



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Prop. 104 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i ekomloven
(prisregulering av spesialnummer,
internasjonale samtaler og SMS mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	5	6	Innføring av særskilt søksmålsfrist for vedtak fattet av ekommyndighetene	26
2	Bakgrunn for lovforslaget	6		Gjeldende rett	26
2.1	Sluttbruker- og grossistprisregulering av anrop til spesialnummer (5-sifrede nummer mv.) ..	6	6.1	Høringsnotatets forslag	26
2.2	Prisregulering av internasjonale samtaler og SMS	7	6.2	Høringsinstansenes syn	26
2.3	Unntak fra forvaltningslovens tremånedersfrist ved omgjøring av vedtak til skade for klager	7	6.3	Departementets vurdering	27
2.4	Særskilt søksmålsfrist for vedtak fattet av ekommyndighetene	8	6.4		
2.5	Høringene	8			
3	Sluttbruker- og grossistprisregulering av anrop til spesialnummer (5-sifrede nummer mv.)	12	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	28
3.1	Gjeldende rett	12	7.1	Sluttbruker- og grossistprisregulering av anrop til spesialnummer (5-sifrede nummer mv.)	28
3.2	Høringsnotatets forslag	12	7.1.1	Særlig om utvikling i tildelinger og omsetning av 5-sifrede nummer	28
3.2.1	Regulering av sluttbrukerpriser ...	12	7.1.2	Konsekvenser for originerende tilbydere	29
3.2.2	Regulering av grossistpriser	13	7.1.3	Konsekvenser for terminerende tilbydere	30
3.2.3	Symmetrisk eller asymmetrisk grossistprisregulering	14	7.1.4	Øvrige konsekvenser for konkurransesituasjonen	31
3.3	Høringsinstansenes syn – sluttbrukerprisregulering	15	7.1.5	Statens inntekter	32
3.4	Departementets vurdering – sluttbrukerprisregulering	16	7.2	Prisregulering av internasjonale samtaler og SMS	32
3.5	Høringsinstansenes syn – grossistprisregulering	18	7.3	Unntak fra forvaltningslovens tremånedersfrist ved omgjøring av vedtak til skade for klager	33
3.6	Departementets vurdering – grossistprisregulering	19	7.4	Innføring av særskilt søksmålsfrist for vedtak fattet av ekommyndighetene	33
4	Prisregulering av internasjonale samtaler og SMS	21	8	Merknader til de enkelte bestemmelser	34
4.1	Gjeldende rett	21		Forslag til lov om endringer i ekomloven (prisregulering av spesialnummer, internasjonale samtaler og SMS mv.)	37
4.2	Høringsnotatets forslag	21			
4.3	Høringsinstansenes syn	21			
4.4	Departementets vurdering	22			
5	Unntak fra forvaltningslovens tremånedersfrist ved omgjøring av vedtak til skade for klager ..	24			
5.1	Gjeldende rett	24			
5.2	Høringsnotatets forslag	24			
5.3	Høringsinstansenes syn	24			
5.4	Departementets vurdering	25			



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Prop. 104 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i ekomloven (prisregulering av spesialnummer, internasjonale samtaler og SMS mv.)

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet 10. april 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Samferdselsdepartementet foreslår en endring i lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven), for å kunne regulere sluttbruker- og grossistprisene for anrop til spesialnummer (5-sifrede nummer mv.) i forskrift, slik at prisenivået blir lavere og at nummerressursen kan benyttes til sitt formål (kundeservice). Det foreslås også å innta en ny bestemmelse i ekomloven, for å kunne fastsette maksimalpriser for internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester innenfor EØS-området i forskrift. Endringen er ment å sikre at norske forbrukere får nyte godt av reduserte priser for internasjonale samtaler (både fra fast- og mobilnett) og SMS, fra samme tidspunkt som EU-borgere eller så nært opp til dette tidspunktet som mulig.

Erfaring med behandling av omfattende markedsvedtak i bredbånds- og mobilmarkedene etter ekomregelverket, har synliggjort et behov for unntak fra lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssakers (forvaltningsloven) bestemmelser om tidsmessige begrensninger for når et unntak kan endres til skade for klager, da fristene i praksis har vist seg å være for knappe ved behandling av klager etter ekomregelverket. Det foreslås derfor et sektorspesifikt unntak fra forvaltningslovens tremånedersfrist for når melding om at et vedtak vil omgjøres til skade for klager, skal være sendt. Videre foreslås det en ny bestemmelse i ekomloven om innføring av særskilt søksmålsfrist for vedtak fattet av ekommyndighetene.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Sluttbruker- og grossistprisregulering av anrop til spesialnummer (5-sifrede nummer mv.)

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet foretok i 2016 undersøkelser som viste at prisene for å ringe til 5-sifrede nummer fra mobiltelefon varierte fra 1,5 til 4 kroner per minutt, i tillegg til oppstartspris. For anrop fra fasttelefon til 5-sifret nummer varierte prisene fra 39 øre til 2,5 kroner per minutt, i tillegg til oppstartspris. Når det gjelder anrop til 800-nummer, som i nummerplanen er avsatt for såkalt reversert taksering og er ment å være gratis for innringer, tar mobiltilbyderne betalt av innringer. Prisene for å ringe fra mobilnett til spesialnummer har ligget på det samme nivået i flere år. Samtidig har prisene for å ringe fra fastnett til spesialnummer steget de siste årene. Med «spesialnummer» menes i denne sammenheng 5-sifrede nummer (telefonnummer i serien fra 02000 til 09999), 3-sifrede nummer i 1XX-serien (ekskl. nødnumrene) og nummer i seriene som begynner med 800, 810, 815 og 85X. Dette er stedsuavhengige nummer, jf. den overordnede nummerplanen i nummerforskriften § 16 (numrene i 1XX-serien omtales i nummerforskriften som «standardiserte spesialnummer»)¹.

De siste årene har det blitt mer og mer vanlig med abonnement der samtaler til nummer for landmobile tjenester (mobilnummer) og geografiske nummer innenlands (typisk tradisjonelle fasttelefonnummer)² inngår i abonnementsprisen (ubegrenset eller et visst antall minutter), såkalte fastprisabonnement. Slike abonnement tilbys både for mobiltelefoni og fasttelefoni. Hovedregelen er imidlertid at samtaler til spesialnummer ikke er inkludert i fastprisen.

¹ I forskrift om nummerressurser for elektronisk kommunikasjonsnett og –tjenester (nummerforskriften) av 16. februar 2004 nr. 426 § 16 benyttes også begrepet «spesialnummer» ved opplisting av hovedkategoriene i nasjonal nummerplan for telefon, men begrepet har der et annet innhold.

² Begrepene «mobilnummer» og «fasttelefonnummer» brukes som en forenkling for nummer for henholdsvis landmobile tjenester og geografiske nummer innenlands, som er begrepene som benyttes i nummerforskriften.

Samtrafikkprisene (prisen for trafikk mellom tilbyderne) til spesialnummer er forholdsvis høye, og har i praksis stått stille de siste 10-15 år. Samtidig har termineringspriser (prisen for å avslutte en samtale i en annen tilbyders nett) for tale til mobil- og geografiske nummer blitt vesentlig redusert i samme periode som følge av prisregulering. Selv om samtrafikkprisene er høye, er sluttbrukerprisene for å ringe til spesialnummer langt høyere enn hva kostnadene ved å føre anrop til slike nummer skulle tilsi.

I 2017 klargjorde Forbrukertilsynet³ overfor næringsdrivende at lov 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven) § 11 innebærer et forbud for næringsdrivende mot å henvise forbrukere til nummer med høyere kostnad enn «grunntakst» når forbruker skal kontakte kundeservice. Det ble vist til EU-domstolens tolkningsuttalelse i sak C-568/15, hvor det er avklart at begrepet «grunntakst» skal forstås som tilsvarende pris for brukeren må betale for å ringe ordinære mobilnummer eller fasttelefonnummer.

Kundeservice er et av hovedbruksområdene for spesialnummer, og forbudet har medført at en rekke innehavere av 5-sifrede og andre spesialnummer fra 2017 har vært nødt til å bytte telefonnummer. Markedsføringslovens bestemmelse gjelder imidlertid kun for næringsdrivende og ved eksisterende forbrukerkunders anrop til kundeservice. Bestemmelsen gjelder ikke anropsmottakere som er offentlige organer eller frivillige organisasjoner, eller for innringere som ikke har et eksisterende avtaleforhold med innehaveren av nummeret det ringes til.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har i flere år forsøkt å bidra til større grad av konkurranse på anrop til spesialnummer gjennom å kunngjøre priser, dialog med bransjen (blant annet i bransjeforumet Arbeidsgruppe Nummer) og gjennom direkte oppfordringer til tilbyderne. Dette har imidlertid ikke ledet til lavere priser for anrop til spesialnummer, og det er ingen indika-

³ 1. januar 2018 endret Forbrukerombudet navn til Forbrukertilsynet.

sjoner på at tilbyderne kommer til å prise anrop til spesialnummer lik grunntakst på eget initiativ.

Det høye prisnivået er en utfordring ikke bare for innringer, men også for mottaker av anrop til spesialnummer. Som mottaker av anrop ønsker man å kunne tilby nummer som er enkle å huske for innringer, uten at kundene skal betale overpris for samtaler. Spesialnummer er viktig som alternativ til mobilnummer og geografiske nummer i nasjonal nummerplan. Numrene kan benyttes av bedrifter og organisasjoner med nasjonalt, regionalt eller lokalt nedslagsfelt. Flere av numrene er lette å huske/gjenkjenne. En annen fordel med den 5-sifrede serien er at det er mulighet for korresponderende SMS-nummer. De høye innringerprisene reduserer imidlertid etterspørselen etter spesialnumrene.

Departementet er også kjent med at det over flere år har vært utfordringer med at norske spesialnummer har vært vanskelige tilgjengelig fra EØS-land. Dette skyldes blant annet høye termineringspriser. En regulering av sluttbruker- og termineringsprisene for anrop til spesialnummer kan derfor være en sentral faktor, og et nødvendig og forholdsmessig tiltak, for å øke norske spesialnummers tilgjengelighet innen EØS-området.

Eksempler på nåværende bruksrettshavere til 5-sifrede nummer er 02800 som er tildelt Politiet, 03512 tildelt NRK og 04800 tildelt DNB Bank ASA. Av ca. 1100 nummer som var tildelt per 1. januar 2017 var i overkant av 800 tildelt næringsdrivende. Ca. 300 nummer var dermed tildelt organisasjoner/virksomheter som antakelig uansett ikke rammes av markedsføringslovens forbud om bruk av spesialnummer til kundeservice. Det er per 1. februar 2019 tildelt i underkant av 760 5-sifrede nummer. Nedgangen i bruken av nummerressursen sees i sammenheng med forbudet i markedsføringsloven. Oversikt over alle tildelte og ledige 5-sifrede nummer finnes på Nasjonal kommunikasjonsmyndighets hjemmesider.

2.2 Prisregulering av internasjonale samtaler og SMS

EU vedtok 11. desember 2018 nytt felleseuropeisk rammeverk for elektronisk kommunikasjon (ekomkodeksen)⁴, herunder ny forordning om opprettelsen av BEREC⁵. BEREC-forordningen inneholder også en endring i TSM-forordningen⁶

⁴ Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2018/1972 av 11. desember 2018 om opprettelsen av en europeisk kodeks for elektronisk kommunikasjon.

om maksimalprisregulering for internasjonale samtaler og SMS for forbrukere i EU. Denne delen av forordningen trer i kraft 15. mai 2019 for medlemsstatene. Reguleringen innebærer at det settes pristak for internasjonale anrop og SMS i EØS-området, både fra fast- og mobilnett. Reguleringen er ment å beskytte forbrukere mot urimelig høye priser for samtaler og SMS til andre EU-land.

Data innhentet av BEREC og Kommisjonen i 2017–2018 viser at prisene varierer betydelig mellom innenlands anrop og SMS, og anrop og SMS som avsluttes (terminerer) i et annet medlemsland. Prisene varierer mellom anrop til fast- og mobilnummer, mellom medlemsland, mellom tilbydere og mellom prisplaner. I snitt er internasjonale anrop tre ganger så dyre som nasjonale anrop. En SMS som terminerer i et annet land innenfor EØS-området er i snitt dobbelt så dyr som en SMS som originerer (starter opp) og terminerer i medlemsstaten hvor forbrukerens tilbyder er etablert. Informasjon hentet fra norske tilbyders internetsider viser i stor grad tilsvarende bilde.

Av hensyn til norske forbrukere mener departementet det er behov for tilsvarende regler nasjonalt, slik at norske forbrukere kan få tilsvarende beskyttelse mot urimelig høye priser fra samme tid som EU-borgere, eller så nært opp til dette tidspunktet som mulig.

2.3 Unntak fra forvaltningslovens tremånedersfrist ved omgjøring av vedtak til skade for klager

Erfaring med behandling av omfattende markedsvedtak i bredbånds- og mobilmarkedet etter ekomregelverket, har synliggjort et behov for et sektorspesifikt unntak fra tremånedersfristen i forvaltningsloven § 34 tredje ledd om når melding om at et vedtak endres til skade for klager må være sendt. Tidsfristen har i praksis vist seg å være for knapp ved behandling av klager etter ekomregelverket, når vedtaket ikke er påklaget av mer enn en part eller andre med rettslig klage-

⁵ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1971 av 11. desember 2018 om opprettelse av Sammenslutningen av europeiske regulatorer innenfor elektronisk kommunikasjon (BEREC) og støttekontoret til BEREC (BEREC-kontoret), om endringer i forordning (EU) 2015/2120 og om opphevelse av forordning (EF) nr. 1211/2009.

⁶ Europaparlaments- og rådsforordning om tiltak vedrørende åpen internettilgang og endring av Direktiv 2002/22/EF om universelle tjenester og brukerrettigheter knyttet til elektronisk kommunikasjonsnettverk og -tjenester og forordning (EU) nr. 531/2012 om gjesting i offentlige mobilnett i Unionen.

interesse. Erfaringer fra departementets klagesaksbehandling tyder på at mindre aktører i markedet ofte ikke har tilstrekkelige ressurser til å ivareta egne interesser gjennom omfattende klagebehandling, og derfor ikke klager. Tremånedersfristen i forvaltningsloven kan i slike tilfeller medføre uheldige konsekvenser for konkurransen i ekommarkedet. Departementet viser også til at vedtakene i ekommarkedet langt på vei bygger på faktagrunnlag som hentes fra tilbyderne, særlig fra tilbyder med sterk markedsstilling. Denne informasjonen ettergås av myndigheten, og i noen tilfeller innleide konsulenter, og det kan ta tid før eventuelle feil avdekkes. Etter departementets vurdering er det uheldig for konkurransen i markedet dersom eventuelle faktafeil ikke enkelt skal kunne rettes, også til skade for klager, dersom disse avdekkes etter tremånedersfristen.

