, og fordi reguleringen legger opp til å være så

teknologinøytral som mulig, legger departementet til grunn at et slikt tilgangspunkt kan være tilgang til nettverk på offentlige steder ved hjelp av mobiltelefoner, datamaskiner eller lignende. Det er også flere eksempler på steder hvor det settes opp trådløse nett på offentlige plasser for å øke internetttilgangen for befolkningen.

8.4.3 Høringsnotatets forslag

Departementet foreslo i høringen å innta rettsgrunnlag i loven § 5-1 nr. 2 for myndigheten til å inngå avtale for å sikre tilbud om levering av tilgangspunkter for offentlig taletelefontjeneste, slik at avtale eventuelt kan inngås i fremtiden dersom det skulle vise seg å bli behov for dette. Departementet bad særlig om høringsinstansenes innspill til hvordan de vurderer behovet for offentlige betalingstelefoner og offentlige tilgangspunkter for Internett i tiden fremover.

8.4.4 Høringsinstansenes syn

Telenor viser til at behovet for betalingstelefoner er sterkt avtagende. Dersom andre tilgangspunkter for tilgang til offentlig telefontjeneste skulle være av stor interesse for brukerne, forventer *Telenor* at det utvikles kommersielle tilbud for dette markedet. *Telenor* henviser til den senere tids utbredelse av WLAN-løsninger i byer, kommunesentra, bensinstasjoner mv. og anser at dette understøtter deres syn. På denne bakgrunn støtter ikke *Telenor* forslaget om innføring av en slik bestemmelse.

8.4.5 Departementets vurdering

Departementet er enig med *Telenor* i at behovet for betalingstelefoner synes avtagende. Departementet vil likevel foreslå at det tas inn en hjemmel i loven som sikrer muligheten for å kunne utpeke eller inngå avtale med tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester dersom det skulle oppstå behov for å sikre tilgangspunkter til Internett og/eller offentlig taletelefontjeneste på flere offentlige steder over hele landet. Ekomloven § 5-1 nr. 2 foreslås derfor supplert med en slik bestemmelse.

8.5 Hemmelig nummer

8.5.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Tjenesten hemmelig nummer er i første rekke ment å være et tilbud til personer som har et

sterkt behov for anonymitet, for eksempel personer som har en offentlig utsatt posisjon eller som er offer for sjikane, og av den grunn har behov for den ekstra sikkerheten og beskyttelsen et hemmelig nummer gir. Retten til å få et hemmelig nummer er imidlertid etter gjeldende rett ikke begrenset til slike tilfeller, og det settes ingen krav til sluttbrukers begrunnelse for å få tilgang til denne tjenesten. Det forutsettes at hemmelig nummer ikke skal opplyses på forespørsel, eller finnes tilgjengelig i offentlig tilgjengelig opplysningstjeneste.

Tjenesten hemmelig nummer er ikke det samme som tjenesten skjult nummervisning. I tillegg til å være en egen tjeneste, inngår tjenesten skjult nummervisning som et obligatorisk element i tjenesten hemmelig nummer. Reglene om tjenestene hemmelig nummer og skjult nummervisning fremkommer av ekomforskriften. Etter § 6-2 fjerde ledd har sluttbruker etter anmodning rett til å få disponere hemmelig nummer. Etter tredje ledd kan sluttbruker reservere seg helt eller delvis mot at informasjon om egne nummer, navn og adresser utleveres til allmennheten. Skjult nummervisning innebærer at anropende nummer (A-nummer) ikke vises hos mottakende sluttbruker ved anrop (B-nummer). Tilbyder kan ta betalt for tjenesten hemmelig nummer, men kan ikke ta betalt for tjenesten skjult nummervisning.

8.5.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Gjeldende regulering av tjenesten hemmelig nummer gir liten veiledning både når det gjelder tilbydernes plikter og sluttbrukernes rettigheter. Det har i praksis vist seg å være behov for å definere hvilken beskyttelse et hemmelig nummer gir. Dette innebærer også en klargjøring av forskjellen mellom tjenesten hemmelig nummer og tjenesten skjult nummervisning (reservasjon mot nummervisning).

For å trygge forbrukerrettigheter og sikre forutberegnelighet tas det sikte på å nedfelle detaljerte regler om tjenesten hemmelig nummer i forskrift. Det foreslås tatt inn en forskriftshjemmel i loven i ny § 2-15 som skal sikre at de nye reglene er tilstrekkelig hjemlet i loven.

8.5.3 Høringsnotatets forslag

I høringsutkastet ble det foreslått en ny § 2-15 om tjenesten hemmelig nummer som gir myndigheten kompetanse til å fastsette regler i forskrift om denne tjenesten. I høring av endringer i ekomforskriften ble det foreslått at tilbyderne ikke lenger

skal ha en plikt til å tilby tjenesten hemmelig nummer. I utkastet ble det foreslått en ny bestemmelse om hemmelig nummer i § 6-6. Forslaget innebar at tjenesten hemmelig nummer skal bestå av visse obligatoriske elementer. Tilbydere som tilbyr sluttbruker tjenesten hemmelig nummer skal som minimum tilby full reservasjon mot utlevering til allmennheten, skjult nummervisning, informasjon om nummerets status til mottakende tilbyder ved tilbyderportering og særskilte krav til informasjon og entydig identifisering. Tjenesten kan også inneholde andre elementer, slik som skjult nummer på faktura, avgrensning av tilgang til abonnementsinformasjon i tilbyders organisasjon og annet.

8.5.4 Høringsinstansenes syn

Post- og teletilsynet støtter forslaget om å avvikle tjenesten hemmelig nummer som en pliktig tjeneste for alle tilbydere av elektronisk kommunikasjonstjeneste, og er enige i at det for tilbydere som velger å tilby en slik tjeneste settes klare krav til tjenestens innhold. *Telenor* mener at det ikke bør inntas en forskriftsbestemmelse i loven. *Network Norway* sier i sin kommentar til dette forslaget og til forslaget til ekomforskriftens bestemmelse om hemmelig nummer at bestemmelsen ikke bør videreføres. De anser at begrepet «hemmelig nummer» er misvisende, og at bruk av slike nummer ikke gir den anonymitet som ligger i begrepet.

8.5.5 Departementets vurdering

Når det gjelder *Telenor* og *Network Norways* kommentarer om at det ikke bør gis en bestemmelse om hemmelig nummer, er det departementets syn at det er et samfunnsmessig behov for tjenesten hemmelig nummer. En klar regulering av hva tjenesten skal omfatte vil gi økt vern for de som ønsker å benytte en slik tjeneste, samtidig som det vil være klargjørende for tilbyderne hvilke plikter de har dersom de tilbyr en slik tjeneste. Det er således behov for en klar lovhjemmel som gir myndigheten adgang til å fastsette mer detaljert regulering av tjenesten i forskrift.

Departementet har i høringen foreslått å avvikle plikten til å tilby tjenesten hemmelig nummer fordi tilbyder kan ta betalt for tjenesten og derfor må antas å ville tilby den av eget tiltak. Det fremstår imidlertid etter høringen som usikkert om tilbyderne vil finne kommersiell interesse i å tilby denne tjenesten til markedet. Departementet foreslår derfor i den nye lovbestemmelsen å videreføre plikten for tilbyder til å tilby tjenesten på

anmodning fra sluttbruker. For å hindre at denne plikten skal gi urimelig utslag for tilbyder, foreslår departementet at tilbyder ved enkeltvedtak skal kunne fritas fra plikten. Det vil kunne være aktuelt å unnta fra forpliktelsen for tilbydere som med rimelighet må antas å få så få kunder i dette tjenestesegmentet at de ikke vil oppnå kostnadsdekning gjennom betaling for tjenesten. Målsettingen med lovbestemmelsen er å balansere samfunnets behov for tjenesten hemmelig nummer mot tilbyders interesse i ikke å bli pålagt unødige ekstra kostnader.

8.6 Nødmeldingstjeneste og geografisk lokalisering av nødanrop

8.6.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Etter gjeldende bestemmelse § 2-6 tredje ledd plikter tilbyder av offentlig telefontjeneste og eier av elektronisk kommunikasjonsnett som brukes til levering av offentlig telefontjeneste å sikre at telefonnummer og nødvendige opplysninger for geografisk lokalisering av nødanrop overføres for alle anrop til nødetatene uten kostnader for sluttbruker. Gjeldende bestemmelse regulerer imidlertid ikke om det er tilbyderne eller nødetatene som skal dekke kostnadene i forbindelse med geografisk lokalisering av nødanrop. Opplysninger om navn og adresse hentet fra tilbyderne kundedatabaser leveres i dag til nødmeldetjenesten uten kostnader for nødetatene. Per i dag betaler imidlertid nødetatene mobilnettilbydere for lokaliseringsdata.

8.6.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Forslaget gjennomfører endringer i USO-direktivet artikkel 28. I henhold til det endrede USO-direktivet skal tilbyderne gjøre opprinnelsesmarkering tilgjengelig for nødetatene kostnadsfritt.

Bestemmelsen viderefører for øvrig gjeldende rett om anrop til nødmeldingstjeneste og geografisk lokalisering av nødanrop (opprinnelsesmarkering).

8.6.3 Høringsnotatets forslag

Ekomloven § 2-6 første ledd foreslås endret slik at plikten til å sikre at sluttbruker kan foreta anrop til nødetatenes nødmeldingstjeneste utvides til å gjelde alle tilbydere som tilbyr en elektronisk

kommunikasjonstjeneste som gir mulighet for å foreta anrop til ett eller flere nummer i den nasjonale nummerplanen. I dag er det tilbydere av offentlig telefontjeneste som har denne plikten. Forslaget innebærer at tilbydere som tilbyr tjenester delvis tilrettelagt for alle-til-alle-kommunikasjon nå vil få plikt til å sikre at nødanrop kan foretas til nødmeldetjenesten, forutsatt at det er mulig å anrope vanlige telefonnummer med tjenesten.

Utvidelsen i første ledd må ses på bakgrunn av utviklingen av IP-telefontjenester og prinsippet om teknologinøytral regulering. Endringen har til formål å likebehandle alle tjenester som gjør det mulig for brukere å anrope nummer i den nasjonale nummerplanen. Det er mulig at ikke alle sluttbrukere har vært klar over dagens begrensninger mht. muligheten til å foreta nødanrop med IP-telefontjenester delvis tilrettelagt for alle-til-alle-kommunikasjon. Dersom forslaget blir vedtatt vil denne mulige sikkerhetsrisikoen bli fjernet.

Det foreslås videre en endring i *tredje ledd* som innebærer en utvidelse av tilbyderne plikt til å viderefremme opprinnelsesmarkering til nødetatene. Det foreslås at tilbyderne «for egen regning» skal stille lokaliseringsinformasjon tilgjengelig for nødetatene straks oppringingen når frem til etaten. Dette vil innebære at tilbyderne må overføre lokaliseringsdata for mobiltelefon kostnadsfritt til nødetatene. Kostnader for kartapplikasjoner mv. som er nødvendige for å kunne nyttiggjøre seg av lokaliseringsdataene fra tilbyderne må som tidligere dekkes av nødetatene.

Femte ledd foreslås endret for å få en konsistent terminologi i bestemmelsen.

8.6.4 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene på tilbydersiden er i stor grad opptatt av kostnadsrelaterte spørsmål.

NetCom uttaler:

«Når det gjelder forslaget til endring av tredje ledd, avviker dette fra gjeldende ordning ved at NetCom på den ene side mister inntekter, og på den andre side risikerer å bli møtt med nye kostnader. Det er spesielt sistnevnte som er av bekymring. Forslaget innebærer en risiko for at tilbyderne i forhold til ikke å få kostnadsdekning for nye mulige krav fra nødetatene knyttet til opprinnelsesmarkering. NetCom mener derfor at det bør presiseres at tilbyderne må sikres kostnadsdekning for mulige nye tekniske krav fra nødetatene som går utover dagens etablerte standard.»

Telenor uttaler:

«Det er uklart hvor langt dette kravet egentlig går. (...). I avtalen med nødnetter går tilbyderens grensesnitt ved NRDB. Fra NRDB har nødnettene en VPN-tunnel til seg selv f.eks. via Internett. Telenor forutsetter at dette fortsatt er nødnettenes ansvar.»

Datatilsynet uttaler:

«...det (skal) også være mulig å foreta nødnetter når det ikke finnes en registrert sluttbruker. For eksempel er det i dag mulig å kontakte nødnetter fra mobiltelefoner uten simkort. Denne muligheten bør ikke avskjæres.»

8.6.5 Departementets vurdering

Når det gjelder *NetComs* merknader viser departementet til at det på den ene side må skilles mellom overføring av opplysninger om navn og adresse fra tilbyderens kundedatabaser og på den annen side lokaliseringsdata når det gjelder kostnader knyttet til overføring av opprinnelsesmarkering til nødnettene. Opplysninger om navn og adresser fra tilbyderens kundedatabaser overføres allerede i dag kostnadsfritt til nødnettene. Derimot betaler hver enkelt nødmeldesentral mobilnetttilbyderne for lokaliseringsdata etter dagens system. Etter opplysninger departementet har innhentet utgjør betalingen for denne tjenesten samlet sett mellom fem og seks millioner kroner pr. år, fordelt på de aktuelle mobilnetttilbyderne. I forbindelse med implementeringen av USO-direktivet artikkel 25.5 skal nå også denne tjenesten dekkes av mobilnetttilbyderne. Mobilnetttilbyderne som eier infrastruktur og tilbyr nett vil kunne kreve at andre tilbydere som benytter denne infrastrukturen er med på å dekke disse kostnadene. For hver av netttilbyderne utgjør deres respektive kostnad av dette et relativt marginalt beløp i forhold til samlet omsetning.

Det er lokaliseringsdata som kan hentes ut fra dagens mobilnett som danner utgangspunkt for det netttilbyderne skal overføre for egen regning til nødnettene. Utvikling av nye metoder, for eksempel overføring av lokasjonsdata fra mobilterminalens GPS eller overføring av en kombinasjon av data hentet fra nett- og terminalutstyr, vil kunne innebære at det kan overføres lokaliseringsdata som gir mer presis angivelse av mobilterminalens posisjon. Det pågår videre arbeid i European Telecommunications Standard Institute (ETSI), etter oppdrag fra EU-kommisjonen, med sikte på å utvi-

kle standarder som kan gi så presis lokaliseringsinformasjon som mulig. Standardiseringsarbeidet omfatter alle tekniske plattformer for telefoni, inkludert mobiltelefoni. Den kostnadsfrie overføringen av lokaliseringsdata til nødnettene må reflektere denne utviklingen.

Departementet viser for øvrig til at det kan bli aktuelt å fastsette minstekrav til lokaliseringsdataenes nøyaktighet i forskrift fastsatt med hjemmel § 2-6 siste ledd.

Til *Telenors* anførsler viser departementet til at tilbyderens plikt til å overføre lokaliseringsdata for egen regning til nødnettene ikke omfatter forredning av dataene. Det er rådata i henhold til et avtalt format mellom tilbyderen og nødnettene som skal leveres gratis til nødnettene. Nødnettene må på denne bakgrunn selv dekke kostnadene til dataprogrammer, for eksempel kartapplikasjoner, som er nødvendige for å kunne lese av og presentere lokaliseringsdataene.

Når det gjelder *Datatilsynets* merknader om behovet for å kunne foreta nødnetter for eksempel fra mobiltelefoner uten SIM-kort, foreslås gjeldende regulering videreført.

8.7 Tiltak for funksjonshemmede sluttbrukere

8.7.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Ekomregelverket har en nøytral utforming og gjelder i utgangspunktet for alle tilbydere og brukergrupper av ekomnett og -tjenester. Tilbydere av leveringspliktige tjenester er imidlertid pålagt særskilte plikter for å ivareta funksjonshemmede og brukere med spesielle behov, jf. ekomloven kapittel 5-1 nr. 5, ekomforskriften § 5-5, og USO-avtalen punkt 8. Det fremgår blant annet av punkt 8 i avtalen at Telenor skal tilby tjenester til funksjonshemmede og andre sluttbrukere med spesielle behov, og disse tjenestene skal tilbys på vilkår som fremgår av ekomforskriften § 5-5 annet ledd nr. 1-3. Det stilles krav om rabatt- og refusjonsordninger, men disse er begrenset til egne kunder.

8.7.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Det endrede USO-direktivet artikkel 7 og ny 23a innebærer en styrking av funksjonshemmedes rett til tilrettelagte ekomtjenester ved at flere av bestemmelsene nå pålegger tilrettelegging, mens det tidligere bare ble anbefalt. Den generelle utviklingen av teknologier, nett og tjenester har på mange områder gjort tidligere tilrettelagte tjenester allment tilgjengelig; for eksempel videotelefon-

tjeneste og tekstmeldinger. I Norge er tilbyder av leveringspliktige tjenester allerede pålagt forpliktelser tilsvarende de som nå inngår i direktivbestemmelsene. Brukerne er gjennom dette sikret rabatterte tjenester og tilrettelagt tilgang til ekom-tjenester som nummeropplysningstjeneste, internasjonale telefonsamtaler, billedtelefon, eget nødnummer for døve og hørselshemmede med mer.

Nasjonalt har det blitt reist spørsmål om funksjonshemmedes mulighet for å bruke SMS-tjenester til nødsamtaler. Et økende antall nødanop kommer fra mobiltelefoner, og funksjonshemmede brukere har i dag ikke mulighet for å formidle behov for assistanse via mobiltelefon og direkte til nødsentral på samme måte som andre brukere.

8.7.3 Høringsnotatets forslag

Forslag til endringer i direktivet legger til rette for at funksjonshemmede skal kunne velge mellom flere tilbydere, og at konkurransen mellom tilbyderne skal bidra til å utvikle bedre tjenester. I Norge er det idag kun tilbyder som har inngått avtale om leveringspliktige tjenester som plikter å levere tilrettelagte tjenester for funksjonshemmede. Den generelle overgangen til IP-baserte systemer og løsninger gjør at flere tilbydere kan være i stand til å levere skreddersydde tjenester over ekomnettene. Brukere og innkjøpere av spesialløsninger har med dette fått større mulighet til å få etterspørre tjenester fra flere tilbydere. Dette øker valgmuligheten for funksjonshemmede og andre brukere med spesielle behov. Departementet la i høringsnotatet til grunn at artikkel 23a dermed var ivaretatt, og foreslo ingen regelendringer på dette punkt.

Gjeldende § 2-6 om anrop til nødmeldingstjeneste og geografisk lokalisering av nødanrop ble i tilleggshøringen av forslag til endringer i ekomlov og forskrifter av 16. november 2011 foreslått endret, jf. kapittel 8.6. Det ble i tillegg foreslått at nødmeldingstjeneste også skulle kunne anropes ved hjelp av SMS-tjeneste.

8.7.4 Høringsinstansenes syn

Forbrukerombudet uttaler at de ikke har noen konkrete kommentarer til dette punktet, men presiserer at rammeverket for den teknologiske utviklingen også må tilpasses funksjonshemmede forbrukere.

Likestillings- og diskrimineringsombudet kan ikke se at det i høringsnotatet er gjort en vurdering av eksisterende tiltak og om disse i tilstrekkelig grad sikrer personer med nedsatt funksjonsevne tilgang til ekom-tjenester. Videre ber de om at departementet vurderer regelverket slik at man primært ønsker å tilrettelegge hovedløsningen av ekom-tjenester fremfor å etablere særtiltak for å sikre tilgjengelighet.

Når det gjelder forslaget om endring av § 2-6 første ledd slik at det skal være mulig å anrope nødsentraler ved hjelp av SMS uttalte flere høringsinstanser seg. Flere av høringsinstansene, som for eksempel *Justisdepartementet* og *Politiets data- og materieltjeneste* viser til at forut for etableringen av en slik tjeneste må nødetatene og tilbyderne av offentlige telefontjenester utarbeide et omforent forslag om en ensartet plattform for hvordan slike meldinger skal distribueres til den respektive etat. *Tele2* mener forslaget om å utvide plikten til å formidle nødanrop til nødetatene til også å gjelde SMS bør utredes ytterligere før kravet lovfestes. *TeliaSonera* mener at dersom løsningen ikke skal begrenses til brukere med spesielle behov, vil dette kreve utvikling hvor både kostnader og ikke minst tidsaspektet må utredes.

8.7.5 Departementets vurdering

Departementet anser i utgangspunktet at USO-direktivet artikkel 23a er ivaretatt i gjeldende ekomregelverk, og foreslår ingen nye endringer på det nåværende tidspunkt. Departementet viser imidlertid til Post- og teletilsynets spørreundersøkelse, den såkalte individundersøkelsen, Del 2, jf. ovenfor, om bruk av telefoni og Internett blant døve, hørselshemmede, blinde og svaksynte. På bakgrunn av denne analysen vil det bli vurdert om det bør gjøres ytterligere endringer i gjeldende regelverk.

Når det gjelder forslaget om innføring av muligheten for å anrope nødsentraler ved hjelp av SMS er departementet på bakgrunn av de innkomne høringsuttalelsene kommet frem til at saken må utredes nærmere før det kan gis nærmere regler om dette. Departementet foreslår imidlertid å utvide forskriftshjemmelen slik at det senere kan gis bestemmelser om anrop til nødsentraler ved hjelp av SMS.

9 Forvaltning av frekvenser

9.1 Kort om lovforslaget

Forvaltning av frekvenser reguleres i dag i ekomloven kapittel 6. Reguleringen av frekvenser i ekompakken er blitt mer markedsrettet, blant annet ved at prinsippene om teknologi- og tjenestenøytralitet er utbygget og presisert. Endringsforslagene samsvarer i stor grad med gjeldende frekvensforvaltning i Norge. Den norske reguleringen foreslås derfor videreført med enkelte endringer og presiseringer. En av endringene som foreslås innebærer en presisering av rammene for overdragelse av og utleie av bruksrettigheter til frekvenser. Videre oppstilles det en rekke viktige praktiske unntak fra prinsippet om teknologi- og tjenestenøytralitet. Unntakene fra teknologi- og tjenestenøytralitet er knyttet til avgrensede allmenne formål, herunder menneskers sikkerhet, styrking av sosial, regional eller territorial samhörighet, effektiv frekvensutnyttelse eller kulturelt eller språklig mangfold og mediepluralisme.

Det foreslås også enkelte endringer som følge av nasjonale behov, blant annet når det gjelder mobilregulert sone, presisering av regler for tildeling av frekvenser til Forsvaret, nød- og beredskapstjeneste, forskning og kringkasting, samt regler for å begrense konkurranseskadelig effekt av såkalt frekvenshamstring.

9.2 Tillatelse til og vilkår for bruk av frekvenser

9.2.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Frekvenser i det elektromagnetiske frekvensspekteret utgjør en begrenset naturressurs og skal forvaltes i tråd med samfunnets interesser. Det har i norsk lovgivning vært stilt krav om at en frekvensbruker skal ha gyldig frekvenstillatelse fra myndigheten. Tillatelse gis på generelt grunnlag til mange likeartede brukere gjennom forskrift eller for den enkelte frekvensbruker gjennom tildeling av individuell frekvenstillatelse. Dette er i dag i hovedsak regulert i ekomloven § 6-2 om krav til tillatelse og hensyn som skal tas ved tildeling og § 6-3 om vilkår i frekvenstillatelser. Individuell til-

latelse gis normalt enten i form av en sendertillatelse hvor tekniske krav og senderens plassering er spesifisert, eller en spektrumstillatelse hvor en nærmere angitt frekvensmengde administreres av innehaveren selv innenfor visse gitte rammebetingelser.

9.2.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Forslaget til endringer i §§ 6-2 og 6-3 fremmes for det første for å tydeliggjøre hva som er gjeldende rett og forvaltningspraksis, og for det andre for å gi myndighetene hjemler til å sette særlige begrensninger og vilkår i tillatelser i tråd med det som følger av bakgrunnsretten fra EU, jf. endringer i rammedirektivet artikkel 9.

Det fremgår av Ot.prp. nr. 58 (2002–2003) s. 49 første spalte at frekvensforvaltning «skal baseres på prinsipper om åpenhet, objektivitet, transparens, ikke-diskriminering og proporsjonalitet». Prinsippene er generelt førende for de frekvenstilldelinger som foretas, slik det for eksempel fremgår av § 6-4 om fremgangsmåte ved begrensning av antallet frekvenstillatelser.

Teknologinøytralitet ble understreket som et viktig prinsipp for regulering av elektronisk kommunikasjon ved innføring av ekomloven, jf. Ot.prp. nr. 58 (2002–2003). Tjenestetilbyderne skal i utgangspunktet selv velge hvilken teknologi de vil anvende for å tilby tjenester til sluttbrukerne. På frekvensområdet har det imidlertid vært gjort unntak fra denne hovedregelen under spesielle forutsetninger, for eksempel for å hindre skadelig interferens. Departementet mener det er behov for at dette kommer klart til uttrykk også i lovbestemmelsene. Etter hvert har også tjenestenøytralitet i økende grad blitt aktualisert, og det har i de senere årene blitt vanlig å snakke både om teknologi- og tjenestenøytralitet. Tjenestenøytralitet innebærer i denne sammenheng at myndighetene heller ikke skal sette begrensninger på hvilke elektroniske kommunikasjonstjenester som tilbys på basis av tilgjengeliggjorte frekvensressurser, med mindre det foreligger særlig grunn til det. Tjenestebegrepet er knyttet til anvendelse av radiofrekvenser og følgelig bruk av

ulike type radiosystemer. Eksempler på typiske tjenester det kan dreie seg om er faste tjenester (eksempelvis radiolinjer), satellittjenester, mobile tjenester, landmobile tjenester, maritime mobile tjenester, kringkastingstjenester, aeronautiske tjenester etc. I rammedirektivet artikkel 9 beskrives rammene for hvordan myndigheten i forbindelse med frekvenstilldelinger kan sette nærmere begrensninger for tilbydernes teknologi- og tjenestevalg. Departementet foreslår å endre ordlyden i § 6-2 for å reflektere dette.

I denne sammenheng kan man også vise til at det er ønskelig å legge opp til en fleksibel frekvensforvaltning som i utgangspunktet fører til minst mulig restriktive vilkår i frekvenstillatelsene. Som et eksempel på tilrettelegging for mer nøytral og fleksibel forvaltning vises til grep som er foretatt i forbindelse med tilretteleggingen for ny tildeling i 2012 av ledige ressurser i frekvensområdet omkring 2 GHz (også kalt 3G-båndet). Siden slutten av 1990-tallet har forvaltningsplanen for dette frekvensbåndet delt ressursen opp i fire pakker beregnet på fire forskjellige tilbydere i markedet. Det er imidlertid usikkert om denne statiske inndelingen står i forhold til etterspørselen i markedet slik den har utviklet seg de seneste årene. Ved å dele ledige ressurser opp i mindre blokker som også kan kombineres etter behov øker antall mulige fordelingsløsninger, og det gir større sannsynlighet for at alle frekvensene i båndet blir utnyttet effektivt i fremtiden. De samlede ressursene i båndet kan på denne måten ende opp med å bli fordelt på alt fra tre til seks tilbydere, avhengig av hvilke behov som tillegges størst vekt av markedsaktørene.

Paragraf 6-3 gir en opplisting av vilkår som kan fastsettes i frekvenstillatelser. Opplistingen er ment å være uttømmende. Dette gjennomfører en tilsvarende bestemmelse i tillatelsesdirektivet. Det er i den nye bakgrunnsretten lagt opp til at tillatelsesinnehavere skal kunne søke om å få revurdert teknologi- eller tjenestespesifikke restriksjoner i tildelte tillatelser, og dette foreslås tatt inn i norsk rett.

9.2.3 Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet foreslo departementet en klarere beskrivelse av den praksis som myndighetene innenfor rammene av gjeldende lovgivning legger til grunn for tildeling av frekvenser. For å unngå tolkningstvill foreslås presisert at tildeling av frekvensressurser gjøres på grunnlag av åpne, objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmessige prosedyrer.

Det ble foreslått å ta inn *tre nye ledd i § 6-2* (nytt tredje, fjerde og femte ledd) for å gi myndigheten adgang til å fastsette teknologi- eller tjenestenøytrale begrensninger i frekvenstillatelser, som følge av nye bestemmelser i rammedirektivet. Forslag til *nytt tredje ledd* gir myndigheten rett til å sette forholdsmessige og ikke-diskriminerende krav til valg av teknologi for elektroniske kommunikasjonstjenester. Det gis en opplisting av hvilke hensyn som kan føre til at det settes slike begrensninger. Forslag til *nytt fjerde ledd* gir myndigheten adgang til å sette forholdsmessige og ikke-diskriminerende krav til hvilke elektroniske kommunikasjonstjenester som kan tilbys ved bruk av tildelte frekvensressurser. I forslag til *nytt femte ledd* foreslås myndigheten videre gitt adgang til å kreve at en elektronisk kommunikasjonstjeneste kan henvises til særskilte frekvensbånd, og at en elektronisk kommunikasjonstjeneste kan gis eksklusiv rett til å anvende et frekvensbånd av hensyn til å beskytte nød- og sikkerhetstjenester eller for å sikre andre allmenne hensyn i særlige tilfeller.

I § 6-3 foreslås det tatt inn et nytt vilkår i opplistingen om forpliktelser knyttet til prøvedrift, forskning med videre. I tillegg foreslås det inntatt en presisering under punkt *nr. 5* om vilkår som kan stilles til tillatelsens varighet, som klargjør at det kan tas hensyn til tilstrekkelig tilbakebetalingstid for den aktuelle tjenesten.

9.2.4 Høringsinstansenes syn

NetCom har kommet med kommentarer til forslaget om endringer i § 6-2. Selskapet uttaler bl.a.:

«I forhold til forslaget til nytt første punktum i bestemmelsens annet ledd, har *NetCom* problemer med å se nødvendigheten av å innta en slik presisering all den tid dette allerede fremgår klart og tydelig av gjeldende tredje ledd i ekomloven § 6-4. Det er som det fremgår av foreslåtte merknader til bestemmelsen, heller ikke nødvendig å presisere dette all den tid dette allerede respekteres i praksis.»

Videre bør formuleringen «beskytte liv og helse» byttes ut med formuleringen «beskytte mot helsefarlig eksponering». Avslutningsvis og av hensyn til en mest mulig fullstendig implementering av bakgrunnsretten, bør oppregningen i nytt tredje ledd også utvides med alternativet «sikre mest mulig ensartet bruk av frekvenser».

NetCom mener også at forslaget til nytt fjerde og femte ledd må endres av hensyn til en presis

gjennomføring av direktiv 2009/140/EF artikkel 10 (rammedirektivets artikkel 9.4).

Avslutningsvis påpeker NetCom:

«I merknadene til bestemmelsen bør det dessuten fremgå at dersom myndigheten først beslutter at det skal gjennomføres begrensninger som nevnt i bestemmelsens tredje og fjerde ledd, så skal myndigheten med jevne mellomrom vurdere hensiktsmessigheten av fortsatt opprettholdelse av disse, jf. rammedirektivet artikkel 9 nr 5.»

Post- og teletilsynet har påpekt at opplistingen i § 6-2 femte ledd første punktum i henhold til bakgrunnsretten ikke er uttømmende og at dette også bør fremgå av lovteksten.

Telenor har bemerket følgende til forslaget til revidert § 6-2:

«I foreslått femte ledd, har departementet introdusert begrepet «samfunnsviktige kringkastingsformål». *Telenor* forstår begrepet dit hen at det omfatter de tilfeller som er regulert i ny § 6-4a. For å unngå uklarhet, bør det derfor etableres en klar tilknytning til bestemmelsen i § 6-4a, for eksempel ved henvisning.»

Til forslaget om endringer i § 6-3 har *Telenor* kommet med følgende uttalelse:

«*Telenor* anser det som naturlig at myndigheten vurderer en rekke faktorer – heriblant antatt *avskrivningsperiode* for aktuelle teknologier – ved fastsettelse av gyldighetsperioden for de frekvenstillatelser som skal utstedes i et gitt frekvensbånd. Vi har derfor ingen innvendinger mot at dette tas inn som for eksempel foreslått i tillegget til § 6-3 første ledd nr. 5, dersom dette kan være nødvendig eller formålstjenlig.»

Telenor vil likevel presisere at dette ikke må innebære at myndigheten for eksempel ikke kan etterkomme en anmodning om utsettelse av forpliktelse hjemlet i opprinnelig tillatelse uten samtidig å måtte forlenge gyldighetsperioden for den oppdaterte tillatelsen.

9.2.5 Departementets vurdering

Departementet er enig med *NetCom* i at gjeldende praksis er i overensstemmelse med forslag til presisering av ordlyden i § 6-2 annet ledd, og finner

av denne grunn at det er hensiktsmessig å klargjøre dette i lovbestemmelsen. Henvisningen til gjeldende § 6-4 tredje ledd er etter departementets vurdering ikke relevant, da denne paragrafen er begrenset til å omfatte fremgangsmåten ved begrensning av antall tillatelser. Opplisting i § 6-4 tredje ledd av prinsippene som kommer til anvendelse gjelder ikke generelt for tildeling av frekvenser.

Det er etter departementets vurdering ikke behov for å etterkomme *NetComs* forslag til endringer i § 6-3 tredje ledd. Valg av teknologi er knyttet til radioaksessmetode og teknisk løsning i selve radionettet. Dette er også fundamentet for tjenestene som tilbys.

Videre mener departementet at hensynet som ligger i begrepet «å beskytte liv og helse» i regulatorisk forstand er dekkende for behovet for «å beskytte mot helsefarlig eksponering» og at en endring dermed ikke er nødvendig. Likeledes ser departementet ikke noe grunnlag for å tilføye begrunnelsen «sikre mest mulig ensartet bruk av frekvenser». I bestemmelsen anvendes begrepet «sikre effektiv bruk av frekvenser», og dette er etter departementets vurdering det sentrale poenget. I gitte situasjoner kan det blant annet innebære krav til best mulig deling av frekvensressurser mellom ulike tjenester/teknologier og behov for at frekvensanvendelsen er i tråd med gitte standarder.

Etter departementets oppfatning er *NetComs* forslag om å slå sammen formuleringene i fjerde og femte ledd ikke klargjørende, og den konkrete teksten som er foreslått ligger etter departementets syn ikke nærmere bakgrunnsretten enn det forslaget som ble hørt.

I tråd med *NetComs* forslag har departementet tatt inn en omtale i merknaden til § 6-2 om at myndigheten har rett til å revurdere behovet for restriksjoner i frekvenstillatelser fastsatt i medhold av § 6-2 tredje til femte ledd. Det vises i denne forbindelse også til bestemmelsen i § 6-3 siste ledd.

Departementet er enig i merknaden som *Post- og teletilsynet* har kommet med til § 6-2, og formuleringen i femte ledd er justert i samsvar med dette.

Med henvisning til *Telenors* merknad om «samfunnsviktige kringkastingsformål» ønsker departementet å bemerke at kringkastingsformålene som omtales i § 6-2 også dreier seg om de kringkastingsformålene som berøres i § 6-4a. Det dreier seg imidlertid ikke om regulering av de samme tilfeller. I § 6-2 foreslås fastsatt myndighets rett til avsette spesifikke bånd for blant annet

samfunnsviktige kringkastingsformål. Dette er en videreføring av gjeldende rett. I utkastet foreslås det å synliggjøre at myndigheten har hjemmel til å foreta spesifikke allokeringer i nasjonal frekvensplan. Forslaget til ny § 6-4a gjelder tildelingen av tillatelse til kringkastingsformål og tydeliggjør myndighetens hjemmel til å kunne direktetildele slike frekvensressurser. De to nevnte bestemmelsene har forskjellig regulatorisk innretning, og departementet ser av denne grunn ikke behov for å gjøre noen særskilt henvisning mellom bestemmelsene.