Selv om forvaltningsloven § 35 åpner for omgjøring av vedtak uten klage, inneholder også denne bestemmelsen en rekke vilkår som ikke tar hensyn til de særlige utfordringene på ekomområdet. Det vises blant annet til ugyldighetsvirkningen etter første ledd og tidsfristene i tredje ledd. Departementet mener derfor det er behov for lengre frister på ekomområdet, enn de frister som følger av forvaltningsloven § 34.

2.4 Særskilt søksmålsfrist for vedtak fattet av ekommyndighetene

Av hensyn til markedsaktørene og for å legge til rette for konkurranse i ekommarkedet, er det etter departementets oppfatning viktig at markedsvedtakene er stabile, og at det settes en tidsmessig begrensning for adgang til domstolsprøving. Innføring av en søksmålsfrist vil kunne bidra til at markedsaktørene i større grad kan innrette seg i tillit til gjeldende regulering, samtidig som tilbyderne får tilstrekkelig tid og anledning til å vurdere om det bør tas ut søksmål. Det er viktig for konkurransen i markedet at alle aktører skal kunne innrette seg i tillit til myndighetens vedtak. Dette gjelder særlig for den sektorspesifikke reguleringen ettersom usikkerhet ofte i seg selv er nok til å dempe konkurransen.

2.5 Høringene

Utkast til endringer i ekomloven, ekomforskriften⁷ og nummerforskriften ble sendt på høring 12. april 2018, med høringsfrist 23. mai 2018. Forslagene gjaldt blant annet innføring av mer nøyak-

tig posisjonering av nødanrop fra mobiltelefon og IP-telefon, samt en ny bestemmelse om hørselshemmede brukeres adgang til å påkalle nødsentralen med SMS og MMS. Videre ble det i høringen fremmet forslag om regulering av sluttbruker- og grossistpriser for anrop til spesialnummer (5-sifrede nummer). Det ble også foreslått særbestemmelser i ekomloven om endring av vedtak til skade for en part og om domstolsprøving av vedtak etter ekomregelverket.

Når det gjelder de nevnte høringsforslagene om innføring av mer nøyaktig posisjonering av nødanrop fra mobiltelefon og IP-telefon, samt en ny bestemmelse om hørselshemmede brukeres adgang til å påkalle nødsentralen med SMS og MMS, er disse endringer i ekomforskriften allerede gjennomført, og trådte i kraft henholdsvis 9. juli og 1. november 2018. De øvrige forslagene er omfattet av denne proposisjonen, eller vil bli fastsatt i forskrift etter behandling av lovforslaget i Stortinget.

I etterkant av den første høringen så departementet behov for en tilleggshøring om forslag til endring i ekomloven om pristaksregulering av internasjonale samtaler og SMS. Tilleggshøringen ble sendt ut 11. desember 2018, med høringsfrist 15. januar 2019. Det har innkommet i alt 26 uttalelser med merknader i første høring, og seks i tilleggshøringen.

Høringene ble offentliggjort på departementets hjemmesider. Den første høringen ble sendt til følgende:

Departementene

Datatilsynet

Deltasenteret – Statens kompetansesenter for deltagelse og tilgjengelighet

Departementenes Servicesenter

Forbrukertilsynet

Forbrukerrådet

Forsvarets forskningsinstitutt

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)

Konkurransetilsynet

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)

Nasjonal referansedatabase (NRDB)

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

Norsk rikskringkasting (NRK)

Norsk senter for informasjonssikring (NorSIS)

Politiets IKT-tjenester

Politidirektoratet (POD)

⁷ Forskrift 16. februar 2004 nr. 401 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften).

Statens Vegvesen	Easy Connect AS
Institutt for medier og kommunikasjon	Elektron Communications
Institutt for rettsinformatikk	Eniro Norge AS
NTNU	Eninvest AS
Abelia	Erate Norway AS
Akademikerne	EVRY Norge AS
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Fjordkraft AS
Brukerklagenemda	GET
Den norske advokatforening	Ice Norge AS
Den norske dataforening	IKT-Norge
Den norske fagpresses forening	Intelecom Group AS
eForum	Intelligent Telecom Services
El- og IT-forbundet	IP Only Networks
Fagpressens informasjonskontor	Kabel Norge
Finansnæringens Hovedorganisasjon	Komplett Mobil AS
Funksjonshemmedes Fellesforbund	Last Mile Communications
Hovedorganisasjonen Virke	Lycamobile Norway Limited
Huseiernes landsforbund	Lyse Fiber AS
Informasjonsteknologiens forening	NetNordic Bedriftskommunikasjon AS
Kommunenes sentralforbund (KS)	Mediehuset Tek AS
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	NextGenTel AS
Mediebedriftenes landsforening	NextNet AS
NBBL	Nokia Norge
NELFO	Norkring AS
NEMKO	Norsk Familieøkonomi AS
NITO	Orange Business Norway AS
Norges Røde Kors	Oya24 AS
Norges pensjonistforbund	PepCall AS
Norske flyspeditøreres forening	Phonect AS
Norsk handikapforbund	Phonero AS
Norsk lokalradioforbund	Powertech Information Systems AS
Norsk post- og kommunikasjonsforbund (Postkom)	PrimaFon AS
Norsk Tele- og informasjonsbrukerforening (NORTIB)	Puzzel AS
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)	P4 Radio Hele Norge
Næringslivets sikkerhetsråd	Radio Norge
Tekna	RiksTV AS
YS	Saga MobilSatel Norge AS
Bane NOR	Schenker AS
Posten Norge AS	Schibsted ASA
Altibox	Sikringsradioen
AT&T Global Network Services Norge	Stiftelsen Elektronikkbransjen
Atea AS	Strex
Bergen Fiber AS	Strålfors AS
Breiband.no AS	Svea Billing Services
Broadnet Norge AS	Sønnico
Ceraegon Network AS	SuCom
Chili Mobil AS	Swemedia
Com 4 AS	Talkmore AS
Digitale Medier 1881 AS	TampNett AS
	TDC AS
	Teleconsulting
	Telefactory AS
	Telefonica International Wholesale Service
	Telefunkforum
	Telenor Norge AS

Telenor Maritime	Norges pensjonistforbund
Teleplan AS	Norsk handikapforbund
Telefactory	Norsk post- og kommunikasjonsforbund (Postkom)
Telia Carrier Norway AS	Norsk tele- og informasjonsbrukerforening (NORTIB)
Telia Norge AS	Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Telinet Tele	YS
Telipol	
Tellus Communications	
Telsys	
Timepiece Services de Consultoria LDA	Altibox
TNT Norge AS	AT&T Global Network Services Norge
Trollfjord Bredbånd	Atea AS
TV2 AS	Bergen Fiber AS
TV3 AS	Breiband.no AS
T-Systems Nordic TC Services AS (Norway Branch)	Broadnet Norge AS
Tveco.net AS	Ceraegon Network AS
TVNorge AS	Chili Mobil AS
UNINETT	Com 4 AS
Verizon Norway AS	Easy Connect AS
Vodafone Enterprise Norway AS	Elektron Communications
Voxbone SA/NV	Eninvest AS
Wind Communication AS	Erate Norway AS
	EVRY Norge AS
	Fjordkraft AS
Tilleggshøringen ble sendt til følgende:	GET
	Ice Norge AS
Departementene	IKT-Norge
	Intelecom Group AS
Datatilsynet	Intelligent Telecom Services
Deltasenteret – Statens kompetansesenter for deltagelse og tilgjengelighet	IP Only Networks
Forbrukertilsynet	Kabel Norge
Forbrukerrådet	Komplett Mobil AS
Konkurransetilsynet	Last Mile Communications
Nasjonale kommunikasjonsmyndighet (Nkom)	Lycamobile Norway Limited
Nasjonale referansedatabase (NRDB)	Lyse Fiber AS
Politidirektoratet (POD)	Mediehuset Tek AS
Regelrådet	NextGenTel AS
	NextNet AS
Akademikerne	Norsk Familieøkonomi AS
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Norwegian
Brukerklagenemda	Orange Business Norway AS
Den norske advokatforening	Oya24 AS
Den norske fagpresses forening	PepCall AS
eForum	Phonect AS
El- og IT-forbundet	Phonero AS
Finansnæringens hovedorganisasjon	Powertech Information Systems AS
Funksjonshemmedes fellesforbund	PrimaFon AS
Hovedorganisasjonen Virke	Puzzel AS
Huseiernes landsforbund	P4 Radio Hele Norge
Kommunenes sentralforbund (KS)	Radio Norge
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	RiksTV AS
Mediebedriftenes landsforening	Saga MobilSatel Norge AS
NBBL	Schibsted ASA
Norges Røde Kors	Stiftelsen Elektronikkbransjen
	Strex

Strålfors AS
 Svea Billing Services
 SuCom
 Swemedia
 Talkmore AS
 TampNett AS
 TDC AS
 Teleconsulting
 Telefactory AS
 Telefonica International Wholesale Service
 Tekna
 Telefunkforum
 Telenor Norge AS
 Teleplan AS
 Telia Carrier Norway AS
 Telia Norge AS
 Teline Tele
 Telipol
 Tellus Communications
 Telsys
 Timepiece Services de Consultoria LDA
 Trollfjord Bredbånd
 TV2 AS
 T-Systems Nordic TC Services AS (Norway Branch)
 Tveco.net AS
 UNINETT
 Verizon Norway AS
 Vodafone Enterprise Norway AS
 Voxbone SA/NV
 Wind Communication AS

Følgende høringsinstanser hadde merknader til forslaget i den første høringen:

Justisdepartementet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
 Datatilsynet
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Forbrukertilsynet
 Forbrukerrådet
 Helsedirektoratet
 Helse Sør-Øst
 Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)
 Politidirektoratet (POD)
 Politiets IKT-tjeneste
 Statens Vegvesen
 Tromsø 110-sentral

Den norske legeföreningen
 EL og IT Forbundet
 Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
 Helsetjenestens driftsorganisasjon for nødnett (HF)
 Hørselshemmedes landsforbund (HLF)
 Norsk Brannbefals Landsforbund

Broadnet AS
 Fjordkraft
 ICE Communication Norge AS og ICE Norge AS
 Puzzel AS (tidligere Intelcom Group AS, innsendt av Schjødt)
 Telenor Norge AS
 Telia Norge AS

Morten Døhl

Følgende høringsinstanser hadde merknader til forslaget i tilleggshøringen:

Justisdepartementet

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)

eRate Norway AS
 Fjordkraft AS
 Telenor Norge AS
 Telia Norge AS

3 Sluttbruker- og grossistprisregulering av anrop til spesialnummer (5-sifrede nummer mv.)

3.1 Gjeldende rett

Etter departementets vurdering er det behov for et klarere hjemmelsgrunnlag for prisregulering av sluttbruker- og grossistpriser ved anrop til spesialnummer i gjeldende ekomregelverk.

Etter ekomloven § 7-1 kan myndigheten fastsette nummerplaner og gi forskrifter om tillatelser til bruk av nummer og om bruk av nummerplaner. Adgang til prisregulering av sluttbruker- og grossistpriser ved anrop til spesialnummer er ikke eksplisitt omtalt i bestemmelsen.

I medhold av ekomloven § 4-10 kan myndigheten regulere sluttbrukertjenester, herunder pålegge prisregulering. Bestemmelsen gjelder imidlertid etter nærmere vilkår, og kun overfor tilbydere med sterk markedsstilling. Bestemmelsen gir ikke generell adgang til å regulere sluttbrukerprisene for anrop til spesialnummer for alle tilbydere.

Når det gjelder grossistprisregulering er det hjemmel i ekomloven § 4-9 til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling prisforpliktelser for tilgang og samtrafikk. Dette gjelder når tilbyder kan utnytte sin markedsstilling til skade for sluttbrukerne i markedet ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå, eller ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbydere. Bestemmelsen gir ikke generell adgang til å regulere grossistprisene for alle tilbydere.

Videre følger det av ekomloven § 2-4 a at tilbydere skal sikre at sluttbrukere kan få forbindelse med alle nummer i nasjonal nummerplan, herunder stedsuavhengige nummer. Dersom prisen for anrop til spesialnummer blir så høy at sluttbrukere i realiteten ikke har tilgang til tjenesten, vil dette kunne innebære et brudd på plikten etter § 2-4 a. Indirekte vil denne bestemmelsen dermed regulere prisnivå. Dette har også støtte i EU-retten, jf. EU-domstolens avgjørelse i sak C-85/14 som omtalt i kapittel 3.2.3.

3.2 Høringsnotatets forslag

Departementet foreslo i høringen å etablere en hjemmel i ekomloven § 7-1 fjerde ledd for å kunne gi forskrift om fastsetting av takstprinsipper og maksimalpriser for anrop til nummer, både på sluttbruker- og grossistnivå.

3.2.1 Regulering av sluttbrukerpriser

Forbrukertilsynets klargjøring av markedsføringsloven § 11 omfatter kun næringsdrivende i deres kommunikasjon med forbrukere innenfor eksisterende avtaleforhold. Bestemmelsen gjelder ikke for det offentlige, frivillige organisasjoner eller næringsdrivende som kommuniserer med potensielt nye kunder. Departementet mener det bør være like regler for samme type nummer, slik at sluttbruker kan forholde seg til én pris for 5-sifrede og andre spesialnummer uavhengig av hvem det ringes til. Innringer har behov for beskyttelse mot overpris også ved anrop til andre tjenester enn det som omfattes av markedsføringsloven § 11.

Nummer er en begrenset ressurs. Det er et stort press på mobilnummerressursene, og myndighetene har gjort grep for å sikre en bærekraftig ressursforvaltning¹. Bruk av spesialnummer kan redusere presset på mobilnummerressursene noe. Etter EU-domstolens avgjørelse i 2017, har imidlertid flere næringsdrivende byttet fra spesialnummer til ordinære mobilnummer, eller til fasttelefonnummer. Dersom en økende grad av næringsdrivende og organisasjoner velger mobilnummer i sin kontakt med kunder/brukere, kan det over tid innebære en økt belastning på nummerseriene for mobile tjenester. Det er i dag mange ledige nummerressurser for spesialnummer, og departementet mener det vil være en lite effektiv utnyttelse av nummerressursene å flytte

¹ Myndighetene har blant annet trukket tilbake telefonsvarnummer og etablert en egen utvidet serie for maskin-til-maskin kommunikasjon.

bruken fra en ressurs med god kapasitet til en ressurs som er relativt presset.

Departementet foreslo derfor i høringen en endring i ekomloven § 7-1, som gir myndigheten hjemmel til å fastsette takstprinsipper og maksimalpriser for anrop til nummer i forskrift, både på sluttbruker- og grossistnivå. I tillegg til maksimalprisregulering av spesialnummer, vil forslaget også åpne for å kunne prisregulere nummer i 800-serien i forskrift, og dermed bringe Norge på linje med resten av Europa som har gratis anrop til 800-nummer.

3.2.2 Regulering av grossistpriser

Ved anrop til spesialnummer må innringerens tilbyder (originerende tilbyder) betale for terminering av anropet til mottakerens tilbyder, det vil si til den tilbyderen som drifter spesialnummeret på vegne av bedriften eller organisasjonen som benytter nummeret (terminerende tilbyder).

Termineringspriser settes i utgangspunktet av den terminerende tilbyderen. Denne tilbyderen har monopol på terminering av anrop til sine kunder. Prinsippet om at den som ringer betaler for samtalen (*Calling Party Pays*), gjør at terminerende tilbyder i utgangspunktet har insentiver og mulighet til å sette en høy termineringspris. Dette har historisk også vært tilfellet både for anrop til mobilnummer og geografiske nummer. På bakgrunn av denne monopolsituasjonen har tilbydere av terminering i fastnett og mobilnett de siste 10-15 årene vært utpekt av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet som tilbydere med sterk markedsstilling og vært underlagt prisregulering. Som et resultat av reguleringen er termineringsprisene i både fastnett og mobilnett i dag betydelig lavere enn tidligere. Alle tilbydere av terminering i fastnett er i dag underlagt en maksimalpris på 0,6 øre pr. minutt (eks. mva.), og alle tilbyderne har fastsatt priser identisk med dette pristaket. På samme måte er alle tilbydere av terminering i mobilnett i dag underlagt en maksimalpris på 4,3 øre per minutt (eks. mva.) fra 1. januar 2019, og alle mobiltilbyderne har fastsatt priser identisk med dette pristaket.

Terminering av anrop til spesialnummer har ikke vært underlagt regulering på samme måte som terminering i fastnett og mobilnett. Dette har resultert i at termineringsprisene for anrop til spesialnummer i stor grad har vært uendret de siste 10–15 årene. Historisk sett var prisene for terminering til spesialnummer noe høyere enn terminering i fastnett og vesentlig lavere enn terminering i mobilnett.

Siden prisene for terminering til spesialnummer har vært uendret i mange år, koster slik terminering i dag betydelig mer enn terminering til geografiske nummer i fastnett og terminering i mobilnett. I henhold til Telenors prislister (per 1. februar 2019²) koster terminering til 5-sifrede nummer og til 815-serien³ i dag 37,9 øre (eks. mva.) per samtale og 24 øre per minutt (eks. mva.). Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har fått bekreftet at prisene var de samme i 2005, og antagelig hadde de vært uendret også i en del år før dette. Dette innebærer at dagens pris for terminering til 5-sifrede nummer og 815-serien av en samtale på 2-3 minutter er ca. 60-70 ganger høyere enn terminering av en tilsvarende samtale i fastnett og ca. 8-10 ganger høyere enn terminering i mobilnett.

Departementet antar at høye termineringspriser for spesialnummer har gitt muligheter til å tilby ekstra funksjonalitet, for eksempel kø-funksjoner og ruting basert på innringers posisjon og/eller tid på døgnet. Samtidig anses denne typen funksjonalitet å være mulig å implementere også i tilknytning til anrop til geografiske nummer og mobilnummer. Mange næringsdrivende har også gått over til å bruke slike ordinære nummer for sin kundeservice i etterkant av Forbrukertilsynets håndhevelse av forbudet i markedsføringsloven § 11, som medfører at næringsdrivende ikke kan henvise forbrukere til kostbare spesialnummer når de skal kontakte kundeservice.

En regulering av sluttbrukerpriser og grossistpriser for terminering til spesialnummer vil stimulere til en verdikjede hvor det er mottaker av anrop til spesialnummer som betaler for tjenestene og funksjoner på terminerende side. I dag er det slik at innringer via høye samtrafikkpriser indirekte betaler for tjenestene som implementeres av terminerende tilbyder. Grossistprisen gjelder i dag per nummerkategori og uavhengig av omfanget av tjenester og funksjoner som er implementert på terminerende side. I tillegg betaler mottaker av anropene for abonnementet på spesialnummeret. Abonnementavtalen kan også omfatte tjenester og funksjoner for termineringen. Departementet mener at det for ordinære anrop ikke bør være innringer som skal betale for de funksjoner mottaker velger å legge på innkommende samtaler.

Departementet har vurdert om det vil være tilstrekkelig å overlate det til kommersielle forhand-

² <https://www.telenorwholesale.no/produkter/samtrafikk/>

³ Med unntak av 815-1, som benyttes for oppringt internett, hvor oppstartsprisen er 34 øre og minuttprisen er 41,1 øre.

linger i markedet for å oppnå reduksjon av termineringsprisene for spesialnummer på grossistnivå. De fleste tilbyderne av terminering til spesialnummer er også tilbydere av ordinære fasttelefon- og/eller mobiltelefon-tjenester og bør derfor ha en viss egeninteresse i at prisene for terminering til spesialnummer reduseres, ettersom de selv vil bli omfattet av en prisregulering på sluttbrukernivå. Det er imidlertid også tilbydere som tilbyr tjenester via spesialnummer uten at de er tilbydere i sluttbrukermarkedene for fasttelefon eller mobiltelefon-tjenester. Disse tilbyderne vil i utgangspunktet kunne ha en interesse i å opprettholde høye termineringspriser for spesialnummer. Det er også historisk sett betydelig usikkerhet knyttet til om markedet vil innrette seg på grossistnivå, dersom en regulering kun skulle gjelde på sluttbrukernivå. I lys av de historisk høye prisene, samt risikoen for at det etableres prisklemmer for konkurrerende tilbydere dersom sluttbrukerprisen reduseres uten at grossistprisen reguleres, foreslår departementet derfor en regulering av termineringsprisene for spesialnummer på grossistnivå.

3.2.3 Symmetrisk eller asymmetrisk grossistprisregulering

For å hindre at det etableres prisklemmer for konkurrerende tilbydere, som følge av regulering av sluttbrukerpriser uten at grossistprisene samtidig reduseres, foreslo departementet i høringen også hjemmel til å fastsette symmetrisk regulering av termineringsprisene for spesialnummer i forskrift. Med symmetrisk regulering menes lik regulering av alle aktørene i markedet.

Departementet viste i høringen til at det foreligger to muligheter for regulering av grossistprisene. Den ene muligheten er å vurdere om én eller flere tilbydere av terminering til spesialnummer er å anse som tilbyder med sterk markedsstilling i et mulig marked for terminering til spesialnummer. Dette vil i så fall kunne gi grunnlag for å pålegge særskilte forpliktelser, jf. ekomloven § 3-4, herunder også asymmetrisk prisregulering, jf. ekomloven § 4-9. Asymmetrisk regulering innebærer i denne sammenheng at de regulerte tilbyderne reguleres forskjellig, for eksempel ved at en eventuell maksimalprisregulering ikke er like streng for alle de regulerte tilbyderne (pristakene settes til forskjellig nivå). I gjeldende markedsvedtak for terminering i fast- og mobilnett er alle tilbydere som kontrollerer terminering utpekt som tilbydere med sterk markedsstilling, dette fordi alle tilbydere har monopol på terminering av samtaler

til eget nett. I praksis vil en analyse av markedene for terminering til spesialnummer kunne medføre at alle tilbydere ble utpekt som tilbydere med sterk markedsstilling. En utfordring med en slik regulering er at den er relativt tidkrevende å få på plass. I dette tilfelle ville det vært nødvendig at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet definerte et avvikende marked i tråd med kriteriene i punkt 2 i anbefalingen fra EFTA Surveillance Authority (ESA)⁴.

Den andre muligheten er å benytte såkalt symmetrisk prisregulering av grossistpriser, det vil si regulering som gjelder for alle tilbydere uten forutgående markedsanalyser og individuelle vedtak. I BERECs rapport om Special Rate Services (SRS) fra 2012 (BoR (12) 55) vises det til at fordelene ved symmetriske alternativer er at de er egnet til å adressere strukturelle problemer som ikke forsvinner over tid og som omfatter en rekke aktører. Rapporten identifiserer fire mulige typer symmetrisk regulering i ekompakken⁵; henholdsvis i artikkel 5 i Tilgangsdirektivet, artikkel 6 og annek C i Autorisasjonsdirektivet, artikkel 21 og artikkel 28 i USO-direktivet. Rapporten tilkjenner at det er få eksempler på gjennomføring av slik regulering, og at det derfor kan være utfordringer med den rettslige fortolkningen av de symmetriske instrumentene.

Departementet viser til at blant annet Nederland har regulert grossistpriser til spesialnummer etter USO-direktivet artikkel 28 uten forutgående markedsanalyse og utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling, noe EU-domstolen aksepterte i sak C-85/14. Domstolen viste til at tilgangsutfordringer til stedsuavhengige nummer ikke bare gjaldt tekniske tilgangshindringer, men også økonomiske hindringer, og at prisregulering på grossistnivå kunne illegges såfremt det var nødvendig og forholdsmessig.

⁴ EFTA Surveillance Authority Guidelines of 14 July 2004 on market analysis and the assessment of significant market power under the regulatory framework for electronic communications networks and services referred to in Annex XI of the Agreement on the European Economic Area.

⁵ Ekompakken består av fem EU-rettsakter som er inntatt i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett gjennom ekomloven og forskrift; Direktiv 2002/21/EF om et felles regulatorisk rammeverk for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester (rammedirektivet), direktiv 2002/19/EF om tilgang til og samtrafikk mellom elektroniske kommunikasjonsnett og tilhørende fasiliteter (tilgangsdirektivet), direktiv 2002/20/EF om tillatelser til elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester (tillatelsesdirektivet), direktiv 2002/22/EF om universelle tjenester og brukerrettigheter (USO-direktivet) og direktiv 2002/58/EF om kommunikasjonsvern (kommunikasjonsverndirektivet).

Departementet mener at Autorisasjonsdirektivet artikkel 6 og anneks C åpner for prisregulering, både på grossistnivå og sluttbrukernivå, innenfor konkrete nummerserier.

Departementet la i høringen vekt på at det i dette tilfellet foreligger strukturelle problemer (vedvarende svært høye sluttbruker- og termineringspriser for spesialnummer), som ikke anses å forsvinne over tid (historisk sett har prisnivået ikke blitt redusert uten regulering), og som omfatter en rekke tilbydere. Dette taler etter departementets syn for en symmetrisk regulering av grossistprisene. Samtidig vil en slik regulering sikre pristransparens og forutsigbarhet for alle aktører i markedet, og forhindre at det etableres prisklemmer for mindre aktører. Departementet foreslo derfor at dersom sluttbrukerprisene reguleres (reduseres), må også grossistprisene reguleres slik at det ikke etableres prisklemmer for tilbyderne i markedet. Dette foreslås gjort i forskrift.

3.3 Høringsinstansenes syn – sluttbrukerprisregulering

Departementet mottok flere merknader til forslaget om regulering av sluttbruker- og grossistpriser for anrop til spesialnummer i den første høringen. Departementet behandler i det følgende høringsinnspillene til henholdsvis sluttbrukerprisregulering i kapittel 3.3 og 3.4, og til grossistprisregulering i kapittel 3.5 og 3.6.

Fjordkraft, Forbrukerrådet, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Ice, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Politiets IKT-tjenester gir i sine høringsinnspill støtte til departementets forslag. Flere av høringsinstansene gir sitt syn på mulige forbedringer. Nedenfor gjengis hovedinnholdet i høringsinnspillene.

Statens vegvesen mener det bør vurderes om takstene ikke skal legges høyere enn ordinære takster for fasttelefoni.

Politidirektoratet ønsker i utgangspunktet at anrop til 5-sifret nummer 02800 skal være helt kostnadsfritt (på linje med forslaget angående 800-nummer), men støtter subsidiært «nye klare takstprinsipper (...) og at maksimalpris settes lik kost for landmobile tjenester». Direktoratet (sammen med *Politiets IKT-tjenester*) mener også at det må spesifiseres at såkalt reversert taksering ikke er riktig måte å oppfylle de foreslåtte takstprinsippene på. Politidirektoratet bemerker videre at 02800 (Politiets tipstelefon) og 11X-nødnumrene må kunne nås fra utlandet og at takstprinsippene også må gjelde da.

Helsedirektoratet støtter de fremlagte forslagene om å sette maksimalpriser på både sluttbruker- og grossistnivå, og bemerker at endringene støtter prinsippet om at pasientene i den offentlige helsetjenesten ikke skal pålegges egenbetaling som ikke er hjemlet i lov eller forskrift. Støtte til regulering av sluttbrukerpriser på 5-sifrede nummer gis også av *Helsetjenestens driftsorganisasjon*, som er av den oppfatning at disse prisene bør kunne reguleres til grossistpriser.

EL og IT Forbundet støtter regulering av maksimalprisene, og påpeker at reguleringen må gjennomføres symmetrisk både på grossist- og sluttbrukerpriser.

Forbrukertilsynet har hatt et pågående tilsyn for å sikre at markedsføringsloven § 11 tredje ledd overholdes av næringsdrivende med norske forbrukerkunder. Deres tilsynsarbeid har medført at et stort antall selskaper har måttet endre telefonnummer. Dette arbeidet har løst et viktig forbrukerproblem, nemlig at høye kostnader for å komme i kontakt med den næringsdrivende etter avtaleinngåelse, kan holde forbrukerne fra å gjøre sine rettigheter gjeldende i forbindelse med for eksempel en reklamasjon eller en klage. Men det offentliges bruk av dyre spesialnummer er også et viktig forbrukerproblem, og dette får man ikke endret med hjemmel i markedsføringsloven. Forbrukertilsynet peker på at en konsekvens av forslaget kan bli at tilbyderne øker øvrige priser for å kompensere for inntektstapet. Det må antas at konkurransen vil bidra til at en eventuell prisøkning blir marginal, og etter tilsynets syn er det uansett bedre at dette fordeles jevnt på kundemassen. Forbrukertilsynet er meget positive til at departementet foreslår å regulere prisene til spesialnummer, og støtter høringsforslaget.

Telenor er uenig i den foreslåtte reguleringen, og mener det er et veldig strengt inngrep mot et forholdsvis lite problem. Telenor kan ikke se at alternativer og konsekvenser er tilstrekkelig vurdert, og stiller spørsmål ved på hvilket grunnlag departementet har konkludert med at priser til spesialnummer er «uforholdsmessige høye». Telenor mener det ligger implisitt i den foreslåtte reguleringen at alle priser utover en fastpris vil være å anse som overpris som sluttbrukerne har behov for beskyttelse mot, og at standard samtalepris skal være «gratis». Når tilbydere lager abonnement hvor et bestemt volum av minutter og annen bruk inkluderes, mot at sluttbruker betaler en fast, månedlig abonnementsavgift, er ikke minuttene «gratis»; tilbyder har valgt å prise i form av en pakkepris fordi pakkeløsninger ansees som attraktivt i markedet.