Departementet slutter seg til Telenors merknad til § 6-3 om forlengelse av opprinnelig tillatelse. Bakgrunnen for dette er at de aller fleste individuelle frekvenstillatelser tildeles med en gyldighetsperiode som fastlegges på tildelingstidspunktet. Spektrumstillatelser tildeles med forholdsvis lang varighet. Eksempelvis ble de første GSM-tillatelsene på 1990-tallet tildelt med en varighet på tolv år. Det er blitt vanligere å tildele slike tillatelser med lengre varighet, blant annet fordi slike tillatelser i økende grad også overdras i et annenhåndsmarked. For noen frekvensbånd er det her til lands tildelt spektrumstillatelser med 18 års varighet. I denne sammenheng presiserer departementet at varigheten for en spektrumstillatelse ligger fast, uavhengig av om tillatelsen overdras til andre eller om vilkår i tillatelsen eksempelvis knyttet til dekningsforpliktelser, utbyggingshastighet eller lignende mot formodning forandres, fordi myndigheten finner grunn til det.

Opplistingen av vilkår i § 6-3 som kan knyttes til frekvenstillatelser er ment å være uttømmende. Ordlyden i første ledd annet punktum foreslås derfor endret for å få frem dette.

9.3 Begrensning i antall frekvenstillatelser og direktetildeling

9.3.1 Beskrivelse av gjeldende rett

En frekvenstillatelse er en bruksrett til en del av det elektromagnetiske frekvensspekteret. Ved tildeling av frekvenser skal det som hovedregel tas hensyn til effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom bærekraftig konkurranse, fri bevegelighet for tjenester og harmonisert bruk av frekvenser. Når det er nødvendig for å begrense antall frekvenstillatelser for å ivareta brukernes interesser og for å legge til rette for bærekraftig konkurranse følger myndigheten fremgangsmåten for tildeling som fremgår av ekomloven § 6-4. Bestem-

melsen stiller krav til utlysning, begrunnelse, objektivitet, transparens, ikke-diskriminering og forholdsmessighet.

Før tildelingen gjennomføres skal allmennheten gis anledning til å uttrykke sitt syn på begrensningen av antallet frekvenstillatelser gjennom en offentlig høring. Frekvenstillatelsene skal deretter tilbys allmennheten ved at interesserte inviteres til å søke de ledige tillatelsene. Myndigheten kan velge om det er mest passende å gjennomføre en auksjon hvor det bys med penger eller ved en «skjønnhetskonkurranse» hvor det bys med annet enn penger. Ved skjønnhetskonkurranser bys det ofte med forpliktelser om utbygging og dekningsgrad, her vil det også være relevant å se om noen av forpliktelsene ivaretar særlige allmenne interesser.

9.3.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Gjennom ekompakken åpnes det for at det kan direktetildeles frekvenser for virksomhet av særlig allmenn interesse i samsvar med nærmere vilkår i EØS-retten. Direktetildeling av frekvensressurser til slike allmenne interesser er vanlig i en rekke andre europeiske land. Slik virksomhet er i Europa knyttet til militær og sivil beredskapsvirksomhet, allmennkringkasting, forskning, samband for politi, helsevesen, brannvesen og veivesen med mer. Det er særlig hensynet til allmennkringkasting som fremheves gjennom EU-regelverket. Blant annet vises det her til direktiv 2002/21/EF artikkel 1.3 og i direktiv 2002/20/EF artikkel 5.2 der det fremgår at reglene om utlysning av begrensede frekvensressurser ikke er til hinder for direktetildeling der det er nødvendig innenfor kringkastingsområdet, og det er i samsvar med særlige allmenne interesser og EØS-retten. Allmennkringkasting er innenfor EØS-området regnet for å være av særlig allmenn interesse. I dag forvaltes frekvensspekteret av Post- og teletilsynet og departementet. På bakgrunn av økende etterspørsel etter ledige frekvenser stilles det stadig større krav til myndighetenes forvaltning av denne ressursen. Ekomloven innførte i § 6-4 en regel om utlysning når antallet frekvenstillatelser på nærmere vilkår må begrenses på grunn av begrensede frekvensressurser. Regelen om offentlig utlysning og konkurranse ble først innført ved denne bestemmelsen, og er i praksis hovedregelen for tildeling av frekvenser. Når det er nødvendig for å begrense antall frekvenstillatelser med sikte på å ivareta brukernes interesser og for å legge til rette for bærekraftig konkurranse følger myndigheten fremgangsmåten for tildeling

som fremgår av ekomloven § 6-4. Fremgangsmåten i § 6-4 legger imidlertid etter departementets oppfatning ikke føringer på tildeling som ikke er ment å legge til rette for bærekraftig konkurranse. Dette gjelder tildelinger som begrunnes i særlige allmenne interesser som allmennkringkasting, militær og sivil beredskapsvirksomhet, forskning, samband for politi, helsevesen, brannvesen og veivesen med mer. Slike tildelinger gjøres direkte. Hensikten med direktetildelingen er å sikre at det blir tildelt nødvendige frekvensressurser til de som er satt til å ivareta oppgaver som ansees særlig viktige for samfunnet. Deler av denne frekvensbruken er i tillegg forhåndsfastsatt gjennom folkerettslige avtaler. For eksempel er enkelte frekvenser avsatt internasjonalt til nødsamband for sjø- og lufttransport.

Etter ekomlovens ikrafttredelse i 2003 har direktetildeling under særlige vilkår blitt opprettholdt blant annet gjennom tildelingen av NRKs frekvenstillatelse for analog transmisjon av P1, til Forsvaret i 2004 for bruk til radiolokasjon og radarer, til Meteorologisk institutt i 2006 på bakgrunn av deres sikkerhets- og samfunnsmessige viktige funksjon, til RadioParis i 2004 på bakgrunn av den pålagte kulturdelen i Troll-avtalen som regulerer salg av olje og gass fra norsk sokkel til Frankrike og til NRK «Alltid nyheter» i 2007 på bakgrunn av særlig pålagte allmennkringkastingsforpliktelser.

Det har imidlertid vært reist spørsmål ved om hjemmelsgrunnlaget for slike direktetildelinger fremkommer klart nok. Spørsmålene som har vært stilt, og uttalelser fra Ombudsmannen i brev av 19. mai 2011, har vist at det foreligger behov for å klargjøre ekomlovens regler om tildeling av frekvensressurser ved begrensning av antallet frekvenstillatelse.

Departementet understreker at det ikke har vært hensikten at § 6-4 om utlysning før frekvenstillatelse ved begrensning av frekvenstillatelse for å legge til rette for bærekraftig konkurranse med mer skulle innskrenke myndighetens adgang til å tildele frekvenser til formål som ivaretar særlige allmenne interesser. En presisering av reglene om direktetildeling av frekvensressurser til formål av allmenn interesse, herunder på den ene siden til bruk i nød og beredskapstjeneste, til Forsvaret og til forskningsformål og på den annen side allmennkringkasting, vil likevel etter departementets oppfatning bidra til å gjøre de fremtidige tildelingsprosessene mer transparente og oversiktlige. Lovforslaget tar derfor sikte på å klargjøre disse reglene.

9.3.3 Høringsnotatets forslag

9.3.3.1 *Fremgangsmåte ved begrensning av antallet frekvenstillatelse*

Det ble i høringen foreslått å presisere i § 6-4 *nytt tredje ledd* at myndigheten kan gi nødvendig tillatelse til bruk av frekvenser til særskilt allmenntilgitt formål, herunder til bruk i nød og beredskapstjeneste, til Forsvaret og til forskningsformål uten at frekvensene må utlyses etter prosedyren som fremgår av bestemmelsens første ledd. Dette er ingen rettsendring, men en presisering av gjeldende ordning. Videre ble det foreslått i nytt tredje ledd å presisere at en tillatelse kan trekkes tilbake når myndigheten anser at det ikke lenger er behov for å anvende direktetildelte frekvenser. Frekvenser som er direktetildelt kan med andre ord ikke overdras. Det må foreligge en konkret vurdering av nødvendigheten av direktetildelingen i hvert enkelt tilfelle.

Den foreslåtte presiseringen i tredje ledd er ment å ivareta samfunnets behov for ressurser til særlige allmenne interesser, samtidig som den ivaretar brukerens mulighet til å konkurrere om ledige frekvensressurser når disse frigjøres. Forslaget vil klargjøre regelverket og gi tilbydere av elektronisk kommunikasjon større forutberegnlighet. Presiseringen vil etter departementets oppfatning ikke endre dagens rettstilstand, og vil derfor verken få konsekvenser for ekommyndighetens arbeid ved frekvenstillatelse eller for tilbyderne av elektronisk kommunikasjon.

9.3.3.2 *Frekvenstillatelse til kringkasting*

Det ble i høringen foreslått å presisere i *ny § 6-4a* at myndigheten kan gi nødvendig tillatelse til bruk av frekvenser som er avsatt til kringkasting til virksomheter som i medhold av kringkastingsloven har adgang til opprettelse og drift av anlegg for kringkasting. Slik tildeling kan uten utlysning gjøres på vilkår som er objektive, transparente og ikke-diskriminerende. En presisering av regelen om direktetildeling til allmennkringkasting vil utgjøre et snevert unntak fra hovedregelen. Begrepet «allmennkringkasting» er ikke legaldefinert i norsk rett. Det legges ikke opp til at myndigheten skal tildele større deler av frekvensspekteret enn det som i den konkrete sak er nødvendig for å oppnå formålet. Dette er presisert ved at det følger av *annet ledd* at direktetildelt frekvenstillatelse gjelder for samme geografisk område som tillatelse gitt etter kringkastingsloven. Direktetildelinger må vurderes nøye ut ifra det konkrete behovet som foreligger i det enkelte tilfellet.

Departementet foreslår i § 6-4a å knytte vilkår opp mot kringkastingsloven § 2-2 og de kringkastere som har adgang til opprettelse og drift av slike anlegg.

Det legges ikke opp til at ressurser fra det elektromagnetiske frekvensspekteret som er direktetildelt skal kunne overdras eller videreselges. Dette er i samsvar med hensynet bak ekomloven § 6-5 som setter rammene for muligheten til overdragelse. Tillatelse til overdragelse vil i disse situasjonene bryte med hensikten til direktetildelingen og vil potensielt kunne være konkurransevidende. Det vil også være i strid med EØS-retten. Overdragelse av direktetildelte frekvenser til andre formål vil derfor under enhver omstendighet ikke være tillatt.

9.3.4 Høringsinstansenes syn

Telenor er positive til at retningslinjer for direktetildeling av frekvenstillatelse nå kodifiseres, og at frekvenser kan falle tilbake til staten når tillatelsen etter kringkastingsloven bortfaller.

Norges televisjon (NTV) spør om det er behov for bestemmelsen all den tid den er en presisering av gjeldende ordning. Man risikerer nå at kringkastingsformål og rene kommersielle premisser sidestilles med helt andre myndighetsstyrte formål med statlig finansiering. Dette vil være uheldig.

9.3.5 Departementets vurdering

Det er etter departementets vurdering behov for presiseringene for å klargjøre regelverket, styrke forutberegnligheten og rettssikkerheten rundt prosedyrene for frekvenstillatelse. I og med at forslaget ikke endrer på rettstilstanden slik den har vært praktisert, kan departementet heller ikke se at den foreslåtte lovendringen på noen måte vil ha økte økonomiske eller administrative konsekvenser, verken for myndigheten eller kringkasterne i Norge. Departementet fremmer derfor forslag om nytt tredje ledd i § 6-4 og tilføyelsen av ny § 6-4a.

9.4 Overdragelse av frekvenstillatelse ved salg eller utleie

9.4.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Det er langvarig praksis i Norge for å tillate overdragelse av frekvenstillatelse. Dette har eksempelvis vært praktisert for sendertillatelse for profesjonell mobilradio i svært mange år. Videre ble det allerede på 1990-tallet vanlig å inkludere

bestemmelser om overdragelse og vilkår knyttet til dette i spektrumstillatelse. Generelle bestemmelser om adgang til overdragelse ble innført gjennom ikrafttredelse av ekomloven i 2003.

Overdragelse av frekvensrettigheter er regulert i ekomloven § 6-5 og i noen tilfeller i særskilte vilkår inntatt i individuelle frekvenstillatelse, jf. også § 6-3 første ledd nr. 6. Bestemmelsen gir myndigheten kompetanse til å fatte enkeltvedtak som gir innehaver av tillatelsen rett til å overdra tillatelsen. Gjeldende regelverk er fortolket og praktisert slik at utleie av frekvensressurser er tillatt med mindre det er tatt inn spesifikke begrensninger av slik adgang i selve tillatelsen. Utleieadgangen fremgår imidlertid ikke eksplisitt av ordlyden i gjeldende regelverk.

Frekvensressurser kan som hovedregel overdras helt eller delvis. Delvis overdragelse kan gjøres på flere måter, avhengig av om det foretas en utskillelse med utgangspunkt i geografi, frekvens eller tid. Eksempelvis kan kun en delmengde av tildelte frekvensressurser overdras. Alternativt kan ressurser som er tildelt for anvendelse over hele landet overdras til andre for bruk kun i noen deler av landet. Overdragelse basert på tidsdeling av en frekvensressurs medfører at ulike aktører anvender ressursen i forskjellige tidsrom. Det sistnevnte vil som oftest være knyttet til en utleieordning.

Gjeldende forvaltningspraksis setter ikke krav til at myndighetene underrettes når en frekvenstillatelsesinnehaver leier ut frekvensressurser til andre. Ved annen form for overdragelse der frekvensressursen får en ny ansvarlig rettighetshaver, eksempelvis enten gjennom salg av selskap eller ved salg av selve frekvensrettigheten, foreligger en lovbestemt underretningsplikt. Myndigheten kan sette vilkår for overdragelse eller avslå søknad om overdragelse for å sikre konkurransen i markedet og anvendelse av frekvensene i tråd med nasjonal frekvensplan.

9.4.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Departementet ønsker å presisere reglene for erverv av frekvensressurser gjennom overdragelse av frekvenstillatelse fra en innehaver til en annen, herunder leie. En grunnleggende forutsetning for overdragelse er at ny innehaver påtar seg de forpliktelsene som følger av den utstedte tillatelsen. På denne måten vil det i realiteten skapes et annenhåndsmarked for tilgang til frekvensressurser. Dette er i tråd med den generelle utviklingen i Europa. Norge har ligget langt fremme i denne utviklingen.

Muligheten til å overdra frekvenstillatelse bidrar til å skape større dynamikk i ekommerket. Interessenter med behov for frekvenser kan gjennom overdragelse raskere få tilgang til ønskede ressurser enn de ellers normalt vil ha mulighet til, dersom frekvensene først skal tilbakeføres til staten for så å gjøres til gjenstand for ny tildeling. Det skapes også større rom for å få tilfredsstillende midlertidige frekvensbehov, eksempelvis gjennom inngåelse av leieavtaler eller ved salg av frekvenstillatelse som har forholdsvis kort gjenstående gyldighetsperiode. Både i Norge og i flere andre europeiske land har det de senere årene vært en rekke eksempler på overdragelser i annenhåndsmarkedet. Ett eksempel på utleie av frekvenser som fungerer godt i dagens marked, er regionale tilbydere som tilbyr bredbåndsaksess ved bruk av radioaksessteknologi og basert på frekvensressurser de leier av aktører som har skaffet seg egnede frekvenser i båndet omkring 3,5 GHz ved auksjon i 2004.

9.4.3 Høringsnotatets forslag

Departementet foreslo i høringsnotatet å ta inn en del mindre endringer for å få frem at overdragelse både ved salg og utleie av rettighet omfattes av ekomlovens bestemmelser. Det foreslås i *nytt fjerde ledd i § 6-5* en bestemmelse om at innehaver av frekvenstillatelse plikter å underrette myndigheten om utleie av frekvensressurser i situasjoner der dette må antas å kunne ha vesentlig betydning for konkurransen i markedet. På denne måten ønsket departementet å fange opp muligheten til å sikre nødvendig myndighetskontroll også i forbindelse med utleie, slik at eksempelvis eksisterende begrensninger som følger av vedtak om frekvenstak ikke blir omgått gjennom utleie som myndigheten i dag normalt ikke underrettes om. Videre ble det foreslått at myndigheten gis tilsvarende anledning til å hindre konsentrasjon av frekvensressurser som anses å ha konkurranseskadelig virkning også i det tilfellet hvor tilgang til ytterligere frekvensressurser skjer gjennom et leieforhold.

9.4.4 Høringsinstansenes syn

NetCom har kommet med høringsmerknader til forslaget. De uttaler blant annet:

«Når det gjelder foreslåtte tilføyelse til første ledd, der eksisterende ordlyd tilføyes *«ved salg eller utleie»*, mener NetCom for det første at det i forarbeidene må presiseres hva som menes

med *«utleie»* av frekvenstillatelse, herunder grensedragningen mot ulike tilgangsformer der rettighetsinnehaver mot vederlag overlater til andre å bruke frekvensene helt eller delvis.»

Videre har NetCom kommentert forslaget om at myndighetene om nødvendig skal kunne nekte salg av frekvenser. NetCom skriver:

«Når det gjelder endringen som foreslås i annet ledd, dvs. nytt siste punktum om at *«[M]yndighetene kan nekte salg av frekvenser for å hindre konkurranseskadelig virkning»*, mener NetCom at det fra departementets side må presiseres nærmere hva som skal til for å nekte salg av frekvenstillatelse, dvs. hvor konkurranseskadelige må virkningene være før myndigheten nedlegger salgsforbud. Med bakgrunn i at bestemmelsen foreslås endret, må det for øvrig kunne antas at vurderingen og vurderingstemaet for myndigheten i denne sammenheng også endres i forhold til tidligere.»

NetCom påpeker også at ovennevnte merknad er relevant for forslaget til nytt fjerde ledd.

Telenor har kommet med en tilsvarende høringskommentar der det heter:

«For overdragelse av frekvenstillatelse, er det etter Telenors oppfatning et åpenbart behov for å etablere klarere retningslinjer for myndighetens vurderinger knyttet til godkjenning/nekting av en overdragelse av frekvensrettigheter. Klarere retningslinjer er nødvendig for å sikre forutberegnelighet for hvilke kriterier myndigheten vil legge til grunn for vurderingen av hva som ligger i konkurranseskadelig virkning. Vurderingen vil sannsynligvis måtte bygge på prinsippene i konkurranselovgivningen, da konkurranseloven ikke kan anvendes direkte på overdragelse av frekvensrettigheter, jf. forutsetningsvis forarbeidene til ekomloven¹, merknad til gjeldende § 6-5. Departementet uttalte her at *«Overdragelse av frekvenstillatelse skal vurderes i forhold til konkurransesituasjonen i den forstand at overdragelse ikke bør medføre konsentrasjon av essensiell innsatsfaktor (frekvensressursen) som vil kunne føre til at det etableres sterk markedsstilling i relevante markeder med hensyn til elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester.»*

¹ Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) Om lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven).

Det er i dag ikke definert et marked for frekvensrettigheter, verken i Norge eller i resten av Europa. Dersom myndigheten anser det nødvendig å definere avvikende eller nye produktmarkeder, skal dette følge konsultasjonsprosedyren i henhold til ekomloven §§ 3-2 og 9-3. En vurdering av om det foreligger konsentrasjon av essensiell innsatsfaktor må bygge på en markedsanalyse for eventuelt å kunne utpeke tilbydere med sterk markedsstilling. Telenor finner grunn til å påpeke at selv om myndigheten skulle identifisere et marked som benytter frekvenser som essensiell innsatsfaktor, innebærer ikke dette at tilgang til frekvenser må reguleres.

9.4.5 Departementets vurdering

Lovforslaget legger opp til en tydeliggjøring av at overdragelse av frekvensressurser innebærer både salg og utleie. For nærmere omtale av utleie vises til merknaden til utkastet til § 6-5. Etter ordlyden i gjeldende § 6-5 skal myndigheten underrettes om slike handlinger. Dette fremgår normalt også av vilkår i selve frekvenstillatelsen der det kan være tatt inn vilkår om at overdragelse av rett til å bruke frekvenser i henhold til tillatelsen krever samtykke fra myndigheten og at indirekte overdragelse, eksempelvis overdragelse av aksjer eller eierinteresser, også omfattes. Myndigheten vil ta stilling til om det foreligger grunn til å komme med pålegg i forbindelse med slik overdragelse. Det nye forslaget presiserer at myndigheten kan nekte gjennomføring av overdragelsen. Tillatelsen til overdragelsen bekreftes formelt fra myndighetens side og offentliggjøres. Ved utleie stiller dette seg annerledes. Uavhengig av om myndighetene er kjent med en leieavtale eller ikke, vil myndighetene holde tillatelsesinnhaver ansvarlig for frekvensbruken og at den er i overensstemmelse med vilkår som følger av lov, forskrift og tillatelse. Dersom leietagerens frekvensanvendelse er i uoverensstemmelse med gjeldende regler, vil myndighetene følgelig konfrontere tillatelsesinnhaver, og ikke leietageren, med dette forholdet. Departementet forutsetter at vilkår for utleie reguleres i en avtale mellom frekvenstillatelsesinnhaver og den som leier frekvensressurser. Myndighetene har imidlertid en interesse i å kunne gripe inn overfor potensielt konkurranseskadelig virkning, uavhengig av om denne kan oppstå gjennom salg av frekvensressurser eller utleie. Bakgrunnen er at virkningen i markedet gjennom endringen i hvem som i praksis anvender frekvensressursene vil kunne være tilnærmet lik for disse tilfellene.

Flere merknader fra høringsrunden etterlyser nærmere avklaring av hva som skal til for at myndigheten konkluderer med at overdragelsen har en konkurranseskadelig virkning. Departementet mener dette i noen grad vil kunne variere, og at dette følgelig må avgjøres konkret i den enkelte sak. Departementet viser til at det til en viss grad følger av forvaltningspraksis hva som vil kunne innebære konkurranseskadelig virkning. På denne bakgrunn foreslås det inntatt i merknaden til bestemmelsen enkelte skjønnsmomenter som kan komme til anvendelse ved vurderingen.

Selv om det ikke så langt er definert et eget marked for frekvensrettigheter i Norge eller resten av Europa, mener departementet at det kan foreligge grunnlag for å forby eller sette nærmere vilkår for overdragelse av frekvenser på basis av en vurdering av konkurransesituasjonen der overdragelse av frekvensressurser vil kunne føre til at det etableres sterk markedsstilling i andre, eksisterende markeder innenfor ekomlovens markedsreguleringsrammer, jf. merknad til gjeldende § 6-5 i Ot.prp. nr. 58 (2002–2003) s. 112.

Departementet viser for øvrig til at man i Europa diskuterer spørsmålet om det innenfor rammen av den sektorspesifikke markedsreguleringen bør etableres ett eller flere egne markeder for frekvensrettigheter. Dersom det i fremtiden skulle vise seg at noen slike markeder for frekvensrettigheter defineres og gjøres gjeldende innenfor rammene av samarbeidet i EØS, vil en markedsanalyse som konkluderer med at det foreligger sterk markedsstilling i slike markeder, også innebære en situasjon hvor myndigheten vil kunne ønske å gripe inn mot overdragelse som ytterligere øker spektrumsinnhaver til slik aktør med sterk markedsstilling. Likeledes vil myndighetene kunne gripe inn og om nødvendig forhindre overdragelse, ved salg eller utleie, dersom analyse tilsier at overdragelse av frekvensressursen vil medføre at en ny tilbyder oppnår sterk markedsstilling i et slikt marked for frekvensrettigheter.

9.5 Frekvenshamstring

9.5.1 Beskrivelse av gjeldende rett

Frekvenshamstring består i at en aktør i markedet skaffer seg tilgang til frekvensressurser som aktøren selv ikke nødvendigvis har bruk for, primært for å begrense tilgangen til frekvensressurser for eksisterende eller potensielt nye konkurrenter, eller for helt å forhindre konkurrenter fra å få ytterligere ressurstilgang.

Det finnes i dag ingen direkte regulering av frekvenshamstring i ekomloven, selv om myndigheten kan sette krav til effektiv bruk av frekvensressurser, jf. § 6-3 første ledd nr. 2. I tillegg fremgår det av § 6-5 at overdragelse av frekvenser skal skje på en måte som sikrer konkurransen.

9.5.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Det finnes flere virkemidler som kan anvendes for å motvirke frekvenshamstring, og disse blir benyttet av norske myndigheter. Herunder kan det i situasjoner der myndigheten mener det er uheldig at alle frekvensene eller en for stor del av frekvensene i et bånd tilfaller én tilbyder, fattes vedtak om frekvenstak, dvs. at det fastsettes en øvre grense for hvor stor frekvensmengde én enkelt tilbyder kan skaffe seg i det aktuelle båndet. Denne metoden har vært brukt i Norge en rekke ganger. Metoden er imidlertid utfordrende fordi et slikt vedtak kan innebære en betydelig begrensning i de planer tilbydere har for tjenesteutvikling og det tilhørende frekvensbehov. Dersom myndigheten feilberegner markedssituasjonen kan et frekvenstak innebære en unødig begrensning i markedskjøperenes rammebetingelser. Følgelig foretar myndigheten løpende vurderinger i forbindelse med frekvenstilldelinger, og i mange situasjoner anses det ikke som nødvendig å benytte seg av frekvenstaksregulering. I situasjoner der frekvensressursene i det aktuelle båndet er meget ettertraktet av en rekke aktører vil det heller ikke nødvendigvis være behov for å fastsette frekvenstak, fordi markedskreftene vil sørge for en rimelig fordeling av den tilgjengelige ressursen mellom interessentene.

Det er også mulig å anvende gjeldende § 6-3 til å fastsette krav i frekvenstillatelse om at tildelte frekvenser skal tas i bruk innen visse tidsfrister. Slik krav er ofte knyttet til krav om hvor mye frekvensinnhaveren som et minimum plikter å bygge ut (dekningskrav). Dersom innehaveren av tillatelsen ikke overholder slike forpliktelser, vil dette i ytterste konsekvens kunne føre til at frekvenstillatelsen tilbakekalles. Heller ikke denne reguleringsmetoden er uproblematisk, da den bygger på en forutsetning om at myndigheten med rimelig sikkerhet kan forutse standardiseringsutviklingen, teknologiutviklingen, leverandørenes evne til å levere egnet utstyr med mer. Slike beregninger er utfordrende, og i verste fall vil en fastsatt frist for anvendelse av frekvensressursene etter hvert fremstå som urimelig.

Det vil kunne oppstå tilfeller der en tildelt frekvensressurs ikke anvendes av innehaver og det

ikke er gitt føringer i tillatelsen eller gjennom andre vedtak som forplikter innehaver til å anvende tildelte ressurser. Det kan være til skade for konkurransesituasjonen at ressursen forblir ubrukt på innehavers hånd, for eksempel der den ubenyttede frekvensressursen er ønsket av andre, men hvor innehaver ikke er interessert i å overdra frekvensrettighetene, enten ved salg eller utleie. En av hensiktene med lovforslaget er å tilføre myndigheten et regulatorisk verktøy for å kunne gjøre noe med en potensielt konkurranseskadelig situasjon også i slike tilfeller der dette ikke er direkte forbundet med en frekvenstilldelingsprosess eller et konkret overdragelsestilfelle.

Departementet har også lagt vekt på at bakgrunnsretten har blitt skjerpet på dette punktet, jf. endringer i rammedirektivet artikkel 9.7 og tillatelsesdirektivet artikkel 5.6.

9.5.3 Høringsnotatets forslag

Det foreslås i § 6-5a en ny bestemmelse i tre ledd som skal motvirke frekvenshamstring. *Første ledd* fastlegger et generelt krav om at innehaver av frekvenstillatelse skal utnytte frekvensene slik at det ikke skader konkurransesituasjonen. Dette er ment å gjelde på generelt grunnlag og kompletterer bestemmelsene i gjeldende § 6-1 første ledd om at den nasjonale frekvensplanen skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser og § 6-2 annet ledd om at det ved tildeling skal tas et tilsvarende hensyn. I § 6-5a *annet ledd* er det foreslått at myndigheten skal ha hjemmel til å kunne gripe inn i tilfeller hvor frekvenser ikke utnyttes effektivt og for å hindre at slik ineffektiv frekvensdisposisjon gir konkurranseskadelig virkning. Det ble i høringen foreslått at myndigheten gis kompetanse til å pålegge salg eller utleie av angjeldende frekvensressurser. *Tredje ledd* gir myndigheten hjemmel til å gi forskrifter om frekvenshamstring dersom det viser seg å være behov å innføre mer detaljerte regler.

9.5.4 Høringsinstansenes syn

HI3G Access Norway har kommet med følgende merknad:

«Det är angeläget att regelsystemet är utformat så att det bidrar till ett så effektivt resursutnyttande som möjligt och att ett led i detta är att säkerställa att konkurrensen främjas. Bestämningen om frekvenshamstring, så som HI3G förstår den, är ett steg i rätt riktning. Tyngdpunkten bör ligga i att tillse att ingen aktör ges

möglichkeit att köpa frekvenser just med syftet att hindra annan aktörs tillgång till spektrum.»

Til forslaget har *NetCom* blant annet uttalt:

«Når det gjelder foreslåtte bestemmelse, annet ledd, mener *NetCom* at denne enten må utgå eller omformuleres. Slik forslaget er formulert, sammenholdt med merknadene til bestemmelsen i høringsnotatet punkt 11, har *NetCom* vanskelig for å se forskjell på denne bestemmelsen og foreslåtte bestemmelse i ekomloven § 6-5 annet ledd.

Sett i forhold til bakgrunnsretten, vil en gjennomføring av denne tilsi at det i bestemmelsens annet ledd presiseres hvilke sanksjoner som kan tenkes gjennomført dersom rettighetsinnehaver faktisk ikke gjør bruk av ressursene som er tildelt. Pålegg om salg eller utleie av de ubenyttede ressursene er bare to av flere sanksjoner som kan tenkes i denne sammenheng, jf. direktiv 2009/140/EF artikkel 1.10.»

Network Norway uttrykker støtte til lovforslaget. Tilbyderen bemerker for øvrig:

«*Network Norway* ber Samferdselsdepartementet om å vurdere om det bør tilføyes en bestemmelse i § 6-5a annet ledd som gir myndighetene adgang til å trekke tilbake tillatelser som ikke brukes effektivt som et alternativ til å pålegge salg eller utleie.»

I forlengelsen av dette uttaler *Network Norway* videre:

«Etter *Network Norway*'s oppfatning bør derfor § 6-5 a annet ledd suppleres med bestemmelser som gir myndighetene adgang til å fastsette tidsfrister og vilkår som skal gjelde for salg eller utleie.»

Avslutningsvis har *Network Norway* også foreslått at det bør tas inn hjemmel i ekomloven § 10-13 om overtredelsesbot slik at dette sanksjonsvirkemiddelet også kan anvendes ved brudd på pålegg gitt i medhold av § 6-5a.

Tele2 har merknader som i det alt vesentlige er sammenfallende med merknader fra *Network Norway*. *Tele2* uttaler bl.a.:

«Et pålegg om «salg eller utleie» vil imidlertid ha liten effekt dersom eier av ressursene står fritt til å sette prisen på salg eller leie. Myndig-

hetene må ha mulighet til å definere et pristak på salget eller utleie, dersom formålet med bestemmelsen skal kunne oppfylles.»

Og *Tele2* fortsetter:

«Alternativt må et pålegg om «salg eller utleie» ledsages av en kort tidsfrist for gjennomføring, og med den konsekvens at frekvensene blir trukket tilbake, dvs. tilfaller myndigheten, dersom salg eller utleie ikke er gjennomført innen den angitte fristen.»

Telenor uttaler følgende:

«*Telenor* kan ikke støtte bestemmelsen i forslag til ny § 6-5a, annet ledd. Myndigheten har etter vår oppfatning allerede i dag tilstrekkelige virkemidler til å regulere konkurransen knyttet til erverv av frekvenser.»

Videre mener *Telenor*:

« ..., da det ut fra utkastets ordlyd kan synes som om myndigheten kan gi pålegg om salg eller utleie av frekvenser *også* i de tilfeller hvor det ikke er snakk om å behandle en sak om overdragelse av frekvenser eller nyervervelse av frekvenser.»

9.5.5 Departementets vurdering

Departementet er enig i merknaden til *H13G Access Norway*. Hovedpoenget med den nye lovbestemmelsen i § 6-5a er nettopp å etablere regler som skal påse at ingen tilbyder gis anledning til å skaffe seg frekvensressurser kun med det formål for øye å hindre annen tilbyder tilgang til frekvenser.

Ut fra gjeldende bestemmelser i §§ 6-1 og 6-2 følger at myndigheten skal søke å forvalte frekvensressursene ved planlegging og tildeling slik at det foreligger grunnlag for en hensiktsmessig og effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser gjennom bærekraftig konkurranse. Departementet legger til grunn at hovedregelen fortsatt vil være at myndigheten gjennom hensiktsmessig bruk av eksisterende virkemidler som frekvens-tak og vilkår i tillatelse, søker å tilrettelegge for en utnyttelse av frekvensressursene som er gunstig for utviklingen av tjenestetilbudet til befolkningen og konkurransesituasjonen i markedet. Det vises her også til at bruk av slike virkemidler medfører at tildelte tillatelser til slutt kan bli kalt tilbake fordi det foreligger alvorlige brudd på vilkår i tilla-

telse, jf. gjeldende bestemmelser i ekomloven § 10-8. Lovforslaget innebærer at dette suppleres med bestemmelsen i § 6-5a første ledd som gjør klart at hensynet til effektiv bruk av frekvenser ikke bare er knyttet til planleggings- og tildelingsfasen, men også frekvensinnehaverens faktiske disponering av ressursen.

Med henvisning til *NetComs* og *Telenors* merknader til § 6-5a annet ledd om at bestemmelsen er overflødig, blant annet med henvisning til det som omhandles i § 6-5 annet ledd, vil departementet bemerke at noe av hensikten med forslaget til ny § 6-5a nettopp er gi adgang til å behandle problemstillinger om mulig konkurranseskadelig frekvenshamstring også i situasjoner hvor det ikke er snakk om overdragelse av frekvenser eller nyervervelse av frekvenser. Departementet har tatt inn ytterligere omtale i merknaden til bestemmelsen for å tydeliggjøre dette.

Departementet forventer videre at aktørenes rasjonelle adferd i et annenhåndsmarked vil bidra til å håndtere mange tilfeller der tildelte frekvenser ikke utnyttes og hvor det finnes etterspørsel etter disse ubrukte ressursene fra andre interessenter i markedet. Dette har vist seg å kunne fungere bra, og departementet legger til grunn at aktørene i ekommarkedet fortsatt vil søke mulige løsninger i dette annenhåndsmarkedet. Det vil i større eller mindre grad være kostnader forbundet med å ha en frekvenstillatelse selv om frekvensene ikke utnyttes, og det er følgelig noen incitamenter til stede for å kunne komme til enighet om en overdragelse der det finnes andre som har behov for å anvende frekvensressursen i en gitt tilatelse.

I forlengelsen av det ovennevnte mener departementet at regulatorisk inngripen i medhold av § 6-5a først og fremst vil være aktuelt i forbindelse med en situasjon der man har å gjøre med en tildelt frekvensressurs som ikke i det hele tatt, eller kun i svært liten grad, anvendes av tillatelsesinnehaveren, der denne frekvensressursen rent faktisk er etterspurt av andre i markedet og der innehaveren ikke ønsker å overdra frekvensressurser, helt eller delvis, ved salg eller utleie, for å etterkomme den faktiske etterspørselen fra andre. Dersom myndigheten kommer til at innehaverens agering i markedet er til skade for konkurransesituasjonen, vil pålegg i medhold av § 6-5a annet ledd komme på tale. Med henvisning til merknad fra *Network Norway* og *Tele2* om innføring av ytterligere sanksjonsmidler, har departementet etter nærmere overveielse kommet til at tilbakekall av frekvensressurser etter omstendighetene vil være en hensiktsmessig reaksjon, og foreslår

derfor at tilbakekall av frekvensressursene til myndigheten inntas som mulig virkemiddel i tillegg til pålegg om salg eller utleie. Dette vil gi myndigheten tre virkemidler å velge mellom i ulike situasjoner, og føre til at det blir enklere å pålegge en hensiktsmessig reaksjon i det enkelte tilfellet.