Det påpekes videre at departementet har tatt utgangspunkt i behovet for å redusere sluttbrukerprisene, og deretter begrunnet behovet for regulering av grossistpriser. Telenor mener dette er feil rekkefølge, og at departementet først burde vurdert behovet for grossistprisregulering. Telenor mener at aktørene bør stå fritt til å prise enkelte tjenester med høy margin mot å tilby andre tjenester til lavere margin, uten at myndighetene griper inn og pålegger reduserte priser der det er en margin. Selskapet påpeker videre at høye priser til spesialnummer har gjort det mulig for noen aktører å konkurrere ved å tilby lave priser på andre typer trafikk. Telenor bemerker også at det i høringsnotatet verken er begrunnet eller dokumentert hvorfor en fast pris skulle være den «eneste lovlige» prismodellen, eller den prismodellen som er til det beste for sluttbrukerne.

Det vises til at en potensiell konsekvens av sluttbrukerprisregulering er at månedsprisen for fastprisabonnement vil øke, og dette vil ifølge Telenor innebære at sluttbrukere som sjelden ringer spesialnummer vil «subsidiere» sluttbrukere som ringer slike nummer ofte. Telenor stiller spørsmål ved om dette er i tråd med ekomlovens formål om å sikre brukere rimelige ekomtjenester. Etter Telenors syn sikres de beste tilbud til alle sluttbrukere ved å tillate fri konkurranse mellom tilbydere uten prisregulering på enkeltelementer.

Telia mener forslaget om regulering av sluttbrukerprisene går for langt. Selskapet mener den foreslåtte endringen av ekomloven § 7-1 utvider hjemmelsgrunnlaget vesentlig mer enn hva som er nødvendig for å gjennomføre den foreslåtte sluttbrukerprisreguleringen i nummerforskriften. Telia mener også at situasjonen med høye sluttbrukerpriser for anrop til spesialnummer burde løses på annet vis, og mener grossistprisregulering vil være tilstrekkelig, eventuelt at det også settes en makspris på anrop til spesialnummer. Selskapet mener at en sluttbrukerprisregulering som innebærer at sluttbrukere med «fri bruk» i sine abonnement ikke får noen ekstrakostnad ved anrop til spesialnummer slår uheldig ut, ved at tilbydere vil gå i minus når man regner med grossistprisen.

Dersom det likevel foreslås prisregulering av anrop til spesialnummer, ber Telia om at hjemmelsgrunnlaget i ekomloven snevres inn og begrenses til den situasjon høringsnotatet omtaler. Telia mener det finnes mindre inngripende alternativer, herunder at grossistprisregulering til nivået på terminerende tilbyders termineringspriser (prisen for avslutning av anrop) vil være til-

strekkelig. En grossistprisregulering i form av regulert terminering vil ifølge selskapet i mindre grad gripe inn i markedsmekanismene, og kunne stimulere markedet til selv å redusere sluttbrukerprisene gjennom å la markedskreftene virke. Telia mener en regulering begrenset til grossistnivået vil være mer i tråd med gjeldende reguleringsregime fra EU, enn en direkte regulering av sluttbrukerprisene.

3.4 Departementets vurdering – sluttbrukerprisregulering

Departementet er enig med Telenor i at det normale utgangspunktet ville vært å vurdere grossistprisregulering. I dette tilfelle er imidlertid sluttbrukerprisene allerede indirekte regulert når det gjelder anrop fra forbrukere til næringsdrivende. Det vises til avklaringen fra EU-domstolen rundt forståelsen av begrepet «grunntakst» i markedsføringsloven, som i realiteten medførte at spesialnumrene – på grunn av tilbydernes høye sluttbrukerpriser – ikke lenger kunne anvendes til et av sine hovedformål (kundeservice). En regulering av grossistprisene alene vil ikke garantere et lavt nok prisnivå på sluttbrukersiden til at disse vil oppfylle vilkårene for å anses som «grunntakst». Departementet mener derfor at det ikke er tilstrekkelig med kun grossistprisregulering slik Telenor og Telia hevder i sine høringsinnspill. Departementet er heller ikke enig i at den foreslåtte reguleringen går for langt i forhold til situasjonen som skal løses, slik Telenor og Telia gir uttrykk for. Departementet viser til at det er foretatt en vurdering av alternativer for, og konsekvenser av, den foreslåtte reguleringen. Det vises til kapittel 3.2 hvor det redegjøres nærmere for vurderingene som er foretatt. Departementet mener på bakgrunn av dette at en direkte sluttbrukerprisregulering i dette tilfellet ikke er mer inngripende enn hva som er nødvendig og forholdsmessig.

Telenor påpeker at en sluttbrukerprisregulering kan medføre at prisene for fastprisabonnement vil øke, og at dette vil innebære en subsidiering fra dem som ringer lite til spesialnummer til dem som ringer mye. Departementet er innforstått med at sluttbrukerprisregulering på samtaler til spesialnummer kan medføre at noen tilbydere vil kompensere for inntektsreduksjonen ved å øke den månedlige avgiften på fastprisabonnement, slik som blant annet Forbrukertilsynet, Telenor og Telia nevner. Som Telenor påpeker har imidlertid også høye sluttbrukerpriser for samtaler til

spesialnummer gjort det mulig å tilby lave priser på annen trafikk. Dette må dermed også forstås som en subsidiering, men da motsatt vei; fra dem som ringer mye til spesialnummer til dem som ringer lite. Departementet mener at en regulering av sluttbrukerpriser og grossistpriser for terminering vil stimulere til en verdikjede hvor det er mottaker av anrop til spesialnummer som betaler for de funksjoner som mottaker velger å legge på innkommende samtaler, og at subsidiering mellom ulike brukergrupper dermed vil minimeres.

Departementet er innforstått med at anrop som er en del av fastprisabonnement ikke er «gratis», og at en månedlig fastpris bare er en annen måte å fakturere sluttbrukerne for bruken i stedet for minuttaksering. Når mer telefonbruk må inkluderes i fastprispakken som følge av sluttbrukerprisreguleringen vil dette kunne medføre en generell prisøkning. Departementet understreker imidlertid at det ikke er slik at målet med den foreslåtte reguleringen kun er lavest mulig pris for sluttbrukerne; målet er et generelt rimelig prisnivå, samtidig som at sluttbrukerne skal ha en god forutberegnelighet for sine telefonutgifter. Det er også slik at det er større priskonkurranse på fastprisabonnement enn for anrop til spesialnummer. Departementet vurderer det slik at konkurransen over tid vil redusere eventuelle prisøkninger på fastprisabonnement. Da *Roam Like at Home* i sin tid ble innført ble det av de fleste tilbydere gjort endringer i abonnementsporteføljene (noe økt pris eller endret datamengde), men i flere tilfeller er imidlertid prisene i ettertid redusert eller datamengden økt.

Departementet er uenig i Telenors fremstilling av at høye sluttbrukerpriser for anrop til spesialnummer er et lite problem. Det vises blant annet til kapittel 2.1 hvor det fremgår at disse nummerressursene har samfunnsnyttige formål som Politiets tipstelefon. Når det gjelder grunnlaget for departementets vurdering av at prisen for anrop til spesialnummer er uforholdsmessig høye, viser departementet til at det er godt dokumentert at brukerne (både innringere og innehavere) anser sluttbrukerprisene for anrop til spesialnummer som høye og oppfatter dette som et problem, jf. kapittel 2.1.

Departementet har merket seg at Telenor legger til grunn at forslaget til sluttbrukerprisregulering innebærer at «fastprismodellen» vil være den eneste lovlige prismodellen. Departementet understreker at dette ikke er tilfellet. Tilbyderne vil fremdeles stå fritt når det gjelder hvordan de velger å fakturere sine kunder – den eneste begrensningen som settes på sluttbrukernivå vil

bli at det ikke kan tas mer betalt for anrop til spesialnummer enn anrop til mobiltelefon.

Departementet har vurdert Telias anførsel om at den foreslåtte endringen i ekomloven § 7-1 er for vid og bør begrenses til den situasjonen høringsnotatet omtaler, og er enig i at det er behov for å presisere ordlyden noe. Begrepet spesialnummer er imidlertid allerede tatt i bruk i nummerforskriften, men da med et snevrere innhold enn det departementet har foreslått å regulere. For å imøtekomme behovet for forutberegnelighet foreslår departementet en ordlydsendring i § 7-1 fjerde ledd for å synliggjøre at prisreguleringen etter denne bestemmelsen ikke er ment å gjelde for alle nummer. I tillegg foreslås det ytterligere presisering i merknaden til bestemmelsen.

Statens vegvesen mener det bør vurderes å legge det foreslåtte takstprinsippet på nivå med pris for anrop til fasttelefon (geografiske nummer) i stedet for mobiltelefon. Politidirektoratet mener primært at anrop til Politiets tipstelefon 02800 burde være kostnadsfritt på linje med den foreslåtte reguleringen for 800-nummer. Departementet mener alle 5-sifrede nummer bør reguleres likt, og viser til at med dagens store utbredelse av fastprisabonnement (tilnærmet ubegrenset samtale tid for en fast månedspris) vil anrop til 02800 og andre 5-sifrede nummer med den foreslåtte reguleringen for de fleste sluttbrukere uansett ikke medføre noen ekstrakostnader. Departementet vektlegger også at bruken av fasttelefon lenge har vært på vei ned, og at de fleste nå benytter mobiltelefon. Dette er bakgrunnen for at departementet har foreslått å knytte takstene for anrop til spesialnummer til takstene for anrop til mobilnummer. Nærmere regler for takseringen av spesialnummer vil bli foretatt i forskrift.

Politidirektoratet mener at de foreslåtte takstprinsippene må gjelde også ved anrop fra utlandet. For reiser innen EØS-området vil prinsippet om *Roam Like at Home* gjøre seg gjeldende, slik at norske sluttbrukere skal betale samme pris for å ringe et norsk spesialnummer som om de var i Norge, ev. kunne bruke sin fastprispakke til å ringe norske spesialnummer. Når det gjelder anrop fra norske sluttbrukere på reise andre steder i verden, er dette et spørsmål som ikke er vurdert i forbindelse med høringen om sluttbrukerprisregulering. Departementet mener at prisreguleringen i utgangspunktet kun skal gjelde nasjonale anrop og i tilfeller som faller inn under EUs regelverk for internasjonal gjesting. Departementet er klar over at anrop fra utlandet til spesialnummer, som for eksempel 5-sifrede nummer, fra noen

land kan være problematisk på grunn av format, pris og fordi noen utenlandske tilbydere ikke har åpnet for trafikk til disse numrene. Prisreguleringen vil kunne bidra til å øke tilgjengeligheten til norske spesialnummer fra utlandet.

Departementet viser for øvrig til at prisregulering som virkemiddel fremstår som egnet for å oppnå lavere og mer transparente priser og en bedre utnyttelse av nummerressursen. Departementet mener at forslaget om å redusere sluttbrukerprisene for anrop til spesialnummer er forholdsmessig og nødvendig for å oppnå lavere priser.

3.5 Høringsinstansenes syn – grossistprisregulering

Enkelte av høringsinstansene har konkrete kommentarer til reguleringen av grossistpriser, mens andre høringsinstanser, herunder *Forbrukertilsynet*, *Forbrukerrådet*, *Helsedirektoratet*, *Nasjonal kommunikasjonsmyndighet*, *Politiet*, *Statens vegvesen* og *Ice* støtter de fremlagte forslagene om prisregulering både på sluttbruker- og grossistnivå.

Puzzel er tilbyder av intelligente netjtjenester (IN-tjenester)⁶. Selskapet beskriver sin tjeneste i høringsinnspillet slik:

«Puzzel yter IN-tjenester til ulike næringsdrivende som har et stort antall innkommende anrop (heretter «kunder»). Kundene er tilknyttet de ulike operatørens nett. Puzzel må derfor betale termineringsavgift til den operatøren kunden er tilsluttet. Som regel må også Puzzel kjøpe transitt fra sitt nett frem til noden for terminering. Dersom det innføres regulering der Puzzels grossistpris for terminering settes lik alminnelig termineringspris, vil Puzzel som den klare hovedregel utsettes for en prisklemme og måtte betale mer for å bringe samtaler frem til kundene enn hva Puzzel mottar i grossistinntekter. Dersom kunden er tilsluttet et mobilnett, vil Puzzel, i motsetning til andre ekomaktører, aldri kunne generere et overskudd på trafikken og alltid ha underskudd dersom Puzzel må kjøpe transitt-tjeneste.»

Puzzel støtter departementets mål med forslaget, men er kritisk til valg av reguleringsform og konklusjoner, dette gjelder særlig følgende: innføring av prisklemme for IN-aktørene gjennom grossistprisregulering, fastsettelse av grossistpris uten samtidig fastsettelse av sluttbrukerpris, og innføring av ekomregulering på tvers av etablert metodikk. *Puzzel* viser blant annet til at etter prinsippet om *Calling Party Pays*, så vil det alltid være slik at det er anropende og ikke mottakende aktør som betaler, og mener det ikke er tilstrekkelig utredet hvilke konsekvenser det har å bryte med dette grunnleggende prinsippet på enkelte nummererier. Til dette kommer at kontrakter i industrien typisk har en varighet på minst tre år. *Puzzel* kan derfor uansett ikke snu seg rundt og få det underskuddet som oppstår ved den foreslåtte reguleringen dekket av sine kunder.

Videre er *Puzzel* negativ til å innføre symmetrisk regulering av grossistpriser på anrop til spesialnummer uten forutgående markedsanalyse og spesifikk vurdering av virkemidler ut i fra det rammeverket som ellers gjelder innen ekomsektoren. Av inntektsbortfallet på ca. MNOK 100 som departementet har beregnet, opplyser *Puzzel* at en betydelig andel faller på *Puzzel* alene. Reguleringen bør derfor skille mellom IN-aktører uten egne sluttbrukere, og IN-aktører som er operatører med egne sluttbrukere.

Dersom det likevel innføres en symmetrisk regulering av grossistpris for terminering av spesialnummer, må denne fases inn over tid, slik at *Puzzel* kan ha anledning til å inngå nye avtaler når de allerede inngåtte avtalene løper ut. Symmetrisk nedregulering av prisene må derfor etter selskapets oppfatning ikke innføres før tidligst tre år etter at nye regler er vedtatt.

Puzzel mener at problemet med høye sluttbrukerpriser for samtaler til spesialnummer må løses der det oppstår, altså på sluttbrukerprisene. Prisen på grossistterminering har ifølge selskapet ikke vært ansett som et problem, men skal nå reguleres utelukkende for å legge til rette for at de aktører som har tatt overpris i sluttbrukermarkedet ikke selv skal utsettes for en prisklemme. Problemet med sluttbrukerprisene kan ifølge *Puzzel* løses med andre virkemidler: plikt til å innlemme spesialnummer i faste prisplaner; innføring av makspris på spesialnummer etter mønster av den finske reguleringen; og inkludere prisinformasjon om anrop til spesialnummer inn i Nasjonal kommunikasjonsmyndighets godkjente priskalkulator-tjenester.

For øvrig bemerker *Puzzel* at dersom kostnadene for å løse tilbydernes overprising ender opp

⁶ IN-tjenester kan beskrives som blant annet spesialiserte og verdiløkende funksjoner på avslutning av et anrop, typisk i løsninger for kundesentre. Tjenester som inngår kan være ruting av samtalen basert på brukers posisjon, kø-styring, stemmestyring mv.

hos Puzzels kunder på spesialnummer, så må den prisen Nasjonal kommunikasjonsmyndighet tar for slike nummer reduseres vesentlig. Dette bør også reflekteres i vurdering av administrative konsekvenser av den foreslåtte reguleringen.

Telenor savner en grundigere analyse av hvilke konsekvenser den foreslåtte endringen vil få for ulike aktører i markedet. *Telenor* viser til at den vil ha større konsekvenser for aktører som tilbyr tjenester via spesialnummer uten at de samtidig er tilbydere i sluttbrukermarkedene for fasttelefon eller mobiltelefon tjenester, enn for totalleverandører av elektronisk kommunikasjon.

Telenor er enig i prinsippet om at grossistprisene må være symmetriske. Dette er ifølge *Telenor* spesielt viktig dersom sluttbrukerpriser reguleres. Når sluttbrukerprisen i tillegg skal settes til 0 (slik selskapet fremstiller departementets forslag), vil en asymmetrisk samtrafikkpris kunne lede til meget alvorlig arbitrasje ved at en aktør setter en uforholdsmessig høy grossistpris. *Telenor* mener at å følge prisutviklingen for mobilterminering er et nærliggende valg.

Telia mener departementets forslag til prisregulering går for langt og er for inngripende, og at man her, som ellers, må utrede situasjonen for deretter å velge den minst inngripende reguleringsformen. *Telia* mener som nevnt ovenfor at en eventuell regulering bør begrenses til grossistnivået.

Fjordkraft støtter forslaget om prisregulering til spesialnummer, og fremhever viktigheten av at grossistprisene reguleres for å hindre at aktører med sterk markedsstilling setter tilgangskjøper i prisklemme.

El og IT Forbundet støtter forslaget om regulering av grossistpriser og viser til at termineringsprisen har ligget fast nominelt i mange år, mens termineringsprisen på fast og mobil ellers har gått ned. Dagens prising fører til at disse numrene priser seg ut av markedet, noe som ikke er hensiktsmessig. *El og IT Forbundet* har imidlertid innspill til prisreguleringen som foreslås i forskrift.

3.6 Departementets vurdering – grossistprisregulering

Puzzel er negativ til innføring av symmetrisk grossistprisregulering for anrop til spesialnummer, og mener at en eventuell regulering bør skille mellom IN-aktører med og uten egne sluttbrukere. Etter selskapets syn er det tilstrekkelig med sluttbrukerprisregulering. Departementet er uenig i dette, og mener det er behov for lovhjemmel for å

kunne regulere grossistpriser i tillegg til hjemmel til å regulere sluttbrukerpriser. Dette får støtte fra flere høringsinstanser. Selv om fravær av konkurranse og høye marginer i sluttbrukerleddet er hovedårsaken til at departementet mener det er behov for regulatoriske inngrep, er også høye grossistpriser et sentralt element. Grossistpriser for anrop til spesialnummer har ligget uendret på et høyt nivå de siste 10-15 årene, og har ikke fulgt den generelle fallende prisutviklingen i ekomarkedet. Når prisen for terminering av spesialnummer er flere ganger så høy som prisen for terminering til ordinære mobilnummer, er dette en viktig årsak til at ikke samtaler til spesialnummer per i dag inngår i såkalte fastprisabonnement. Departementet mener det uendrede prisnivået for denne type trafikk underbygger behovet for regulering, og viser til at det kan oppstå prisklemmer dersom sluttbrukerprisen reguleres uten at grossistprisen også reguleres.

Departementet er videre uenig med *Puzzel* i at regulering av termineringspriser for samtaler til spesialnummer innebærer et brudd med prinsippet om *Calling Party Pays*. *Calling Party Pays* gir angivelse på at det er innringer som betaler for anropet, men betyr ikke at innringer skal betale for ekstrasfunksjoner som mottaker velger å ha på sin side, og som innringer ikke har innflytelse over. I likhet med de tradisjonelle regulerte termineringsmarkedene er også terminering til spesialnummer monopolmarkeder, hvor prinsippet om *Calling Party Pays* medfører at tilbyder har mulighet og insentiv til å sette høye termineringspriser. Forslaget åpner for en adgang til å regulere termineringsprisen til spesialnummer i likhet med termineringsprisene til tradisjonelle fast- og mobilnummer. Symmetrisk regulering av termineringspriser har vært praksis i de ordinære termineringsmarkedene i flere år, til tross for ulikheter mellom tilbyderne (små og store infrastruktoreiere og MVNOer⁷).

Departementet er klar over at forslaget vil ha ulik virkning for ulike aktører, og trolig føre til størst inntektsreduksjon for IN-aktører. Disse aktørene er ikke tilbydere i sluttbrukermarkedene for fasttelefon eller mobiltelefon tjenester, og en reduksjon i termineringspris for anrop til spesialnummer vil innebære en ren inntektsreduksjon for slike aktører. Den foreslåtte reguleringen vil medføre en endring i verdikjeden og betalingsstrømmen for tjenester knyttet til spesialnummer,

⁷ MVNO står for mobile virtuelle nettverksoperatører, det vil si tilbydere som ikke har tilgang til egne frekvenser, men kan ha større eller mindre grad av egen infrastruktur.

og medføre at den ene av to inntektskilder avvikles for enkelte terminerende IN-aktører. Dette er aktører som per i dag har inntekter både fra innringer- og mottakersiden av et anrop. Forslaget legger opp til at disse aktørene må hente sine inntekter fra egne kunder, altså mottakersiden.

Forbrukertilsynets avklaring i 2017 har ført til en gradvis reduksjon i bruken av spesialnummer og dermed inntektsgrunnlaget til IN-aktører. For eksempel er 327 av de 5-sifrede numrene tilbakelevert siden juli 2017. Dette tilsvarer en reduksjon i antall 5-sifrede nummer som er i bruk på ca. 30 prosent. Tall fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet viser at i 2018 ble kun elleve 5-sifrede nummer tildelt, mens 133 ble tilbakelevert. Uten regulering mener departementet at denne trenden vil fortsette, og dermed også reduksjonen i inntektsgrunnlaget for IN-aktører. Dette innebærer at IN-aktørene vil måtte foreta strukturerendringer uavhengig av forslaget.

Puzzel har som alternativt reguleringsgrep foreslått innføring av maksimalpris på spesialnummer etter mønster av den finske reguleringen, samt å inkludere prisinformasjon om anrop til spesialnummer inn i Nasjonal kommunikasjonsmyndighets godkjente priskalkulator tjenester. Departementet viser til at innføring av maksimalpris etter mønster av den finske reguleringen vil gi priser som er over grunntakst, slik at numrene ikke kan brukes for kontakt mellom næringsdrivende og deres kunder. Departementet mener derfor at dette forslaget ikke vil løse problemet. Departementet kan heller ikke se at en prissammenligningstjeneste vil gi tilstrekkelig effekt. Det vises til at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ved flere anledninger har informert i media om prisnivået både generelt og mer direkte ved å opplyse om de dyreste abonnementene. Tidligere var prisene opplyst på myndighetens prisopplysningstjeneste telepriser.no. Slike initiativ har ikke gitt lavere sluttbrukerpriser.

Departementet mener forslaget til prisregulering på sikt vil kunne øke bruken av spesialnummer. Dette kan være mer positivt for IN-aktører enn alternativet, dvs. at numrene ikke kan benyttes til kundeservice.

Til Puzzels syn om at det er problematisk at loven ikke gir noen konkret anvisning på hva anrop til spesialnummer skal koste, og at forslaget til forskriftsfastsetting heller ikke gir et entydig svar, bemerker departementet at lovforslaget vil gi nødvendig hjemmel for å kunne sette forutsigbare rammer i forskrift.

Når det gjelder Puzzel sitt innspill om overgangsperiode for innføring av grossistprisregulering, viser departementet til at det har vært kjent i markedet i flere år at myndigheten har arbeidet aktivt for å få gjort noe med det kunstig høye prisnivået for anrop til spesialnummer. Markedsaktørene har i lys av dette hatt en viss anledning til å gjøre risikoavveininger, og ta nødvendige forbehold ved inngåelse av langsiktige avtaler. Departementet legger ikke opp til en overgangsperiode, fordi det som nevnt over vil kunne medføre prisklemmer for tilbyderne i markedet dersom det innføres sluttbrukerprisregulering uten også å innføre grossistprisregulering.

Til Telenors etterlysning av en analyse av hvilke konsekvenser den foreslåtte reguleringen vil ha for ulike aktører i markedet vises det til kapittel 7.1.

Departementet merker seg at Telia mener prisreguleringen går for langt, og at en eventuell regulering bør begrenses til grossistnivået. Departementet er uenig i dette, og mener at både sluttbruker- og grossistprisregulering er nødvendig og forholdsmessig slik det allerede er redegjort for.

Når det gjelder Fjordkraft sitt innspill, viser departementet til at forslaget om å regulere grossistprisene gjelder spesifikke nummerserier og ikke tilgangspriser som reguleres med hjemmel i ekomloven kapittel 3 og 4.

4 Prisregulering av internasjonale samtaler og SMS

4.1 Gjeldende rett

Priser for internasjonale anrop og SMS, både fra fast- og mobilnett (internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester) er ikke regulert i ekomloven etter gjeldende rett.

Ekomloven § 4-10 om regulering av sluttbrukertjeneste åpner imidlertid for følgende: «*Når plikter etter §§ 4-1 til 4-9 a ikke vil være tilstrekkelig for å legge til rette for bærekraftig konkurranse, kan myndigheten pålegge tilbyder med sterk markedsstilling i sluttbrukermarkedene vilkår for tilbud av sluttbrukertjeneste. Vilkårene kan blant annet omfatte offentliggjøring, standardtilbud, ikke-diskriminering, pris- og regnskapsregulering og forbud mot urimelig koblingsavg.*» Denne bestemmelsen gjelder bare for tilbyder med sterk markedsstilling, og ikke for alle tilbydere. Videre gjelder bestemmelsen bare under de angitte vilkår, og ikke generelt.

4.2 Høringsnotatets forslag

Departementet foreslo i høringen en ny rammebestemmelse § 4-15 i ekomloven til å fastsette maksimalpriser for internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester innenfor EØS-området i forskrift. Videre ble det foreslått å innta hjemmel i ekomloven til å kunne sanksjonere brudd på maksimalprisreguleringen med overtredelsesgebyr.

Formålet med den foreslåtte maksimalprisreguleringen er å beskytte forbrukere mot urimelig høye priser for internasjonale anrop og SMS. Det nye felleseuropeiske rammeverket for elektronisk kommunikasjon, ekomkodeksen og ny BEREC-forordning, endrer TSM-forordningen, slik at det innføres en maksimalprisregulering av internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester på henholdsvis 19 € cent per minutt og 6 € cent per SMS. De nye maksimalprisene vil for EU-landene tre i kraft 15. mai 2019. Av hensyn til norske forbrukere foreslo departementet at tilsvarende maksimalpriser også skal gjelde i Norge fra samme tidspunkt, eller så nært opp til dette tidspunkt som mulig.

4.3 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene er positive til forslaget om å regulere prisene for internasjonale samtaler og SMS innenfor EØS-området, men både eRate og Fjordkraft mener at grossistprisene også må reguleres.

Fjordkraft mener at grossistprisene må reguleres for å unngå at det kun skal være opp til netteier å skape innovasjon og konkurranse på denne typen trafikk. Uten å regulere grossistprisene vil sluttbrukerne ifølge Fjordkraft være sikret vedtatte maksimalpriser fordi netteierne «*ikke er interessert i å skape noen former for konkurranse som kan redusere egne marginer*». Ved å sette grossistprisene høyt, hindres tjenesteleverandører og virtuelle mobiltildere (MVNOer) fra å utfordre maksimalprisene, og blir nødt til å følge maksimalprisene for ikke å ta store tap. Fjordkraft mener at netteierne også kan sette sluttbrukerprisene så lavt at tilgangskjøperne ikke kan følge uten å ta store tap. Dette vil slik Fjordkraft ser det være «*svært konkurransevridende i fordel netteierne, svært uheldig for konkurransen i det norske markedet og svært uheldig for det totale prisbildet for norske forbrukere*».

eRate mener at den foreslåtte reguleringen vil få uheldige konsekvenser for norske tilbydere, og at grossistnivået også må reguleres slik at ikke tjenesteleverandører/tilbydere settes i marginskvis. eRate peker på at prisene selskapet har fra Telenor til enkelte land i EU er høyere enn den foreslåtte maksimale sluttbrukerprisen. eRate mener det er stor sannsynlighet for at tilbyderne ikke vil få dekket sine kostnader med de foreslåtte pristakene på sluttbrukerpriser, jf. kapittel 4 i høringsdokumentet. Selskapet mener at uten regulering av grossistprisene så «*vil operatørene få dekket sine kostnader, mens tjenesteleverandører og MVNO'er, og tilbydere hos disse, vil bli satt i marginskvis*».

Telenor peker på at begrepet «internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester» ikke er definert i ekomloven. Selskapet viser til at hva som er omfattet av begrepet er angitt i merknaden til bestemmelsen. Siden begrepet hverken er all-

ment kjent eller har kjent meningsinnhold, mener Telenor det bør vurderes enten å innta en definisjon i ekomloven § 1-5, eller å definere begrepet direkte i bestemmelsen § 4-15.

Telia mener «*det fremstår som tilfeldig og lite fremtidsrettet å prisregulere internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester.*» Ettersom mangfoldet av tilbydere som leverer alternative tjenester over ulike plattformer og protokoller stadig øker, vil reguleringen treffe sluttkundene i stadig mindre grad. Telia mener videre den foreslåtte reguleringen gir opphav til flere problemstillinger. Uttrykket «EØS-området» er ifølge selskapet ikke entydig og må gis en mer presis avgrensning i den norske reguleringen. Dette kan gi opphav til problematiske grensedragninger, jf. ulike britiske og franske territorier.

Telia mener også at manglende grossistprisreglering mellom land i EØS-området kan være problematisk. Særlig gjelder dette knyttet til anrop til utenlandske spesialnummer og SMS hvor departementets antakelser knyttet til risikoen for marginskvis ifølge selskapet ikke vil gjøre seg gjeldende.

Justis- og beredskapsdepartementet bemerker at reguleringen av skyldkravet etter ekomloven § 10-13 fraviker løsningen etter forvaltningsloven § 46 første ledd, som fastslår at administrative sanksjoner overfor et foretak kan ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Det bør vurderes om reguleringen i ekomloven bør justeres i samsvar med forvaltningsloven § 46 og vurderingene i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 10.3.2.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet påpeker at det i forslaget til endring i ekomloven § 10-13 første ledd om overtredelsesgebyr er overflødig å innta en henvisning til ny § 4-15 i nr. 1. Den nye bestemmelsen i § 4-15 er kun en hjemmelsbestemmelse som gir myndigheten adgang til å fastsette maksimalpriser og inneholder ikke regler som kan overtres. Det er selve forskriften eller enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i § 4-15 som kan overtres.