Det fremgår i redegjørelsen ovenfor at det i et tilfelle hvor myndigheten måtte finne grunn til å gi pålegg om overdragelse i medhold av ny § 6-5a, vil være naturlig at et slikt pålegg utformes med nærmere angitte krav, herunder eksempelvis frist for å etterkomme pålegget. Blant annet av denne grunn mener departementet at det ikke foreligger grunnlag for myndigheten til å stille nærmere krav til hvilken pris innehaver skal ta for salg eller utleie av frekvensressurser. Det forutsettes at partene kommer til enighet om dette på kommersielt grunnlag. For øvrig vil bruk av tvangsmulkt som følge av at frister i pålegg ikke overholdes kunne medvirke til at slike forhandlinger finner sin løsning.

Departementet mener for øvrig at tvangsmulkt kan være et egnet virkemiddel ved pålegg om salg eller utleie der innehaver ikke overholder frister i et pålegg. Alternativt kan det være aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr. Det foreslås derfor endringer i § 10-13 om overtredelsesgebyr på dette punkt for å synliggjøre dette. Departementet understreker også i denne forbindelse at frekvenshamstring er knyttet til at en frekvensressurs er ubrukt og at det samtidig påvises etterspørsel etter slik ubrukt ressurs for utnyttelse av noen andre som ikke disponerer slike ønskede frekvensressurser. Det er etter departementets oppfatning i seg selv ikke frekvenshamstring å la være å bruke en tildelt frekvensressurs, der det for øvrig ikke er interesse for alternativt anvendelse av disse ressursene.

9.6 Mobilregulerte soner

9.6.1 Beskrivelse av gjeldende rett

En mobilregulert sone er et begrenset geografisk område der kommunikasjon i elektronisk kommunikasjonsnett til bruk for offentlig mobilkommunikasjon påvirkes eller hindres ved hjelp av lovlig identitetsfangning og/eller jamming. Jamming innebærer at det blir sendt ut signaler som interfererer med og blokkerer mobilsignal.

Etablering og bruk av mobilregulert sone medfører bruk av det elektromagnetiske frekvensspekteret. Frekvensene som benyttes til mobilkommunikasjon tildeles ofte ved auksjon. Brukerne kjøper seg retten til å benytte frekven-

sene til et gitt formål for et avgrenset tidsrom. Etter departementets oppfatning er ekomloven ikke til hinder for at frekvensene kan benyttes av tredjepart, men slik bruk bør hjemles særskilt. Det er tidligere fremmet forslag om og vedtatt endringer i ekomloven om bruk av mobilregulert sone, jf. lov 11. januar 2008 nr. 2 om endring i lov om elektronisk kommunikasjon (jf. også Ot.prp. nr. 72 (2006–2007)). Bestemmelsene om mobilregulerte soner er imidlertid ikke iverksatt (se nedenfor).

9.6.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Forslag til ny § 6-2a fremmes for å gi et presisert, eksplisitt hjemmelsgrunnlag i ekomloven for opprettelse av mobilregulert sone. Mobilregulerte soner opprettes ved at den vanlige trafikken i mobilnettet blir jammet, det vil si at det blir sendt ut signaler som interfererer med og blokkerer signalene mellom mobiltelefonene og infrastrukturen i mobilnettene, og/eller det blir etablert falske basestasjoner (oppfangere) som avslører mobiltelefonens identitet og deretter tar over telefonens kontakt med tilbyders basestasjon. Dette medfører som regel bruk av frekvenser som er tildelt andre enn den som oppretter slik mobilregulert sone.

Endringene som ble vedtatt i 2008 er ikke trådt i kraft i påvente av en forskrift som skulle fastsette nærmere regler for etablering av mobilregulerte soner i praksis, herunder rutiner for bruk, utstyr, tekniske begrensninger og liknende. Utkast til forskrift om mobilregulert sone ble sendt på høring høsten 2007. I høringsrunden fremkom det helt sentrale spørsmål og utfordringer knyttet til hjemmelsgrunnlag. Herunder ble det reist spørsmål om risikoen for at ekomloven ville kunne undergrave de strenge vilkårene som fremgår av straffeprosessloven og politiloven når det gjelder bruk av mobilregulert sone til forebyggende formål. Det foreslås på denne bakgrunn en endring av lovbestemmelsen.

9.6.3 Høringsnotatets forslag

I høringsnotatets forslag til *ny § 6-2a første ledd* foreslår departementet at politiet, uten å søke myndigheten på forhånd, kan ta i bruk frekvenser som er tildelt andre, men kun i situasjoner eller til formål som faller inn under straffeprosesslovens bestemmelser om kommunikasjonskontroll, jf. § 216a tredje ledd annet punktum, § 216b annet ledd bokstav c og § 222d, eller situasjoner eller formål som faller inn under politilovens bestem-

melser om vilkår for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed, jf. § 17d.

Det blir videre presisert at i de tilfeller hvor bruk av mobilregulert sone vil kunne medføre kommunikasjonsbrudd eller nedkobling av brukere, skal politiet varsle myndigheten uten ugrunnet opphold etter at frekvensene er tatt i bruk. Myndigheten avgjør i samråd med politiet ut fra den enkelte situasjon behovet for å underrette tilbyderne om at uregelmessigheter eller feilindikasjoner i elektronisk kommunikasjonstjeneste kan skyldes bruk av mobilregulert sone.

Forslaget balanserer politiets behov for taushet og tilbydernes behov for å vite årsaken til eventuelle forstyrrelser i nettet. Etter forslaget § 6-2a *annet ledd* oppstilles en varslingsplikt til myndigheten uten ugrunnet opphold etter at frekvenser som er tildelt andre er tatt i bruk. I henhold til forslaget skal myndigheten varsles i de tilfeller hvor mobilregulert sone vil kunne få konsekvenser for kommunikasjonen i nettet. Varsel skal angi frekvensområde, tidsrom og sted. Myndigheten avgjør i samråd med politiet om og i tilfelle når rettighetshavere skal underrettes.

I høringen ble det videre foreslått en videreføring av § 6-2 *tredje ledd* slik den er vedtatt, men ikke iverksatt. I dette leddet blir det presisert at Forsvaret etter søknad kan få tillatelse av myndigheten til å opprette mobilregulert sone til øvingsformål. Tillatelsene skal være avgrenset i tid og gis til et nærmere avgrenset område. Det blir videre foreslått en videreføring av § 6-2 *fjerde ledd* slik det tidligere ble vedtatt, men ikke iverksatt. I henhold til dette leddet vil Kriminalomsorgen etter søknad til myndigheten kunne gis anledning til å opprette mobilregulerte soner i fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Det ble videre i høringen fremmet forslag om at det presiseres at bruken av mobilregulerte soner skal skje på en måte som i minst mulig grad griper inn i eller forstyrrer eksisterende frekvensinnehaveres rettigheter. Forskriftshjemmelen foreslås også videreført.

9.6.4 Høringsinstansenes syn

Post- og teletilsynet mener forslaget er langt mer omfattende enn endringen i Ot.prp. nr. 72 (2006–2007). Tilsynet mener det er særlig ved nødnummer (nødnummer 110, 112 og 113), samt mobile volds- og trygghetsalarmer, at bruk av mobilregulert sone kan få negative konsekvenser, fordi brukeren ikke vil kunne få kontakt med nødetatene.

Når det gjelder jamming uttaler *Justisdepartementet*:

«Det er uttrykt frykt for at jamming kan slå ut for eksempel trygghetsalarmer og mobiltelefoner. Jammere er normalt innstilt på 900 og 1800 MHz, som er GSM-nettets frekvenser. Voldsalarmer har også denne frekvensen, siden de er basert på GSM-teknologi. Det nye nødnettet har en frekvens på 430 MHz, og vil ikke rammes av slik jamming. Trygghetsalarmer har frekvenser på 169 eller 189 MHz, og vil heller ikke kunne jammes (jf. forskrift om generelle tillatelser til bruk av frekvenser).»

Direktoratet for nødkommunikasjon uttaler:

«DNK vil kort gjenta at det bør settes et uttrykkelig forbud mot alle typer tiltak som kan hindre trafikk i nødnettet og anrop til nødetatene.»

Bestemmelsens annet ledd omhandler varslingsplikt ved bruk av mobilregulert sone. Da spørsmålet om mobilregulert sone ble drøftet i Stortinget i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 72 (2006–2007) ble særlig spørsmålet om varsling av myndigheten og tilbyderne drøftet av transport- og kommunikasjonskomiteen. I Innst.O. nr. 15 (2007–2008) uttalte komiteen at bruk av mobilregulerte soner taler for at frekvensinnehavernes informasjonsbehov burde imøtekommes. Komiteen mente at frekvensinnehaverne på egnet måte burde holdes informert av Post- og teletilsynet.

Til forslaget til bestemmelse om varslingsplikt mener *Post- og teletilsynet* at:

«PT er derfor av den oppfatning at varslingsplikten i ekomloven § 6-2a andre ledd bør omfatte *alle tilfeller* ved bruk av mobilregulert sone, og ikke bare de tilfeller der bruk av mobilregulert sone, etter politiets oppfatning vil kunne få konsekvenser for kommunikasjonen i nettet. På den måten kan man sikre at tilfeller som får konsekvenser for kommunikasjonen, blir varslet. PT er av den oppfatning at det antakelig ikke er hensiktsmessig at konsekvensvurderingen overlates til politiet. Videre er vi av den oppfatning at det bør skje en *samtidig varsling direkte til operatørene*, ikke bare til ekommyndigheten.»

Justisdepartementet viser til at det i utkastet til annet ledd fremgår at myndigheten i samråd med politiet skal avgjøre om og i tilfelle når rettighetsinnehaverne skal underrettes. Justisdepartementet skriver:

«Justisdepartementet antar at «samråd» i praksis innebærer at PT innhenter uttalelse fra politidistriktet før PT treffer avgjørelsen. Justisdepartementet ber om at SD får presisert i forarbeidene at politiets tilråding skal tillegges stor vekt ved PTs avgjørelse.»

PST uttaler:

«Vi har merket oss at det er foreslått en lovfestet varslingsplikt i ekomloven § 6-2a annet ledd. Slik bestemmelsen nå er utformet har PST ingen sterke motforestillinger til denne. PST tillater seg å minne på at denne varslingsplikten etter ekomloven 6-2a annet ledd vil komme i motstrid med taushetspliktbestemmelsene i straffeprosessloven § 216i samt også etter politiloven § 17f, hvorefter det som kjent er taushetsplikt om at det er begjært eller besluttet kommunikasjonskontroll i en sak. PST vil derfor gjenta vårt tidligere forslag om når det nå lovfestes en varslingsplikt, bør det også samtidig lovfestes en korresponderende tilføyelse i opplistingen av unntak fra taushetsplikten i de ovennevnte bestemmelsene.»

Justisdepartementet uttaler til dette:

«Etter Justisdepartementets syn er ikke taushetspliktbestemmelsene i de nevnte lovene til hinder for den foreslåtte varslingsplikten etter ekomloven § 6-2a annet ledd, siden dette er å anse som varsel i mottakerens interesse når det er nødvendig for å fremme mottakerens oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte, jfr. ny politiregisterlov § 31 første ledd, som vil tre i kraft høsten 2011. For å bringe ekomloven § 6-2a annet ledd i samsvar med unntakene for politiets og påtalemyndighetens taushetsplikt, vil varslingsplikten bli tatt med i opplistingen i kapittelet om meldeplikt i den nye politiregisterforskriften. Utkast til denne forskriften vil bli sendt på høring våren 2011.»

Politidirektoratet uttaler:

«Politidirektoratet er av den oppfatning at hensynet til kriminalitetsbekjempelse her må veie tyngre enn hensynet til å varsle tilbyderne. Identifisering av kommunikasjonsanlegg er en metode som er regulert i straffeprosessloven og som ble innført for mer effektivt å kunne bekjempe alvorlig kriminalitet.

[...]

Politidirektoratet vil til dette påpeke at kommunikasjonskontroll er en etterforskningsmetode som tilsier at politiet må benytte denne på en slik måte at det ikke blir avslørt at etterforskning pågår. En varslingsplikt bør derfor kun gjelde der politiet har grunn til å tro at det vil forekomme eller har forekommet forstyrrelser i nettet. Politidirektoratet fremhever at varslingsplikten bør kun gjelde Post- og teletilsynet (jf. myndigheten) uten at bestemmelsen hjemler videre varsling til tilbyderne. Varsling må heller ikke medføre at politiets kapasitet eller evne på området gjøres kjent.»

Forsvarsdepartementet mener det bør gis en egen forskriftsbestemmelse, med hjemmel i loven § 6-2, om at NSM kan opprette en mobilregulert sone i konkrete tilfeller ved sikring av konferanserom/spesialrom. Behovet vil være avgrenset både i forhold til tid og sted, og omfanget vil være lite.

Telenor uttaler:

«Atskillig større problemer oppstår når politiet tar i bruk mobilregulerte soner med hjemmel i lovforslagets første og annet ledd. Da vil myndigheten bli varslet i etterhånd, mens det ikke legges opp til tilsvarende varsling av tilbyderne, bortsett fra at myndigheten «i samråd med politiet» kan avgjøre om – og i tilfelle når – slik varsling skal skje. En slik usikkerhet om tilbyderne overhodet blir varslet, er uakseptabel. Fra kundens ståsted vil dette også bli en total uakseptabel situasjon, dersom tilbyders teletjenester ikke blir til å stole på. Fra et samfunnsmessig ståsted vil dette oppleves som kontra-produktivt.»

Telenor viser videre til behandlingen av spørsmålet i forbindelse med lovendringsprosessen for tre år siden (Innst.O. nr. 15 (2007–2008)) hvor Transport- og kommunikasjonskomiteen går langt i å peke på at frekvensinnehavernes informasjonsbehov må oppfylles. Telenor er ikke i mot forslaget om å lovhjemle mobilregulerte soner, men uttaler videre:

«[...] Etter Telenors vurdering er den eneste hensiktsmessige måte å gjøre dette på, å sørge for at tilbyder varsles samtidig og parallelt med at myndigheten varsles når mobilregulerte soner tas i bruk. Telenor har et profesjonelt apparat som daglig håndterer følsomme opplysninger knyttet til politiets kommunikasjonskontroll og utlevering av trafikkdata i straffesaker. En tilsvarende forsvarlig behandling av

informasjon om bruk av mobilregulerte soner kan enkelt etableres.»

NetCom uttaler:

«NetCom reagerer på at forslaget på dette punktet ikke er i samsvar med hva Transport- og kommunikasjonskomiteen på Stortinget tidligere har gitt uttrykk for at skal gjelde ved opprettelse av såkalte mobilregulerte soner, samt på at departementet heller ikke begrunner hvorfor de har valgt ikke å følge komiteens føringer.»

NetCom mener komiteen er klar når det gjelder at rettighetshaverne skal varsles.

Network Norway mener lovutkastets annet ledd må endres slik at politiet plikter å varsle myndighetene før frekvenser tas i bruk til mobilregulert sone. *Network Norway* viser til Innst.O. nr. 15 (2007–2008). Også *Tele2* viser til nevnte innstilling og mener bestemmelsen må formuleres slik at rettighetshaverne alltid blir informert når mobilregulert sone blir benyttet.

Til bestemmelsen som helhet mener *Politidirektoratet* at forslaget ikke er tilstrekkelig til å dekke eventuelt behov for mobilregulert sone som virkemiddel i forebyggende øyemed i tilfeller som ikke gir grunn til å iverksette etterforskning, men hvor hendelsens art krever forhåndsplanlagt sikkerhetsforebyggende beredskap og taktiske sikringstiltak fra politiet, som for eksempel besøk av statsledere og internasjonale konferanser. Politidirektoratet sier:

«Mobilregulerte soner som særskilt sikringsiltak i forebyggende taktisk innsats kan i liten grad baseres på PSTs hjemler i politiloven. Nødrett som grunnlag for mobilregulerte soner forutsetter at det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at et anslag er iverksatt eller nært forestående. Nødrett hjemler ikke generelt mobilregulerte soner som sikkerhetsforebyggende virkemiddel.

Ved ulike typer ulykker, katastrofer og krisehendelser kan det også være behov for å benytte mobilregulerte soner for å sikre politiets og andre aktørers håndtering av situasjonen i innsatsområdet for å ivareta liv og helse, samfunnsorden mv. Forslaget til § 6-2a synes ikke å dekke slike tilfeller relatert til situasjons-håndtering.»

Politidirektoratet anbefaler at det tas inn en bestemmelse som eksplisitt tillater politiet å

benytte mobilregulerte soner som sikkerhetsforebyggende virkemiddel i forbindelse med håndtering av ulykker, katastrofer og kriser, arrangement og andre risikoutsatte situasjoner. Politidirektoratet skriver:

«Adgangen til å benytte mobilregulerte soner for nevnte tilfeller bør ikke være avhengig av søknad til «myndigheten». Det bør være tilstrekkelig med tilsvarende varslingsordning som er inntatt i forslaget til § 6-2a, annet ledd, jf. første ledd.»

Når det gjelder forslaget om at etablering av mobilregulert sone etter søknad skal avgrenses til øvingsformål, peker Politidirektoratet på at praksis for å innvilge søknadene ikke må bli så streng at det hemmer politiets øvingsbehov. Politidirektoratet finner grunn til å peke på at politiet må ha mulighet til å øve med mobilregulerte soner i by/tettbygde strøk.

Politidirektoratet sier videre:

«Forsvaret har en del fellesøvelser med politiet, og direktoratet legger til grunn at politiets adgang til å søke om opprettelse av mobilregulerte soner for øvingsvirksomhet på egnet område kan få anvendelse i slike tilfeller. For Forsvarets egne øvelser for å trene Forsvarets bistand til politiet og som avvikles på annet sted enn Forsvarets faste øvingsområder, bør det etter direktoratets vurdering likevel åpnes for at Forsvaret selv kan søke å få tillatelse til å opprette mobilregulerte soner.»

Telenor viser til den omfattende dialogen som *Telenor* og bransjen hadde med myndighetene da Ot.prp. nr. 72 (2006–2007) ble vedtatt. Bransjen hadde store betenkeligheter til etablering av mobilregulerte soner. *Telenor* mener mobilregulerte soner vil kunne blokkere nødinterop og sette vitale interesser i fare. *Telenor* uttaler at brukerne i området ikke vil kunne benytte telefonitjeneste, for eksempel ringe nødnumre, at alarmer som er basert på mobiltjenester ikke vil rapportere hendelser og at tilbyderer setter i gang ressurskrevende feilretting og foreta feil prioriteringer i kapasitetsplanlegging av nettet fordi jamming oppfattes som stor trafikk i området.

Telenor sier videre:

«[...] så lenge tilbyderne kjenner til bruken på forhånd eller i det minste i det øyeblikk de tas i bruk, vil enkelte av de operative problemene og ivaretagelsen av kundenes kommunika-

sjonsbehov til en viss grad kunne håndteres på en forsvarlig måte.»

Telenor antar videre det beror på en inkurie at ikke varsling av tilbyder er tatt inn i fjerde ledd på samme måte som i tredje ledd. *Telenor* mener for øvrig at en del av det som synes å være behovene til Kriminalomsorgen og Forsvaret krever en betydelig grad av samarbeid mellom tilbyder og interessent og derfor bedre kan løses gjennom leiekontrakt.

Videre sier *Telenor*:

«Når det gis tillatelse til en slik tvangsbruk av andres frekvenser, antar vi at myndigheten vil kunne sette som vilkår at rettighetshaveren skal få erstattet sitt tap.»

9.6.5 Departementets vurdering

Når det gjelder *Post- og teletilsynets* oppfatning om at forslaget er langt mer omfattende enn endringen i Ot.prp. nr. 72 (2006–2007), viser departementet til at forslaget på enkelte punkter er mindre vidtrekkende enn de vedtatte men ikke iverksatte reglene. Dette gjelder særlig forslaget om at søknadsmuligheten for politiet og Forsvaret foreslås avgrenset til kun å gjelde øvingsformål. Dette endringsforslaget har medført at *Politidirektoratet* mener forslaget ikke er tilstrekkelig til å dekke eventuelt behov for mobilregulert sone som virkemiddel i forebyggende øyemed. Politidirektoratet peker videre på at de i liten grad kan basere seg på PSTs hjemler i politiloven. Departementet ser at politiet, i likhet med PST, kunne hatt nytte av å etablere mobilregulert sone til forebyggende formål, men mener at hensynet til den vanlige bruker av elektronisk kommunikasjon her må gå foran. Politidirektoratets hensyn vil imidlertid kunne ivaretas av en rett til prioritet i mobilnett, noe som er under utredning av ekommyndigheten. Når lovforslaget legger opp til at det kan søkes om tillatelse til etablering av mobilregulert sone for øvingsformål og for etablering av soner i fengsler, er det begrunnet i at dette vil være soner med en helt annen karakter fordi de vil være strengt fysisk avgrenset og ikke ha den samme negative konsekvens for vanlige brukere av elektronisk kommunikasjon.

Departementet har også merket seg innspillet fra Politidirektoratet om at praksis for å innvilge søknader til øving ikke må bli så streng at det hemmer politiets øvingsformål og at det er ønskelig å kunne øve også i by og tettbygde strøk. Departementet er opptatt av at øving ikke må for-

årsake uheldige situasjoner for brukerne av elektronisk kommunikasjon. Departementet legger hovedvekt på konsekvensene av øvingen og ikke hvor øvingen skjer. Det legges for øvrig opp til at Post- og teletilsynet skal vurdere hver enkelt søknad; dette vil også gjelde for eventuelle søknader om fellesøvelser med Forsvaret.

Når det gjelder *Forsvarsdepartementets* innspill om at Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) i henhold til forskrift burde få hjemmel til å opprette mobilregulert sone, særlig med tanke på sikring av konferanserom, ser departementet at selv om fysisk sikring av spesialrom og konferanserom vil håndtere mye av behovet, vil det være tilfeller der slik sikring ikke er nok. Departementet legger vekt på at omfanget av NSMs bruk vil være svært begrenset, og at ulempene som tilbyderne og brukerne påføres derfor vil være relativt sett små, og foreslår at NSM skal kunne opprette mobilregulerte soner i særskilte tilfeller over korte tidsrom. Departementet har merket seg *Justisdepartementets* innspill om at verken trygghetsalarmer eller nødnett vil bli rammet av mobilregulerte soner, noe som i utgangspunktet er positivt. Departementet vil likevel bemerke at selv om mobilregulert sone ikke vil hindre trafikk i nødnett, så vil anrop til nødnetten kunne rammes fordi anropene skjer via de kommersielle mobilnettene. Etablering av mobilregulert sone vil dermed kunne hindre nødanrop. Departementet mener dette er bekymringsfullt og ønsker av den grunn å begrense adgangen til bruk av mobilregulerte soner slik at bruken blir forholdsmessig.

Når det gjelder spørsmålet om, og i så fall når, tilbyderne skal varsles er dette etter departementets oppfatning utfordrende fordi to motstridende hensyn skal ivaretas. Mens politimyndighetene er av den oppfatning at hensynet til kriminalitetsbekjempelse må veie tyngre enn hensynet til å varsle myndigheten, mener tilbyderne at det vil være en helt uakseptabel situasjon om de ikke skal varsles og ekomnett og -tjenester ikke skulle være til å stole på. Departementet har i lovforslaget forsøkt å finne den rette balansen mellom politiets behov for hemmelighold om bruk av denne type politimetoder, og ekommyndigheten og tilbydernes behov for å vite årsaker til forstyrrelser i ekomnett. Justisdepartementets vurdering av at taushetspliktbestemmelsene i straffeprosessloven og politiloven ikke er til hinder for varsling av ekommyndigheten og tilbyderne, tillegges betydelig vekt av departementet og medfører at forslaget om mobilregulerte soner foreslås opprettholdt.

Departementet foreslo i høringen at politiet skulle varsle ekommyndigheten i de tilfeller hvor

bruk av mobilregulert sone vil kunne få konsekvenser i form av brudd i nettet og nedkobling av brukere. I lovforslaget legges det opp til at politiet uten ugrunnet opphold skal varsle ekommyndigheten om all bruk av mobilregulert sone. Departementet vurderer det som bedre at ekommyndigheten alltid blir varslet og at myndigheten kan foreta en konsekvensvurdering av om tilbyderne skal varsles, enn at politiet i første omgang skal foreta en vurdering av om myndigheten skal varsles. Departementet viser til at det åpenbart ligger innenfor Post- og teletilsynets kompetanseområde, og i mindre grad innenfor de ulike politidistriktenes kompetanse, å skulle foreta en vurdering av konsekvenser for brukere av elektronisk kommunikasjon ved etablering av mobilregulert sone.

Forslaget i høringen om at ekommyndigheten i samråd med politiet skal vurdere videre varsling av tilbyderne opprettholdes.

Departementet er enig med *Telenor* i at tilbyder også bør underrettes i henhold til fjerde ledd på samme måte som i tredje ledd. Det vises til at myndigheten har en plikt til å konsultere relevante tilbydere. Departementet anser at dette ivaretar varslingsplikten. Departementet mener det mest hensiktsmessige vil være om Kriminalomsorgen etter å ha foretatt en vurdering av behovet for mobilregulert sone som hovedregel kontakter relevante tilbydere med sikte på å få etablert dette. En søknad til myndigheten vil enklere kunne innvilges dersom slikt samarbeid er etablert. Det kan imidlertid ikke være en forutsetning for søknad at det er inngått samarbeid. Kriminalomsorgen må kunne ha anledning til å søke myndigheten direkte etter å ha foretatt egne vurderinger, og i så fall må myndigheten konsultere relevante tilbydere i vurderingen av søknaden.

Telenor antar videre at tilbyderne som rettighetshavere skal få erstattet sitt tap ved etablering av mobilregulert sone. Etter departementets oppfatning vil det ikke være grunnlag for erstatning i dette tilfellet. Det vises her til ordlyden i frekvens-tillatelsene som sier at dersom departementet anser at viktige samfunnshensyn tilsier det, kan vilkårene i tillatelsen endres til ugunst for frekvens-innehaver uten at dette gir innehaver rett til erstatning fra Staten.

For øvrig kan informeres om at Post- og teletilsynet er gitt i oppdrag å igangsette et prøveprosjekt i samarbeid med Kriminalomsorgen og tilbyderne med sikte på å etablere mobilregulert sone i fengsel.

10 Øvrige endringer

Kapitlet omhandler lovens saklige virkeområde, jf. kapittel 10.1, registreringsplikt og krav til måling av og informasjon om kvalitet, jf. kapittel 10.2, og inndragning av utstyr, jf. kapittel 10.3. Kapitlet inneholder også enkelte andre forslag til endringer som omtales i merknadene til forslagene.

10.1 Saklig virkeområde

10.1.1 Kort om lovforslaget

Ekomloven § 1-2 regulerer lovens saklige virkeområde. Det foreslås inntatt en endring i § 1-2 første ledd for i større grad å kunne ta hensyn til fremtidig utvikling. Det følger av merknadene til bestemmelsen om saklig virkeområde i Ot.prp. nr. 58 (2002–2003) at loven omfatter alle typer elektronisk kommunikasjonsteknikk, virksomhet og myndighetsutøvelse i forbindelse med bruk og utvikling av slik kommunikasjon, og at loven er teknologinøytral. Dette foreslås videreført. Domstolspraksis har imidlertid vist at lovens virkeområde i enkelte tilfeller kan tolkes snevere enn det som er ønskelig fra myndighetens side. Slike tolkninger kan føre til at reguleringsbehovet ikke kan oppfylles gjennom pålegg fra ekommyndigheten.

Den tekniske utviklingen innenfor dette området er svært dynamisk, noe som gjør det svært krevende å fastsette lovens saklige virkeområde på en måte som sikrer at alle nye tjenester som har et reguleringsbehov omfattes av loven. Det er således behov for en regulering som tar høyde for fremtidig teknisk og markedsmessig utvikling. For å klargjøre at reguleringen omfatter mer enn overføring av signaler i elektronisk kommunikasjonsnett foreslås det at begrepet «overføring» utgår. Overføring av signaler i elektronisk kommunikasjonsnett vil imidlertid fortsatt falle innenfor lovens virkeområde. Formålet med endringen er å synliggjøre at loven også omfatter alternative måter å kommunisere på, for eksempel ved hjelp av ulike internettløsninger og/eller gjennom elektronisk kommunikasjonsnett. Særlig vil dette gjelde når disse løsningene gir alle-til-alle-kommu-

nikasjon og langt på vei fungerer som et substitutt for eldre og etablerte tjenester som allerede er regulert for å ivareta brukernes og samfunnets behov. Bestemmelsen om saklig virkeområde foreslås på denne bakgrunn presisert.

10.1.2 Høringsinstansenes syn

Forbrukerombudet deler departementets vurdering. *RiksTV* peker på at virkeområdet for loven i realiteten vil gjelde all befatning med elektronisk kommunikasjon når man tar bort begrepet «overføring». *NetCom* ser i utgangspunktet ikke behovet for å endre bestemmelsen. *Norid* er kritisk til en generell utvidelse av lovens virkeområde «for å ivareta et ikke spesifisert reguleringsbehov». *Telio* og *Network Norway* er også kritisk til å fjerne «overføring» i første ledd. *Telio* mener blant annet at ordlyden åpner for regulering av innholdstjenester, noe som må være i strid med blant annet rammedirektivet artikkel 2c, og *Network Norway* peker på at en rekke web-baserte innholdstjenester som ikke består av overføring av signaler i elektroniske kommunikasjonsnett dermed vil omfattes.

10.1.3 Departementets vurdering

Når det gjelder § 1-2 første ledd fastholder departementet at det er et behov for å synliggjøre at bestemmelsen omfatter mer enn «overføring». Det vises her til den raske tekniske utviklingen innenfor området som er meget dynamisk, noe som gjør det svært krevende å detaljregulere lovens saklige virkeområde. Departementet viser til Ot.prp. nr. 58 (2002–2003) s. 10 der det fremgår at innhold ikke reguleres av loven. Dette foreslås videreført med unntak for fellesfakturerte tjenester. Departementet viser til at gjeldende lov bygger på prinsippet om teknologinøytralitet. For å sikre målsettingen om teknologinøytral regulering opprettholder departementet forslaget om at begrepet «overføring» tas ut av ordlyden.

10.2 Registreringsplikt og krav til måling av og informasjon om kvalitet

10.2.1 Kort om lovforslaget

Etter ekomloven § 2-1 kan myndigheten i forskrift gi regler om registreringsplikt for tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett eller offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste i den grad det er nødvendig for å føre tilsyn med markedet. Videre følger det av bestemmelsen at registreringspliktig tilbyder skal registrere virksomheten hos myndigheten senest samtidig med at virksomheten påbegynnes. I gjeldende forskrift gis nærmere bestemmelser om registreringsplikten. For å bedre sammenhengen mellom reglene i lov og forskrift foreslår departementet å oppheve ekomloven § 2-1 *annet punktum* som angir tidspunktet for når registreringsplikten inntreer. Registreringsplikten, tidspunkt for når den inntreer og krav som stilles til dokumentasjon ved registrering bør i stedet følge av forskriften. Hjemmelsbestemmelsen for registreringsplikt foreslås videreført i ekomloven § 2-1.

Etter ekomloven § 2-2 skal tilbyder av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste måle og informere om kvalitet på tjenestene som tilbys sluttbruker. Bestemmelsens *annet ledd* gir hjemmel til å fastsette forskrift om målemetoder og krav til informasjon. Reglene for tilbydernes målings- og informasjonsplikt i ekomloven § 2-2 foreslås endret for å oppnå en bedre overensstemmelse med det til enhver tid gjeldende behov. Det foreslås at plikten til faste målinger bare skal gjelde tilbyder med leveringsplikt. Andre tilbydere skal kun måle og informere om kvalitet etter pålegg fra Post- og teletilsynet. Kravene til måling og informasjon foreslås utformet mer fleksibelt enn dagens ordning slik at det kan foretas tilpassing i tråd med endringer i teknologi og bruksmønster.

10.2.2 Høringsinstansenes syn

Noen høringsinstanser, blant andre *Post- og teletilsynet* og *Telenor* er enig i begrunnelsen for å oppheve § 2-1 annet punktum, og støtter forslaget. *NetCom* foreslår at hovedregelen om registreringsplikt flyttes fra ekomforskriften § 1-2 til ekomloven § 2-1. Flertallet av høringsinstansene har ingen merknader til endringene i bestemmelsen. *Forbrukerombudet* mener at det bør vurderes å sette ytterligere krav til tilbydere enn de registreringskrav som foreligger og som foreslås.

Når det gjelder § 2-2 peker flere høringsinstanser på at kvalitet er et viktig parameter for sluttbruker ved valg av abonnement. Flere tilbydere, som *NetCom*, *Tele2* og *Network Norway* er imidlertid skeptiske til at myndigheten gis mulighet til å pålegge tilbydere som ikke omfattes av leveringsplikten å foreta kvalitetsmålinger.

NetCom uttaler:

«NetCom slutter seg derfor til departementets forslag om å begrense måling og informasjon om kvalitet. Imidlertid mener vi at dette heller ikke skulle gjelde for tilbyder med leveringsplikt. Dertil er vi skeptisk til at myndighetene iht. annet ledd gis en mulighet til å pålegge også tilbydere som ikke omfattes av leveringsplikten å foreta kvalitetsmålinger.»

Tele2 uttaler:

«PT har de siste årene arbeidet med å gjennomføre en kvalitetsmåling av de ulike selskapers kundesevice. Etter Tele2s oppfatning er denne målingen så mangelfull, at verdien av de resultater som offentliggjøres svært liten. Tele2 er derfor av den oppfatning at PT i fremtiden bør benytte den hjemmel de nå får med varsomhet.»

Network Norway sier:

«Network Norway er ikke enig i bestemmelsens annet ledd. Network Norways hovedinnvending er at bestemmelsen gir en for vid fullmaktshjemmel til PT til å pålegge måling- og informasjonsplikter. Det bør som et minimum inntas at slike pålegg må være nødvendige og forholdsmessige slik at man unngår at PT pålegger tilbyderne unødvendige administrative prosedyrer. Dette skyldes at Network Norway oppfatter PTs arbeid med kvalitetsmålinger om kundeservice å ha liten relevans for bransjen og sluttbrukerne.»

På den annen side vil andre høringsinstanser gå lenger enn høringsforslaget.

Den norske dataforening uttaler:

«Det er beklagelig at plikten til å måle kvalitet for sanntids taleoverføring bare gjelder tilbydere med leveringsplikt. Det burde være objektive kriterier som ende-til-ende forsinkelser, jitter, pakketap for pakkesvitsjede nett samt MOS. Det er vanskelig for sluttbruker uten

spesialkunnskap å diskutere dette med tjenestetilbydere, og dermed sammenligne tilbud.»

10.2.3 Departementets vurdering

Departementet finner det også etter høringsrunden mest hensiktsmessig at reglene om når registrering skal skje i sin helhet fremgår av forskriften. Forskriftshjemmelen i ekomloven § 2-1 foreslås derfor videreført, mens bestemmelsens annet punktum foreslås opphevet.

Departementet deler ikke oppfatningen om at målingene av svartid kundeservice har liten relevans for bransjen og sluttbrukerne. Det følger dessuten av Annex III til artikkel 11 og artikkel 22 i USO-direktivet, jf. ekomforskriften § 1-6, at tilbydere har plikt til å måle i henhold til ETSI EG 201 769-1. Enkelte tilbydere har hatt lang ventetid når kundene har forsøkt å komme i kontakt med kundeservice. Måleresultatene viser at flere tilbydere har hatt en sterk forbedring av resultatene for svartid kundeservice siden de første målingene ble publisert. Departementet mener dette er en indikasjon på at målingene har vært medvirkende til at tilbydere har satt i gang eller fremskyndet tiltak for å korte ned ventetiden.

Departementet ser på denne bakgrunn behov for at Post- og teletilsynet får fullmakt til å pålegge måling av kvalitet på områder der det identifiseres mangelfull kvalitet, for eksempel i form av klager fra sluttbrukere. Departementet legger til grunn at Post- og teletilsynet innhenter synspunkter fra bransjen, Forbrukerombudet og Forbrukerrådet for å velge hvilke kvalitetsparametre som er relevant å måle ut fra et forbrukerperspektiv. Det vil også kunne være aktuelt å ta i bruk nye retningslinjer om kvalitetsmålinger fra ETSI dersom disse vurderes som relevante for norske tilbydere og sluttbrukere.