EL og IT Forbundet viser til at departementet vurderer tvangsmulkt og overtredelsesgebyr som reaksjonsformer ved brudd på maksimalprisreguleringen, og mener det må velges en av to. EL og IT Forbundet mener «*det mest nærliggende er å gå for overtredelsesgebyr og da med mulighet til å kunne sette det slik at en kan inndra hele den uregelmessige fortjenesten. Likevel slik at en også kan ilegge gebyr når det er påvist uregelmessig fortjeneste.*» EL og IT Forbundet mener videre at henvisningen til at maksimalprisen skal ligge på et nivå som gjør at tilbyderne med all sannsynlighet

vil få dekket sine kostnader må styrkes, ettersom det europeiske prisnivået kan være av en slik størrelse at norske tilbydere ikke er sikret kostnadsdekning og en rimelig profit. EL og IT Forbundet mener at dette må sikres før det innføres en maksimalprisregulering i Norge.

4.4 Departementets vurdering

Både eRate og Fjordkraft er positive til den foreslåtte sluttbrukerprisreguleringen av internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester, men understreker samtidig behovet for også å regulere grossistprisene for disse tjenestene. Departementet har forståelse for at prisbildet for en tilbyder som kjøper tilgang fra en nettverkstilbyder, inkludert for internasjonale samtaler og SMS, ikke nødvendigvis er det samme som for tilbydere med eget nett som kjøper terminering og transitt fra utenlandske partnere. Tjenestetilbydere og MNVOer har imidlertid også mulighet til å inngå egne samtrafikkavtaler for internasjonale samtaler og dermed få tilgang til de samme regulerte termineringsprisene innen EØS som Telenor, Telia og Ice.

Som nevnt ovenfor er lovforslaget ment å gjennomføre EUs regelverk på dette punkt. EU-reguleringen (artikkel 50 i BEREC-forordningen) inneholder ingen grossistprisregulering. Det fremgår av fortalen i forordningen at pristakene er satt på et nivå godt over kostnadene for å tilby slike tjenester, for å unngå at tilbyderne settes i marginskvis. Pristakene tilsvarer videre pristakene som har vært benyttet for regulert nettgjesting (roaming). Den foreslåtte reguleringen anerkjenner likevel at det i helt spesielle tilfeller vil kunne være behov for å gjøre unntak fra regelen der tilbyder kan dokumentere marginskvis som følge av maksimalprisreguleringen og at dets nasjonale prismodell står i fare. Departementet mener en slik sikkerhetsventil i tilstrekkelig grad vil kunne ivareta de bekymringene eRate og Fjordkraft reiser, og kommer tilbake til dette i forskriften.

Priselementene for internasjonale nummerbaserte tjenester inngår, slik Fjordkraft skriver, i Nasjonal kommunikasjonsmyndighets marginskvistest. Nasjonal kommunikasjonsmyndighets vedtak i tidligere marked 15 1. juli 2016 regulerer tilgang til Telenors mobilnett for tilbydere uten eget nett eller som bygger eget nett. Telenor er i medhold av dette vedtaket underlagt en prisregulering som innebærer at Telenor ikke skal sette tilgangskjøper i marginskvis. Marginskvistesten vil sikre at tilgangskjøperne ikke blir satt i margins-

kvis på overordnet nivå. Tilgangsavtalene inneholder imidlertid en rekke ulike priselementer, og det stilles ingen nærmere krav i den gjeldende marked 15-reguleringen til enkeltstående priselementer i tilgangsavtalene. En sikkerhetsventil som nevnt over vil gi kompetanse til å avhjelpe en eventuell marginskvisituasjon.

Når det gjelder Telias merknad om manglende grossistprisregulering og faren for marginskvis for samtaler til utenlandske spesialnummer samt for SMS, viser departementet til at pristakene er satt godt over kostnadene for å tilby slike tjenester nettopp for å unngå at tilbyderne settes i en slik situasjon. Departementet legger videre til grunn at omfanget av samtaler til utenlandske spesialnummer er svært begrenset. Når det gjelder grossistprisene for internasjonale SMS, viser departementet til BERECs rapport «Termination Rate at European Level», juli 2018¹ figur 4.2 hvor det fremgår at Norge er blant landene med høyest termineringspris for SMS i EØS-området, og at den gjennomsnittlige termineringsprisen i Europa ligger godt under maksimalprisen som er satt for SMS.

Når det gjelder Telias merknad til begrepsbruken «EØS-området», viser departementet til at det følger av BEREC-forordningen artikkel 50 (4), som tilføyer artikkel 5a (6), at BEREC skal publisere retningslinjer for unntaksbestemmelsen. For å sikre konsistent implementering innenfor EØS-området, vil BERECs retningslinjer omfatte hele forordningen². Retningslinjene skal være på plass til reguleringen trer i kraft 15. mai 2019. Begrepet «EØS-området» benyttes også i EU-reguleringen av internasjonal gjesting. Av BERECs retningslinjer for internasjonal gjesting fremgår det følgende når det gjelder geografisk avgrensing av reguleringen: «*The territorial scope of the Single Market of the European Union is defined by the Articles 349 and 355 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*»³.

Begrepet «internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester» er som Telenor påpe-

ker, ikke nærmere definert i ekomloven, men er omtalt i forslag til merknad til bestemmelsen. Begrepsbruken som det legges opp til i artikkel 50 i BEREC-forordningen viser tilbake til det nye felleseuropeiske regelverket for elektronisk kommunikasjon, ekomkodeksen⁴. Dette nye regelverket er EØS-relevant, og det tas sikte på å gjennomføre ekomkodeksen i norsk rett innen frister som følger av direktivet. Departementet har derfor ikke foreslått en egen definisjon i ekomloven, men har i stedet inntatt en nærmere forklaring av hva begrepet omfatter i merknaden til bestemmelsen.

Departementet er enig med Justis- og beredskapsdepartementet at det bør vurderes om skyldkravet etter ekomloven § 10-13 skal justeres i samsvar med forvaltningsloven § 46. En slik gjennomgang bør imidlertid gjøres for hele ekomloven § 10-13 og ikke bare det avgrensede forslaget som her fremmes. Departementet legger derfor opp til å komme tilbake til Stortinget med en slik vurdering i forbindelse med den større revisjonen av ekomregelverket som er planlagt.

Departementet er videre enig i innspillet fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, når det gjelder høringsnotatets forslag til endring i ekomloven § 10-13 første ledd om overtredelsesgebyr, og mener i likhet med tilsynet at det blir overflødig å innta en henvisning til ny § 4-15 i nr. 1. Det er korrekt at den nye bestemmelsen i § 4-15 kun er en hjemmelsbestemmelse som gir myndigheten adgang til å fastsette maksimalpriser, og den inneholder ikke nærmere regler som kan overtres. Det er selve forskriften eller enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i § 4-15 som kan overtres.

Departementet merker seg at EL og IT Forbundet mener at overtredelsesgebyr er en egnet sanksjonsform ved et eventuelt brudd på maksimalprisreguleringen. Det følger allerede av gjeldende lov at myndigheten kan pålegge tvangsmulkt for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av loven oppfylles. Departementet har vurdert om tvangsmulkt ville vært et tilstrekkelig effektivt virkemiddel for å sikre etterlevelse, men har kommet til at det er behov for å sikre hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr i tillegg, slik at en eventuell urettmessig fortjeneste kan inndras.

⁴ Europaparlamentets- og rådets direktiv (EU) 2018/1972 av 11. desember 2018 om opprettelsen av en europeisk kodeks for elektronisk kommunikasjon.

¹ https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/8306-termination-rates-at-european-level-july-2018

² https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/annual_work_programmes/8337-berec-work-programme-2019

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

5 Unntak fra forvaltningslovens tremånedersfrist ved omgjøring av vedtak til skade for klager

5.1 Gjeldende rett

Det følger av forvaltningsloven § 34 tredje ledd første og annet punktum at et vedtak ikke kan endres til skade for klageren, med mindre klagers interesser må vike for hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser. Melding om slik endring må være sendt klageren innen tre måneder etter at underinstansen mottok klagen. Nevnte begrensninger gjelder imidlertid ikke dersom vedtaket også er påklaget av mer enn en part eller andre med rettslig klageinteresse.

Forvaltningsloven § 1 åpner for at det kan gjøres unntak fra forvaltningslovens bestemmelser i sektorlovgivningen. Når det gjelder forholdet til ekomregelverket, er det fastsatt i ekomloven § 9-1 at forvaltningsloven gjelder for behandling av saker etter ekomloven når ikke annet er bestemt. Etter gjeldende rett er det ikke gjort sektorspesifikke unntak fra forvaltningsloven § 34 og den nevnte tremånedersfristen i ekomloven.

5.2 Høringsnotatets forslag

Departementet foreslo i høringen en endring i ekomloven § 11-6, som gjorde unntak fra forvaltningslovens § 34 tredje ledd annet punktum, og tremånedersfristen for melding om vedtak om endring til skade for klageren etter at underinstansen mottok klagen.

Tidsfristene som forvaltningsloven oppstiller har i praksis vist seg å være for knappe ved behandling av større klagesaker etter ekomregelverket. I slike saker mottar departementet normalt en innstilling fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet to måneder etter at underinstansen har mottatt klagen. Klagesakene er ofte svært omfattende og komplekse, og saksbehandlingstiden vil derfor overstige forvaltningslovens tremånedersfrist etter at klagen er mottatt av underinstansen. I tillegg er det ofte slik at klager og andre berørte ber om møter med departementet for å informere om saken. Slike møter avholdes normalt for å sikre at saken er tilstrekkelig utredet.

I noen tilfeller er det også behov for innhenting av eksterne vurderinger på avgrensede områder. Disse forholdene øker saksbehandlingstiden. I flere tilfeller har det derfor i praksis vist seg at det ikke er mulig for departementet å ta stilling til om et vedtak skal endres til skade for klager innenfor de tidsrammene forvaltningsloven oppstiller.

5.3 Høringsinstansenes syn

Telenor antar at det er lang behandlingstid for markedsvedtakene i departementet som er årsaken til forslaget. Selskapet påpeker at departementets begrunnelse om at saken tar lang tid hos Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, ikke kan begrunne at klager skal fratas en viktig rettssikkerhetsgaranti. *Telenor* mener forslaget innebærer at klager kan oppleve å få et vedtak til ugunst flere år etter at klagen ble sendt. Selskapet viser til at ekomvedtak ofte er inngripende og kostnadskrevene, og at tilbyder vil måtte gjøre omfattende endringer i markedstilbudet. Tremånedersfristen i forvaltningsloven er derfor en viktig rettssikkerhetsgaranti, og betyr forutsigbarhet, ro og stabilitet i markedet. *Telenor* mener at fristen for at klageinstansen skal kunne endre et vedtak til klagers ugunst, ikke bør overskride seks måneder. Markedsvedtakenes varighet på to til tre år innebærer at en ubegrenset adgang til å endre vedtaket til klagers ugunst er svært urimelig, og sikrer ikke ro og stabilitet i markedet.

Broadnet støtter forslaget om endringer i bestemmelsene ved klager på vedtak og pålegg om håndhevelse, og at det er behov for lengre frister enn det som følger av forvaltningsloven § 34. Selskapet er imidlertid ikke kjent med at det er tilsvarende utfordringer knyttet til klager på andre områder, og mener at forslaget til unntak i ekomloven § 11-6 bør begrenses til bare å gjelde klager på vedtak om pålegg og håndhevelse av den sektorspesifikke markedsreguleringen etter ekomloven kapittel 3 og 4, samt kapittel 10 til 12. Videre oppfordrer *Broadnet* departementet til å vurdere

innføring av ytterligere frist for tilsynsmyndighetenes behandling av slike saker, grunnet de senere års praksis med svært sen saksbehandling.

Telia mener ønsket om en lempeligere frist synes rimelig sett hen til det typiske omfanget av klagesakene, og særlig markedsvedtakene i bredbånds- og mobilmarkedene. Selv om vedtakene er omfattende gjør hensynene bak forvaltningsloven § 34 seg fortsatt gjeldende, og klager må ha en viss beskyttelse mot at egen klage bidrar til et mer skadelig resultat. *Telia* anmoder om at ekomloven får en ny, lempeligere frist.

5.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med høringsinstansene i at det opprinnelige høringsforslaget, som innebar at vedtak i klagesak kan endres til skade for klageren uavhengig av tidsfrist mens klagesaksbehandlingen pågår, bør begrenses tidsmessig av hensyn til klagers behov for forutsigbarhet. Departementet støtter derfor Telenors forslag om at fristen for melding om endring av klageinstansens vedtak til klagers ugunst bør settes til seks måneder. Departementet foreslår at fristen på seks måneder skal gjelde fra klagen innkommer hos Nasjonal kom-

munikasjonsmyndighet. Etter departementets syn vil en slik løsning ivareta både hensynet til klager, og øvrige markedsaktører og sluttbrukerne på en mer balansert måte.

Departementet har vurdert Broadnets forslag om at unntaket fra forvaltningsloven bør avgrenses ytterligere til å gjelde klager etter kapittel 3 og 4, samt kapittel 10 til 12. Departementet ser at det har gode grunner for seg å avgrense unntaket fra forvaltningsloven ytterligere. Etter departementets vurdering er det erfaringsmessig først og fremst klager etter ekomloven kapittel 3, 4 og 10, hvor det er størst behov for et slikt unntak. Det er nettopp for klagesaker knyttet til nevnte kapitler at det i praksis har vist seg at forvaltningslovens frister blir for knappe for den sektorspesifikke markedsreguleringen på ekomområdet.

På bakgrunn av det ovennevnte foreslår departementet endringer i forslaget fra høringen. Det foreslås at unntaket fra forvaltningsloven § 34 tredje ledd annet punktum skal gjelde for klager på vedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av ekomloven kapittel 3, 4 og 10. Videre foreslås det at melding om vedtak til skade for klageren i klagesaker etter ekomloven kapittel 3, 4 og 10 må være sendt klageren innen seks måneder etter at klagen innkom til underinstansen.

6 Innføring av særskilt søksmålsfrist for vedtak fattet av ekommyndighetene

6.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett følger det av tvistelovens¹ regler om et søksmål skal tillates fremmet på ekomområdet. Det følger av forvaltningsloven § 27 at det i sektorlovgivningen kan fastsettes særlige søksmålsfrister. Slike søksmålsfrister er relativt vanlig, blant annet er det særskilte søksmålsfrister i konkurranseloven² (tre måneder for Konkurranselagenemndas vedtak), tolloven³ (seks måneder) og skatteforvaltningsloven⁴ (seks måneder). Etter gjeldende rett er det ingen særskilt søksmålsfrist for domstolskontroll av ekommyndighetens vedtak.

6.2 Høringsnotatets forslag

Departementet foreslo i høringen en ny bestemmelse i ekomloven ny § 11-8 om søksmålsfrister. Det ble foreslått at søksmål om vedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av ekomloven må reises innen seks måneder etter at vedtaket ble sendt. Det ble også foreslått at det kan gis oppfriskning for oversittelse av fristen etter reglene i tvisteloven §§ 16-12 til 16-14.

For å legge til rette for velfungerende konkurranse i ekommarkedet, er det et særlig behov for å sikre tilstrekkelig forutberegnelighet om rammevilkårene for alle tilbydere i markedet. Departementet la i høringsnotatet vekt på at en søksmålsfrist på seks måneder vil legge til rette for en mer effektiv saksbehandling, samtidig som tilbyderne får tilstrekkelig tid og anledning til å vurdere om det bør tas ut søksmål. Dersom søksmål tas ut innen seks måneder etter at det er fattet

vedtak med hjemmel i eller i medhold av ekomloven, vil det også være mindre ressurskrevende å forberede saken til domstolsbehandling for alle involverte, enn dersom dette skjer på et senere tidspunkt.

Forslaget er ment å omfatte alle vedtak etter loven, inkludert vedtak om sanksjoner i kapittel 10. Bakgrunnen for dette er at det kan være aktuelt å sanksjonere tilbyders eventuelle mangelfulle oppfølging av vedtak fattet av ekommyndigheten. Vedtak om for eksempel overtredelsesgebyr for manglende etterlevelse av tilgangsplikter gitt i markedsvedtak er så nært tilknyttet hverandre at det vil være uheldig om den ene vedtaksformen skulle ha lengre søksmålsfrist enn den andre.

Departementet har vurdert en tremåneders frist i likhet med konkurranseloven, men la vekt på at en avskjæring av tilbyderens rett til domstolskontroll er inngripende, og at en seks måneders frist i større grad vil gi tilbyderne tilstrekkelig tid til å sette seg inn i saken og vurdere prosesserisikoen. Det ble i høringen foreslått at fristen skal løpe fra datoen vedtaket er fattet.

Departementet la i høringen opp til at forslaget også skal gjelde for vedtak som allerede er fattet av myndigheten før ikrafttredelse av bestemmelsen. Vedtak fattet før ikrafttredelse av ny bestemmelse ble foreslått gitt en søksmålsfrist på inntil seks måneder etter ikrafttredelse av ny lovbestemmelse. Departementet opplyste i høringen at dette er foreslått å gjelde uten hensyn til forvaltningsloven § 27 tredje ledd, som fastsetter at opplysninger om søksmålsfrister skal fremgå av vedtaket.

6.3 Høringsinstansenes syn

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet støtter forslaget om innføring av seks måneders søksmålsfrist for domstolskontroll, men foreslår at det klargjøres noe mer om hvordan søksmålsfristen vil forholde seg for eksempel til vedtak som påklages.

Telenor mener at forslaget i praksis vil ramme markedsvedtakene. Selskapet mener det tar tid før man overskuer konsekvensene av markeds-

¹ Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)

² Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranse-loven)

³ Lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (tolloven)

⁴ Lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven)

vedtakene, og at myndighetenes forståelse av eget vedtak gjerne ikke blir klarlagt før markedsvedtaket håndheves av ekommyndigheten i senere vedtak. Telenor mener at det i slike tilfeller vil kunne være nødvendig å bringe både det nye vedtaket, og det underliggende markedsvedtaket inn for domstolsprøving, også i tilfeller der markedsvedtaket ble fattet for mer enn seks måneder siden. Telenor mener at konsekvensen av departementets forslag er at tilbyderne i praksis tvinges til å bringe markedsvedtak inn for domstolen før man har fått endelig klarlagt hvordan vedtaket skal forstås, og de markedsmessige konsekvensene av vedtaket. Telenor mener tvistelovens regler om rettslig interesse er tilstrekkelig til å forhindre at gamle og lite aktuelle vedtak blir overprøvet, i tillegg til at foreldelseslovens regler også vil kunne sette nødvendige skranker. Innføringen av den foreslåtte bestemmelsen vil etter Telenors mening skape økt usikkerhet for tilbyderne, samt være kostnads- og prosessdrivende.

Broadnet støtter forslaget om innføring av seks måneders søksmålsfrist for domstolskontroll. *Broadnet* mener det er viktig at alle aktører skal kunne innrette seg i tillit til myndighetens vedtak. Dette gjelder særlig for den sektorspesifikke reguleringen ettersom usikkerhet ofte i seg selv er nok til å dempe konkurransen. Det innebærer for eksempel en betydelig risiko å tilby nye tjenester i bredbåndsmarkedene basert på tilgang til Telenors nett, dersom konkurrentene må ta høyde for at en domstol kan underkjenne tilgangsforspliktelsen, prisregulering mv. lang tid etter klagebehandlingen.

6.4 Departementets vurdering

Departementet har vurdert Nasjonal kommunikasjonsmyndighets innspill om at det kan vurderes å klargjøre noe mer om hvordan søksmålsfristen vil forholde seg for eksempel til vedtak som påklages. I saker hvor Nasjonal kommunikasjonsmyndighets vedtak ikke påklages, vil dette vedtaket være det rettskraftige vedtaket som klager eventuelt kan bringe inn for domstolen. Departementet antar at problemstillingen først og fremst kan være aktuell i tilfeller hvor Nasjonal kommunikasjonsmyndighets vedtak er påklaget til departementet, og hvor det tar noe tid for departementet å behandle klagesaken mens søksmålsfristen løper. Dersom klager i denne tidsperioden skulle ønske å bringe saken inn for domstolen, vil det i visse tilfeller kunne være relevant om søksmålsfristen avbrytes mens klagebehandlingen pågår.

Departementet deler ikke Telenors syn på at konsekvensen av departementets forslag er at tilbyderne i praksis tvinges til å bringe markedsvedtak inn for domstolen, før man har fått endelig klarlagt hvordan markedsvedtaket skal forstås. Av hensyn til markedsaktørene og tilrettelegging for konkurranse i ekommarkedet, er det etter departementets oppfatning viktig at markedsvedtakene er stabile, og at det settes en tidsmessig begrensning for adgang til domstolsprøving. Departementet legger videre vekt på at domstolen vil kunne prøve et rettevedtak (vedtak hvor myndigheten har konstatert brudd på pliktene tilbyder med sterk markedsstilling har i henhold til gjeldende markedsvedtak), og vurdere om myndigheten har gått utenfor rammen av markedsvedtaket. Departementet mener videre at det må være markedsaktørenes egen risiko dersom de har innrettet seg feil etter markedsvedtaket. Dersom markedsaktører synes det er uklart hvordan markedsvedtaket skal forstås, er det anledning til å be Nasjonal kommunikasjonsmyndighet om veiledning.

Departementet opprettholder på bakgrunn av dette forslaget i høringsnotatet, med en presisering om at søksmålsfristen ikke løper mens klagebehandling pågår.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Sluttbruker- og grossistprisregulering av anrop til spesialnummer (5-sifrede nummer mv.)

Den foreslåtte prisreguleringen innebærer en harmonisering mellom sluttbruker- og grossistpriser for anrop til spesialnummer, og sluttbruker- og grossistpriser for anrop til mobilnummer. Dette vil gi rimeligere og mer forutsigbare priser for sluttbruker. Samtidig vil betalingsstrømmen for tilleggstjenesten som IN-aktører tilbyr knyttet til spesialnummer trolig flyttes fra innringer til innehaver av et spesialnummer. Dette vil tilrettelegge for en betalingsstrøm der den som har bestilt spesialnummeret også betaler for tilleggstjenesten.

Sett opp mot totale omsetningstall for telefon tjenester, er andelen som skriver seg fra anrop til spesialnummer lav. I henhold til Nasjonal kommunikasjonsmyndighets ekomstatistikk var samlet omsetning for mobiltelefon tjenester i Norge i 2017¹ i overkant av 17 milliarder kroner. Av dette utgjorde anrop fra mobiltelefon til 5-sifrede og 8xx-nummer 539 millioner kroner, det vil si ca. tre prosent. Anrop til 5-sifrede nummer utgjorde alene 352 millioner kroner, det vil si to prosent av samlet omsetning for mobiltelefon tjenester. Anrop fra fasttelefon (bredbåndstelefon og PSTN/ISDN) til 5-sifrede nummer og 8xx-nummer utgjorde 101 millioner kroner av totalt 2,2 milliarder kroner, noe som svarer til i underkant av fem prosent av total omsetning for fasttelefon tjenester.

Departementet har særlig vurdert anrop fra mobiltelefon til 5-sifrede nummer da slike anrop historisk sett har stått for en stor andel ringemitter og omsetning sammenlignet med anrop fra mobilnummer til 8xx-nummer. De 5-sifrede numrene tildeles også direkte til innehavere fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har konkret informasjon om nummerressursen hva gjelder antall tildelinger og tilbakeleveringer.

Anrop til andre spesialnummer som begynner på 800, 810 og 815, foreslås også regulert. Disse spesialnumrene tildeles imidlertid i serier til tilbyderne som igjen gir enkeltnummer videre til innehavere. Departementet har derfor ikke detaljert oversikt over hvor mange av disse typene spesialnummer som tildeles eller tilbakeleveres fra bedrifter og organisasjoner.

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget må sees i sammenheng med inntekts- og trafikkreduksjon for spesialnummer som allerede har inntrådt. Denne utviklingen vil bare fortsette dersom ringeprisene ikke endrer seg. Med dette menes at fravær av prisregulering uansett ikke vil bidra til å kunne opprettholde tidligere års inntektsbilde for anrop til spesialnummer. Dette vil bli beskrevet nærmere i det følgende.

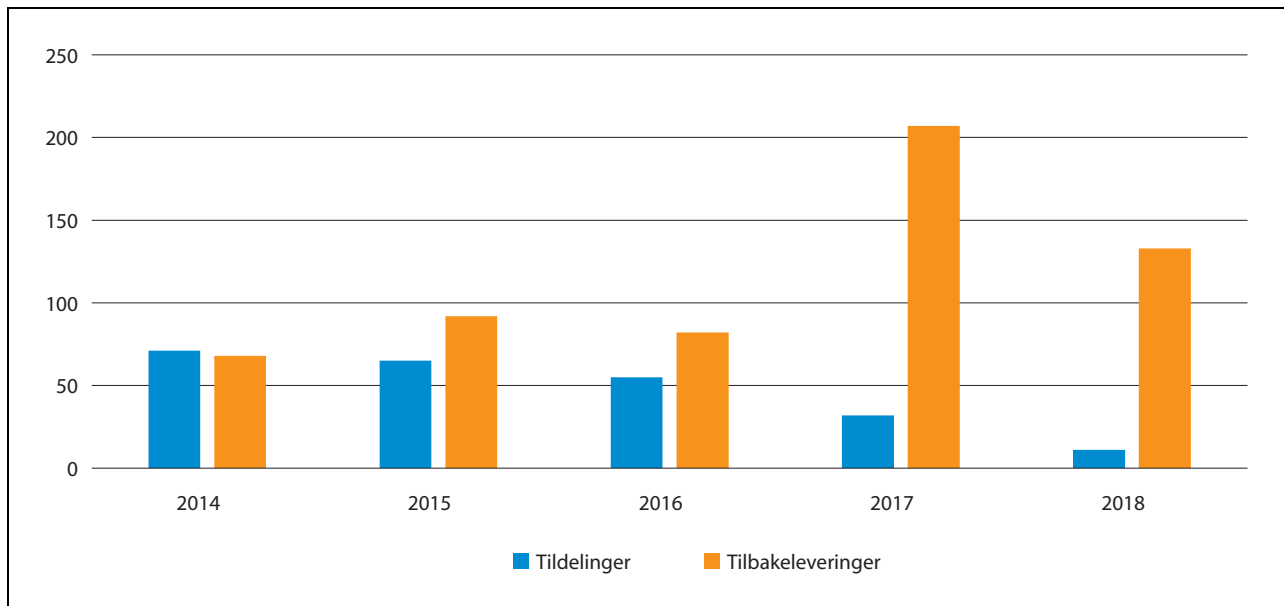
7.1.1 Særlig om utvikling i tildelinger og omsetning av 5-sifrede nummer

Forbrukertilsynet henvendte seg til utvalgte større bedrifter 27. juni 2017 og krevde at de innen 15. oktober 2017 sluttet å henvise sine privatkunder til dyre spesialnummer ved kontakt med kundeservice². Nasjonal kommunikasjonsmyndighet informerte i brev 15. september 2017 alle innehavere av 5-sifrede nummer om dette. Endringen førte til en betydelig økning i antall tilbakeleveringer av 5-sifrede nummer til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, samt en sterk reduksjon i antall tildelinger.

Figur 7.1 viser tildelinger og tilbakeleveringer i årene 2014 til oktober 2018. Siden 1. juli 2017 og frem til utgangen av 2018 er 327 nummer tilbakelevert og kun 19 tildelt. Antall tilbakeleveringer har mer enn doblet seg i 2017, og var også høy i 2018, mens antallet nytildelinger er gått ned (11 nytildelinger i 2018 mot 65 i 2017). Mange aktører har tilbakelevert sine 5-sifrede nummer og benyt-

¹ Helårsstatistikken legges frem av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i mai hvert år. Tallene for 2018 foreligger derfor ennå ikke.

² Henvendelsen fra Forbrukertilsynet vedrørende markedsføringslovens § 11 gjelder ikke anropsmottakere som er offentlige organer eller frivillige organisasjoner, eller for innringere som ikke har et eksisterende avtaleforhold med innehaveren av nummeret det ringes til.