10.3 Inndragning av utstyr

10.3.1 Kort om lovforslaget

Myndighetene har registrert et økende problem med forskjellige typer teknisk utstyr som brukes i strid med ekomregelverket eller vedtak fattet med hjemmel i dette. Slik bruk kan medføre til dels svært alvorlige konsekvenser for samfunnet. Et

eksempel på dette er ulovlig bruk av GSM-forsterkere. Dersom slike sendere brukes i strid med reguleringen, kan disse skape frekvensforstyrrelser i mobilnettene. Dette kan i verste fall hindre gjennomføring av nødsamtaler i mobilnettene. Det har i enkelte tilfeller vist seg at sanksjonering etter gjeldende bestemmelser i ekomloven kapittel 10 ikke har vært tilstrekkelig for å stanse den ulovlige bruken. Videre har det i praksis vist seg vanskelig å få bistand fra politiet i henhold til loven § 10-9 tredje ledd. Etter departementets mening er det derfor behov for bestemmelser som hjemler adgang til å kunne inndra utstyr som brukes til handlinger som er ulovlige etter ekomregelverket. Det foreslås derfor en *ny § 10-14 annet ledd*.

Bestemmelser om inndragelse er et alvorlig inngrep i den enkeltes private eiendomsrett, og ligger nær opp til beslags- og inndragelseskompetanse hos politi og domstol. Departementet ser at det kan reises motforestillinger mot at andre myndigheter gis slik kompetanse. Inndragning uten forutgående varsel fremstår imidlertid etter departementets syn som et forholdsmessig inngrep i den enkeltes rettsikkerhet i de tilfellene som omfattes av forslaget til ny § 10-14 annet ledd. I slike situasjoner må hensynet til samfunnsviktige funksjoner som tilgang til nødnummer, flysikkerhet og lignende veie tyngre enn hensynet til den enkeltes private eiendomsrett.

10.3.2 Høringsinstansenes syn

Den norske Dataforening uttaler at forslaget om å innføre en bestemmelse som gir hjemmel til inndragning av utstyr som brukes i strid med ekomregelverket synes å være en balansert regel. Ingen andre høringsinstanser har uttalt seg om dette.

10.3.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår en ny bestemmelse i ekomloven § 10-14 om inndragning av utstyr. Bestemmelsen er utformet slik at den vil få anvendelse som en unntakshjemmel som skal brukes kun i de særtilfeller hvor ekomlovens øvrige sanksjonsmuligheter ikke er tilstrekkelige.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Lovens virkeområde

Det foreslås endringer i § 1-3 ved utvidelse av lovens virkeområde, som vil kunne føre til noen økte omkostninger for så vel næringsdrivende som staten i forbindelse med søknad om frekvens-tillatelser. Omkostningene for næringslivet antas å bli svært små i forhold til etableringskostnadene for øvrig. Eventuelle økte kostnader til søknads- og frekvensforvaltning for staten vil bli dekket av gebyr fra brukerne.

11.2 Krav til entydig identifikasjon samt bindingstid ved inngåelse av avtaler

I § 2-4 *nytt annet ledd* presiseres kravet til entydig identifikasjon av sluttbruker ifm. inngåelse, endring eller opphør av avtale. Kravet følger langt på vei av gjeldende ekomforskrift § 6-2, men skjerpes og utvides noe. Plikten foreslås presisert til å gjelde både ved inngåelse, endring og opphør av avtale, samtidig som det innføres et krav om at tilbyder skal kunne dokumentere hvordan identitetskontrollen er gjennomført. Enkelte tilbydere vil måtte skjerpe og/eller endre sine rutiner, men forslaget ikke vil innebære noe tyngende økonomisk belastning av betydning for ekomtilbydere eller vesentlig øket arbeidsbelastning for tilsynsmyndigheten.

Det foreslås i § 2-4 om leveringsvilkår en bestemmelse i *nytt fjerde ledd* om bindingstid ved inngåelse av avtaler i forbrukerforhold. I praksis vil regelen i hovedsak være innenfor de samme rammene som den gjeldende ordningen som Forbrukerombudet har kommet til enighet med ekombransjen om. Departementet antar at forslaget ikke vil innebære økte kostnader av betydning, herunder ikke noe nevneverdig økt belastning for verken ekomtilbydere eller tilsynsmyndighet.

11.3 Opprinnelsesmarkering

I forslaget til § 2-6 *tredje ledd* flyttes kostnaden for overføring av lokasjonsdata fra nødstatene til tilbyderne. Nødmeldesentralene betaler i dag tilbyderne av mobilnett for lokaliseringsdata. Departementet har innhentet opplysninger som tilsier at den samlede betalingen for denne tjenesten til mobilnettilbyderne er i størrelsesorden fem til seks millioner kroner per år. For hver av de tre nettilbyderne utgjør deres andel av dette et margi-nalt beløp i forhold til samlet omsetning.

11.4 Informasjonskapsler/cookies

Med forslaget til *ny § 2-7b* i ekomloven om bruk av informasjonskapsler/cookies vil lagring av opplysninger i brukers kommunikasjonsutstyr, eller å skaffe seg adgang til slike, ikke være tillatt med mindre brukeren har gitt sitt samtykke. En innstilling i nettleseren vil kunne benyttes til å gi dette samtykket, herunder en forhåndsinnstilling i nettleseren. Dette er innstillinger sluttbruker selv gjør på eget terminalutstyr/nettleser, og vil derfor ikke medføre noen økonomiske eller administrative konsekvenser for tilbyder eller sluttbruker.

Forslaget til *ny § 2-7b* inneholder også et krav om at sluttbrukeren skal gis tilgang til informasjon om hvilke informasjonskapsler og lignende teknikker som benyttes på nettsiden, hvilke opplysninger som behandles, hva formålet med behandlingen er og hvem som behandler disse opplysningene. Disse opplysningene må derfor innhentes og presenteres for sluttbruker på den aktuelle nettside. Ikke mange nettsider i dag gjør denne informasjonen tilgjengelig for sluttbruker. Forslaget til *ny § 2-7b* vil medføre visse økonomiske og administrative konsekvenser for den som er ansvarlig for nettsiden, da en oppdatering og/eller endring av nettsidene er nødvendig. I mange tilfeller vil dette arbeidet enkelt kunne gjøres av de som selv lager og publiserer nettsiden, i andre tilfeller kan det være behov for å kjøpe kompetansen. Private nettsider som genererer mye trafikk og som benytter seg av tredjeparts applika-

sjoner for å publisere reklame, må kunne kreve av tredjeparten at den aktuelle informasjonen presenteres sammen med reklamen. Det antas at innføring av bestemmelsen vil ha en relativt begrenset økonomisk og administrativ betydning.

11.5 Sikkerhet

Det vises til at det gjennomføres en sårbarhetsanalyse av ekomnettene, og at detaljerte krav til sikkerhet og beredskap vil bli fastsatt gjennom forskrift og enkeltvedtak. Dette vil kunne medføre økte kostnader. Tilbyderne vil måtte dekke slike kostnader med unntak av reelle merkostnader for pålagte sikkerhets- og beredskapstiltak som kompenseres av staten. Det arbeides videre med sikte på å øke sikkerheten og beredskapen, og det er for tidlig å si noe om hvor store kostnadene vil bli, annet enn at kravene som stilles til sikkerhet og beredskap må baseres på konkrete kost-/nyttevurderinger.

11.6 Hemmelig nummer

Plikten for tilbyder til å tilby tjenesten hemmelig nummer foreslås videreført og flyttet fra ekomforskriften § 6-2 som bestemmelse i loven i *ny § 2-15*. Den nye lovbestemmelsen gir også rettsgrunnlag til å kunne detaljere hvilke elementer tjenesten som minimum skal bestå av i forskrift. En minimumsstandard vil utgjøre en kostnad for tilbyderne. Tilbyderne kan imidlertid ta betalt for tjenesten av de som etterspør den. Tilbyder vil i tillegg kunne unntas fra forpliktelsen dersom tilbyder må antas å få så få kunder i dette tjenestesegmentet at de ikke vil oppnå kostnadsdekning gjennom betaling for tjenesten.

Innføring av ny lovbestemmelse antas derfor ikke å få nevneverdige økonomiske konsekvenser for tilbyder. Bestemmelsen vil heller ikke ha økonomiske konsekvenser for sluttbruker som allerede i dag betaler for tjenesten hemmelig nummer.

11.7 Samlokalisering

Det foreslås en endring av § 4-4 om samlokalisering, dvs. felles utnyttelse av infrastruktur. Forslaget gir myndigheten rett til å pålegge plikt til deling av kabler for enhver kabeleier, avhengig av om kabeleier er tilbyder i lovens forstand eller ikke. Plikten kan pålegges enhver eier av kabler

til bruk for elektronisk kommunikasjon. Delings- eller koordineringsløsninger i form av pålegg fra myndigheten kan inneholde vilkår om fordeling av kostnadene ved deling av fasiliteten eller eiendommen justert for eventuell risiko. Kabeleierne vil få utgifter i forbindelse med utbygging, drift og vedlikehold av den samlokaliserte infrastrukturen, men det må antas at samlokalisering vil være mindre kostbart enn om infrastrukturen i stedet skulle dupliseres. Dersom partene ikke skulle komme til enighet seg imellom om fordeling av kostnader vil det kunne medføre visse administrasjonskostnader for myndigheten i forbindelse med saksbehandlingen og utstedelsen av pålegg til kabeleierne.

11.8 Funksjonelt skille

Det foreslås i *ny § 4-9a* et regulatorisk virkemiddel i form av en bestemmelse om funksjonelt skille. Bestemmelsen skal hindre at vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling utnytter kontroll over infrastrukturen til å diskriminere mellom egen virksomhet og eksterne tilbydere. Et slikt skille innebærer at det må etableres en driftsmessig uavhengig forretningsenhet atskilt fra tilbyderens øvrige virksomhetsområder. Enheten må ha egen ledelse og ansatte som ikke samtidig kan jobbe for tilbyders øvrige forretningsenheter, fysisk atskilte kontorer, arbeidssted og eget merkenavn. Dette er et ekstraordinært virkemiddel og vil være svært kostbart for tilbyder å gjennomføre. Myndigheten må derfor nøye vurdere om kravet til forholdsmessighet er oppfylt før det utstedes pålegg om bruk av dette virkemiddelet.

Denne bestemmelsen er imidlertid bare ment brukt som en siste utvei, og myndigheten skal alltid vurdere forholdsmessigheten ved et tiltak før det pålegges. I en slik vurdering vil det være av avgjørende betydning at gevinsten ved tiltaket er større enn summen av kostnadene den regulerte parten påføres og eventuelle andre regulatoriske kostnader.

11.9 Mobilregulert sone

I *ny § 6-2a* omhandles bruk av mobilregulert sone. Slik bruk kan medføre økonomiske konsekvenser for mobiltilbyderne som følge av at bruk av ressurser for å undersøke/utbedre antatte feil i nettet som skyldes bruk av mobilregulert sone. Forslaget i loven om varslingsplikt er ment å motvirke dette, for å sørge for en akseptabel balanse

mellom hensynet til politiets behov for å bruke mobilregulert sone på den ene siden og tilbydernes behov for tilstrekkelig varsel som forhindrer unødvendig ressursbruk på den andre siden. Der som varslingsordningene ikke får den tilsiktede virkning kan dette føre til enkelte mindre økonomiske konsekvenser for tilbyderne.

11.10 Overdragelse av frekvenser

Det fremgår av § 6-5 at myndigheten kan nekte overdragelse av frekvenser. Dette vil åpenbart kunne få økonomiske konsekvenser for både selger og kjøper. Selger får ikke realisert den økonomiske gevinsten som ønskes, og kjøper får ikke tilgang til den innsatsfaktoren som er tenkt brukt til tjenesteproduksjon. Myndigheten vil kunne nekte overdragelse der det er sannsynlig at den samlede samfunnsøkonomiske konsekvensen over tid vil være negativ.

11.11 Frekvenshamstring

Bestemmelsen i *ny § 6-5a* åpner for at myndigheten kan komme med pålegg om salg eller utleie av frekvenser for å hindre konkurranseskadelig adferd. Tilbyder som blir pålagt å selge vil få betalt for ressursen, men vil kunne bli påført et økonomisk tap ved ikke lenger å kunne skjerme

seg mot konkurranse ved å gjøre frekvensressurser utilgjengelig for andre. Inntektene fra salget av en tillatelse vil kunne være mindre enn effekten av fortsatt hamstring. Hensikten med bestemmelsen er for øvrig å sørge for at den aktuelle hamstrende tilbyder ikke skal kunne oppnå nettopp denne gevinsten. Departementet legger til grunn at det antatte økonomiske tapet for tilbyder oppveies av den samfunnsøkonomiske gevinsten ved å hindre konkurranseskadelig adferd og tilrettelegging for effektiv ressursutnyttelse.

11.12 Andre forslag

Inndragning av utstyr etter forslaget til *ny § 10-14* er en annen bestemmelse som isolert sett vil kunne ha store økonomiske konsekvenser for den tiltaket retter seg mot. Her er det imidlertid snakk om en bestemmelse som innføres for å gjøre håndheving og sanksjonering av regelverket mer effektivt. Bestemmelsen er tenkt som en siste utvei når andre sanksjoner er forsøkt eller det er snakk om at liv, helse eller sikkerhet er i fare. Et slikt tiltak vil således være ressursbesparende målt opp mot myndighetens bruk av ressurser dersom en slik sanksjon ikke kan benyttes.

De øvrige endringer som foreslås antas å ha små økonomiske og administrative konsekvenser.

12 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 1-2 første ledd:

Bestemmelsen regulerer lovens saklige virkeområde. Gjeldende virkeområde forelås videreført i noe utvidet form. En nærmere beskrivelse av det gjeldende saklige virkeområdet fremgår av merknadene til Ot.prp. nr. 58 (2002–2003) og Ot.prp. nr. 72 (2006–2007) om elektronisk kommunikasjon. Bestemmelsen foreslås utvidet ved at begrepet «overføring» utgår for å klargjøre at lovens virkeområde omfatter mer enn overføring av signaler i elektronisk kommunikasjonsnett. Endringen representerer en utvidelse av virkeområdet i tråd med reguleringsbehovet som oppstår på bakgrunn av den tekniske og markedsmessige utviklingen, jf. merknaden til § 1-5 nr. 1. Endringen er ment å tydeliggjøre at loven også gjelder all virksomhet knyttet til elektronisk kommunikasjon, herunder står tilrettelegging, formidling, tilbud og bruk av elektronisk kommunikasjonsnett, elektronisk kommunikasjonstjeneste, tilhørende fasiliteter og tilhørende tjenester sentralt. Et eksempel på dette er at den som bestemmer midler og formål for lagring eller henting av informasjon i informasjonskapsler etter § 2-7b omfattes av ekomloven.

Videre foreslås det synliggjort i bestemmelsens ordlyd at innholdstjenester som faktureres sammen med elektronisk kommunikasjonstjeneste inngår i lovens saklige virkeområde. Dette følger i gjeldende lov av merknadene til § 1-2 i Ot.prp. nr. 58 (2002–2003) og av § 2-12 om fellesfakturerte tjenester. Reglene om fellesfakturert tjeneste medfører at enkelte innholdsmessige aspekter faller inn under loven.

Til § 1-3 første ledd:

Det geografiske virkeområdet for loven foreslås endret slik at loven også dekker anlegg og innretninger for utnyttelse av fornybare energiresurser til havs innenfor havenergilovas virkeområde § 1-2. Med fornybare energiresurser menes for eksempel vind, bølger og tidevann. Myndighetene mottar fra tid til annen forespørsler om frekvens-

bruk ved slike anlegg og innretninger, og virkeområdet foreslås utvidet for å kunne gi slike tillatelser.

Tillatelsen til energiproduksjonsanlegget gis etter lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova). Etter havenergilova § 1-2 annet ledd gjelder loven på norsk sjøterritorium utenfor grunnlinjene og på kontinental-sokkelen. Havenergilovas virkeområde kan utvides i enkelte tilfeller, herunder har Kongen adgang til å bestemme at loven skal gjelde i jurisdiksjonsområder opprettet etter den økonomisk soneloven. Den foreslåtte endringen sikrer at eventuelle utvidelser av havenergilovas virkeområde medfører en tilsvarende utvidelse av ekomlovens virkeområde, uten at det er nødvendig med egne endringer i ekomloven.

Til § 1-5:

Til nr. 1 elektronisk kommunikasjon

Det foreslås en ny definisjon av begrepet elektronisk kommunikasjon som bedre gjenspeiler utviklingen på området. Begrepet elektronisk kommunikasjon bygges opp av begrepene elektronisk kommunikasjonsnett, elektronisk kommunikasjonstjeneste, tilhørende fasiliteter og tilhørende tjenester som defineres i nr. 2, 3, 6 og 7. Gjeldende beskrivelse som knytter elektronisk kommunikasjon til lyd, tekst, bilder, eller andre data ved hjelp av elektromagnetiske signaler i fritt rom eller kabel i et system for signaltransport videreføres, jf. § 1-5 nr. 2, og utvides.

Utvidelsen av området for elektronisk kommunikasjon er ment å være i tråd med utviklingen som har funnet sted i senere år. Den tekniske utvikling har ført til at det ikke er like klart som tidligere at all elektronisk kommunikasjon har et element av «overføring». I definisjonen av elektronisk kommunikasjon foreslås derfor at begrepet overføring utgår. Dette er ment å gjøre definisjonen teknologinøytral, slik at både overføring og annet som fører til formidling i et elektronisk kommunikasjonsnett omfattes.

Til nr. 2 elektronisk kommunikasjonsnett

Elektronisk kommunikasjonsnett er definert i gjeldende rett, og foreslås endret. Definisjonen av elektronisk kommunikasjonsnett foreslås klargjort ved at det inntas en nærmere beskrivelse av nettets funksjonalitet og hvilke utstyrselementer som inngår. Beskrivelsen av nettets funksjonalitet følger i dag av definisjonen av elektronisk kommunikasjon og flyttes til definisjonen av elektronisk kommunikasjonsnett. For å gjenspeile den tekniske utviklingen foreslås videre at begrepet knyttes til om signaltransporten muliggjør overføring, og ikke som nå der begrepet er knyttet til om overføring faktisk finner sted.

Beskrivelsen av hvilke utstyrselementer som inngår er i hovedsak en videreføring av gjeldende definisjon. I tråd med endring i bakgrunnsretten foreslås imidlertid presisert at nettverkselementer som ikke er aktive betraktes som del av elektronisk kommunikasjonsnett. Med nettverkselementer som ikke er aktive menes for eksempel kapasitet i koblingsskap og i potensielle fremføringsveier, fiber som ikke er koblet til nettet (mørk fiber med videre), samt etablerte noder som ennå ikke er tatt i bruk eller som har vært i bruk, og som nå ikke anvendes av en tilbyder.

For øvrig videreføres nettbegrepet slik det fremkommer av Ot.prp. nr. 58 (2002–2003) Om lov om elektronisk kommunikasjon. Dette innebærer blant annet at uavhengig av hva slags informasjon som formidles, omfatter elektronisk kommunikasjonsnett blant annet satellittnett, faste nett (inkludert linjesvitsjet, pakkesvitsjet og Internett), mobilnett, el-forsyningsnett i den grad slike anvendes til transmisjon av signaler, kringkastingsnett (for radio og fjernsyn) og kabel-TV-nett.

Et elektronisk kommunikasjonsnett er offentlig når det er tilgjengelig for eller beregnet til bruk for allmennheten.

Til nr. 3 elektronisk kommunikasjonstjeneste

Ordlyden i definisjonen justeres noe på bakgrunn av endringen i nr. 1 for å unngå en sirkeldefinisjon, men viderefører langt på vei innholdet i gjeldende definisjon. Alle tjenester som helt eller i det vesentlige består av fremføring eller dirigering av signaler i et elektronisk kommunikasjonsnett er elektroniske kommunikasjonstjenester.

Begrepets avgrensning til å gjelde «normalt mot vederlag» videreføres og medfører at definisjonen omfatter tjenester som normalt leveres mot betaling. At tjenesten leveres normalt mot vederlag vil imidlertid også omfatte tjenester der

tilbyder finansierer tjenesten gjennom reklame eller tilsvarende. Tilfeller av «bundling» mellom tjenester vil også falle inn under dette begrepet, dersom den ene tjenesten betales gjennom vederlag, reklame eller tilsvarende.

En elektronisk kommunikasjonstjeneste er offentlig når den er tilgjengelig for eller beregnet til bruk for allmennheten, jf. nr. 4.

Begrepet elektronisk kommunikasjonstjeneste omfatter, slik som i gjeldende rett, bæretjenesten for radio og kringkasting, men ikke innholdet som formidles. Ordinære, tradisjonelle innholdstjenester omfattes ikke. Utøvelsen av redaksjonell kontroll over innhold er heller ikke inkludert i definisjonen. Hvorvidt tjenester i skjæringsfeltet mellom innhold og kommunikasjon er elektronisk kommunikasjonstjeneste må vurderes konkret i det enkelte tilfellet.

Til nr. 5 offentlig telefontjeneste

Begrepet telefontjeneste er definert i gjeldende rett. Definisjonen foreslås endret på bakgrunn av den tekniske utviklingen som har funnet sted. Definisjonen er teknologinøytral og skiller ikke mellom linjesvitsjet eller pakkesvitsjet teknologi. Dette medfører at også IP-telefontjeneste omfattes. Definisjonen skiller heller ikke mellom fast og mobil telefontjeneste. Videre skiller det ikke mellom direkte eller indirekte håndtering av anrop. Direkte håndtering er tilfellet der abonnenten får levert både den fysiske forbindelsen og telefontjenesten fra samme tilbyder. Indirekte håndtering utgjør tilfelle der telefontjenestetilbyderen ikke tilbyr den fysiske forbindelsen til abonnenten. Samtaler rutes da via riktig tjenestetilbyder ved at abonnenten slår et prefiks før selve telefonnummeret eller at dette besørges ved bruk av adapter eller fast forvalg.

Bruken av telefonnummer står sentralt i definisjonen. Tjenester som gjør bruk av telefonnummer i nasjonal eller internasjonal telefonnummerplan til opprettelse og mottak av anrop er offentlige telefontjenester. På bakgrunn av dette foreslås definisjonen endret til å gjelde offentlig telefontjeneste. Bruken av nummerplan gjelder uavhengig av om det ville være teknisk mulig å levere tjenesten uten at A-abbonenten anvender et telefonnummer forutsatt at nummer rent faktisk blir benyttet ved anrop. Dette gjelder uavhengig av om tilbyder av tjenesten selv er tildelt nummer fra nummerplanen, eller om selskapet benytter nummer som er tildelt et annet selskap, enten det er i konsern, eller det foreligger avtale om bruk av nummer som er tildelt til andre selskaper utenfor

konsern. Definisjonen omfatter også telefontjeneste som er avgrenset til et tilbud om alle-til-alle-kommunikasjon kun innenfor Norge. Elektronisk kommunikasjonstjeneste som ikke oppfyller de nevnte kriteriene regnes ikke som telefontjeneste.

Norsk telefonnummerplan forvaltes av Post- og teletilsynet og er utformet i overensstemmelse med den internasjonale nummerplanen for offentlig telefontjeneste som fremgår av ITU-rekommandasjon E.164 (The international public telecommunication numbering plan).

Til nr. 6 tilhørende fasilitet

Definisjonen av tilhørende fasilitet er ny. Begrepet inkluderer element som inngår i, foranlediger eller understøtter etablering og drift av elektroniske kommunikasjonsnett og produksjon og leveranse av elektroniske kommunikasjonstjenester, men som ikke utgjør sentrale deler av elektroniske kommunikasjonsnett og elektroniske kommunikasjonstjenester.

Definisjonen omfatter blant annet fasilitet som har potensial til å muliggjøre/understøtte tilbud av elektroniske kommunikasjonsnett og/eller -tjenester. Eksempelvis omfattes bygninger eller tilgang til bygninger, kabling i bygninger, kummer, kabinetter, grøfter, føringsveier, tårn og master og antenner. Opplistingen er ikke uttømmende.

Begrepet «tilhørende» signaliserer ikke eierskapstilhørighet, men en tilknytning til nett- eller tjenestefasiliteten.

Til nr. 7 tilhørende tjeneste

Definisjonen av tilhørende tjeneste er ny. Begrepet «tilhørende» signaliserer ikke eierskapstilhørighet, men en tilknytning til nett- eller tjenestefasiliteten. Tilhørende tjeneste inkluderer blant annet nummeroversetting og systemer som tilbyr tilsvarende funksjonalitet, adgangskontrollsystemer og elektroniske programoversikter og andre tjenester slik som identitets-, lokasjons- og nærværstjenester. Opplistingen er ikke uttømmende. Med «identitetstjenester» menes tjenester knyttet til administrasjon og anvendelse av elektronisk identitetsinformasjon, eksempelvis i tilknytning til transaksjoner eller lignende der pålitelig kunnskap om identiteten til den det kommuniseres med er påkrevet. Med «lokasjonstjenester» menes tjenester ofte i tilknytning til mobile nett som utnytter kunnskap om geografisk posisjon til terminalutstyret. Med «nærværstjenester» forstås tjeneste som gir informasjon til omverdenen om hvem som er tilgjengelig for kommunikasjon.

Med «nummeroversetting og systemer som tilbyr tilsvarende funksjonalitet» menes blant annet ENUM (databaseløsninger som oversetter telefonnumre til internettdomenenavn) og liknende nummeroversettingsstandarder, samt lokasjons-servertjenester som støtter bredbåndstelefontjenester.

Til nr. 9 radioutstyr

Definisjonen er en videreføring og presisering av gjeldende rett. Alle typer radiosendere og/eller -mottakere er i utgangspunktet omfattet av definisjonen, med unntak av rene kringkastingsmottakere. Alle typer mottakere som bare mottar kringkasting er unntatt, uavhengig av om de er beregnet for mottak av analoge eller digitale signaler.

Til nr. 10 skadelig interferens

Definisjonen er ny i loven. Definisjonen er i hovedsak en videreføring av definisjon i forskrift om EØS-krav til radio- og teleterminalutstyr. Begrepet omfatter forstyrrelser av elektroniske kommunikasjonstjenester, andre (radio)tjenester og systemer som benytter det elektromagnetiske frekvensspekteret i henhold til fastsatte vilkår, blant annet mobilkommunikasjon, bakkenett for kringkasting, navigasjons- og posisjoneringstjenester (for eksempel GPS), satellittkommunikasjon og -kringkasting, radiolinjesystemer, fjernstyringsystemer mv. Videre omfattes forstyrrelser av utsending eller mottak av radiosignaler, uavhengig av hvilken kilde forstyrrelsen kommer fra.

Med «fastsatte krav» menes krav fastsatt i norske lover og regler (forskrift, frekvenstillatelse eller andre enkeltvedtak) eller krav som fremgår av internasjonale avtaler for eksempel regler som følger av ITUs Radioreglement og bestemmelser fra IMO og ICAO.

Til nr. 17 samlokalisering

Forslaget til nytt begrep «tilhørende fasilitet» er inntatt i definisjonen for å klargjøre begrepet samlokalisering. I dette ligger at ulike former for infrastruktur, annen innretning eller elementer i tilknytning til et elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste kan nyttes for samlokalisering, jf. merknad til nr. 6.

Til nr. 19 mobilregulert sone

Definisjonen er ny i loven. En mobilregulert sone vil ha et begrenset geografisk omfang, som avhen-

ger av egenskapene og innstillingene til det tekniske utstyret som anvendes for påvirkning av mobilnett gjennom jamming (se nr. 21) og/eller identitetsfangning (se nr. 20) for derved å etablere mobilregulert sone.

Til nr. 20 identitetsfangning

Definisjonen av identitetsfangning er ny. Identitetsfangning er en teknikk der offentlig mobilkommunikasjon manipuleres slik at det blir mulig å finne den elektroniske identiteten til brukerutstyr som anvendes i mobilnett. Manipuleringen kan innebære jamming, men den kan også være rent passiv ved at trafikk og signalering i mobilnettet observeres slik at de elektroniske identiteter etter hvert fremkommer. En slik passiv løsning innebærer ofte anvendelse av det som kalles en «falsk basestasjon»; en enhet som av brukerutstyret oppfattes å være en basestasjon i mobilnettet, men som i realiteten hefter seg på kommunikasjonen mellom brukerutstyr og nettet, alternativt overtar for nettet.

Til nr. 21 jamming

Definisjonen er ny i loven. Begrepet «jamming» er knyttet til aktiv utsendelse av radiosignaler fra en «støysender» som fører til at radiokommunikasjonssystemer og -utstyr i et begrenset område ikke kan virke som tilsiktet; de blir forhindret fra å motta nødvendige radiosignaler fra og nå frem med nødvendige radiosignaler til et nettverk. Jamming har nettopp til hensikt å «slå ut» radiokommunikasjonsløsninger i et avgrenset område, for et kortere eller lengre tidsrom.

Til § 2-1 Registreringsplikt:

Annet punktum foreslås opphevet for å bedre sammenhengen mellom bestemmelsene i lov og forskrift. Forskriftshjemmelen beholdes, og det tas hensyn til erfaringene med dagens praksis knyttet til tidspunkt for registrering og krav som stilles til dokumentasjon ved registreringen ved å samle reguleringen av dette i ekomforskriften.

Til § 2-2 Måling og informasjon om kvalitet:

Tilbydernes målings- og informasjonsplikt foreslås endret for å oppnå en bedre overensstemmelse med det erfaringsmessige praktiske behov for måling og informasjon om kvalitet. Etter gjeldende bestemmelser er alle tilbydere pålagt å foreta kvalitetsmålinger. Den foreslåtte endringen

innebærer at bare tilbyder med leveringsplikt etter § 5-1 plikter å gjennomføre og informere om slike målinger. Det foreslås imidlertid å gi myndigheten fullmakt til i enkelte tilfeller å pålegge øvrige tilbydere å måle og informere om kvalitet på områder der myndigheten mener det er behov for kontroll, for eksempel på bakgrunn av klager fra sluttbrukere eller at det på annen måte gis indikasjoner på mangelfull kvalitet.

Det kan i forskrift gis nærmere bestemmelser om måling og informasjon om målingene.

Til § 2-3 Krav til nett, tjeneste, tilhørende utstyr og fasiliteter:

Overskriften foreslås endret for å avspeile at begrepet fasiliteter omfattes av bestemmelsen.

I *første ledd* foreslås begrepet «installasjoner» endret til «fasiliteter» som følge av at begrepet «associated services» i ekompakken nå foreslås oversatt til «tilhørende fasiliteter», jf. forslag til definisjon av dette i § 1-5.

Bestemmelsens gjeldende ordlyd ansees å omfatte kravet i USO-direktivet artikkel 22.3 om at myndigheten ved behov skal kunne pålegge tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett regler om minimumskvalitet på tjenestetilbudet for forhindre reduksjon av kvalitet på elektronisk kommunikasjonstjeneste. Utkast til slike vedtak skal så langt det følger av EØS-avtalen notifiseres til ESA.

Til § 2-4 Leveringsvilkår:

Etter bestemmelsens *første ledd* kan tilbyder av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste pålegges å utarbeide og offentliggjøre leveringsvilkår for tilbud til sluttbrukere, samt pålegges å tilby sluttbrukere avtale om slik tjeneste, herunder avtale om forhåndsbetalt tjeneste. Forslaget viderefører gjeldende § 2-4 første ledd, og presiserer hjemmelsgrunnlaget for plikten til å tilby avtale med videre som i dag følger av ekomforskriften § 1-8 første ledd.

I *nytt annet ledd* presiseres plikten for tilbydere av offentlig telefontjeneste til å sikre entydig identifisering av sluttbrukere ved inngåelse, endring og opphør av avtale. Tilbyder av offentlig telefontjeneste kan selv til en viss grad vurdere hva som er hensiktsmessig metode for identifisering av sluttbruker etter hvilken fase avtalen er i og potensialet for misbruk. Høy sikkerhet med hensyn til sluttbrukers identitet vil være særlig viktig ved for eksempel avtaleinngåelsen, overføring av abonnementet til en annen bruker og endringer av opplysninger om sluttbruker med hemmelig

nummer. Høy sikkerhet med hensyn til sluttbrukers identitet kan oppnås både ved fysisk og elektronisk identifikasjon. Tilbydere kan kreve at sluttbruker fremlegger gyldig legitimasjon for å sikre at sluttbruker blir entydig identifisert ved inngåelse av avtalen. Som gyldig legitimasjon regnes legitimasjon utstedt av offentlig myndighet, eller av annet organ som har betryggende kontrollrutiner for dokumentutstedelse og dokumentene har et tilfredsstillende sikkerhetsnivå, og inneholder fullt navn, navnetrekk, fotografi og fødselsnummer eller D-nummer. For sluttbrukere som ikke har fått tildelt norsk fødselsnummer eller D-nummer skal legitimasjonsdokumenter i tillegg til de kravene som følger av annet punktum inneholde fødselsdato, fødested, kjønn og statsborgerskap. Bekreftelse av sluttbrukeres identitet kan foretas på annet grunnlag enn gyldig legitimasjon dersom tilbyderen av offentlig elektronisk kommunikasjon åpenbart ikke har grunn til å betvile vedkommendes identitet. Det har i praksis vist seg at bruk av annet grunnlag enn gyldig legitimasjon for å bekrefte sluttbrukeres identitet kan medføre økt risiko for identitetstyveri. Tilbydere som benytter annet grunnlag enn gyldig legitimasjon for å bekrefte sluttbrukeres identitet må derfor ha rutiner som forhindrer slikt misbruk.

Offentlig telefontjeneste skal ikke kunne benyttes før bruker/sluttbruker er registrert på en entydig måte. Tilbyder har ansvaret for at kravet er oppfylt og skal kunne dokumentere på hvilken måte identitetskontrollen er foretatt. Dette kan for eksempel gjøres ved å oppbevare referanse til legitimasjonen som ble brukt for å bekrefte kundens identitet.

I *tredje ledd* fremgår det at tilbyder av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste skal varsle sluttbruker om eventuelle endringer i avtalen. Bestemmelsen fastsetter krav til tidspunkt for når endringer kan iverksettes, samt hevingsrett for sluttbruker. Bestemmelsen regulerer utelukkende tilbyders endringer av vilkårene i avtaler med sluttbrukere, og ikke i avtaler med andre tilbydere. Sluttbrukere omfatter enhver fysisk eller juridisk person, herunder forbrukere og næringsdrivende, se nærmere definisjon i § 1-5 nr. 15 i forslaget til lovendringer.

Bestemmelsen i tredje ledd gir ikke hjemmel for tilbyder til ensidig å endre avtalen med sluttbruker, men pålegger plikter og gir rettigheter til henholdsvis tilbyder og sluttbruker i tilfeller hvor det foreligger adgang til å foreta endringer. Sluttbruker skal varsles på passende måte, og kravet til varselets form og innhold avhenger av den betydning endringen vil kunne få for sluttbruker.

Varselet må ha en form og et innhold som på en tydelig måte gjør det mulig for sluttbruker å ta stilling til om han vil benytte seg av retten til å heve avtalen. Tilbyder kan tidligst iverksette endringer i avtalen én måned etter at varsel om endring er sendt til sluttbruker.

Tredje ledd gir sluttbrukere som ikke godtar nye vilkår rett til å heve avtalen. Hevingen av avtalen skal ha virkning fra det tidspunkt endringen av vilkår trer i kraft. Sluttbrukers hevingsrett gjelder også i avtaler med bindingstid, jf. presiseringen i fjerde ledd siste punktum, men dette forutsetter at endringen er til ugunst, jf. nedenfor. Sluttbruker har rett til å heve avtalen uten ekstra kostnader. Det skal i varselet opplyses om sluttbrukers rett til heving.

Fjerde ledd gjennomfører USO-direktivet artikkel 30.5 og innebærer at det skal fastsettes en øvre grense for hvor lang bindingstid som kan avtales. Regelen om maksimal bindingstid skal styrke forbrukerinteresser og kan i henhold til nytt femte ledd fravikes utenfor forbrukerforhold.

Fjerde ledd *første punktum* fastsetter hovedregelen om 12 måneders maksimal bindingstid i avtaleforhold med sluttbrukere om elektronisk kommunikasjonstjeneste. Hovedregelen om en øvre grense på 12 måneder for bindingstidsavtaler må ses i lys av at lange bindingstidsavtaler generelt kan være en ulempe for sluttbrukeren, uavhengig av den konkrete motytelse denne mottar, idet sluttbruker i perioden er avskåret fra å nyttiggjøre seg andre, nye og bedre tilbud som finnes i markedet.

I fjerde ledd *annet punktum* fremgår det imidlertid at det i særlige tilfeller kan avtales en bindingstid på inntil 24 måneder. Unntaksbestemmelsen skal sikre fleksibilitet for de tilfeller hvor formålet med hovedregelen om 12 måneders bindingstid vil bli forfeilet. Unntaksbestemmelsen vil kunne anvendes i de situasjoner hvor det åpenbart vil være i sluttbrukers interesse at bindingstid avtales utover 12 måneder. Eksempler på slike situasjoner kan være sluttbrukers mulighet for leveranse av infrastruktur for tjenester hvor utviklings- og produksjonskostnader medfører at lengre bindingstid er en forutsetning for at et kommersielt tilbud er tilgjengelig. Videre vil sluttbrukers interesse av bindingstid utover 12 måneder kunne være relevant ved inngåelse av kollektivavtaler med borettslag, boligsameier og lignende.

I fjerde ledd *tredje punktum* presiseres at avtale om bindingstid forutsetter at tilbyder gir sluttbruker en økonomisk fordel. Dette gjelder både første og annet punktum, og retter seg mot

forbrukerforhold. Forbrukeren skal oppnå en reell fordel ved å inngå en bindingsavtale.

I fjerde ledd *fjerde punktum* gis det også regler om operatørlåskode. Operatørlåskoden skal oppgis vederlagsfritt til sluttbruker når bindingstiden utløper for å hindre at tilbyder setter gebyr slik at byttekostnaden økes, og konkurransen reduseres.

Henvisningen i fjerde ledd *siste punktum* til hevingsretten i tredje ledd for abonnementsavtaler med bindingstid er en presisering av at hevingsretten i tredje ledd også gjelder ved abonnementsavtaler med bindingstid når endringen er til ugunst for sluttbruker. I avtaler med bindingstid vil bruken av slike vilkår ofte være knyttet opp mot at sluttbruker får en motytelse utover avtalen om den elektroniske kommunikasjonstjenesten. Et eksempel på dette er at tilbyder medfinansierer leveranse av brukerutstyr som blir sluttbrukers eiendom ved kjøp av abonnement. I tilfelle hvor en tilbyder endrer vilkårene i en abonnementsavtale med bindingstid, vil sluttbruker kunne avvikle sitt abonnementsforhold kostnadsfritt fra det tidspunkt endringen trer i kraft dersom endringen er til ugunst for sluttbruker. Retten til kostnadsfritt å heve gjelder både for gebyr av pønål karakter og gebyr som tar sikte på å kompensere for utgifter eller inntektstap som følge av avviklingen av avtalen. Dette gjelder også gebyr som er avtalt på forhånd, dersom det skal fylle ovennevnte funksjon. Myndigheten kan ved enkeltvedtak avgjøre om en endring er til ugunst for sluttbruker. Endringer i de generelle leveringsvilkårene etter første ledd, jf. ekomforskriften § 1-7, vil normalt ikke falle inn under fjerde ledd.

Nytt femte ledd fastlegger at tredje og fjerde ledd kan fravikes utenfor forbrukerforhold. Denne bestemmelsen vil være av praktisk betydning i tilfelle hvor det inngås eller er inngått avtale mellom tilbyder av offentlig kommunikasjonstjeneste og «profesjonelle» brukere, hvor det inngås løpende eller mer langsiktige avtaler. Slike brukere kan for eksempel være små og mellomstore bedrifter, men bestemmelsens virkeområde er ikke avgrenset til disse.

Nytt sjette ledd gjennomfører USO-direktivet artikkel 30.5 siste punktum og innebærer at tilbyder må tilby en abonnementstype som opphører automatisk etter maksimalt 12 måneder fra avtaleinngåelse. Kortere løpetid kan avtales. Bestemmelsen skal styrke forbrukerinteresser og sikre sluttbruker større fleksibilitet med hensyn til abonnementsstyper. Det er imidlertid tilstrekkelig at tilbydere av offentlig telefontjeneste i denne sammenheng kan tilby én abonnementsstype som

bortfaller automatisk etter avtalt tid og med maksimalt 12 måneders varighet.

Syvende ledd gir hjemmel for myndigheten til å fastsette forskrifter, blant annet om entydig identifisering av sluttbruker, jf. nærmere i merknadene til nytt annet ledd ovenfor.

Til ny § 2-4a Formidlingsplikt:

Hovedregelen er at de angitte nummerseriene i bestemmelsen skal være tilgjengelige. Bestemmelsen gjennomfører blant annet USO-direktivets nye artikkel 28. Bestemmelsens *første ledd* innebærer formidlingsplikt til alle nummer i nasjonal nummerplan (E.164), og til og fra den europeiske nummerserien +3883, til nummer i serien +800 (internasjonale grønne nummer) og til nummer i andre EU/EØS-lands nummerplaner, herunder stedsuavhengige nummer. Stedsuavhengige nummer er telefonnummer som vil være godt egnet til bruk for informasjonstjenester og i forbindelse med markedsføring og salg av varer eller tjenester. Et slikt nummer er uavhengig av innehaverens geografiske plassering.

Forslaget innebærer at formidlingsplikten ikke skal gjelde i tilfeller der B-abbonnenten (den som blir oppringt) har valgt å begrense tilgang fra A-abbonnenter (den som foretar oppringningen) lokalisert i særskilte geografiske områder. Det gjøres også unntak fra formidlingsplikten når tekniske eller økonomiske forhold gjør at formidling ikke er mulig. Slike unntak gjelder ikke for formidling av anrop til nasjonale nummer innen Norge. Tekniske og økonomiske utfordringer er i første rekke knyttet til internasjonale anrop og da særlig anrop til nummerserier som verken er mobilnummer eller fastnettnummer, for eksempel nummer til fellesfakturerte tjenester. Om noe fremstår som teknisk eller økonomisk mulig må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Begrensningene i formidlingsplikten skal tolkes snevert.

Av forslaget i *annet ledd* følger at myndigheten kan pålegge tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste å sperre tilgang til nummer eller tjenester i tilfeller hvor tjenestetilbyder foretar handlinger som rammes av markedsføringsloven kapittel 2, herunder forskrift om urimelig handelspraksis, og kapittel 3.

Bestemmelsen gjennomfører artikkel 28.2 i USO-direktivet og tar sikte på å ramme tilfeller hvor sluttbruker for eksempel ikke får tilstrekkelig informasjon før han benytter tjenester som medfører fakturering eller tvilsomme forretningsmetoder fra tjenestetilbyder, for eksempel å sende overtakserte meldinger, uten at dette er bestilt,

eller at sluttbruker på annen måte lokkes eller lures til å bruke overtakserte nummer eller tjenester. Det er spesielt i avtaler om innholdstjenester levert over firesifrede SMS-nummer at Forbrukerombudet har identifisert praksis i strid med markedsføringslovens kapittel 2 og 3. Slike useriøse innholdstjenester kan imidlertid også leveres over andre nummer. Det er beskyttelse av forbrukerrettigheter som er det sentrale i bestemmelsen. Bestemmelsen kan komme til anvendelse både for fellesfakturerte og direktefakturerte tjenester. Det er Forbrukerombudet som vurderer om det foreligger brudd på markedsføringsloven, og ombudet kan om nødvendig fatte hastedtak overfor tjenestetilbyder etter markedsføringslovens § 37. Ekommyndigheten kan på grunnlag av Forbrukerombudets avgjørelse pålegge tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste å sperre tilgang til nummer eller tjeneste som brukes til formidling av den aktuelle innholdstjenesten i de tilfeller hvor ekomtilbyder ikke selv foretar slik sperring. Tilbyder kan pålegges å holde tilbake relevante samtrafikkinntekter eller andre relevante inntekter i de tilfeller tilbyder ikke gjør dette av eget tiltak. De plikter som tilbyder har overfor sluttbruker etter ekomforskriften kapittel 5a om fellesfakturerte tjenester vil fortsatt gjelde.

Tilbyder av elektronisk kommunikasjonstjeneste har etter gjeldende regelverk førstelinjeansvaret for klager fra egne sluttbrukere om leveranser av innholdstjenester. Den nye bestemmelsen i annet ledd, som gir myndigheten adgang til å pålegge en tilbyder å blokkere tilgang til nummer eller tjenester, påvirker ikke dette ansvaret. Ansvarer gir tilbyder incentiv til å sikre at avtalevilkårene med innholdsleverandører gir mulighet til å heve avtalen dersom innholdsleverandøren opptrer på en slik måte overfor sluttbrukere at det må anses som svik eller misbruk.

Bestemmelsen gjelder kun nummer og tjenester via nummer som er nevnt i første ledd.

I *tredje ledd* foreslås at myndigheten skal kunne gi forskrift om formidlingsplikten i § 2-4a, og fastsette formidlingsplikt for andre internasjonale nummerserier enn de som er omfattet av første ledd.

Til § 2-5 femte til syvende ledd:

Bestemmelsen regulerer tilbyders adgang til å gjennomføre bruksbegrensninger i ekomnett og -tjenester. Formålet med bestemmelsen er å sikre kontinuitet i brukers elektroniske kommunikasjon og at bruksbegrensningene som foretas er nødvendige og forholdsmessige.

Forslag til *nytt femte ledd* er begrunnet i at det ikke bør være ekommyndigheten som skal vurdere hvorvidt det foreligger betalingsmislighold mellom to tilbydere. Dette anses som et privatrettslig spørsmål. Bruksbegrensning ved betalingsmislighold fra en ekomtilbyder vil etter dette behandles likt med stengning rettet mot en sluttbruker, med unntak av at myndigheten fortsatt skal varsles når bruksbegrensning planlegges gjennomført overfor annen tilbyder, jf. syvende ledd. Dette innebærer også at tilbyder som leverer tilgang til ekomnett og -tjeneste til et konkursbo ikke må søke ekommyndigheten om tillatelse til bruksbegrensning før stengning kan gjennomføres. Myndigheten kan imidlertid etter § 2-11 fjerde ledd pålegge konkursboet fortsatt drift dersom viktige samfunnsinteresser vil kunne bli skadelidende som følge av konkursåpning og påfølgende mulighet for hurtig stengning av tilgang til ekomnett og -tjeneste.

I *nytt sjette ledd* videreføres gjeldende syvende ledd for andre tilfeller enn betalingsmislighold. Dette gjelder situasjoner hvor ekomtilbyder ønsker å stenge tilgang til annen tilbyder på annet grunnlag enn betalingsmislighold, samt forhold angitt i annet og tredje ledd. Bestemmelsen fastslår at det i alle andre tilfeller er nødvendig med tillatelse fra ekommyndigheten. Bakgrunnen for dette er konkurranse- og sluttbrukerhensyn.

Forslaget til *syvende ledd* viderefører langt på vei gjeldende femte ledd. *Første punktum* presiserer at også andre bruksbegrensninger enn frakobling skal varsles. Tilbyders plikt til å varsle myndigheten inntre straks tilbyder får kunnskap om at det vil bli foretatt en frakobling eller annen bruksbegrensning. *Annet punktum* innebærer at tilbyder som gjennomfører bruksbegrensningen som følge av betalingsmislighold snarest mulig og senest en måned før frakobling skal varsle tilbyder som bruksbegrensningen rettes mot. Hensynet bak dette er tilbyders plikt til å varsle egne kunder, jf. § 2-4 tredje ledd. Av *tredje punktum* følger at tilbyder som bruksbegrensningen rettes mot straks skal varsle andre berørte tilbydere og egne sluttbrukere. Med begrepet «straks» forstås at varslingsplikten inntre fra det tidspunktet tilbyder får kunnskap om at det vil bli foretatt en bruksbegrensning. *Fjerde punktum* presiserer myndighetens kompetanse til å varsle berørte tilbydere og sluttbrukere i tilfeller hvor ikke tilbyder selv varsler på en klar og tilstrekkelig måte innen fristen. Slikt varsel kan for eksempel gjennomføres ved bruk av massemedia, eller på annen egnet måte for å nå berørte sluttbrukere med informasjon.

Til § 2-6 Anrop til nødmeldingstjeneste og geografisk lokalisering av nødanrop:

Endringene i *første ledd* er en presisering og tydeliggjøring av at alle tilbydere har en plikt til å sikre at sluttbruker kan foreta anrop til nødetatens nødmeldingstjenester. Alle tilbydere som tilbyr en elektronisk kommunikasjonstjeneste som gir mulighet for å foreta innenlandsk anrop til ett eller flere nummer i den nasjonale nummerplanen, (også type «IP-telefoni out-tjeneste») plikter å understøtte anrop til nødmeldingstjeneste. Slike tilbydere omfattes også avplikten til å tilby opprinnelsesmarkering ved anrop til nødmeldingstjeneste, jf. tredje ledd. Nødanropet skal rutes til nærmeste nødsentral når ikke annet er nærmere bestemt.

Endringen av *tredje ledd* innebærer en utvidelse av tilbydernes plikt til å tilby opprinnelsesmarkering for anrop til nødetatene. Bestemmelsen presiserer at tilbyderne skal stille lokaliseringsinformasjon «gratis» tilgjengelig for nødstaten straks oppringingen når frem til etaten, jf. USO-direktivets artikkel 26.5. Dette avviker fra dagens system og innebærer at tilbyderne for egen regning skal sørge for opprinnelsesmarkering, og at nødetatene ikke skal betale for denne tjenesten. Det er lokaliseringsdata som kan hentes ut fra dages mobilnett som danner utgangspunkt for det mobilnettoperatorene skal overføre for egen regning til nødetatene. En utvikling av mobilnettene, for eksempel en oppgradering av dagens nett eller utbygging av neste generasjons mobilnett (4G), vil kunne innebære at det kan hentes ut lokaliseringsdata som gir mer presis angivelse av mobilterminalens posisjon. Den kostnadsfrie overføringen av lokaliseringsdata til nødetatene skal reflektere denne utviklingen.

Tilbydernes plikt til å overføre lokaliseringsdata for egen regning til nødetatene omfatter imidlertid ikke foredling av dataene. Det er rådata i henhold til et avtalt format mellom tilbyderen og nødetatene som skal leveres gratis til nødetatene. Nødetatene må på denne bakgrunn selv dekke kostnadene til dataprogrammer, for eksempel kartapplikasjoner, som er nødvendige for å kunne lese av og presentere lokaliseringsdataene.

Som konsekvens av de foreslåtte endringene i første og tredje ledd foreslås en tilpasning av bestemmelsens *annet ledd*.

Bestemmelsen er ellers i stor grad en videreføring av gjeldende rett om anrop til nødmeldingstjeneste og geografisk lokalisering av nødanrop (opprinnelsesmarkering). Det vises til omtalen av bestemmelsen i Ot.prp. nr. 58 (2002–2003).

Det foreslås en redaksjonell endring slik at gjeldende fjerde ledd blir *nytt siste punktum i tredje ledd*.

Alle tilbydere av offentlig telefontjeneste kan i dag kjøpe en tjeneste fra NRDB (Nasjonal Referansedatabase) som sikrer at opprinnelsesmarkering overføres til nødetatene. Behovet for dispensasjon fra plikten til å tilby opprinnelsesmarkering er primært knyttet til mobile/nomadiske tjenester der det kan være vanskelig å bestemme terminalutstyrets posisjon ut fra opplysninger nettet selv kan gi. Dette innebærer likevel ikke at tilbydere av slike tjenester er fritatt fra kravet om å tilby opprinnelsesmarkering.

Forskriftshjemmelen utvides slik at det senere kan gis bestemmelser om anrop til nødsentraler ved hjelp av SMS.

Til § 2-7 Vern av kommunikasjon og data:

Det foreslås å endre bestemmelsens tittel til «Vern av kommunikasjon og data». Hensynet bak forslaget er å understreke at ikke bare kommunikasjonen skal vernes, men også dataene som fremkommer i elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester.

I *første ledd* presiseres at det er både kommunikasjonen og data som skal vernes. Formålet er å bedre sikkerheten ved produksjon og bruk av elektronisk kommunikasjon. Personvernet er særdeles viktig innenfor elektronisk kommunikasjon, og bestemmelsen verner både kommunikasjonen, persondata og andre data. Med «andre data» menes data som måtte fremkomme ved produksjon og bruk av elektronisk kommunikasjon, og som er viktig for å ivareta sikkerheten, integriteten og funksjonaliteten for nett og tjenester. Med «nødvendige sikkerhetstiltak til vern av kommunikasjon og data», menes i denne bestemmelsen organisatoriske og tekniske tiltak som skal ivareta sikkerheten til kommunikasjonen og data. Dette medfører at kommunikasjonen og dataenes integritet skal beskyttes, og at konfidensialiteten til innholdet i kommunikasjon og data skal sikres.

Det følger av personopplysningsregelverket at kompetent myndighet skal varsles ved sikkerhetsbrudd og dersom personopplysninger kommer på avveie, jf. personopplysningsforskriften § 2-6 tredje ledd. Forslaget til endring av ekomloven § 2-7 første ledd *annet punktum* innfører et krav om at også abonnent eller bruker skal varsles dersom sikkerhetsbrudd virker inngripende på dataene eller på abonnent eller brukerens personvern. Et sikkerhetsbrudd vil kunne skade eller ødelegge lagrede data eksempelvis når mangel på

rask og tilstrekkelig utbedring vil kunne føre til at dataene manipuleres eller går tapt. Tilsvarende kan sikkerhetsbrudd virke krenkende på personvernet dersom det kan føre til økonomisk tap, identitetstyveri, bedrageri, ærekrenkelse, grov ydmykelse, annen skade eller lignende for abonnent eller bruker. Dette dekkes opp i bestemmelsens første ledd *siste punktum*. Det oppstilles også her en plikt for tilbyder om å varsle abonnent eller bruker ved særlig risiko for brudd på sikkerheten. Varslingsplikten inntreer når tilbyder har fått kunnskap om sikkerhetsbruddet.

I *annet ledd* fremgår det at varsling av abonnent eller bruker likevel ikke er nødvendig der tilbyder overfor kompetent myndighet kan vise til at tilstrekkelige tekniske beskyttelsestiltak er gjennomført for dataene omfattet av sikkerhetsbruddet. Funksjonsfordelingsvedtaket fastslår hvem som er kompetent myndighet i henhold til dette kravet, jf. § 1-4.

Gjeldende annet ledd blir *nytt tredje ledd*.

Gjeldende tredje ledd blir *nytt fjerde ledd* og gir myndigheten kompetanse til å gi forskrifter om vern av kommunikasjon og data.

Til ny § 2-7b Bruk av informasjonskapsler/cookies:

Bestemmelsen er en lovfesting av ekomforskriften § 7-3 i utvidet og endret form. Ny § 2-7b gjennomfører artikkel 5.3 i direktiv 2002/58/EF om vilkårene knyttet til lagring av opplysninger i kommunikasjonsutstyr mv.

Hovedhensynet bak bestemmelsen er å sikre brukernes personvern på ekomområdet. Bestemmelsen retter seg i hovedsak mot personvern-krenkende teknikker som spionprogram og lignende. Endringen er ikke ment å innebære noe hinder mot å benytte lovlige teknikker. Endringen medfører et skjerpet krav til informasjon og samtykke for å gi brukerne mulighet til å ivareta sine rettigheter. Videre er forbudet mot lagring av opplysninger, og å skaffe seg tilgang til slike i brukers kommunikasjonsutstyr, ikke lenger begrenset til tilfelle der det benyttes elektronisk kommunikasjonsnett.

Behandling av opplysninger kan bare skje dersom brukeren er informert om hvilke opplysninger som behandles, hva formålet med denne behandlingen er, hvem som behandler opplysningene, samt at brukeren har samtykket til behandlingen. Informasjonen skal være lett tilgjengelig for sluttbruker på den aktuelle nettsiden.

Det kreves ikke lenger at det er den behandlingsansvarlige i henhold til personopplysningsloven som skal opplyse om formålet med behandlin-

gen. Bakgrunnen er at de opplysninger som omfattes ikke bare utgjør personopplysninger og at det således ikke alltid finnes noen behandlingsansvarlig i henhold til personopplysningslovgivningen. Bestemmelsen er derfor utformet slik at det er selve handlingen – det å lagre eller hente informasjon – som omfattes. Det foreslås således at den som er ansvarlig for handlingen må påse at kravene oppfylles. Med «ansvarlig» menes her den som bestemmer midler og formål for lagringen eller henting av informasjon, og ikke nødvendigvis den som utfører den. I mange tilfeller, når det handler om personopplysninger, vil den ansvarlige være sammenfallende med den behandlingsansvarlige i henhold til personopplysningsloven.

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

Bestemmelsen viderefører gjeldende unntak fra hovedregelen om krav til informasjon og samtykke i de tilfellene der lagringen eller uthenting av opplysninger utelukkende har det formål å overføre kommunikasjon i et elektronisk kommunikasjonsnett, eller der det er nødvendig for å levere en informasjonssamfunnstjeneste etter brukers uttrykkelige forespørsel. Hva som oppfyller kravet om nødvendighet vil måtte vurderes konkret i det enkelte tilfelle og ses i tråd med den teknologiske utviklingen.

Til § 2-9 første og sjette ledd:

Første ledd foreslås endret for å klargjøre at tilbyder kan benytte opplysninger som lagres i nett og tjeneste i egen virksomhet til formål som er i henhold til § 2-7, eller bestemmelser gitt i medhold av personopplysningsregelverket. Dette er en presisering og ikke en realitetsendring. Endringen er ment å klargjøre at visse behandlingsformål, der

opplysningene benyttes i tilbyders virksomhet, er lovlige. Dette gjelder blant annet for tilbyders behandling av opplysninger i kommunikasjons- og faktureringsøyemed, som i henhold til § 2-7 tredje ledd er å anse for lovlig behandlingsformål. Omfanget av tilbyders lovlige behandling av opplysninger for kommunikasjons- og faktureringsformål er i det vesentlige regulert gjennom konsesjoner gitt av Datatilsynet. Men også annen bruk av dataene i virksomheten vil være å anses som lovlig dersom denne bruken er forutsett eller følger av andre bestemmelser i ekomregelverket. Det fremgår av ekomforskriften at det faller innenfor tilbyders lovlige behandling av trafikkdata å benytte de lagrede opplysningene til fakturering, trafikkstyring, kundeforespørsler, markedsføring av elektronisk kommunikasjonstjeneste og avsløring av urettmessig bruk av elektronisk kommunikasjon.

Dersom tilbyder ønsker å benytte taushetsbelagte opplysninger for å avsløre urettmessig bruk av nett eller tjenester vil dette være å anse for en rettmessig behandling som ikke krever samtykke fra bruker, forutsatt at dette ligger innenfor bruken av kommunikasjonstjenesten. Et eksempel på dette fremkommer i samarbeidet mellom en rekke norske tilbydere om en bransjenorm for felles innsats mot spam. Av bransjenormen følger det at ISPene (Internet Service Provider) er forpliktet til å sikre at deres abonnementsvilkår er utformet slik at det er mulig å gripe inn overfor kunder som sender spam. Tilbyders behandling av taushetsbelagte opplysninger til bruk for varsling av kunder som sender ut spam eller på annen måte utsetter nettets integritet eller stabilitet for fare faller innenfor det lovlige behandlingsformålet som fremgår av ekomloven.

Det kan i noen tilfeller være komplisert å avgjøre hva som ligger innenfor tilbyders «lovlig behandlingsformål». Et eksempel er spørsmålet om opplysninger omfattet av taushetsplikten kan nyttes til å videresende varselbrev til brukere av nett eller tjenester som mistenkes for å benytte opplysningene i forbindelse med opphavsrettslige krenkelser. Tilbyders anvendelse av opplysninger om IP-adresse til bruk for videreformidling av et rent «informasjonsskriv» til sine egne sluttbrukere om mulig misbruk av deres internettilknytning, vil ikke være å anse som videreformidling av taushetsbelagt informasjon til uvedkommende og vil i utgangspunktet ikke være i strid med § 2-9. Tilbyder har imidlertid ingen plikt etter ekomloven til å videreformidle denne type brev. Motsatt vil det innebære en videreformidling av taushetsbelagt informasjon til uvedkommende i strid med

§ 2-9, dersom tilbyderen samtidig med videresending av et informasjonsskriv avslører identiteten på sluttbrukeren overfor uvedkommende, eller utfører en handling på vegne av rettighetshaver som gir inntrykk av at sluttbrukers identitet er kjent for rettighetshaver.

I *sjette ledd* foreslås en endring som vil gi myndigheten kompetanse til i forskrift å kunne gjøre unntak fra taushetsplikten for å ivareta hensynet til effektiv ruting av trafikk. Bakgrunnen for regelen er at trafikk som både origineres og termineres innenfor landets grenser i dag ofte sendes i transitt gjennom andre land. Når nasjonal elektronisk kommunikasjon blir rutet i transitt gjennom et land som har vedtatt slike regler vil det kunne føre til at tilbyder bryter taushetsplikten etter ekomloven. Departementet fremmer dette forslaget til forskriftshjemmel for å sikre tilbyders lovlige drift, samt for å sikre at det kan stilles vilkår til tjenester hvor trafikken rutes i transitt gjennom andre land. Slike vilkår vil for eksempel kunne være at det kun gjøres unntak når brukeren informeres om at slike unntak er gitt. Videre vil det på bakgrunn av hensynene bak taushetsplikten være mest aktuelt å gi begrensede unntak fra taushetsplikten.

Til § 2-10 Sikkerhet og beredskap:

Første ledd første punktum innfører et forsvarlighetsnivå for sikkerhet. Forsvarlighetsnivået vil utgjøre det pålagte nivået og er ment å ligge over gjeldende krav til nødvendig sikkerhet. Med begrepet «forsvarlig» menes at nett og tjenester skal være tilgjengelige, og at integriteten og konfidensialiteten skal beskyttes. Hva som for øvrig må anses for å være forsvarlig vil fremkomme gjennom markedspraksis, tilgjengelig teknologi og internasjonale krav. Det er tilbyders ansvar at tjenestene som tilbys holder et forsvarlighetsnivå. Men myndigheten kan gjennom vedtak presisere dette nivået, jf. første ledd *fjerde punktum*. Tilbyders plikt til å opprettholde nødvendig beredskap videreføres i første ledd *annet punktum*. Myndigheten kan gjennom enkeltvedtak fastlegge hva som regnes som et nødvendig beredskapsnivå. Tilbydernes plikt til å prioritere viktige samfunnsaktører ved behov videreføres også. I første ledd *tredje punktum* videreføres tilbyders plikt til å formidle viktig melding fra statsmyndighet. Det fremgår av første ledd *femte punktum* at tilbyder skal dekke kostnadene forbundet med sikkerhet og beredskap etter første ledd. Se mer om grensene for kostnadsdekning under omtalen av annet ledd.

Annet ledd første punktum gir myndighetene kompetanse til å sikre at nasjonale behov for elektronisk kommunikasjonssikkerhet oppfylles. Det presiseres at de nasjonale behov må knytte seg til sikkerheten, beredskapen eller funksjonaliteten for elektroniske kommunikasjonsnett eller -tjenester. Nasjonale behov er ment å dekke lokale og regionale behov. Hjemmelen til å treffe enkeltvedtak og til å inngå avtaler er ment å sikre tiltak som kommer i tillegg til kravene som fremgår av første ledd. Myndigheten har i henhold til gjeldende rett inngått avtaler om forsterket sikkerhet og beredskap med enkelte tilbydere. Muligheten til å inngå slike avtaler videreføres. Det kan i praksis være et visst overlapp mellom første og annet ledd.

Det følger av annet ledd *annet punktum* at tilbyder skal dekke kostnader ved levering av sikkerhets- og beredskapstiltak, men at tilbyder på grunnlag av fremskaffet dokumentasjon skal få de reelle merkostnader etter annet ledd kompensert av staten. Kravet til hva tilbyder skal betale skjerpes imidlertid noe i forhold til gjeldende regulering ved at tilbyder etter de nye reglene skal dekke kostnader til sikkerhetstiltak opp til et forsvarlig nivå. Dette vil kunne innebære at også kostnader utover en ren kommersiell tilpasning skal dekkes av tilbyder. For tjenester som både dekker brukernes behov for sikkerhet og beredskap, og statens særlige behov for sikkerhet og beredskap, kan det fastsettes en deling av utgiftene, slik at statens dekker etableringskostnader og brukerne dekker løpende utgifter til bruk av tjenesten.

Gjeldende femte ledd blir *nytt tredje ledd*.

Gjeldende tredje ledd blir *nytt fjerde ledd*.

I *nytt femte ledd* tas inn en forskriftshjemmel. Hjemmelen er generell slik at myndigheten kan gi forskrift om oppfyllelsen av pliktene, herunder forskrifter som fastsetter hvilken norm som minst oppfyller de rettslige standardene etter første ledd. Myndigheten kan også gi forskrift om hvordan finansiering av sikkerhet og beredskap skal skje. Myndigheten kan i forskrift utvide kretsen av pliktsubjekter utover tilbyder. I et marked i kontinuerlig endring og med stadig nye aktører og tjenester som tilbys vil det kunne være hensiktsmessig å anvende bestemmelsen på aktører som innehar tilhørende fasiliteter og tjenester til ekomnett og -tjenester.

Til § 2-11 annet ledd:

Gjeldende plikt til å utarbeide og oppdatere konkurranser planer opprettholdes. Den foreslåtte endring i *annet ledd* medfører kun at tilbyder ikke lenger

plikter å sende konkurranser planer til myndigheten. Dette gjelder både ved utarbeidelse og endringer. Post- og teletilsynet kan imidlertid kreve konkurranser planene fremlagt i forbindelse med ordinært tilsynsarbeid. Tilsynet kan sette krav til innholdet i planene.

Til § 2-14 annet ledd:

Departementet foreslår av hensyn til sammenhengen i reguleringen at det presiseres i loven at plikten til å benytte autorisert installatør også gjelder netteier, i tillegg til tilbyder av elektroniske kommunikasjonsnett. Netteiers plikt til å benytte autorisert installatør fremgår i gjeldende rett av ekomforskriften § 9-6. Hensynet bak forslaget om endring i § 2-14 annet ledd er å sikre at også private nett, i tillegg til offentlige elektroniske kommunikasjonsnett, holder tilstrekkelig god kvalitet for alminnelig bruk, og ikke konstrueres på en måte som kan sette liv og helse i fare.

Til ny § 2-15 Hemmelig nummer:

Det har i praksis vist seg at flere tilbydere av offentlig telefontjeneste ikke skiller mellom tjenestene hemmelig nummer og adgang til reservasjon mot nummervisning i sitt tjenestetilbud. I en del tilfeller har myndigheten erfart at sluttbrukere ikke informeres om kostnadsfri reservasjonsadgang etter ekomforskriften, men at det i stedet informeres om tjenesten hemmelig nummer. Tilbyder vil ofte ha et økonomisk incentiv til å gi informasjon om tjenesten hemmelig nummer hvor tilbyder kan ta seg betalt, i motsetning til reservasjon som skal tilbys kostnadsfritt for sluttbruker. Departementet foreslår på bakgrunn av dette en ny bestemmelse om hemmelig nummer.

Første ledd viderefører plikten til å tilby tjenesten hemmelig nummer som i dag følger av ekomforskriften § 6-2 fjerde ledd. Det settes ingen krav til sluttbrukers begrunnelse for å få tilgang til denne tjenesten. Plikten til å tilby tjenesten hemmelig nummer gjelder i utgangspunktet for alle tilbydere. Tilbyder som har kunder som etterspør tjenesten må kunne tilby den dersom de ikke har fått unntak etter *annet ledd*, jf. nedenfor.

Tjenesten hemmelig nummer er ikke ment å være det samme som tjenesten skjult nummervisning. Skjult nummervisning innebærer at anropende nummer (A-nummer) ikke vises hos mottakende sluttbruker ved anrop (B-nummer). I tillegg til å være en egen tjeneste, inngår tjenesten skjult nummervisning som et obligatorisk element i tjenesten hemmelig nummer. Tilbyder kan

ta betalt av sluttbruker for tjenesten hemmelig nummer, men ikke for tjenesten skjult nummervisning.

Tjenesten hemmelig nummer defineres ikke i loven, men foreslås definert i forskriften. Forskriften kan fastslå hvilke obligatoriske elementer tjenesten hemmelig nummer skal bestå av. Slike elementer kan være full reservasjon mot utlevering til allmennheten, skjult nummervisning, informasjon om nummerets status til mottakende tilbyder ved tilbyderportering og særskilte krav til informasjon og entydig identifisering. Tilbyder kan velge å tilby andre elementer som ikke inngår i det obligatoriske innholdet.

For å hindre at plikten skal gi urimelig utslag for tilbyder, foreslås i annet ledd at tilbyder ved enkeltvedtak skal kunne fritas fra plikten til å tilby hemmelig nummer. Dett vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Slike unntak kan gis det vil være uforholdsmessig tyngende for tilbyder å tilby slik tjeneste, avveid mot samfunnets konkrete behov for at tilbyderen tilbyr tjenesten. Det vil for eksempel kunne være aktuelt å frita fra plikten for tilbydere som med rimelighet må antas å få så få kunder på dette tjenestesegmentet at de ikke vil oppnå kostandsdekning gjennom å ta betalt for tjenesten.

Til § 3-3 nytt annet ledd:

Forslaget til *annet ledd* er ny og gjelder notifisering av markedsanalyser i henhold til de frister som fremgår av § 9-3. Bestemmelsen gjennomfører rammedirektivet artikkel 16.6 annet punktum. Se for øvrige merknader til § 9-3.

Til ny § 3-5 Frivillig utskillelse av aksessnett:

Forslaget til ny bestemmelse gjennomfører tilgangsdirektivet artikkel 13b.

I *første ledd* foreslås det at tilbyder med sterk markedsstilling skal pålegges en plikt til å informere myndigheten dersom tilbyder planlegger å skille ut hele eller vesentlige deler av sitt aksessnett. Om utskillelsen skal ansees som vesentlig avgjøres konkret i det enkelte tilfelle. Et viktig moment i vesentlighetsvurderingen er hvor sentral den utskilte delen av aksessnett er for det foreliggende reguleringsbehov. Utskillelse kan være av mindre betydning dersom det finnes alternative aksessnett i de aktuelle områdene enn dersom det ikke finnes slike. Ved tvil om vesentlighetsvurderingen skal myndigheten konsulteres. Dersom Post- og teletilsynet er varslet i henhold til første ledd, skal tilbyder også informere

myndigheten om endringer i slike planer, herunder de tilfelle hvor en prosess om utskillelse oppgis.

Det fremgår av *annet ledd* at informasjon om planlagt utskillelse skal forelegges myndigheten i god tid før planene er tenkt realisert, slik at myndigheten får tilstrekkelig tid til å vurdere virkningene av den planlagte endringen, og hvilke følger den eventuelt vil ha for gjeldende regulering på området. Plikten til å informere myndigheten oppstår når vurderingen av utskillelse ikke lenger bare er på et foreløpig og innledende stadium. Foreleggelsen av informasjon skal skje gjennom en formell oversendelse til myndigheten.

Videre fremgår det av annet ledd at myndigheten har plikt til å vurdere transaksjonens virkninger for gjennomførte markedsanalyser og pålagte virkemidler, herunder eventuelt foreta nye markedsanalyser. Det vises til at myndigheten utpeker, opprettholder eller trekker tilbake utpekning av tilbyder med sterk markedsstilling på bakgrunn av markedsanalyser, jf. § 3-3.

Til § 4-1 annet og femte ledd:

Den foreslåtte endringen av definisjonen av elektronisk kommunikasjonsnett, jf. § 1-5, som blant annet skal ivareta hensynet til teknologisk utvikling og teknologinøytralitet, vil innebære en presisering og til dels en utvidelse av gjeldende tilgangsforskrift. Dette endrer ikke at grensen mellom plikten til å gi tilgang etter § 4-1 og særbestemmelsene i §§ 4-2 til 4-5 er flytende og at mulig overlapp vil kunne forekomme. Det samme vil kunne være tilfelle for forpliktelsen om tilgang til tilhørende fasiliteter.

Definisjonene av full og delt tilgang til aksessnett er endret og gjort teknologinøytrale i tilgangsdirektivet vedlegg II a, c og d. Med «full tilgang» menes kjøp av disposisjonsrett til all kapasitet i aksessnett. Med «delt tilgang» menes kjøp av disposisjonsrett til en spesifisert del av kapasiteten i aksessnett som for eksempel en del av frekvensspekteret, egne bølgelengder eller tilsvarende. Når det gjelder tilgang til fast aksessnett etter denne bestemmelse, påpekes det som nevnt i Ot.prp. nr. 58 (2002–2003) at denne form for tilgang ikke er begrenset til det fysiske metalliske symmetriske parkabelnettet. Eventuell plikt til å gi tilgang vil følge av en markedsanalyse, og gjelde uavhengig av hvilken overføringsteknologi tilbyder med sterk markedsstilling velger å anvende i aksessnett.

Det følger av gjeldende bestemmelse at denne også omfatter tilgang til «tilhørende utstyr eller

funksjoner». På det grunnlag anses den nye definisjonen av tilhørende fasiliteter delvis å overlape med gjeldende forpliktelser etter § 4-1. Imidlertid innebærer den foreslåtte endringen av definisjonen av elektronisk kommunikasjonsnett at forpliktelsen oppdateres og presiseres med hensyn til hvilke elementer som kan inngå i en tilgangsforskrift. Det fremgår av forslag til definisjon og merknader til denne, at tilhørende fasiliteter omfatter en rekke elementer som i vid forstand inngår i, foranlediger eller understøtter etablering, drift, produksjon, fakturering og leveranse av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester. Oppstillingen er ikke uttømmende. Det vises for øvrig til merknader til definisjonen i § 1-5.

I § 4-1 *annet ledd* angis relevante vurderingstema som myndigheten skal anvende ved vurderingen av om en anmodning om tilgang er rimelig. Departementet foreslår å endre bestemmelsens nr. 2 for å sikre at det klargjøres at vurderingstemaet er «tilbyders opprinnelige investeringer og investeringsrisiko, herunder eventuelle offentlige støtte- og tilskuddsordninger». Dette innebærer en språklig endring som viderefører gjeldende rett, men innebærer også en utvidelse av relevante hensyn slik det fremkommer i endringen av tilgangsdirektivet artikkel 12.2c. Forslaget til nytt annet ledd nr. 2 åpner for en vurdering av den privatøkonomiske investering og risiko i lys av eventuelle offentlige investeringer. For eksempel kan dette være relevant ved vurdering av anmodning om tilgang til høyhastighets bredbåndsnett som delvis er finansiert gjennom offentlige støtteordninger.

Når det gjelder annet ledd nr. 3 og vurderingskriteriet «bærekraftig konkurranse» må hensynet til økonomisk effektiv infrastrukturbasert konkurranse særskilt vektlegges, jf. tilgangsdirektivet artikkel 12.2d. Dette innebærer både en videreføring av gjeldende rett og en synliggjøring av at langsiktig infrastrukturkonkurranse inngår som i lovanvendelsesskjønnet under nr. 3 i § 4-1 annet ledd. Det understrekes at myndigheten også vil kunne vektlegge hensynet til «tjenestebasert konkurranse» i en samlet helhetsvurdering. Vektleggingen av infrastrukturbasert konkurranse er ikke til hinder for at tilbydere uten egen infrastruktur skal gis tilgang dersom anmodningen om tilgang for øvrig er rimelig.

Forslaget i *femte ledd* innebærer at tilbud av fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks går over fra å være et pålagt tilbud for tilbyder med sterk markedsstilling på tilgang til offentlig telefontjeneste i fastnett, til å bli virkemidler som kan pålegges tilbyder med sterk markedsstilling gjen-

nom vedtak. Den generelle tilgangsbestemmelsen i § 4-1 vil være tilstrekkelig hjemmel til å gi pålegg om fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks. Dette gjør gjeldende § 4-11 overflødig og bestemmelsen foreslås derfor opphevet.

Som en følge av at § 4-11 om fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks oppheves, og for å sikre en synliggjøring av at fast forvalg og bruk av prefiks nå skal følge av § 4-1, foreslås en presisering i forskriftshjemmelen i femte ledd, slik at det klart fremkommer at myndigheten også kan gi forskrifter om fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks. Dette er en videreføring av gjeldende forskriftshjemmel i § 4-11 som foreslås opphevet.

Til § 4-4 Samlokalisering:

Overskriften foreslås endret til «Samlokalisering», fordi «annen felles utnyttelse av infrastruktur» omfattes av den nye samlokaliseringsdefinisjonen i § 1-5 nr. 17. Det vises til at samlokalisering anses som viktig for å fremme investering i ny infrastruktur, innovasjon og bærekraftig konkurranse, og at det derfor er hensiktsmessig å styrke adgangen til å pålegge samlokalisering i vid forstand.

Det foreslås ingen endringer i *første ledd*. Myndigheten kan pålegge tilbyder som er gitt ekspropriasjonsrett etter § 12-3 å gi tilgang til annen tilbyder som anmoder om slik samlokalisering og ikke er gitt tilsvarende rett. Dette gjelder for eksempel der det foreligger andre offentlige reguleringer som legger restriksjoner på etablering av ny infrastruktur. I slike tilfeller kan det være nødvendig å gi pålegg om å gi tilgang for å legge forholdene til rette for bærekraftig konkurranse. Med den nye definisjonen sikres at alle formene for samlokalisering som er angitt i rammedirektivet artikkel 12.1 er omfattet.

Forslag til *nytt annet ledd* gjennomfører rammedirektivet artikkel 12.3. Forslaget gir myndigheten rett til å pålegge plikt til felles utnyttelse av kabler for enhver kabeleier. Plikten kan pålegges enhver eier av kabler til bruk for elektronisk kommunikasjon. Plikten er med andre ord ikke begrenset til tilbydere etter § 1-5 nr. 16. Plikten kan gjelde felles utnyttelse av kabler i bygning eller til første konsentrasjons- eller distribusjonspunkt hvor dette er plassert utenfor bygning. Villkårene for et pålegg er at duplisering av slik infrastruktur er vanskelig å gjennomføre eller ikke er samfunnsøkonomisk effektivt. Dette gjelder for eksempel der det foreligger andre offentlige reguleringer som legger restriksjoner på etablering av ny infrastruktur. Duplisering av infrastruktur kan også være vanskelig å gjennomføre som følge av

privat eiendomsrett til vedkommende bygning eller kabel. I slike tilfeller kan det være nødvendig å gi pålegg om å gi tilgang for å legge forholdene til rette for bærekraftig konkurranse og en samfunnsøkonomisk effektiv løsning. Slike delings- eller koordineringsløsninger kan inneholde bestemmelser om fordeling av kostnadene ved felles utnyttelse av fasiliteten eller eiendommen justert for eventuell risiko.

Det legges til grunn at partene selv må bli enige om kompensasjonen som skal ytes for slik tilgang. Dersom partene ikke blir enige kan saken på vanlig måte bringes inn for Post- og teletilsynet som så må ta stilling til kompensasjonens størrelse.

Bestemmelsen i *tredje ledd* er hovedsakelig en videreføring av gjeldende rett. Den hjemler myndighetens adgang til å pålegge tilbydere felles utnyttelse av ressurser på nærmere angitte vilkår. Bakgrunnen for bestemmelsen er at delt bruk av infrastruktur kan være en fordel blant annet av hensyn til sikkerhet, byplanlegging, helse og miljø. Dette kan blant annet omfatte delt bruk av kabel, føringsveier, hus, master, kabinetter, antenner og antennesystemer med mer. Det foreslås at den tidligere formuleringen «eller annen felles utnyttelse av infrastruktur» utgår som følge av endringen i definisjonen av samlokalisering i § 1-5 nr. 17. Slik infrastruktur omfattes av begrepet samlokalisering, jf. ovenfor.

Bestemmelsens *fjerde ledd* gir myndigheten adgang til å pålegge tilbydere med sterk markedsstilling plikt til å inngå avtale om samlokalisering. Det foreslås at den tidligere formuleringen «eller annen felles utnyttelse av infrastruktur» utgår som følge av endringen i definisjonen av samlokalisering i § 1-5 nr. 17. Slik infrastruktur omfattes av begrepet samlokalisering, jf. ovenfor. Det forutsettes at tilgang som gis på grunnlag av sterk markedsstilling er relatert til det markedet tilbyderen har sterk markedsstilling i. En tilbyder skal ikke pålegges å gi tilgang til nett og tjenester vedkommende ikke har kontroll over.

Bestemmelsens *femte ledd* er en videreføring og klargjøring av gjeldende rett. Tilbyder med sterk markedsstilling i marked for tilgang til fast aksessnett skal etter anmodning tilby annen tilbyder samlokalisering. Da ekomloven og -forskriften ble vedtatt var den faktiske reguleringen i all hovedsak rettet mot tilbyder som eide kobberaksessnett, og i bestemmelsene blir ordlyden «det faste aksessnett» brukt. Merknaden til § 4-1 i Ot.prp. nr. 58 (2002–2003) gjorde det klart at tilgang til det faste aksessnett ikke lenger var begrenset til det fysiske metalliske symmetriske

parkabelnettet (dvs. det såkalte kobbernettet). De siste årene har imidlertid også andre typer aksessnett fått større utbredelse og/eller anvendelse. Disse forholdene gjør det hensiktsmessig å endre «det faste aksessnett» til «fast aksessnett», for å gjøre det utvilsomt at også andre aksessnett enn det kobberbaserte skal kunne omfattes av disse bestemmelsene.

Dersom myndigheten vurderer å fatte vedtak etter første til fjerde ledd skal slike utkast til vedtak forhåndsvarsles, og alle interesserte parter skal innenfor en rimelig frist ha anledning til å uttale seg, jf. § 9-2.

Forslaget til *nytt åttende ledd* gir myndigheten rett til å kreve at tilbyder og eier av privat elektronisk kommunikasjonsnett gir opplysninger om type, tilgjengelighet og plassering av tilhørende fasiliteter. Bestemmelsen gjennomfører rammedirektivet artikkel 12.4.

Forpliktelser om å gi tilgang etter denne bestemmelse skal være objektive, forholdsmessige, ikke-diskriminerende og bygge på saklige kriterier. Dette følger allerede av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og fremgår av merknadene til § 4-4 på s. 104 i Ot.prp. nr. 58 (2002–2003).

Til § 4-5 annet ledd:

Bestemmelsens *annet ledd* er en videreføring og klargjøring av gjeldende rett. Begrepet «det faste aksessnett» foreslås endret til «fast aksessnett». Det vises til begrunnelsen for dette under merknaden til § 4-4 femte ledd.

Til § 4-6 tredje ledd:

Bestemmelsens *tredje ledd* er en videreføring og klargjøring av gjeldende rett. Begrepet «det faste aksessnett» foreslås endret til «fast aksessnett». Det vises til begrunnelsen for dette under merknaden til § 4-4 femte ledd.

Til ny § 4-9a Funksjonelt skille:

Forslag til ny bestemmelse om funksjonelt skille gjennomfører tilgangsdirektivet artikkel 13a. Bestemmelsen skal hindre at vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling utnytter kontroll over infrastrukturen til å diskriminere mellom egen virksomhet og eksterne tilbydere. Bakgrunnen for å innføre funksjonelt skille som regulatorisk virkemiddel er at det kan bidra til å styrke konkurransen ved å redusere muligheten for diskriminering. Funksjonelt skille vil dessuten kunne

bidra til et bedre tjenestetilbud til sluttbrukerne samtidig som incitamentene til investering i nettet opprettholdes.

Bestemmelsens *første ledd* gir myndigheten hjemmel til å pålegge vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling funksjonelt skille. Bestemmelsen oppstiller fire kumulative vilkår som må være oppfylt for at den skal komme til anvendelse. Funksjonelt skille er et ekstraordinært virkemiddel som gir myndigheten mulighet til å gripe inn i tilfeller der andre virkemidler, for eksempel pålegg om ikke-diskriminering og regnskapsmessig skille, ikke har ført til effektiv konkurranse i grossistmarkedet. Konkurransproblemer som foreligger må være viktige og vedvarende, eller det må foreligge markedssvikt ved grossistsalg for aksessprodukter. Det er med andre ord ikke et krav til vedvarende markedssvikt ved grossistsalg for aksessprodukter. Hva som utgjør en rimelig tidshorison i vilkår nummer tre må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Hva som er det mest effektive virkemiddelet for å avhjelpe konkurranseproblemer må avgjøres av myndigheten etter en hensiktsmessighetsvurdering basert på erfaring med bruken av virkemidlene i loven, og virkningene dette gir på markedet.

Funksjonelt skille kan anvendes i tillegg til øvrige virkemidler. Funksjonelt skille er kostbart å gjennomføre. Det må derfor vurderes nøye hvorvidt kravet til forholdsmessighet er oppfylt ved pålegg av dette virkemiddelet.

I bestemmelsens *annet ledd* gis en definisjon av funksjonelt skille. Funksjonelt skille innebærer for det første at aktiviteter knyttet til relevante aksessprodukter og -tjenester skal skilles ut i en driftsmessig uavhengig forretningsenhet atskilt fra tilbyderens øvrige virksomhetsområder. Den driftsmessig uavhengige forretningsenheten vil typisk ha egen ledelse og egne ansatte som ikke samtidig kan jobbe for tilbyders øvrige forretningsenheter, fysisk atskilte kontorer, arbeidssted og eget merkenavn. I tillegg vil det være begrensninger på informasjonsflyt mellom de atskilte forretningsenhetene. Opplytningen er ikke uttømmende. Et pålegg om funksjonelt skille innebærer ikke et krav om å etablere en atskilt juridisk enhet med eget eierskap. Den atskilte forretningsenheten vil derfor fortsatt være underlagt tilbyders kontroll, eierskap og tilsyn. Funksjonelt skille avgrenses med dette nedad mot regnskapsmessig skille og oppad mot strukturelt skille i § 4-8.

Myndigheten vil på bakgrunn av en konkret helhetsvurdering i det enkelte tilfelle ta stilling til arten og graden av det funksjonelle skillet, herunder avgjøre hvilke aksessprodukter og -tjenes-

ter som skal omfattes, og hvilken rettslig status den atskilte forretningsenheten skal ha. Det vil bli lagt vekt på gjeldende regulering og bevaring av vedkommende tilbyders incentiv til å investere i eget nett.

For det andre innebærer funksjonelt skille et krav om at den atskilte forretningsenheten skal tilby samme tilgangsprodukter og -tjenester til alle tilbydere i sluttbrukermarkedet, inkludert den vertikalt integrerte tilbyders øvrige forretningsenheter, på samme vilkår, til samme tidsfrister og med bruk av samme systemer og prosesser. Med begrepet «på samme vilkår» menes blant annet samme priser og tjenestekvalitet.

Til § 4-11 Fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks:

Bestemmelsen foreslås opphevet. Det vises til nærmere omtale i merknadene til § 13-2 fjerde ledd annet punktum.

Til § 4-12 Minimumstilbud av overføringskapasitet:

Minimumssettet av leide samband inneholder lave tjenestekvaliteter som ikke lenger er etterspurte i dagens marked. USO-direktivet artikkel 18 inneholder ikke lenger krav til tilbud av minimumssettet. Tidligere Marked 7, sluttbrukermarkedet for minimumstilbud av overføringskapasitet, er fjernet fra EUs liste over forhåndsdefinerte markeder.

Post- og teletilsynet har tidligere utpekt Telenor til å ha sterk markedsstilling i dette markedet. Tilsynet opphevet 20. april 2012 reguleringen av Telenor i markedet for minimumstilbud, på grunn av manglende behov for slik regulering. Vedtaket ble ikke påklaget.

Det er ikke lenger behov for bestemmelsen og departementet foreslår derfor at § 4-12 oppheves.

Til § 5-1 første ledd:

Den tekniske utviklingen og utbredelsen av mobiltelefonetjeneste har redusert bruken av offentlige betalingstelefoner. Dette skyldes langt på vei utbredelsen av mobiltelefoner og andre kommunikasjonsløsninger. Trådløse nett på offentlige steder vil øke internetttilgangen for befolkningen, slik at behovet for offentlige betalingstelefoner vil reduseres ytterligere. Det kan derfor på sikt være hensiktsmessig å kunne sikre et leveringspliktig tilbud av andre tilgangspunkter for offentlig telefontjeneste.

Det foreslås som følge av dette en utvidelse i gjeldende bestemmelse om offentlige betalingste-

lefoner, jf. § 5-1 *første ledd nr. 2*. Det foreslås at plikten til å tilby betalingstelefoner også skal omfatte «andre tilgangspunkter for offentlig telefontjeneste». Forslaget om å inkludere «andre tilgangspunkter for offentlig telefontjeneste» i forpliktelsen følger av USO-direktivets artikkel 6.1. Hensynet bak forslaget om å innføre en mulighet til å pålegge tilbydere å tilby slike tilgangspunkter er å skulle sikre teknologinøytralitet og fortsatt tilgang til offentlig telefontjeneste på offentlig sted. Slike tilgangspunkter for offentlig telefontjeneste kan for eksempel omfatte tilgang via lokale nettverk på offentlige steder ved hjelp av PC, mobiltelefon med mer.

Til ny § 5-4 Avhendelse av aksessnettet:

Det foreslås en ny bestemmelse for å gjennomføre USO-direktivets artikkel 8.3. Forslaget innebærer at dersom tilbyder med leveringsplikt etter § 5-1 planlegger å avhende hele eller vesentlige deler av sitt aksessnett til en juridisk person som helt eller delvis er under annet eierskap, skal myndigheten varsles om planene. Slik informasjon skal forelegges myndigheten i god tid før planene er tenkt realisert, slik at myndigheten får tilstrekkelig tid til å vurdere virkningene av den planlagte endringen, og hva den vil innebære for tilbud etter § 5-1 første ledd nr. 1 for å ivareta tilbudet av leveringspliktige tjenester over hele landet. Slike tiltak kan være å gi selskapet som får råderett over aksessnettet samme plikt til å levere samfunnsplagte tjenester som selskapet som avhender aksessnettet.

Informasjonsplikten oppstår når vurderingen av en slik overføring ikke lenger bare er på et foreløpig og innledende stadium. Foreleggelsen av informasjonen skal skje som en formell oversendelse til myndigheten. Om utskillelsen skal ansees som vesentlig avgjøres konkret i det enkelte tilfelle. Et viktig moment i vesentlighetsvurderingen er hvor sentral den utskilte delen av aksessnettet er i forhold til den til enhver tid gjeldende situasjon på markedet. Utskillelse kan være av mindre betydning dersom det finnes alternative aksessnett i de aktuelle områdene enn dersom det ikke finnes slike. Når tilbyder er i tvil om vesentlighetsvurderingen skal myndigheten konsulteres.

Avhendelsen kan også føre til endringer i utpekingen av tilbyder med sterk markedsstilling og i virkemiddelbruken.

Til § 6-2 Tillatelse til bruk av frekvenser:

Ordlyden i § 6-2 er foreslått utvidet for å presisere gjeldende praksis og gjennomføre regulering som følger av rammedirektivet og tillatelsesdirektivet.

Første ledd foreslås videreført uendret.

I *annet ledd* er det tatt inn forslag om presisering av at myndigheten skal tildele frekvenser i henhold til prosedyrer som er åpne, objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmessige. Dette er ikke nytt i bakgrunnsretten, jfr. Ot.prp. nr. 58 (2002–2003) s. 100 og 101. Ordlyden er tatt inn for å reflektere gjeldende praksis og for å tydeliggjøre gjennomføring av direktiv 2009/140/EF artikkel 3.3 (jf. tillatelsesdirektivet artikkel 5.2 annet ledd, jf. også rammedirektivet artikkel 9.1). Videre er leddet foreslått utvidet med en presisering av betydningen til teknologi- og tjenestenøytralitet ved tildeling av frekvenser til elektroniske kommunikasjonstjenester. Prinsippet om teknologinøytralitet er knyttet til at reguleringen ikke skal favorisere én teknologi fremfor en annen, og at teknologivalg skal overlates til markedet med mindre det fins særlige grunner til å begrense valgfriheten (se tredje ledd), jf. for øvrig omtale i Ot.prp. nr. 58 (2002–2003) s. 26. Tilsvarende er prinsippet om tjenestenøytralitet knyttet til at reguleringen ikke skal favorisere én elektronisk kommunikasjonstjeneste fremfor en annen; i denne spesifikke sammenheng at alle typer elektroniske kommunikasjonstjenester i utgangspunktet skal kunne anvendes i frekvensbåndene som er allokert til elektroniske kommunikasjonstjenester i den nasjonale frekvensplanen. Imidlertid kan det også for tjenester finnes særlig grunn til å sette nærmere krav til tjenesteanvendelsen (se fjerde og femte ledd).

I forslaget til *nytt tredje ledd* er det tatt inn en beskrivelse av unntaksbestemmelser som myndigheten kan anvende for å sette mer spesifikke krav til valg av teknologi for de aktuelle frekvenser som tildeles. Forslaget er en gjennomføring av direktiv 2009/140/EF artikkel 1.10 (jf. rammedirektivet artikkel 9.3).

Dersom myndigheten i frekvenstillatelse setter begrensninger i hva slags teknologi som kan anvendes i forbindelse med tilbud av elektroniske kommunikasjonstjenester, skal dette begrunnes med ett eller flere av de hensyn som fremgår av leddet, eksempelvis at visse typer teknologi ikke kan anvendes fordi det vil føre til skadelig interferens eller for dårlig tjenestekvalitet. Opplistingen av hensynene i tredje ledd anses for å være uttømmende. Det understrekes at dersom myndigheten fastsetter krav for å sikre effektiv bruk av frekven-

ser, omfatter dette også krav knyttet til best mulig deling av frekvenser der ulike tjenester og/eller teknologier anvender samme frekvensbånd.

I *nytt fjerde og nytt femte ledd* er det foreslått regler for hvordan myndigheten kan begrense hva slags elektronisk kommunikasjonstjeneste som tilbys ved hjelp av tildelte frekvenser. Reglene er en gjennomføring av rammedirektivet artikkel 9.4. Myndigheten kan fastsette forholdsmessige og ikke-diskriminerende begrensninger for tjenester, eksempelvis i tråd med bestemmelser i ITUs radioreglement. Fjerde ledd gir myndigheten på generelt grunnlag adgang til å sette forholdsmessige og ikke-diskriminerende krav til hva slags ekomtjeneste som kan tilbys (på basis av de frekvensressurser som gjøres tilgjengelig og tildeles). Dette gjelder altså i enhver sammenheng (for frekvenser allokert til ekomtjenester i nasjonal frekvensplan) og følger av rammedirektivet artikkel 9.4 første ledd annet punktum.

Femte ledd gjelder ikke generelt, men omfatter to spesifikke særtilfeller der myndighetene kan fastsette enda sterkere begrensninger knyttet til tjenesteanvendelse. I *første punktum* gis myndigheten adgang til å kreve, med begrunnelse i ett eller flere av de opplistede hensyn (listen med hensyn er ikke uttømmende) at en angitt tjeneste skal bruke et bestemt frekvensbånd. Tjenestetilbyder får ikke nødvendigvis anledning til å bruke det bestemte frekvensbåndet eksklusivt, og det vil kunne være aktuelt å dele båndet også med andre tjenester.

Tjenestetilbyder gis ikke valgfrihet med hensyn til tilgang til alle de bånd som er allokert til ekomtjenester. *Annet punktum* er å anse som en ytterligere tilstramming, der utgangspunktet er snudd om; myndigheten fastsetter kravet med utgangspunkt i frekvensbåndet, ikke med utgangspunkt i ekomtjenesten. Her har myndigheten adgang til å bestemme at et gitt frekvensbånd er eksklusivt allokert til en særskilt ekomtjeneste, ut fra de hensyn man kan begrunne dette med, først og fremst nød- og sikkerhetsrelaterte hensyn. Femte ledd følger av rammedirektivet artikkel 9.4 annet og tredje ledd. Femte ledd gir med andre ord myndigheten adgang til å kreve at én bestemt tjeneste skal anvende et spesifikt frekvensbånd blant de båndene som er allokert for elektroniske kommunikasjonstjenester, når dette begrunnes ut fra allmenne hensyn som er angitt i leddet. Det fremgår også av bestemmelsen at det skal særlig gode grunner til for å reservere et frekvensbånd, som er allokert til elektroniske kommunikasjonstjenester, til bruk for kun én bestemt tjeneste. Myndigheten har uansett anledning til å

gjennomføre tilsvarende begrensning også i andre særlige tilfeller for å ivareta allmenne og samfunnsviktige hensyn.

For å sikre at restriksjoner som fastsettes i medhold av tredje, fjerde og femte ledd ikke blir unødige strenge, eksempelvis ved at ett eller flere krav ikke lenger er relevante eller hensiktsmessige som følge av utviklingen siden tillatelsen ble gitt, har myndigheten rett til å revurdere behovet for kravene. Avhengig av tillatelsens varighet, formodes slik revurdering i utgangspunktet å gjennomføres med noen års mellomrom. Det vises i denne forbindelse også til bestemmelsen i § 6-3 siste ledd om at myndigheten etter søknad kan endre teknologi- eller tjenestespesifikke restriksjoner.

Til ny § 6-2a Mobilregulert sone:

Første ledd første punktum fastslår at politiet, uten å søke myndigheten på forhånd, kan ta i bruk frekvenser som er tildelt andre, men kun i situasjoner eller formål som faller inn under straffeprosesslovens bestemmelser om kommunikasjonsskontroll, jf. § 216a tredje ledd annet punktum, § 216b annet ledd bokstav c eller § 222d, eller situasjoner eller formål som faller inn under politilovens bestemmelser om vilkår for bruk av tvangsmidler for Politiets sikkerhetstjeneste i forebyggende øyemed, jf. § 17d. Det skal tas hensyn til at tilbydernes eksisterende rettigheter til å bruke frekvensene i minst mulig grad skal innskrenkes, jf. femte ledd.

Første ledd annet punktum gir tilsvarende Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) kompetanse til i særlige tilfeller, og for korte tidsrom, å ta i bruk mobilregulerte soner for sikring av konferanserom etter sikkerhetsloven § 16, jf. forskrift om informasjonssikkerhet av 1. juli 2001 nr. 744. Forskrift om informasjonssikkerhet kapittel 9 og 10 gir bestemmelser om sikring av konferanserom hvor det skal presenteres informasjon som har skadepotensiale for rikets sikkerhet eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser. Kompetansen etter første ledd annet punktum gjelder stedfaste rom. Trådløs teknologi som kan benyttes til avlytting av rom hvor det skal kommuniseres sikkerhetsgradert informasjon representerer i dag en stor risiko. Så langt mulig søkes denne utfordringen imøtegått gjennom implementering av fysiske og administrative beskyttelsestiltak, samt tekniske sikkerhetsundersøkelser av de aktuelle rom etter forskrift om informasjonssikkerhet kapittel 9 og 10. Det vil imidlertid alltid være en restrisiko. Etablering av mobilregulerte

soner vil kun være aktuelt der restrisikoen etter en konkret vurdering fremstår som så uakseptabel høy at dette utgjør et særskilt tilfelle. Dette vil kunne være tilfelle i konferanserom som skal benyttes for de høyeste graderingsnivåene (HEMME-LIG og STRENGT HEMME-LIG), og hvor det ikke er praktisk mulig på annen måte å gi rommet tilstrekkelig sikring, herunder å verifisere at trådløs teknologi ikke er bragt inn i rommet. Dette vil typisk være konferanserom utenfor offentlig kontrollert område som skal sikres midlertidig, for eksempel i forbindelse med høyt graderte møter/konferanser på hoteller og lignende. Tiltaket vil også kunne være aktuelt i enkelte større permanent sikrede rom, i forbindelse med høyt graderte møter med mange deltakere, og hvor verifisering av fravær av trådløsteknologi ikke kan gjennomføres. Mobilregulerte soner etablert etter første ledd annet punktum skal ikke opprettholdes lenger enn strengt nødvendig. Utstyr vil bli utplassert og kalibrert på en slik måte at det ikke får virkninger utenfor det konferanserom som skal sikres. Det skal tas hensyn til at tilbydernes eksisterende rettigheter til å bruke frekvensene i minst mulig grad skal innskrenkes, jf. femte ledd.

I *annet ledd* presiseres det at politiet og NSM skal varsle myndigheten uten ugrunnet opphold etter at frekvensene er tatt i bruk. Slikt varsel skal angi frekvensområde, tidsrom og sted. Stedsangivelse kan eksempelvis være bydel, tettsted eller lignende. Politiets og NSMs varsel skal sikre at myndigheten er kjent med at mobilregulert sone har blitt etablert. Ved anvendelse av mobilregulert sone vil tilbydere kunne få indikasjoner på at den elektroniske kommunikasjonstjenesten ikke fungerer som den burde. Dette kan medføre at tilbyder iverksetter feilrettingstiltak. For å unngå slike kostnadskrevende og unødvendige feilrettingstiltak avgjør myndigheten i samråd med henholdsvis politiet eller NSM ut fra den enkelte situasjon behovet for å underrette tilbyderne om at uregelmessigheter eller feilindikasjoner i elektronisk kommunikasjonstjeneste kan skyldes bruk av mobilregulert sone. Avgjørelsen vil være en beslutning og ikke et enkeltvedtak som kan påklages. Beslutningen om og når tilbyder skal varsles skal tas av myndigheten alene, men politiets og NSMs tilrådning skal tillegges betydelig vekt. Det legges her til grunn at slik underretning gis til etablerte kontaktpunkter som er tilrettelagt for håndtering av sensitiv informasjon.

Tredje ledd er en videreføring av § 6-2 fjerde ledd slik det tidligere er vedtatt, men ikke iverksatt. Det er i tredje ledd presisert at Forsvaret og politiet etter søknad kan få tillatelse av myndighe-

ten til å opprette mobilregulert sone til øvingsformål. Tredje ledd presiserer videre at tillatelsene skal være avgrenset i tid og gis for et nærmere avgrenset område.

Fjerde ledd er en videreføring av § 6-2 femte ledd slik det tidligere ble vedtatt, men ikke iverksatt. Kriminalomsorgen vil etter søknad til myndigheten kunne gis anledning til å opprette mobilregulerte soner. Bestemmelsen begrenses til bare å omfatte fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Som det fremgår av Ot.prp. nr. 72 (2006–2007) vil i realiteten etablering av mobilregulerte soner i eller i tilknytning til Kriminalomsorgens fengsler fremstå som en permanent ordning. Det må søkes for hvert enkelt fengsel. Departementet mener det mest hensiktsmessige vil være om Kriminalomsorgen etter å ha foretatt en vurdering av behovet for mobilregulert sone kontakter relevante tilbydere med sikte på å få etablert dette. Myndigheten plikter, uansett om det har vært forutgående kontakt mellom tilbyder og Kriminalomsorgen, å konsultere tilbydere som vil bli berørt av en slik etablering, før søknad innvilges. I vurderingen av om tillatelse skal gis, må formålet med etableringen av mobilregulert sone tillegges betydelig vekt, samtidig med at eksisterende rettigheter til å bruke frekvenser i minst mulig grad innskrenkes (se femte ledd). I vurderingen av om tillatelse skal gis må myndigheten også ta stilling til Kriminalomsorgens vurdering av om behovet for å hindre innsattes mobilbruk i stedet kan oppfylles ved andre virkemidler. Ved vurdering av om tillatelse etter tredje og fjerde ledd skal gis, vises til merknadene i Ot.prp. nr. 72 (2006–2007) s. 60.

Femte ledd presiserer at bruken av mobilregulert sone skal skje på en måte som i minst mulig grad griper inn i og forstyrrer eksisterende frekvensinnehaveres rettigheter. Ved all bruk av mobilregulert sone må konsekvensene for personvernet vurderes. Bestemmelsen må ses i sammenheng med behovet for i størst mulig grad å sikre samfunnets behov for uavbrutt elektronisk kommunikasjon. Særlig vil kravet om at nødsamtaler skal komme frem kunne hindre etablering av mobilregulert sone. Plikten etter dette ledd gjelder for alle typer etablering av mobilregulert sone.

I *sjetten ledd* videreføres forskriftshjemmelen. Departementet vil i forskrift kunne fastsette nærmere regler for etablering av mobilregulert sone.

Til § 6-3 Vilkår for frekvenstillatelser:

Bestemmelsen foreslås i det vesentlige videreført. Bestemmelsen gir en oppstilling av vilkår som kan

fastsettes i frekvenstillatelser. Oppstillingen er ment å være uttømmende med hensyn til hvilke vilkår som kan knyttes til individuelle frekvenstillatelser. Det foreslås en justering av formuleringen i første ledd slik at dette fremgår klart av ordlyden.

I *første ledd nr. 5* foreslås det tatt inn en presisering av at myndigheten ved fastsettelse av varighet for tillatelse skal ta hensyn til den aktuelle tjeneste og behovet for å ta hensyn til en tilbakebetalingstid, jf. direktiv 2009/140/EF artikkel 3.3 (jf. tillatelsesdirektivet artikkel 5.2 fjerde ledd). I tillegg er det tatt inn forslag om å utvide listen over vilkår. Det foreslås tatt inn et nytt første ledd nr. 10 hvor det gjøres klart at det også kan fastsettes nærmere forpliktelser i tillatelser knyttet til ulike test- og prøvedriftsformål, i tillatelser som gis i forbindelse med forskningsvirksomhet, samt tillatelser til andre former for eksperimentell anvendelse av frekvenser. Denne utvidelsen er i tråd med bokstav B nr. 9 i vedlegget til tillatelsesdirektivet.

I første ledd *ny nr. 10* presiseres at det kan tas inn særlige vilkår utover listen som fremgår av nr. 1 til nr. 9, i tillatelser om gjelder spesiell frekvensbruk eller frekvensbruk i en kortere tidsperiode, slik som prøvedrift, forskning og annen eksperimentell bruk av frekvenser. Forslaget gjennomfører bokstav B nr. 9 i vedlegget til tillatelsesdirektivet.

Det er videre tatt inn forslag om et *nytt annet ledd* der det fremgår at myndigheten etter søknad kan vurdere restriksjoner som er fastsatt i en eksisterende tillatelse, med henblikk på eventuelt å fjerne slike restriksjoner som i ettertid anses for å være unødvendige. Slike restriksjoner kan være knyttet til begrensninger i hvilken teknologi som kan anvendes, i hvilke tjenester som kan tilbys eller i adgangen til å overdra tillatelsen. Det forutsettes at innehaver søker om revurdering, og tillatelsen som ligger til grunn for slik søknad bør ikke opphøre mindre enn fem år etter tidspunktet for ikrafttredelse av endringsloven. En slik revurdering av vilkår i tillatelsen og eventuell endring av denne betraktes ikke som tildeling av en ny tillatelse. Bestemmelsen har til hensikt å gjennomføre direktiv 2009/140/EF artikkel 1.11 (jf. rammedirektivet artikkel 9a) og artikkel 3 (jf. tillatelsesdirektivet artikkel 5).

Det presiseres videre at varigheten for en spektrumstillatelse ligger fast, uavhengig av om tillatelsen overdras til andre eller om vilkår i tillatelsen eksempelvis knyttet til dekningsforpliktelser, utbyggingshastighet eller lignende mot formodning endres av myndigheten.

Til § 6-4 nytt tredje ledd:

Innføringen av et *nytt tredje ledd* vil presisere regelen om direktetildeling av frekvensressurser til særskilte allmenntilrette formål. Forslaget er ment å klargjøre at prosedyren ved tildeling av begrensede frekvensressurser oppstilt i § 6-4 første ledd ikke er til hinder for direktetildeling til slike formål. Bestemmelsen slår fast at særskilte allmenntilrette formål kan være bruk i nød- og beredskapstjeneste, til Forsvaret og til forskningsformål. Oppstillingen er ikke uttømmende og vil omfatte forsvarsformål, sivilberedskap, samfunns viktig forskning og samband for politi, helsevesen og brannvesen. Det vil ikke være enhver virksomhet knyttet til disse formålene som vil godtgjøre direktetildeling. Begrepet «særskilte» synliggjør at det kun er til særlige kvalifiserte allmenntilrette formål at frekvenser kan direktetildeles.

Det er i tredje ledd oppstilt et vilkår om at denne type direktetildeling av frekvenser skal være nødvendig for å kunne oppfylle slike særskilte allmenntilrette formål. For det første må direktetildelingen i utgangspunktet være nødvendig, fordi en normal tildeling i henhold til bestemmelsens første ledd ikke vil være egnet til å oppfylle formålet med tildelingen. For det andre vil nødvendighetskriteriet medføre at det må foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle om hvorvidt det er nødvendig å direktetildele ressurser for å kunne oppfylle formålet.

Frekvenser som er direktetildelt kan ikke overdras. Når de tildelte frekvenser ikke lenger er nødvendige for å oppnå formålet med tildelingen, faller forutsetningen for direktetildelingen bort, og frekvensene trekkes tilbake til staten.

Til ny § 6-4a Frekvenstillatelser til kringkasting:

Innføringen av *ny § 6-4a* presiserer regelen om at myndigheten kan direktetildele frekvensressurser til virksomhet som er gitt en rett til distribusjon av radio- eller fjernsynskringkasting. Vilkåret om rett til distribusjon er knyttet opp mot kringkastingsloven § 2-1 som gir NRK en direkte lov hjemlet rett til å drive kringkasting, og § 2-2 som omhandler anlegg for kringkasting og videresending av kringkasting og er ment å dekke andre allmennkringkastere, slik at både NRK og øvrige allmennkringkastere kan få direktetildelt frekvenser. Bestemmelsen gir ingen rettigheter eller plikter, verken for myndigheten eller eventuelle kringkastere. Det må foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle om hvorvidt adgangen til opprettelse og drift av anlegg for kringkasting kvalifise-

rer for en direktetildeling. Det er på den ene siden mengden ledige ressurser allokert fra det elektromagnetiske frekvensspekteret og på den andre siden behovet til kringkasteren som må vurderes opp mot hverandre. Ved knappe ressurser prioriterer ansvarlig departement for kringkasting mellom allmennkringkastere. Det vises særlig til at det vil være nødvendig å prioritere frekvenser for at NRK skal kunne oppfylle sitt allmennkringkastingsoppdrag. Prioriteringen inngår som en premiss i frekvenstillatelsen som gjøres av myndigheten etter § 1-4. Det legges ikke opp til at myndigheten skal tildele større deler av frekvensspekteret enn det som i den konkrete sak er nødvendig for å oppnå formålet. Det oppstilles uansett krav om at tildelingen må skje på objektive, transparente og ikke-diskriminerende vilkår. Det følger av *annet ledd* at direktetildelt frekvenstillatelse gjelder for samme geografiske område som tillatelse gitt etter kringkastingsloven. Videre kan frekvenser som er direktetildelt ikke overdras ved salg eller utleie. Det er også presisert at myndigheten kan trekke tillatelsen tilbake når tildelte frekvenser ikke lenger nyttes etter sitt formål eller dersom tillatelsen etter kringkastingsloven bortfaller.

Til § 6-5 Overdragelse ved salg eller ved utleie av tillatelse til bruk av frekvenser:

Forslaget til endring gjennomfører rammedirektivet artikkel 9b. Bestemmelsens tittel er foreslått endret for å synliggjøre at også utleie av frekvensrettigheter omfattes av loven. Dette foreslås også gjenspeilet i *første ledd*.

Forskjellen mellom utleie og annen overdragelse er knyttet til hvem som har kontroll over ressursen i juridisk forstand og følgelig står som ansvarlig tillatelsesinnhaver overfor myndighetene. Det sentrale er hvorvidt det overdras full råderett over frekvensressursene, ikke eksempelvis om det betales et vederlag, slik det også gjøres i forbindelse med utleie. Ved salg av tillatelsen, salg av selskap som har fått tillatelse eller eksempelvis salg av aksjemajoritet i selskap som har frekvenstillatelse, vil ny eier overta kontroll over frekvensressursen og ansvaret for at de vilkår som er knyttet til anvendelse av frekvensene oppfylles.

I *annet ledd* foreslås videreført plikten for innehaver til å underrette myndigheten før salg finner sted. Myndighetens kompetanse til å gi pålegg ved overdragelsen videreføres også, med en presisering av at påleggene skal bidra til å sikre konkurransen og harmonisert bruk. Det foreslås videre presisert at myndigheten har kompetanse

til å nekte salg av frekvenser for å hindre konkurranseskadelig virkninger, jf. første ledd der det fremgår at myndigheten kan fatte enkeltvedtak som gir rett til overdragelse ved salg. Hva som anses konkurranseskadelig i en slik grad slik at overdragelse nektes beror på en konkret vurdering i den enkelte sak. Særlig vil det kunne være aktuelt å nekte overdragelse ved salg av frekvenser i bånd der det er fastlagt frekvenstak hvor en ønsket balanse i spektrumsfordelingen kan bli forskjøvet, avhengig av hvem det er aktuelt å overdra frekvenser til. Videre vil være aktuelt å nekte overdragelse i en situasjon der hele spektrumsmengden i et attraktivt og ettertraktet frekvensbånd gjennom overdragelse tilfaller kun én tilbyder.

Det er videre foreslått tatt inn et *nytt fjerde ledd* som gjør det klart at tillatelsesinnhaver har plikt til å underrette myndigheten om planlagte utleieforhold som kan ha vesentlig betydning for konkurransesituasjonen i markedet. Med «vesentlig betydning» legges her til grunn utleie av frekvensrettigheter som vil kunne medføre at leietager får en sterk posisjon i markedet og kan komme i konflikt med frekvenstaksbegrensninger. Vesentlighetskriteriet vil for eksempel være oppfylt dersom leietager alene blir sittende med alle frekvensressurser i et attraktivt frekvensbånd eller på annen måte styrker sin markedsposisjon slik at det kan få uheldige effekter for konkurransesituasjonen. Av dette følger at det ikke er nødvendig å varsle myndigheten om utleie som åpenbart ikke har særlig betydning for konkurransesituasjonen i markedet. Innehaver er selv ansvarlig for å gjøre en vurdering av om et utleieforhold må antas å ha vesentlige konkurransemessige konsekvenser. Er innehaver i tvil, bør myndigheten underrettes.

Med mindre noe annet er spesifikt angitt i vilkår i frekvenstillatelse, kan tillatelsesinnhaver leie ut frekvensressursene omfattet av tillatelsen. Innehaver kan leie ut alle frekvensene i tillatelsen eller bare deler av disse. Det er også mulig å leie ut frekvenser bare for et avgrenset geografisk område som er mindre enn det tillatelsen omfatter. Departementet forutsetter at vilkårene for utleie reguleres i en avtale mellom innehaver og den som leier frekvensressurser. Det foreligger ingen ny tillatelse fra myndighetenes side, og det legges derfor til grunn at innehaver er ansvarlig i henhold til frekvenstillatelsen for all frekvensbruk i medhold av tillatelsen, uavhengig av om innehaver anvender frekvensene selv eller leier ut frekvensressurser til annen interessent. Gebyr til Post- og teletilsynet og eventuelle frekvensavgifter svares følgelig også av utleier. Bestemmelsen fast-

slår i likhet med annet ledd at myndigheten kan nekte overdragelse (her i form av utleie) av frekvenser for å hindre konkurranseskadelig virkning. Myndigheten vil vurdere behovet for å nekte overdragelse konkret i det enkelte tilfelle. Særlig vil det kunne være aktuelt å nekte overdragelse ved utleie av frekvenser i bånd der det er fastlagt frekvenstak og en ønsket balanse i spektrumsfordelingen kan bli forskjøvet, avhengig av hvem det er aktuelt å overdra frekvenser til. Videre vil det i en situasjon der hele spektrumsmengden i et attraktivt og ettertraktet frekvensbånd gjennom overdragelse kan tilfalle kun én tilbyder, kunne være aktuelt å nekte utleie.

Forskriftshjemmelen i *siste ledd* er foreslått presisert for å klargjøre at den også omfatter anledning til å gi forskrifter om utleie av frekvenser.

Til ny § 6-5a Frekvenshamstring:

Det foreslås å ta inn i ekomloven en ny bestemmelse om frekvenshamstring. Bestemmelsen i § 6-5a gjennomfører direktiv 2009/140/EF artikkel 1.10 og artikkel 3.3 (jf. henholdsvis rammedirektivet artikkel 9.7 og tillatelsesdirektivet artikkel 5.6).

Første ledd har til hensikt å motvirke at en tilbyder av elektroniske kommunikasjonstjenester erverver frekvenser for å bruke disse ineffektivt, herunder unnlater å anvende frekvensene, med det formål for øye å sikre seg at andre tilbydere i markedet for elektroniske kommunikasjonstjenester får begrenset eller ingen tilgang til frekvenser for produksjon av konkurrerende tjenester. Myndigheten vil i medhold av § 6-3 ha anledning til å sette vilkår i frekvenstillatelser som motvirker hamstring, og dette vil være den vanligste måten å gjennomføre tiltak for å hindre slik konkurransehennende adferd. I medhold av § 6-5a første ledd skal myndighetene ha adgang til å kunne gripe inn også i tilfeller der tillatelser allerede er gitt, uten at det er tatt inn vilkår om faktisk og effektiv bruk av frekvensene (eksempelvis i form av vilkår om tilbud av tjenester til sluttbrukere innen spesifiserte frister), der myndigheten erfarer at innehaver ikke ønsker å utnytte den tildelte ressursen og gjennom dette påvirker konkurransen negativt.

Annet ledd om å gi pålegg for å hindre konkurranse skadelig adferd er ment å anvendes i situasjoner der en tildelt frekvensressurs ikke i det hele tatt, eller kun i liten grad, anvendes av tillatelsesinnehaveren, der denne frekvensressursen rent faktisk er etterspurt av andre i markedet og

der innehaveren ikke ønsker å overdra frekvensressurser, helt eller delvis, ved salg eller utleie, for å etterkomme den faktiske etterspørselen fra andre. Myndigheten kan i slike tilfeller fatte vedtak om tilbakekall, salg eller utleie av frekvenser. Annet ledd har for det første til hensikt å gi myndigheten adgang til å gripe inn i tilfeller av nyervervelse eller overdragelse av frekvensressurser hvor ny innehaver av frekvensressurser ikke kan disponere disse uten at det er til skade for konkurransen. Myndighetene gis gjennom annet ledd kompetanse til å gi pålegg om at frekvensressurser som innehaver disponerer skal overdras (selges) eller leies ut til andre. Myndigheten gis også kompetanse til å kalle tilbake frekvensressursen, Slikt pålegg kan eksempelvis være aktuelt dersom myndighetene setter som vilkår for å tildele frekvenser i en auksjon eller for å akseptere en overdragelse, at andre frekvensressurser innehaver disponerer blir solgt eller leid ut og dette ikke gjennomføres frivillig. Annet ledd fremstår her som et supplement til bestemmelsene til forslaget til endring i § 6-5 annet og forslag til nytt fjerde ledd. For det andre gir annet ledd myndigheten hjemmel til å gripe inn når det gjelder allerede tildelte frekvenstillatelser som ikke innebærer nyervervelse og overdragelse av frekvensressurser. Et eksempel på dette er der frekvensene i en tillatelse som er tildelt uten krav om utbyggingshastighet, frist for anvendelse e.l., ikke blir utnyttet av innehaver og hvor innehaver ikke er interessert i å overdra tillatelsen helt eller delvis til interessenter i andrehåndsmarkedet.

Det følger av vanlig forvaltningspraksis at myndigheten har rett til å spesifisere nærmere vilkår i pålegg, jf. § 10-6. I forbindelse med pålegg om salg eller utleie av frekvenser etter § 6-5a, vil eksempelvis frist for å gjennomføre slik overdragelse kunne være et relevant vilkår. Videre følger det av § 10-7 at tvangsmulkt kan ilegges for å sikre at pålegg med hjemmel i ekomloven blir oppfylt.

Til § 6-6 Satellittnettverk:

Begrepet «satellittbaneposisjoner» er mest brukt for geostasjonære satellitter. Innmeldinger til ITU (Den internasjonale teleunion) gjøres imidlertid også for andre enn geostasjonære satellitter, og ordlyden i gjeldende bestemmelse er for snever. I overskriften og *første ledd* foreslås derfor ordlyden endret til «satellittnettverk» for å gjenspeile at bestemmelsen regulerer alle satellitter, ikke bare de geostasjonære.

Til § 6-7 Regressansvar for skade voldt av romgjenstand:

Tittelen foreslås endret for å tydeliggjøre at bestemmelsen kun gjelder regressansvar knyttet til skade forvoldt av romgjenstand.

I *annet ledd* er det behov for å gjøre en endring i lovteksten for å gjøre ordlyden mer presis. Slik gjeldende § 6-7 annet ledd er utformet kan denne leses som at erstatningsansvar kan inntre for innmelding av satellittnettverk. En slik tolkning er imidlertid ikke korrekt. For at Norge skal kunne stilles ansvarlig for skade voldt av romgjenstand må Norge defineres som «launching state». Norge vil være å anse som «launching state» dersom et norsk selskap eller staten går til direkte innkjøp av en oppskytning eller dersom oppskytningen blir utført fra norsk jord eller på et norsk anlegg.

Alternativt vil Norge gjennom å inngå kontrakt med andre stater om en oppskyting (for eksempel fra en annen stats grunn) kunne bli å anse som «launching state» dersom det avtales kontraktspartene i mellom at Norge skal være «launching state». Å melde inn et satellittnettverk til ITU gir ikke status som «launching state», og dermed ingen erstatningsforpliktelser i denne sammenheng. Det er således heller ikke behov for å kunne kreve regress i slike tilfeller.

Tredje ledd foreslås opphevet med bakgrunn i de endringer som foreslås i bestemmelsens annet ledd. Med klargjøringen av at den norske stat ikke kan komme i erstatningsansvar i forbindelse med innmelding til ITU faller behovet for å gi forskrifter om sikkerhetsstillelse bort. Bestemmelsen i tredje ledd kan derfor oppheves.

Til § 7-3 nytt annet ledd:

Bestemmelsen gjennomfører USO-direktivet artikkel 40.4, og sikrer at myndigheten gjennom enkeltvedtak kan pålegge tilbyder å yte kompensasjon til sluttbruker både ved forsinket portering og ved misbruk av portering. Forsinket portering kan være forårsaket av avgivende tilbyder, eller av andre tilbydere som ikke oppdaterer sine systemer med den nye rutingsinformasjonen, eller som gjør dette for sent. Pålegg om kompensasjon kan også gis ved misbruk av portering, enten foretatt av tilbyder selv eller noen som har gjort dette på tilbyders vegne. Typisk misbruk vil foreligge dersom sluttbruker overføres mot sin vilje til en annen tilbyder og/eller uten korrekt skriftlig fullmakt eller dersom tilbyder nekter portering. Listen er ikke uttømmende, og det kan også tenkes andre former for misbruk av portering.

Pålegg om å kompensere sluttbruker kan bli gitt i kombinasjon med andre sanksjoner.

Til § 9-2 første ledd:

Henvisningene i *første ledd annet og tredje punktum* er endret som følge av endringer i § 4-4 og § 9-3.

Til § 9-3 nytt annet ledd:

Fristen i *annet ledd første punktum* tar utgangspunkt i vedtakstidspunktet for gjeldende markedsvedtak. Denne fristen avbrytes ved notifiseringen av et begrunnet forslag til ny markedsanalyse til EFTAs overvåkingsorgan ESA. Fristen kan unntaksvis forlenges inntil tre år, dersom myndigheten har notifisert et begrunnet forslag til forlengelse til ESA, og overvåkingsorganet ikke har kommet med innsigelser innen én måned etter notifiseringen av forslaget. Fristen i annet ledd *annet punktum* gjelder kun analyse av marked som ikke tidligere er notifisert til ESA.

Til § 9-6 annet ledd første punktum:

Ekomloven § 9-6 regulerer utveksling av taushetsbelagt informasjon mellom myndigheten og konkurransemyndigheten. Det er i annet ledd en henvisning til offentlighetsloven §§ 5 og 6. Denne loven ble opphevet 1. januar 2009 ved ikrafttreden av ny offentlighetslov. Henvisningen i annet ledd til offentlighetsloven må derfor endres for å reflektere dette.

Til § 10-2 Instruksjonsadgang:

Bestemmelsen regulerer departementets instruksjonsadgang overfor Post- og teletilsynet. *Annet ledd* avgrensner departementets instruksjonsadgang på enkelte områder. Det foreslås å endre bestemmelsens tittel, og å inkludere §§ 11-1, 11-2 og 11-3 i annet ledd slik at departementet ikke kan instruere Post- og teletilsynet i saker som behandles etter disse bestemmelsene. Forslag til endring i bestemmelsens annet ledd er en gjennomføring av rammedirektivet artikkel 3.3a.

Oppregningen «§§ 4-1 til 4-10» vil også omfatte forslag til § 4-9a av samme grunner som for de øvrige bestemmelsene i opplistingen.

Til § 10-3 annet og tredje ledd:

Annet ledd første punktum oppdateres i tråd med definisjonene i § 1-5. I annet ledd *annet punktum*

gjennomføres endringene i rammedirektivet artikkel 5 som spesifiserer at informasjonsplikten også omfatter opplysninger knyttet til fremtidige elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester. Denne type opplysninger kan kreves der det har betydning for konkurransesituasjonen i markedet fordi endringene kan påvirke markedet for grossisttjenester. For eksempel kan informasjon gjelde fremtidige omlegginger av infrastruktur eller endringer i grensesnittspesifikasjoner.

I samsvar med rammedirektivet artikkel 5 presiseres i *tredje ledd* tilbyders rett til å kreve begrunnelse for myndighetenes pålegg om å gi opplysninger. Det vises til Ot.prp. nr. 58 (2002–2003) der det fremgår at krav om opplysninger etter § 10-3 ikke er enkeltvedtak, men at slike krav skal begrunnes. Forslaget medfører dermed ingen rettsendring.

Til § 10-8 første ledd:

Det har i praksis vist seg å være behov for at loven inneholder tydelig hjemmel til å kunne kalle tilbake tillatelser gitt i medhold av lov eller forskrift ved manglende innbetaling av gebyr etter § 12-1 eller vederlag (avgift) eller § 12-2. Særlig har det vist seg å være behov for tilbakekall av tillatelser ved manglende betaling av frekvensgebyr. Tilbakekall ved manglende betaling bør imidlertid ikke begrenses til dette forvaltningsområdet, og ordlyden i *første ledd* foreslås gjort generell slik at den gjelder alle tillatelser som gis etter ekomlovgivningen.

I første ledd foreslås det videre vist til § 10-13 for å sikre at manglende betaling av overtredelsesgebyr også skal kunne sanksjoneres med tilbakekall av tillatelse. Mislighold av overtredelsesgebyret må foreligge før det kan fattes vedtak om tilbakekall. Det må også være en viss sammenheng mellom sanksjonen som straffes med overtredelsesgebyr og tillatelsen som trekkes tilbake. Det vil normalt være tilstrekkelig at tjenesten ikke kan leveres uten tillatelsen.

Til § 10-9 første og tredje ledd:

Det foreslås tatt inn i *første ledd* en henvisning til loven § 10-13 for å sikre at manglende betaling av overtredelsesgebyr skal kunne føre til stenging. Mislighold av overtredelsesgebyret må foreligge før det kan fattes vedtak om stenging.

Det foreslås en endring i *tredje ledd* som innebærer at myndigheten skal kunne kreve bistand til stenging av tilbydere som tilbyr andre tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste.

Bakgrunnen for forslaget er at i mange tilfeller vil tilbyder av elektronisk kommunikasjonstjeneste basere sitt tilbud helt eller delvis på innsatsfaktorer levert av andre tilbydere. Dette gjelder for eksempel videreselgere og virtuelle tilbydere. I slike tilfeller vil stenging ofte være avhengig av tilbyder som produserer innsatsfaktoren.

Det foreslås videre presisert at myndigheten kan pålegge tilbyder som leverer tjeneste som innsatsfaktor til andre å gjennomføre stenging.

Til § 10-13 Overtredelsesgebyr:

Det foreslås av samordningshensyn å endre begrepet «overtredelsesbot» til «overtredelsesgebyr.» Samme type begrep bør brukes på samme type administrative sanksjon som i konkurranseloven, markedsføringsloven og kringkastingsloven, hvor tilsvarende sanksjon er benevnt «overtredelsesgebyr». En konsekvent begrepsbruk vil sikre at det ikke oppstår tvil om hvilken type forvaltningstiltak man står overfor. Det vises også NOU 2003:15 Fra bot til bedring punkt 11.3.2.1, hvor Sanksjonsutvalget anbefaler bruk av begrepet «overtredelsesgebyr» for denne type sanksjoner.

Det foreslås enkelte endringer i *første ledd nr. 1* som følge av at det i § 4-4 er foreslått et nytt fjerde ledd, og at §§ 4-11 og 4-12 er foreslått opphevet. Videre vil ny § 2-4 annet ledd og ny § 2-7a inngå i det sanksjonsregulerte spennet fra §§ 2-4 til 2-9 som angitt i eksisterende første ledd nr. 1. I tillegg foreslås at også overtredelse av revidert § 2-10 om sikkerheten i elektroniske kommunikasjonsnett og -tjeneste skal kunne sanksjoneres gjennom overtredelsegebyr, slik at myndigheten kan benytte sanksjonen til å ivareta samfunnets behov for forsvarlig sikkerhet i elektroniske kommunikasjonsnett og -tjeneste. Det foreslås videre å åpne for muligheten til å kunne sanksjonere manglende oppfyllelse av å inngi informasjon etter § 3-5 om frivillig utskillelse av aksessnett og § 5-4 om avhendelse av aksessnett for tilbyder med leveringsplikt. Det foreslås også at § 6-5a om frekvenshamstring kan sanksjoneres med overtredelsegebyr. Dette kan pålegges blant annet i tilfeller hvor tilbyder unnlater å ta i bruk frekvensene med det formål eller den virkning at konkurransen skades. For å inndra den urettmessige vinningen ved slik skadelig adferd kan overtredelsegebyr komme i tillegg til pålegg om tilbakekall, salg eller utleie av frekvenser. Bestemmelsen foreslås derfor innlemmet i første ledd nr. 1.

Bestemmelsen foreslås endret i *første ledd nr. 2* slik at forskrift gitt med hjemmel i § 2-10 sjette

ledd om sikkerhet og beredskap omfattes. Dette er en redaksjonell endring som viderefører muligheten til å ilegge overtredelsesgebyr for overtredelser av forskrift om sikkerhet og beredskap.

Overtredelse av bestemmelser gitt i forskrift i medhold av ny § 2-4 annet ledd og ny § 2-7a vil inngå i det sanksjonsregulerte spennet av forskrift gitt med hjemmel i §§ 2-1 til 2-9 som angitt i gjeldende første ledd nr. 2. Videre foreslås det en henvisning til § 4-14 om internasjonal gjesting. Bestemmelsen gir kompetanse til å fastsette forskrift om internasjonal gjesting. EUs gjeldende forordning om internasjonal gjesting (EU) No. 531/2012 vil bli inntatt i ekomforskriften med rettsgrunnlag i denne bestemmelsen. Artikkel 18 i forordningen pålegger hvert enkelt medlemsland å gi nasjonale regler om sanksjonering ved brudd på forordningens regler. Henvisning til § 4-14 i bestemmelsen om overtredelsesgebyr gjennomfører denne forpliktelsen. I fortalen til forordning om internasjonal gjesting punkt 94 fremgår at medlemsstatene ved ileggelse av overtredelsesgebyr også bør vurdere hvorvidt det skal gis nasjonale regler om at tilbyder av internasjonal gjesting plikter å kompensere kunder for ulemper og hindringer som for eksempel forårsaker forsinket tilgang. Departementet ønsker i likhet med enkelte andre europeiske lands myndigheter å stimulere til at tilbyder på eget initiativ kompenserer kunden ved brudd på forordningen. Det legges derfor opp til at dersom tilbyder kompenserer kunden som følge av brudd på forordningens regler, så vil dette tillegges vekt ved utmåling av overtredelsesgebyr.

Det foreslås i tillegg å oppheve vilkåret i § 10-13 første ledd nr. 2 om at overtredelse av forskrift bare kan ilegges gebyr når det er fastsatt i forskrift at overtredelsen medfører overtredelsesgebyr. Etter en nærmere vurdering er departementet kommet til at vilkåret i praksis fremtrer som lite hensiktsmessig og ikke er i overensstemmelse med behovet for et fleksibelt sanksjonsapparat, jf. Ot.prp. nr. 72 (2006–2007).

Overtredelse av enkeltvedtak gitt i medhold av § 2-4 annet ledd inngår i det sanksjonsregulerte spennet i §§ 2-3 til 2-5 av enkeltvedtak i *første ledd nr. 3*. Videre foreslås det at bestemmelsen også omfatter enkeltvedtak gitt i med hjemmel i ny § 2-7a annet ledd. Departementet mener at eventuelle brudd på enkeltvedtak gitt i medhold av denne bestemmelsen bør kunne sanksjoneres på lik linje med forskriftsfastsatte krav til lagring av data.

I *første ledd ny nr. 6* foreslås hjemmelen for overtredelsesgebyr utvidet til også å omfatte medvirkning. Praksis har vist at det er behov for en

hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr også for medvirkning for i tilstrekkelig grad å sikre etterlevelse av lovreglene. Spesielt har dette behovet vist seg ved ulovlig frekvensbruk. Etter gjeldende regulering kan bare den som bruker frekvensen ilegges gebyr etter § 10-13, jf. § 6-2. I tilfeller hvor brukeren av frekvensen har mottatt radioutstyr av en distributør, leverandør eller annen lignende aktør, og har aktsom grunn til å tro at frekvensbruken er i henhold til regelverket, gir ikke gjeldende § 10-13 hjemmel til å ilegge noen av de nevnte overtredelsesgebyr. Det er uheldig at det ikke kan reageres med overtredelsesgebyr i slike tilfelle, som for eksempel kan lede til alvorlige forstyrrelser av viktige samband hos brannvesen og AMK-sentral. Et medvirkningsansvar vil gi myndigheten et mer effektivt virkemiddel for å hindre ulovlig frekvensbruk. Medvirkningsbestemmelsen bør gjøres generell og ikke bare knyttes til ulovlig bruk av frekvenser eller annet spesielt angitt forvaltningsområde. Det vises til at gjeldende straffebestemmelse i ekomloven § 12-4 også rammer medvirkning, og at en lignende hjemmel for eksempel er gitt i konkurranseloven § 39 første ledd bokstav g.

Til ny § 10-14 Inndragning av utstyr:

Formålet med bestemmelsen er å stanse atferd som er skadelig eller farlig for enkeltpersoner eller samfunnet for øvrig. På denne bakgrunn kan bestemmelsen ikke anses som straffereaksjon etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen, men som et administrativt verktøy som skal brukes for å sikre allmennheten mot for eksempel skadelig interferens, elektromagnetisk stråling eller liknende.

Bestemmelsens *første ledd* er forslag til en unntaksbestemmelse som først og fremst vil være aktuell der et selskap eller person til tross for vedtak om retting, stenging, tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr fortsetter eller gjenopptar den ulovlige handlingen. Inndragning vil da kunne være den eneste muligheten til effektivt å forhindre den ulovlige atferden.

Ettersom bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil, skal pålegg om retting, tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr være forsøkt før det fattes vedtak om inndragning. Inndragning kan også varsles i forutgående vedtak om retting eller stenging.

Gjenstand for inndragning kan være utstyr som for eksempel radiosendere, kabler, antenner, forsterkere og annet utstyr som gjennom sin anvendelse skaper interferens, samt tekniske

komponenter eller fysiske elementer som er nødvendige for å gjennomføre de lovstridige handlingene. Opplistingen av hva som kan være gjenstand for inndragning er ikke uttømmende. Når myndigheten vurderer hvilke komponenter som skal inndras vil forhold som utstyret eller komponentens viktighet for å utføre den lovstridige handlingen måtte tas med i betraktning. Myndigheten skal begrense mengden inndratt utstyr i henhold til hva som er nødvendig for å stanse den ulovlige aktiviteten. Inndragningens omfang må i vesentlig grad bero på tekniske vurderinger.

I *annet ledd* er foreslått tatt inn en særbestemmelse for de tilfeller hvor bruk av utstyr utgjør en umiddelbar fare for liv, helse og sikkerhet. Eksempler på hvor ulovlig bruk kan sette vitale interesser i fare, er GSM-sendere som blokkerer nødansrop, eller sendere som påvirker flysikkerheten. I disse tilfellene kan inndragning skje uten forutgående varsel når myndigheten vurderer at andre sanksjoner i kapittel 10 ikke vil være tilstrekkelig til å stanse den skadelige aktiviteten. Hvorvidt andre sanksjoner er tilstrekkelige, vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. I denne vurderingen er det relevant å legge vekt på utstyrseiers eventuelle tidligere brudd på ekomregelverket og vedtak fattet med hjemmel i dette. Vurdering av hva som regnes for å gi umiddelbar fare for liv, helse og sikkerhet må foretas på bakgrunn av konkrete tekniske og samfunnsmessige hensyn. Dersom den ulovlige bruken kan påvirke funksjoner, innretninger eller lignende som er av vital betydning for hele eller deler av samfunnet, må dette tillegges vesentlig vekt i vurderingen.

Inndragning kan skje selv om den inndragningen retter seg mot ikke har utvist forsett eller uaktsomhet ved den ulovlige bruken. Inndragning etter både første og annet ledd skal foretas hos den eller de personene som rent faktisk utøver den ulovlige bruken.

Bestemmelsens *tredje ledd* angir de vurderinger som skal foretas før inndragning vedtas. Det skal særlig legges vekt på om inndragning er påkrevd av hensyn til en effektiv håndheving av regelverket, og om den er forholdsmessig. Når forholdsmessigheten vurderes er lovbruddets alvorlighetsgrad et viktig moment. Hvorvidt den ulovlige handlingen har pågått over lang tid er også et relevant moment i forholdsmessighetsvurderingen. Videre kan det legges vekt på andre reaksjoner som eventuelt ilegges, samt konsekvensene for den som inndragningen retter seg mot.

Bestemmelsens *fjerde ledd* omhandler myndighetenes håndtering av det inndratte utstyret. Hvordan det inndratte utstyret skal forvaltes bør avgjøres av myndigheten i det enkelte tilfelle, og vurderingen vil bero på et teknisk/faglig skjønn. Destruering av utstyr vil ofte være hensiktsmessig. Bestemmelsen slår eksplisitt fast at utstyret kan destrueres tidligst seks måneder etter at vedtaket ikke lenger kan påklages etter reglene i forvaltningsloven eller ekomloven, eller tidligst seks måneder etter at vedtaket er truffet og det ikke har blitt gjenstand for omgjøring eller domstolskontroll. Etter dette tidspunktet vil eiendomsretten til det inndratte utstyret tilfalle myndigheten.

Vedtaket om inndragning skal fattes som enkeltvedtak. Myndighetene må gi den inndragningen retter seg mot skriftlig dokumentasjon på hvilket utstyr inndragningen gjelder, faktisk og rettslig grunnlag for inndragningen, samt opplyse om klageadgang og klagefrist.

Til § 11-5 første ledd:

I ekomloven brukes som regel begrepet «sluttbruker» om den som inngår en avtale om levering av ekomtjenester. Begrepet omfatter alle typer sluttbrukere, fra privatpersoner til store selskaper. Bestemmelsen om brukerklagenemnd er ikke ment å omfatte store selskaper. Det foreslås derfor inntatt en avgrensning av begrepet «sluttbruker» i § 11-5 *første ledd* for å avgrense Brukerklagenemndas virkeområde til å behandle klager fra fysiske person eller liten bedrift.

Når det gjelder begrepet «liten bedrift» og hva som omfattes av dette, vises til Ot.prp. nr. 72 (2006–2007) og merknaden der til § 11-5, hvor det fremgår at dette i utgangspunktet bør avgrenses til bedrifter med maksimalt ti årsverk. Endringen i begrepsbruken til «liten bedrift» medfører ingen endring av dette.

Til § 11-7 tredje ledd:

I gjeldende *tredje ledd* har en henvisning til forvaltningsloven § 35 ved en inkurie falt bort. Dette rettes opp slik at bestemmelsen får korrekt paragrafhensvisning. Departementet foreslår videre at gjeldende *fjerde ledd*, som fastsetter særskilte fristregler for å omgjøre vedtak etter ekomloven, oppheves. Isteden kommer fristreglene i forvaltningsloven § 35 til anvendelse også for vedtak som er truffet i medhold av ekomregelverket, jf. ordlyden i § 11-7 tredje ledd.

Til § 12-4 første ledd:

Endringene foreslås for å bringe bestemmelsen i samsvar med de foreslåtte endringene i ekomloven § 2-5 om bruksbegrensninger og § 4-4 om samlokalisering.

Andre endringer i bestemmelsen er av redaksjonell art.

Til § 13-2 nytt fjerde ledd:

Bestemmelsen gir overgangsbestemmelser ved opphevelse av gjeldende § 4-11. Bestemmelsen gjelder SMP-tilbyders plikt til å tilby fast forvalg

og bruk av prefiks etter § 4-11. I gjeldende vedtak av 10. august 2010 i sluttbrukermarkedet for fast-telefoniabonnement (Marked 1) er Telenor utpekt som SMP-tilbyder. Bestemmelsen innebærer at forpliktelsene som følger av § 4-11 opprettholdes inntil nytt vedtak i Marked 1 er fattet.

Samferdselsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i ekomloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i ekomloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i ekomloven

I

I lov av 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon gjøres følgende endringer:

§ 1-2 første ledd skal lyde:

Loven gjelder virksomhet knyttet til *elektronisk kommunikasjon og tilhørende utstyr*. Forvaltning og bruk av det elektromagnetiske frekvensspekteret og nummer, navn og adresser er omfattet. Det samme gjelder all utstråling av elektromagnetiske bølger fra elektronisk kommunikasjon og all utilsiktet utstråling av elektromagnetiske bølger som kan forstyrre elektronisk kommunikasjon. *Innholdstjenester som faktureres sammen med den elektroniske kommunikasjonstjenesten omfattes.*

§ 1-3 første ledd skal lyde:

Loven gjelder også for norske skip og luftfartøy og for anlegg og innretninger av enhver art med tilknytning til petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen *eller for utnyttelse av fornybare energiresurser til havs innenfor havenergi- og vindenergiområde § 1-2.*

§ 1-5 Definisjoner skal lyde:

1. *elektronisk kommunikasjon: kommunikasjon ved bruk av et elektronisk kommunikasjonsnett.*
2. *elektronisk kommunikasjonsnett: system for signaltransport som muliggjør overføring av lyd, tekst, bilder eller andre data ved hjelp av elektromagnetiske signaler i fritt rom eller kabel der radioutstyr, svitsjer, annet koplings- og dirigeringsutstyr, tilhørende utstyr eller funksjoner inngår, herunder nettverkselementer som ikke er aktive.*
3. *elektronisk kommunikasjonstjeneste: tjeneste som helt eller i det vesentlige omfatter formidling av signaler i elektronisk kommunikasjonsnett og som normalt ytes mot vederlag.*
4. *offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste: elektronisk kommunikasjonstjeneste som er tilgjengelig for allmennheten eller beregnet til bruk for allmennheten.*

5. *offentlig telefontjeneste: elektronisk kommunikasjonstjeneste som direkte eller indirekte oppretter og mottar nasjonale eller nasjonale og internasjonale taleforbindelser ved hjelp av ett eller flere numre i en nasjonal eller internasjonal telefonnummerplan og som er tilgjengelig for allmennheten eller beregnet til bruk for allmennheten.*
6. *tilhørende fasilitet: fysisk infrastruktur og annen innretning eller element i tilknytning til et elektronisk kommunikasjonsnett og/eller en elektronisk kommunikasjonstjeneste, som muliggjør og/eller støtter eller kan støtte tilbud av elektronisk kommunikasjonstjeneste via slikt nett og/eller tjeneste.*
7. *tilhørende tjeneste: tjeneste i tilknytning til elektronisk kommunikasjonsnett og/eller elektronisk kommunikasjonstjeneste, som muliggjør og/eller støtter tilbud av tjenester via slikt nett og/eller tjeneste eller har potensial til å gjøre det.*
8. *nettermineringspunkt: tilkoplingspunkt mellom elektronisk kommunikasjonsnett og terminalutstyr.*
9. *radioutstyr: produkt eller deler av produkt som tilsiktet utstråler eller mottar elektromagnetiske bølger overført i fritt rom, med unntak av produkt som bare mottar kringkasting.*
10. *skadelig interferens: interferens som setter radionavigasjonstjeneste eller annen nød- eller sikkerhetstjeneste i fare eller som alvorlig reduserer kvaliteten på, hindrer eller gjentatte ganger avbryter radiokommunikasjon som drives i samsvar med fastsatte krav.*
11. *overføringskapasitet: elektronisk kommunikasjonstjeneste i form av fast etablert kapasitet for signaltransport som innsatsfaktor for produksjon av tjeneste eller som transport mellom ulike geografiske adresser for sluttbrukere.*
12. *terminalutstyr: produkt eller deler av produkt som kan nyttes til elektronisk kommunikasjon og som er beregnet for direkte eller indirekte tilknytning til nettermineringspunkt i elektronisk kommunikasjonsnett.*
13. *samtrafikk: funksjon som tilrettelegger for formidling av trafikk mellom tilbydere slik at sluttbrukere kan kommunisere med hverandre og ha tilgang til offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste uavhengig av tilbyder tilknytning.*

14. *bruker*: enhver fysisk eller juridisk person som bruker elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste til egen bruk eller som innsatsfaktor for produksjon av andre tjenester.
15. *sluttbruker*: enhver fysisk eller juridisk person som inngår avtale om tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste til eget bruk eller utlån.
16. *tilbyder*: enhver fysisk eller juridisk person som tilbyr andre tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste.
17. *samlokalisering*: felles bruk av *infrastruktur eller andre tilhørende fasiliteter som brukes eller kan bli brukt* til plassering av utstyr for elektronisk kommunikasjon.
18. *fellesfakturert tjeneste*: forhåndsbetalt og etter-skuddsbetalt innholdstjeneste som tilbys over elektronisk kommunikasjonsnett og som faktureres sammen med elektronisk kommunikasjonstjeneste.
19. *mobilregulert sone*: et begrenset geografisk område der kommunikasjon i elektronisk kommunikasjonsnett til bruk for offentlig mobilkommunikasjon påvirkes eller hindres ved hjelp av lovlig identitetsfangning og/eller jamming.
20. *identitetsfangning*: manipulering av kommunikasjon i elektronisk kommunikasjonsnett til bruk for offentlig mobilkommunikasjon ved mottak og sending av radiosignaler i den hensikt å avdekke elektronisk identitet til terminalutstyr.
21. *jamming*: aktiv utsending av radiosignaler i den hensikt å hindre bestemte radiokommunikasjonssystemer eller deler av disse å virke i et begrenset geografisk område.

§ 2-1 skal lyde:

§ 2-1 Registreringsplikt

Myndigheten kan gi forskrifter om registreringsplikt for tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett eller offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste dersom det er nødvendig for å føre tilsyn med markedet.

§ 2-2 skal lyde:

§ 2-2 Måling og informasjon om kvalitet

Tilbyder med leveringsplikt etter § 5-1 første ledd skal måle og informere om kvalitet på nett og tjeneste som tilbys til sluttbruker.

Myndigheten kan pålegge tilbyder av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste som ikke omfattes av første ledd å måle og informere om kvalitet på tjeneste som tilbys til sluttbruker i samsvar med de kriterier, definisjoner og målemetoder som myndigheten fastsetter.

Myndigheten kan gi forskrifter om *måling og informasjon*.

§ 2-3 overskrift og første ledd skal lyde:

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

Myndigheten kan stille krav til elektronisk kommunikasjonsnett, -tjeneste, tilhørende utstyr og fasiliteter og bruk av standarder for å sikre samvirke mellom nett og tjeneste, kvalitet, effektiv utnyttelse av kapasitet i nett som nyttes av flere tilbydere, sikre liv og helse eller unngå skadelig interferens.

§ 2-4 skal lyde:

§ 2-4 Leveringsvilkår og avtale

Tilbyder av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste til sluttbruker kan pålegges å utarbeide og offentliggjøre leveringsvilkår for slikt tilbud og tilby sluttbruker avtale for offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste, herunder forhåndsbetalt offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste.

Tilbyder av offentlig telefontjeneste skal ved inngåelse, endring eller opphør av avtalen sikre at sluttbruker er entydig identifisert. Tilbyder skal kunne dokumentere identitetskontrollen.

Tilbyder av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste skal varsle sluttbruker om endring i eller opphør av avtalen. Endring i eller opphør av avtale kan tidligst tre i kraft en måned etter at varsel er sendt sluttbruker. Sluttbruker som ikke godtar nye avtalevilkår, kan uten ekstra kostnader heve avtalen med virkning fra det tidspunktet endringen trer i kraft. I varselet til sluttbruker skal det informeres om retten til å heve avtalen.

Avtale mellom tilbyder av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste og sluttbruker skal ikke være bindende for en lengre periode enn 12 måneder. I særlige tilfeller kan det avtales en lengre bindingstid, likevel ikke lengre enn 24 måneder. Vilkår om bindingstid forutsetter at tilbyder gir sluttbruker en økonomisk fordel. Tilbyder skal vederlagsfritt opplyse sluttbruker om operatørlåskode når bindingstiden utløper. Sluttbruker som ikke godtar nye avtalevilkår for abonnementsavtale med bindingstid, kan heve avtalen etter tredje ledd når endringen er til ugunst for sluttbruker.

Tredje og fjerde ledd kan fravikes utenfor forbrukerforhold.

Tilbyder av offentlig telefontjeneste skal tilby avtale som bortfaller etter 12 måneder.

Myndigheten kan gi forskrifter om leveringsvilkår og avtale med sluttbruker, herunder entydig identifisering av sluttbruker.

Ny § 2-4a skal lyde:

§ 2-4a *Formidlingsplikt*

Tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste skal sikre at sluttbruker, med mindre B-abonnent har valgt å begrense tilgang fra A-abonnenter lokalisert i særskilte geografiske områder, kan få forbindelse med alle nummer:

1. *i nasjonal nummerplan, herunder stedsuavhengige nummer*
2. *i den europeiske nummerserien +3883 (European Telephony Numbering Space (ETNS))*
3. *i nummerserien +800 (Universal International Freephone Number (UIFN) (internasjonale grønne nummer))*
4. *i andre EØS-lands nummerplaner, herunder stedsuavhengige nummer*

Formidlingsplikten etter nr. 2 til 4 gjelder ikke dersom formidlingsplikten ikke er teknisk eller økonomisk mulig for tilbyder.

Myndigheten kan pålegge tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste å sperre tilgang til nummer eller tjeneste når det foreligger overtredelse av markedsføringsloven kapittel 2 og 3. Myndigheten kan også pålegge tilbyder å holde tilbake relevante samtrafikkinntekter eller andre relevante inntekter.

Myndigheten kan gi forskrifter om formidling av samtaler etter første ledd, om sperring og sanksjoner etter annet ledd, og om formidling av nummer til og fra andre internasjonale geografiske områder enn nevnt i første ledd.

§ 2-5 femte til syvende ledd skal lyde:

Bruksbegrensning som følge av betalingsmislighold krever ikke tillatelse fra myndigheten.

I andre tilfeller enn nevnt i annet, tredje og femte ledd krever gjennomføring av bruksbegrensning tillatelse fra myndigheten.

Frakopling og andre bruksbegrensninger skal straks varsles til myndigheten. Tilbyder som bruksbegrensningen som nevnt i femte ledd rettes mot, skal varsles senest én måned før frakopling. Slik tilbyder skal straks varsle berørte tilbydere og sluttbrukere. Myndigheten kan i særlige tilfeller informere berørt tilbyder og sluttbruker på egnet måte om varslede bruksbegrensninger.

Nåværende sjette og åttende ledd blir åttende og nytt niende ledd.

§ 2-6 skal lyde:

§ 2-6 *Anrop til nødmeldingstjeneste og geografisk lokalisering av nødanrop*

Tilbyder som tilbyr sluttbruker en elektronisk kommunikasjonsnett som gir mulighet for å

foreta innenlandsk anrop til ett eller flere nummer i den nasjonale nummerplanen, skal sikre at sluttbruker kan foreta anrop til nødetatens nødmeldingstjeneste.

Anrop til nødetatens nødmeldingstjeneste skal kunne foretas uten vederlag og uten bruk av mynt, kort, kode eller annet tilgangsmiddel. Nummer til nødmeldingstjeneste skal være oppslått og godt synlig i eller ved allment tilgjengelig terminal for telefontjeneste.

Tilbyder som nevnt i første ledd og tilbyder av elektroniske kommunikasjonsnett som brukes til levering av tjeneste som nevnt i første ledd, skal for egen regning sikre at telefonnummer, sluttbrukers navn og nødvendige opplysninger for geografisk lokalisering av nødanrop overføres for alle anrop til nødetatene. Det samme skal gjelde selv om sluttbruker har avtale om hemmelig telefonnummer eller har reservert seg mot fremvisning av anropende nummer hos oppringt sluttbruker.

Tilbyder kan etter søknad gis tidsbegrenset unntak fra plikten til å tilby nødvendige opplysninger for geografisk lokalisering av nødanrop, såkalt opprinnelsesmarkering.

Myndigheten kan gi forskrifter om anrop til nødmeldingstjeneste, herunder om plikt til å videreformidle anrop ved bruk av SMS, og om geografisk lokalisering av nødanrop.

§ 2-7 skal lyde:

§ 2-7 *Vern av kommunikasjon og data*

Tilbyder skal gjennomføre nødvendige sikkerhetstiltak for vern av kommunikasjon og data i egne elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester. Ved særlig risiko for brudd på sikkerheten og dersom sikkerhetsbrudd vil kunne skade eller ødelegge lagrede data eller krenke personvernet til abonnent eller bruker, skal tilbyder straks varsle abonnent eller bruker om dette.

Varsling av abonnent eller bruker etter første ledd er ikke nødvendig der tilbyder overfor kompetent myndighet kan vise at tilfredsstillende tekniske beskyttelsestiltak er gjennomført for dataene omfattet av sikkerhetsbruddet.

Trafikkdata, lokaliseringsdata og data nødvendige for å identifisere abonnenten eller brukeren skal slettes eller anonymiseres så snart de ikke lenger er nødvendig:

1. *til kommunikasjons- eller faktureringsformål*
2. *for å oppfylle plikten etter § 2-7a til å lagre data eller*
3. *for å oppfylle andre krav fastsatt i medhold av lov. Annen behandling av slike data krever samtykke fra bruker.*

Myndigheten kan gi forskrifter om vern av kommunikasjon og data.

Ny § 2-7b skal lyde:

§ 2-7b *Bruk av informasjonskapsler/cookies*

Lagring av opplysninger i brukers kommunikasjonsutstyr, eller å skaffe seg adgang til slike, er ikke tillatt uten at brukeren er informert om hvilke opplysninger som behandles, formålet med behandlingen, hvem som behandler opplysningene, og har samtykket til dette. Første punktum er ikke til hinder for teknisk lagring av eller adgang til opplysninger:

1. *utelukkende for det formål å overføre kommunikasjon i et elektronisk kommunikasjonsnett*
2. *som er nødvendig for å levere en informasjons-samfunnstjeneste etter brukerens uttrykkelige forespørsel.*

§ 2-9 første ledd tredje punktum skal lyde:

Opplysningene kan heller ikke *utover lovlige behandlingsformål* nyttes i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre, med unntak av statistiske opplysninger om nettrafikk som er anonymisert og ikke gir informasjon om innretninger eller tekniske løsninger.

§ 2-9 sjette ledd skal lyde:

Myndigheten kan gi forskrifter om taushetsplikt, *om unntak fra taushetsplikt ved effektiv ruting av trafikk*, om omfanget av unntaket etter tredje ledd og opplysningsplikten etter fjerde ledd.

§ 2-10 skal lyde:

§ 2-10 *Sikkerhet og beredskap*

Tilbyder skal tilby elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste med *forsvarlig* sikkerhet for brukerne i fred, krise og krig. Tilbyder skal opprettholde nødvendig beredskap, og viktige samfunnsaktører skal prioriteres ved behov. Tilbyder skal formidle viktig melding fra statsmyndighet. *Myndigheten kan treffe enkeltvedtak for å sikre at tilbyder iverksetter tiltak som gir forsvarlig sikkerhet og nødvendig beredskap. Tilbyder skal dekke kostnadene ved oppfyllelsen av dette.*

Myndigheten kan treffe enkeltvedtak eller inngå avtale om at tilbyder skal gjennomføre tiltak for å sikre oppfyllelse av nasjonale behov for sikkerhet, beredskap og funksjonalitet i elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste utover det som følger av første ledd. Tilbyders merkostnader ved levering av slike tiltak skal kompenseres av staten med basis i fyldestgjørende dokumentasjon som fremskaffes av tilbyder.

Tilbyder kan nektes tilgang til markedet dersom dette er nødvendig av hensyn til offentlig sikkerhet, helse eller andre særlige forhold.

Myndigheten kan pålegge tilbyder å inngå samarbeid med annen nasjonal eller internasjonal virksomhet når dette følger av internasjonal avtale.

Myndigheten kan gi forskrifter om oppfyllelsen av pliktene etter denne bestemmelsen, herunder om finansiering. Myndigheten kan i forskrift fastsette at bestemmelsen gjelder andre enn tilbydere.

§ 2-11 annet ledd skal lyde:

Myndigheten skal føre tilsyn med planene og kan sette krav til innhold. Myndigheten kan frita tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste fra plikten til å utarbeide planer.

§ 2-14 annet ledd skal lyde:

Eier og tilbyder av tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett skal nytte installatør som nevnt i første ledd ved installasjon, vedlikehold og sammenkopling av nett.

Ny § 2-15 skal lyde:

§ 2-15 *Hemmelig nummer*

Tilbyder skal på anmodning fra sluttbruker tilby tjenesten hemmelig nummer.

Myndigheten kan gi forskrifter om tjenesten hemmelig nummer og kan ved enkeltvedtak frita tilbyder fra plikten til å tilby denne tjenesten.

§ 3-3 annet ledd skal lyde:

Myndigheten skal notifisere markedsanalyser i henhold til frister angitt i § 9-3 annet ledd.

Nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd.

Ny § 3-5 skal lyde:

§ 3-5 *Frivillig utskillelse av aksessnett*

Tilbyder med sterk markedsstilling skal informere myndigheten dersom tilbyder planlegger å overføre rådigheten over hele eller vesentlige deler av sitt aksessnett til annet eierskap eller til forretningsenhet organisert på tilsvarende måte som ved funksjonelt skille etter § 4-9a. Tilbyder skal også informere myndigheten om endringer i slike planer og om det endelige resultatet av prosessen.

Varsel om planlagt overføring etter første ledd skal gis på et tidspunkt som gir myndigheten mulighet til å vurdere virkningene av den planlagte utskillelsen for reguleringen i det relevante marked. Myndigheten skal foreta markedsanalyser av de markeder som berøres.

§ 4-1 annet ledd tredje punktum skal lyde:

I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det i tillegg tas hensyn til:

1. tilgjengelig kapasitet
2. tilbyders investeringer og investeringsrisiko, herunder eventuelle offentlige støtte- og tilskuddsordninger
3. bærekraftig konkurranse
4. behov for å ivareta nettets integritet
5. immaterielle rettigheter og
6. etablering av felles-europeiske tjenester.

§ 4-1 femte ledd skal lyde:

Myndigheten kan gi forskrifter om tilgang, herunder om fast forvalg og forvalg ved bruk av prefiks. Myndigheten kan også fastsette tekniske og administrative vilkår for tilgang.

§ 4-4 skal lyde:

§ 4-4 Samlokalisering

Myndigheten kan pålegge tilbyder som får rett til ekspropriasjon etter § 12-3 plikt til å gi annen tilbyder uten tilsvarende rett adgang til samlokalisering.

Myndigheten kan pålegge enhver kabeleier plikt til felles utnyttelse av kabler i bygning, eller til første konsentrasjons- eller distribusjonspunkt hvor dette er plassert utenfor bygning, når duplisering av slik infrastruktur er vanskelig å gjennomføre eller ikke er samfunnsøkonomisk effektivt.

Myndigheten kan pålegge tilbyder plikt til samlokalisering når hensynet til effektiv bruk av ressurser, hensynet til helse, miljø, sikkerhet eller andre samfunnsmessige hensyn tilsier at duplisering av infrastruktur bør unngås.

Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om samlokalisering innenfor det marked der tilbyderen har sterk markedsstilling, når dette er egnet til å fremme bærekraftig konkurranse.

Tilbyder med sterk markedsstilling i marked for produktene full og delt tilgang til fast aksessnett skal tilby samlokalisering til annen tilbyder ved rimelig anmodning om slik tilgang.

I vurderingen av om en anmodning er rimelig etter fjerde og femte ledd skal det foretas en avveining i samsvar med § 4-1 annet ledd. Tilbyder med sterk markedsstilling skal dokumentere og begrunne avslag på anmodning om samlokalisering.

Pålegg etter første til fjerde ledd skal følge prosedyren i § 9-2.

Myndigheten kan pålegge tilbyder og eier av pri-

vat elektronisk kommunikasjonsnett å gi opplysninger om type, tilgjengelighet og plassering av tilhørende fasiliteter.

Myndigheten kan gi forskrifter om samlokalisering.

§ 4-5 annet ledd skal lyde:

Tilbyder med sterk markedsstilling på marked for produktene full og delt tilgang til fast aksessnett skal gi tilgang til informasjons- og støttesystemer.

§ 4-6 tredje ledd første punktum skal lyde:

Tilbyder med sterk markedsstilling på marked for produktene full og delt tilgang til fast aksessnett skal utarbeide et standardtilbud om tilgang til fast aksessnett.

Ny § 4-9a skal lyde:

§ 4-9a Funksjonelt skille

Myndigheten kan pålegge vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling å innføre funksjonelt skille når:

1. det foreligger viktige og vedvarende konkurranseproblemer eller markedssvikt ved grossistsalg i markeder for aksessprodukter
2. pålagte plikter ikke har ført til bærekraftig konkurranse
3. det er ingen eller liten mulighet for at bærekraftig infrastrukturbasert konkurranse vil oppnås innenfor en rimelig tidshorison og
4. funksjonelt skille vil være det mest effektive virkemiddelet for å avhjelpe aktuelle konkurranseproblemer eller markedssvikt.

Med funksjonelt skille menes at aktiviteter knyttet til relevante aksessprodukter og -tjenester skilles ut i en driftsmessig uavhengig forretningsenhet atskilt fra tilbyders øvrige virksomhetsområder. Den atskilte forretningsenhet skal tilby aksessprodukter og -tjenester til alle tilbydere, inkludert den vertikalt integrerte tilbyders øvrige forretningsenheter, på samme vilkår, til samme tidsfrister og ved bruk av samme systemer og prosesser.

Pålegg etter første ledd skal følge prosedyrene i §§ 9-2 og 9-3.

Myndigheten kan gi forskrifter om funksjonelt skille.

§ 4-11 oppheves.

§ 4-12 oppheves.

§ 5-1 første ledd skal lyde:

Myndigheten kan inngå avtale med eller ved pålegg utpeke, en eller flere tilbydere av elektro-

niske kommunikasjonsnett og -tjenester for å sikre tilbud av følgende leveringspliktige tjenester:

1. tilgang til offentlig telefontjeneste og digitalt elektronisk kommunikasjonsnett over hele landet
2. offentlige betalingstelefoner og andre tilgangspunkter til offentlig telefontjeneste
3. nummeropplysningstjeneste
4. telefonkatalog
5. særlige tjenester til funksjonshemmede og andre sluttbrukere med spesielle behov.

Ny § 5-4 skal lyde:

§ 5-4 Avhendelse av aksessnettet

Tilbyder med leveringsplikt etter § 5-1 første ledd skal informere myndigheten dersom tilbyder planlegger å overføre rådigheten over hele eller vesentlige deler av sitt aksessnett til annet eierskap. Tilbyder skal også informere myndigheten om endringer i slike planer og om det endelige resultatet av prosessen.

Varsel om planlagt overføring etter første ledd skal gis på et tidspunkt som gir myndigheten mulighet til å vurdere konsekvensen av den planlagte avhendelsen for tjenester etter § 5-1 første ledd nr. 1.

§ 6-2 skal lyde:

§ 6-2 Tillatelse til bruk av frekvenser

Frekvenser i det elektromagnetiske frekvensspekteret kan ikke tas i bruk uten at det foreligger tillatelse fra myndigheten.

Tildeling av frekvenser skal skje gjennom åpne, objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmessige prosedyrer. Ved tildeling av frekvenser skal det tas hensyn til effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom bærekraftig konkurranse, fri bevegelse for tjenester, teknologi- og tjenestenøytralitet og harmonisert bruk av frekvenser.

Myndigheten kan sette forholdsmessige og ikke-diskriminerende krav til valg av teknologi for elektroniske kommunikasjonstjenester for å unngå skadelig interferens, beskytte liv og helse, sikre tjenestekvalitet, sikre effektiv bruk av frekvenser eller for å oppfylle andre allmenne hensyn som fremgår av femte ledd.

Myndigheten kan sette forholdsmessige og ikke-diskriminerende krav til hva slags elektronisk kommunikasjonstjeneste som kan tilbys på basis av de frekvensressurser som gjøres tilgjengelig.

Myndigheten kan blant annet kreve at en elektronisk kommunikasjonstjeneste tilbys i nærmere avgrensede frekvensbånd for å sikre liv og helse, frekvenser til samfunnsviktige kringkastingsformål,

effektiv bruk av frekvenser og for å fremme sosial samhörighet. Av hensyn til å beskytte nød- og sikkerhetstjenester, og i særlige tilfeller for å sikre andre allmenne hensyn, kan myndigheten nekte bruk av annet enn én bestemt elektronisk kommunikasjonstjeneste i et særskilt frekvensbånd.

Myndigheten kan nekte å gi tillatelse etter første ledd når det følger av hensyn som angitt i annet ledd.

Myndigheten kan gi forskrifter om bruk av frekvenser.

Ny § 6-2a skal lyde:

§ 6-2a Mobilregulert sone

Politiet kan uten tillatelse fra myndigheten ta i bruk frekvenser som er tildelt andre, dersom vilkårene for identifisering av kommunikasjonsanlegg etter straffeprosessloven § 216a tredje ledd annet punktum, § 216b annet ledd bokstav c eller § 222d er oppfylt, eller vilkårene for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed etter politiloven § 17d foreligger. Nasjonal sikkerhetsmyndighet kan i særskilte tilfeller og i korte tidsrom uten tillatelse fra myndigheten ta i bruk frekvenser som er tildelt andre når dette er et nødvendig tiltak for forsvarlig sikring av konferanserom, jf. sikkerhetsloven § 16.

Politiet og Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal varsle myndigheten uten ugrunnet opphold etter at frekvenser som er tildelt andre, er tatt i bruk. Varsel skal angi frekvensområde, tidsrom og sted. Myndigheten avgjør i samråd med politiet eller Nasjonal sikkerhetsmyndighet om og i tilfelle når rettighetshavere skal underrettes.

Myndigheten kan i særskilte tilfeller etter søknad gi tillatelse til Forsvaret og politiet til bruk av frekvenser som er tildelt andre, for etablering av mobilregulert sone for øvingsformål. Tillatelsene skal være avgrenset i tid og bare gis for nærmere avgrenset område. Tillatelser til Forsvaret kan bare gis til øvelser innenfor Forsvarets permanente øvingsområder. Rettighetshaverne skal underrettes i god tid før Forsvaret og politiet i henhold til slik tillatelse tar i bruk frekvenser som er tildelt andre.

Myndigheten kan etter søknad gi Kriminalomsorgen tillatelse til bruk av frekvenser som er tildelt andre for etablering av mobilregulert sone i og i tilknytning til fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Myndigheten skal konsultere relevante tilbydere.

Frekvensbruken etter første til fjerde ledd skal skje på en måte som i minst mulig grad griper inn i rettigheter som følger av allerede tildelte frekvenstillatelser.

Myndigheten kan gi forskrifter om mobilregulert sone.

§ 6-3 skal lyde:

§ 6-3 *Vilkår for frekvenstillatelse*

Det kan knyttes vilkår til tillatelse om bruk av frekvenser i det elektromagnetiske frekvensspekteret. Slike vilkår kan *kun* gjelde:

1. angivelse av tjeneste, nettype eller teknologi frekvensene skal brukes til
2. faktisk og effektiv bruk av frekvensene
3. geografisk og befolkningsmessig dekning
4. tekniske og operasjonelle forhold for å unngå skadelig interferens og for å begrense risikoen ved elektromagnetisk stråling
5. tillatelsens varighet, *under hensyntagen til tilstrekkelig tilbakebetalingstid for den aktuelle tjeneste*
6. retten til å overdra tillatelse
7. vederlag for tillatelse
8. individuelle forpliktelser i samsvar med tilbud
9. forpliktelser i henhold til relevante internasjonale overenskomster om bruk av frekvenser
10. *forpliktelser knyttet til prøvedrift, forskning og annen eksperimentell bruk av frekvenser.*

Myndigheten kan etter søknad endre teknologi- eller tjenestespesifikke restriksjoner, jf. første ledd nr.

1. Myndigheten kan etter søknad fjerne begrensninger i retten til å overdra tillatelse, jf. nr. 6.

§ 6-4 nytt tredje ledd skal lyde:

Myndigheten kan når det er nødvendig gi tillatelse til bruk av frekvenser til særskilte allmennytelige formål, herunder til bruk i nød- og beredskapstjeneste, til Forsvaret og til forskningsformål uten at prosedyren i første ledd kommer til anvendelse. Direktetildelte frekvenstillatelse kan ikke overdras etter § 6-5. Når myndigheten anser at det ikke lenger er behov for å anvende direktetildelte frekvenser, kan tillatelse trekkes tilbake.

Ny § 6-4a skal lyde:

§ 6-4a *Frekvenstillatelse til kringkasting*

I frekvensbånd som etter nasjonal frekvensplan er avsatt til kringkasting, kan myndigheten uten at prosedyren i § 6-4 første ledd kommer til anvendelse, på objektive, transparente og ikke-diskriminerende vilkår tildele frekvenstillatelse til virksomheter som i medhold av kringkastingsloven §§ 2-1 og 2-2 har adgang til opprettelse og drift av anlegg for kringkasting.

Frekvenstillatelse gjelder for samme geografiske område som tillatelse gitt etter kringkastingsloven. Direktetildelte frekvenstillatelse kan ikke overdras etter § 6-5. Myndigheten kan trekke tillatelsen tilbake når tildelte frekvenser ikke lenger nyttes etter sitt formål eller dersom tillatelsen etter kringkastingsloven bortfaller.

§ 6-5 skal lyde:

§ 6-5 *Overdragelse ved salg eller ved utleie av tillatelse til bruk av frekvenser*

Myndigheten kan fatte enkeltvedtak som gir innehaver av tillatelse til bruk av frekvenser i det elektromagnetiske frekvensspekteret rett til å overdra tillatelsen *ved salg eller ved utleie.*

Før *salg* finner sted, skal innehaver underrette myndigheten om den planlagte overdragelsen. Myndigheten kan gi pålegg om at overdragelsen skal skje i samsvar med fastlagte prosedyrer, samt på en måte som *bidrar til å sikre* konkurransen og harmonisert bruk av frekvensene i tråd med nasjonal frekvensplan. *Myndigheten kan nekte salg av frekvenser for å hindre konkurranseskadelig virkning.*

Myndigheten skal offentliggjøre informasjon om overdragelse *ved salg* av tillatelse til bruk av frekvenser i det elektromagnetiske frekvensspekteret.

Innehaver skal underrette myndigheten om planlagt utleie av frekvenser som kan ha vesentlig betydning for konkurransen. Myndigheten kan nekte utleie av frekvenser for å hindre konkurranseskadelig virkning.

Myndigheten kan gi forskrifter om adgang til og vilkår for overdragelse *ved salg og ved utleie* av tillatelse til bruk av frekvenser.

Ny § 6-5a skal lyde:

§ 6-5a *Frekvenshamstring*

Innehaver av tillatelse til bruk av frekvenser skal utnytte tildelte frekvensressurser effektivt og på en slik måte at det ikke er til skade for konkurransen.

Myndigheten kan gi pålegg om tilbakekall, salg eller utleie av frekvenser for å hindre konkurranseskadelig virkning.

Myndigheten kan gi forskrifter om frekvenshamstring.

§ 6-6 overskriften og første ledd skal lyde:

§ 6-6 *Satellittnettverk*

Etter anmodning skal myndigheten på åpne, transparente, objektive og ikke-diskriminerende vilkår gjennomføre innmelding av *satellittnettverk* til internasjonalt register.

§ 6-7 overskriften og annet ledd skal lyde:

§ 6-7 *Regressansvar for skade voldt av romgjenstand*

Den som *direkte* anmoder om *oppskyting av romgjenstand* må stille sikkerhet gjennom forsikring eller garanti for erstatningsforpliktelse som den norske stat kan pådra seg etter internasjonale overenskomster som Norge har sluttet seg til.

Tredje ledd oppheves.

§ 7-3 nytt annet ledd skal lyde:

Myndigheten kan ved enkeltvedtak pålegge tilbydere å yte kompensasjon til sluttbruker ved tilbyderportering eller ved misbruk av portering.

Nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd.

§ 9-2 første ledd annet og tredje punktum skal lyde:

Det samme gjelder for enkeltvedtak etter § 4-4 første til fjerde ledd. Høringen gjelder ikke for enkeltvedtak som fattes med hjemmel i § 9-3 fjerde ledd eller §§ 11-2 og 11-3.

§ 9-3 nytt annet ledd skal lyde:

Myndigheten skal sende et begrunnet forslag til ny markedsanalyse av det relevante markedet innen tre år fra dato for gjeldende vedtak i markedet. I særlige tilfelle kan fristen forlenges med tre år. Fristen for analyse av marked som ikke tidligere er notifisert til EFTAs overvåkingsorgan er to år fra EFTAs overvåkingsorgan har vedtatt ny anbefaling om relevante markeder.

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

§ 9-6 annet ledd første punktum skal lyde:

Organet som mottar informasjon etter første ledd skal ikke uten skriftlig samtykke fra avsenderorganet gi innsyn i informasjon som på tidspunktet for utveksling var unntatt offentlighet av avsenderorganet etter *offentleglova §§ 12, 14, 15 eller §§ 20 til 26.*

§ 10-2 overskriften og annet ledd skal lyde:

§ 10-2 *Instruksjonsadgang*

Post- og teletilsynet kan ikke instrueres, verken generelt eller vedrørende den enkelte sak, ved behandling av saker etter §§ 3-1 til 3-5, §§ 4-1 til 4-10 og §§ 11-1 til 11-3.

§ 10-3 annet og tredje ledd skal lyde:

Tilbyder skal på forespørsel fra myndigheten gi opplysninger, herunder sikkerhetsgraderte opplysninger om elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, *tilhørende fasiliteter* og om infrastruktur knyttet til drifts- og styringssystemene. Dette omfatter også opplysninger om fremtidige endringer i elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester som kan ha betydning for tjenester som tilbys konkurrenter.

Opplysningene kan kreves utlevert skriftlig eller muntlig innen en fastsatt frist. *Tilbyder kan kreve begrunnelse for pålegget om å utlevere informasjon.*

§ 10-8 første ledd skal lyde:

Myndigheten kan kalle tilbake tillatelse gitt i medhold av kapittel 6 og 7 ved alvorlige eller gjentatte brudd på vilkår i tillatelsen når det er gitt pålegg etter §§ 10-6 eller 10-7 uten at brudd på vilkårene for tillatelsen er opphørt. *Myndigheten kan trekke tilbake tillatelse gitt i medhold av kapittel 6 og 7 ved manglende betaling av gebyr eller avgift etter §§ 12-1 og 12-2, og ved manglende betaling av overtredelsesgebyr etter § 10-13.* Myndigheten kan kalle tilbake radioamatørlisens når innehaver har opptrådt i strid med forskrift om radioamatørlisens.

§ 10-9 første ledd nytt annet punktum skal lyde: *Manglende betaling av overtredelsesgebyr etter § 10-13 kan også føre til stenging.*

§ 10-9 tredje ledd skal lyde:

Myndigheten kan kreve bistand fra tilbydere som tilbyr andre tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste, og kan pålegge disse å gjennomføre stenging. Myndigheten kan kreve bistand fra politiet når det er nødvendig for å gjennomføre stengingen.

§ 10-13 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 2-10, § 2-14, § 3-5, § 4-1 tredje ledd, § 4-2 første eller tredje ledd, § 4-3 første ledd, § 4-4 femte eller sjette ledd, § 4-5 annet ledd, § 4-6 tredje ledd, § 4-7 tredje ledd, § 4-8 annet eller sjette ledd, § 4-13, § 5-4, § 6-2, § 6-5a, § 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 sjette ledd, §§ 2-12, 2-14, §§ 4-1 til 4-8, § 4-14, § 5-1, § 6-2, § 6-5, §§ 7-1 til 7-4, § 8-1, § 10-3 eller § 10-5*
3. *overtrer enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i §§ 2-3 til 2-5, § 2-7a annet ledd, § 2-10 annet ledd, § 4-1, § 4-2 annet ledd, § 4-4 første til fjerde 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, §§ 4-9a første*

- ledd, § 4-10, § 5-3, § 6-2, § 6-5 annet ledd, § 7-2, § 7-5, § 8-1, § 10-3, § 10-4, § 10-6 eller § 10-10
4. overtrer beslutning fastsatt med hjemmel i § 10-3
 5. gir uriktige eller ufullstendige opplysninger til myndigheten
 6. *medvirker til overtredelser som nevnt i nr. 1 til 5.*

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 det anlegges søksmål mot staten for å prøve vedtaket, suspenderes tvangskraften. Retten kan prøve alle sider av saken.

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

Myndigheten kan gi forskrifter om utmåling av *overtredelsesgebyr*.

Ny § 10-14 skal lyde:

§ 10-14 *Inndragning av utstyr*

Myndigheten kan inndra utstyr ved alvorlige eller gjentatte brudd på vedtak fattet med hjemmel i §§ 10-6 og 10-9.

Inndragning kan skje uten forutgående varsel dersom bruken utgjør en umiddelbar fare for liv, helse og sikkerhet, og det ikke er sannsynlig at andre sanksjoner etter kapittel 10 forhindrer ulovlig bruk. Myndigheten kan kreve bistand fra politiet når det er nødvendig for å gjennomføre inndragning.

Ved avgjørelse om inndragning skal foretas skal det legges vekt på om inndragning er forholdsmessig. Det skal særlig tas hensyn til alvorlighetsgrad og varighet av den rettsstridige handlingen.

Myndigheten kan tilintetgjøre det inndratte utstyret tidligst seks måneder etter at vedtaket om inndragning ikke lenger kan påklages, og vedtaket ikke har blitt gjenstand for omgjøring eller domstolskontroll.

§ 11-5 første ledd første punktum skal lyde:

Brukerklagenemnda skal behandle klager

fra sluttbruker vedrørende tvister mellom sluttbruker og tilbyder av elektronisk kommunikasjonstjeneste, når sluttbruker er en fysisk person eller *en liten bedrift*.

§ 11-7 tredje ledd skal lyde:

I saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning kan Kongen i statsråd omgjøre vedtak i samsvar med forvaltningsloven § 35 tredje og femte ledd.

Fjerde ledd oppheves.

§ 12-4 første ledd skal lyde:

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

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

II

§ 13-2 nytt fjerde ledd skal lyde:

For tilbyder med sterk markedsstilling skal forpliktelser etter tidligere § 4-11 første ledd med tilhørende forskrift opprettholdes inntil nytt vedtak i sluttbrukermarkedet for fasttelefonabonnement (Marked 1) er fattet.

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og
pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog AS 03/2013