Figur 7.1 Utvikling i tildeling og tilbakelevering av 5-sifrede nummer

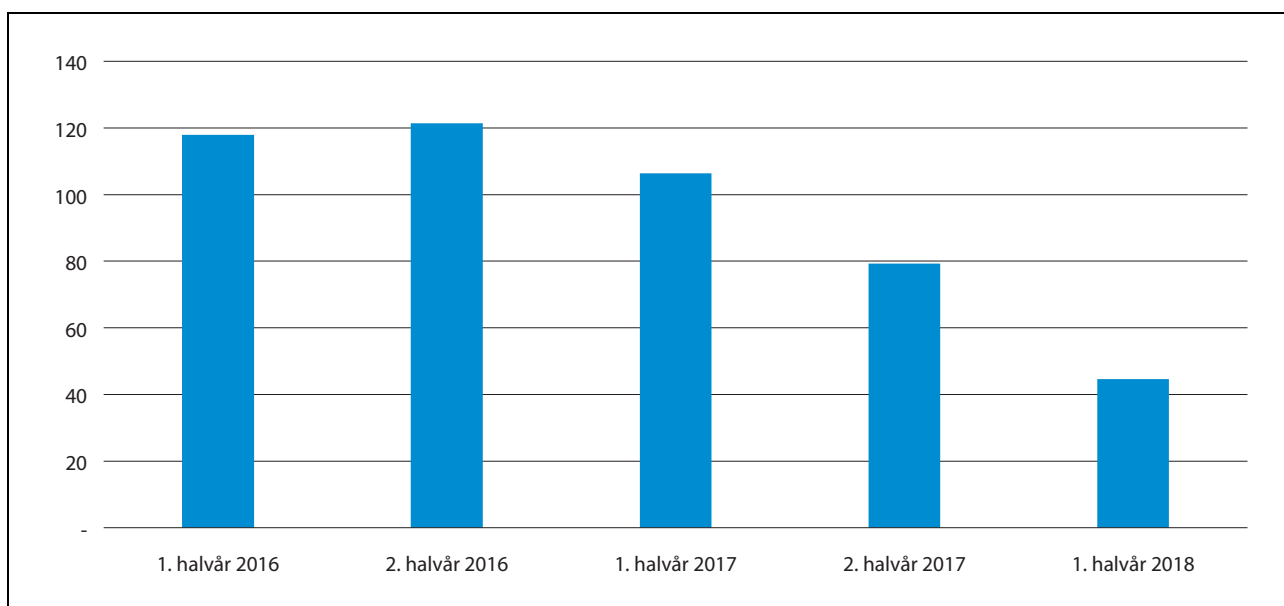
ter nå ordinære geografiske nummer eller mobilnummer til sin kundeservicefunksjon, hvor tilsvarende funksjonalitet som for 5-sifrede nummer også kan benyttes. Til sammen er kun i underkant av 10 prosent (756 av 8000 nummer) av den 5-sifrede nummerressursen tildelt per 1. februar 2019.

Redusert bruk ses også ved at antall ringeminutter fra mobiltelefon til 5-sifrede nummer har gått ned fra 106 millioner ringeminutter i første halvår 2017 til i underkant av 45 millioner i første halvår 2018, som vist i figur 7.2.

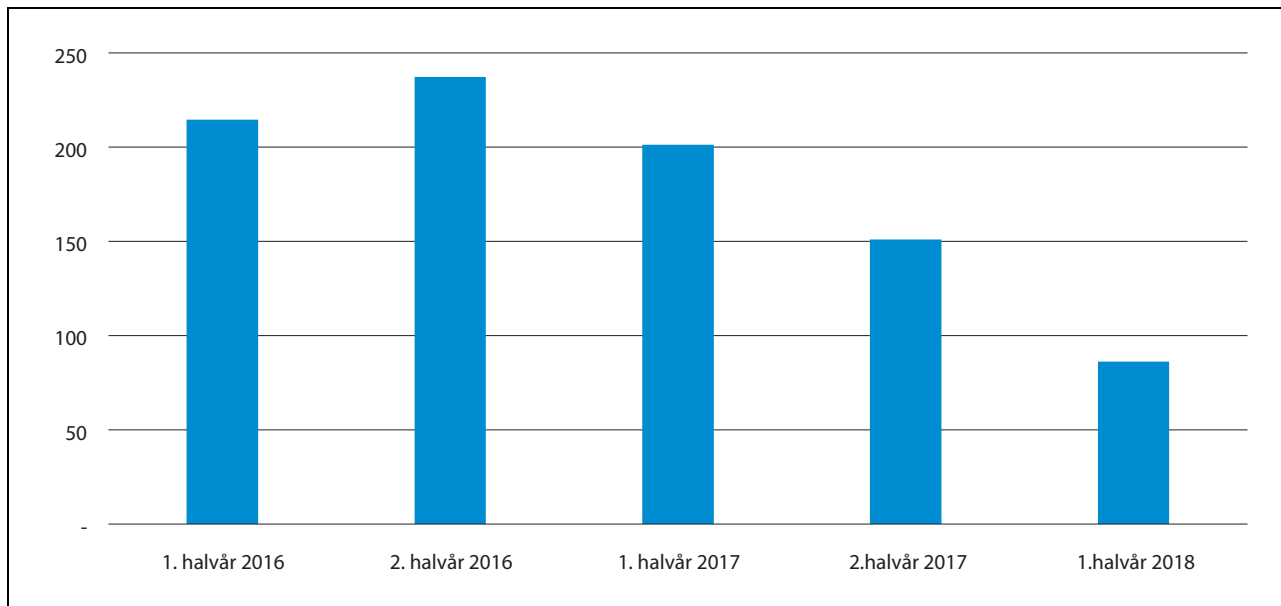
Ekonomstatistikken viser at omsetningen fra anrop fra mobiltelefon til 5-sifrede nummer har gått ned i samme periode fra 201 millioner kroner til 86 millioner kroner. Som det fremgår av figur 7.3, er omsetningen altså mer enn halvert på kort tid.

7.1.2 Konsekvenser for originerende tilbydere

Departementet forventer at den foreslåtte reguleringen etter hvert vil kunne stimulere til økt bruk av spesialnummer. Konsekvensen for omsetnin-



Figur 7.2 Reduksjon i antall ringeminutter fra mobiltelefon til 5-sifrede nummer (målt i 1000 minutter)



Figur 7.3 Reduksjon i omsetning fra mobiltelefon til 5-sifrede nummer (målt i 1 000 kroner)

gen for originerende tilbydere er imidlertid noe usikker. Isolert sett vil regulering av sluttbruker- og grossistpriser føre til redusert omsetning fra anrop til spesialnummer. Samtidig vil reduserte sluttbrukerpriser kunne stimulere til økt bruk, som vil kunne gi grunnlag for økte inntekter.

For originerende tilbydere vil tapte inntekter fra anrop til spesialnummer eventuelt kunne rebalanseres gjennom økning av andre priser, for eksempel den ordinære abonnementsinntekten for fastprisabonnement. Konkurransesituasjonen i markedet vil ha betydning for om en slik økning finner sted og hvilket omfang den eventuelt vil få, men som det fremgår ovenfor utgjør inntektene fra anrop til spesialnummer en relativt beskjeden andel av totalomsetningen i markedet. I forbindelse med innføringen av ny regulering av priser for internasjonal gjesting (*Roam Like at Home*) i juni 2017 økte de fleste mobiltilbyderne prisene for sine fastprispakker nasjonalt. Departementet kan ikke utelukke at noe lignende vil kunne skje dersom samtaler til spesialnummer må prises likt som trafikk til mobilnummer. Samtidig vil en vesentlig reduksjon av grossistprisene, altså termineringsprisen som originerende tilbydere må betale til terminerende tilbyder, kunne kompensere for deler av inntektsreduksjonen.

Som vist i figur 7.3 har en stor inntektsreduksjon allerede funnet sted for originerende tilbydere ettersom mange innehavere av 5-sifrede nummer og andre spesialnummer har endret sitt nummer for kundeservice til ordinære geografiske nummer eller mobilnummer i løpet av 2017 og 2018.

7.1.3 Konsekvenser for terminerende tilbydere

Terminerende tilbydere mottar i dag 0,24 kroner per minutt av originerende tilbyder for å terminere anrop til 5-sifrede nummer og 815-nummer. Prisen har i praksis stått stille i mer enn 15 år. Termineringsavgiften skal blant annet dekke kostnader til å produsere tjenesten og til å kjøpe transitt og terminering ved viderekobling av anrop.

For å vurdere konsekvensene av prisregulering av anrop til 5-sifrede nummer kan det tas utgangspunkt i at det første halvår av 2018 var i underkant av 45 millioner ringeminutter til 5-sifrede nummer fra mobiltelefon. Dersom man legger til grunn at dette antallet minutter mot formodning ikke vil synke ytterligere, vil en harmonisering med en maksimalpris på 0,043 kroner³ gi en reduksjon i inntekter fra i underkant av 11 millioner kroner til i underkant av 2 millioner kroner, det vil si en reduksjon på ca. 9 millioner kroner per halvår. Departementet viser til at estimering av inntektsreduksjonen er lavere enn i høringsnotatet. Dette er fordi man nå har nye tall som viser at det allerede har skjedd en vesentlig reduksjon av inntekter som følge av redusert trafikk.

Uten prisreguleringen forventes ytterligere reduksjon i antall ringeminutter til spesialnummer. Dette fordi et sentralt bruksområde for numrene vil være i strid med markedsføringsloven § 11. Departementet mener derfor at den fore-

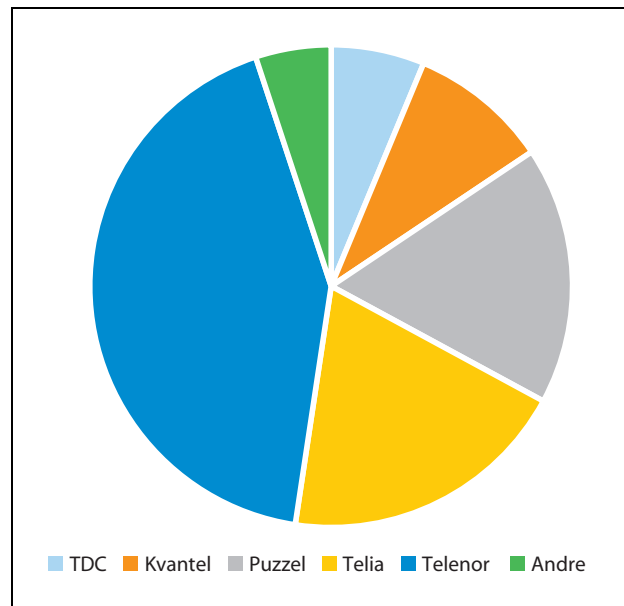
³ Gjeldende maksimalpris for terminering av tale i mobilnett.

slåtte prisreguleringen på lengre sikt også kan virke positivt for terminerende tilbydere. Med prisregulering vil numrene igjen kunne benyttes til kundeservice og dermed også generere økt trafikk og økte termineringsinntekter.

Videre vil forslaget legge til rette for en utvikling der det er den terminerende tilbyders kunde, det vil si innehaveren av spesialnummeret, som betaler for og avgjør omfanget av ekstra funksjonalitet. Slike ekstra funksjoner kan for eksempel være kø-styring og geografisk ruting til lokasjoner andre steder i landet. Anrop til spesialnummer kan også rutes videre til en rekke mobilnummer. Det vil variere sterkt hvor mange nummer en virksomhet ønsker anrop viderekoblet til. Det vil være bedriften eller organisasjonen som ønsker slik ekstra funksjonalitet knyttet til sitt telefonnummer som dekker kostnadene for dette selv, i motsetning til dagens situasjon der innringer indirekte betaler deler av kostnadene gjennom høye termineringspriser som videreføres til sluttbrukerprisene. Lavere termineringspris for spesialnummer vil være i samsvar med terminering av tilsvarende tjenester på geografiske nummer og mobilnummer, hvor det er mottaker som betaler for ekstra funksjonalitet og ruting. Teknisk sett kan altså rutingtjenester og ekstra funksjonalitet tilbys på alle typer nummer, også geografiske nummer og mobilnummer.

En omstrukturering vil ikke bryte med prinsippet om at *Calling Party Pays*. Innringer vil fremdeles betale for originering og indirekte for terminering, men ikke for ekstrafunksjoner på terminering som mottakeren av anropet velger.

Reduksjon av grossistpriser/termineringspriser for spesialnummer vil isolert sett ha størst betydning for tilbydere som har spesialisert seg på å tilby ekstra funksjonalitet via slike stedsuavhengige nummer, og som i liten grad tilbyr ordinær fast- eller mobiltelefon-tjeneste til egne kunder. De som har fått tildelt 800-, 810-, og 815-nummer eller drifter 5-sifrede nummer er blant annet følgende tilbydere: Kvantel, Orange Business Norway, Puzzel, TDC, Telavox, Telefactory, Telenor, Telia, Verizon og Voxbone. Etter det departementet kjenner til, er det kun et fåtall tilbydere som har hovedforretningsområde på termineringstjenester. For disse vil hovedvekten av virksomheten bli berørt av reguleringen. Departementet har ikke oversikt over hvor stor andel av disse aktørenes omsetning som skriver seg fra inntekter fra terminering og hvor stor andel som skriver seg fra abonnementsinntekter fra brukstretshaverne til de 5-sifrede numrene. Andre tilbydere vil tilby terminering til spesialnummer som



Figur 7.4 Forenklet oversikt over nummerfordeling for tilbydere ansvarlig for drift av 5-sifrede nummer

én av flere tjenester, og vil dermed være forholdsvis lite berørt av forslaget til endring.

Figur 7.4 gir en forenklet oversikt over nummerfordelingen mellom tilbydere som drifter 5-sifrede nummer. Oversikten er basert på informasjon om ansvarlig tilbyder per nummer hentet fra Nasjonal Referansedatabase oktober 2018.

Oversikten viser kun nummerfordeling per hovedtilbyder og ikke eventuelle videreselgere. Figuren viser ikke fordeling av omsetning eller trafikk. Det er Telenor som drifter flest 5-sifrede nummer, etterfulgt av Telia, Puzzel, Kvantel og TDC med videreselgere.

7.1.4 Øvrige konsekvenser for konkurransesituasjonen

En prisregulering av anrop til spesialnummer vil etter departementets oppfatning ikke innvirke negativt på den generelle konkurransen i markedet. Den foreslåtte reguleringen gir økt transparens og forutsigbarhet for sluttbrukere som enkelt vil kunne sammenlikne de ulike abonnementene og ikke måtte lete på tilbyders hjemmesider etter pris for anrop til spesialnummer. Sluttbruker vil i mindre grad få overraskelser på faktura som følge av anrop til spesialnummer.

Det er noe usikkert hvilken betydning en regulering vil få for innehaver av spesialnummeret. Disse vil kunne oppleve en økt kostnad til leverandøren av IN-tjenester (kundeservice-tjenester, kø-funksjoner mv.). Økt kostnad vil

kunne medføre en nedgang i bruken av spesialnummer. Kostnadene for innehaver av spesialnummeret vil imidlertid neppe være høyere enn hva de må betale for tilsvarende tjeneste på ordinære geografiske nummer eller mobilnummer.

En regulering av sluttbrukerpris vil også være positiv for offentlige virksomheter og organisasjoner som ikke omfattes av Forbrukertilsynets regler. For disse virksomhetene kan regulering føre til økt bruk. Et eksempel er her Politiet som ønsker at publikum skal kunne fortsette å bruke telefonnummer 02800, uten dagens høye priser.

Ved at grossistpriser også inkluderes i reguleringen, reduseres faren for at større tilbydere setter tilgangskjøpere i prisklemme.

7.1.5 Statens inntekter

Det betales en årlig avgift til staten for retten til å inneha og bruke 5-sifrede telefonnummer. De 5-sifrede numrene er delt inn i ulike priskategorier, og prisen varierer mellom 3240 kroner og 146 040 kroner per år. I tillegg kommer en sektoravgift på 2320 kroner per år.

På grunn av økning i tilbakeleverte 5-sifrede nummer og få tildelte nummer, ble inntektene for avgift for 5-sifrede nummer for 2017 noe lavere enn tidligere år. I 2018 ble det tilbakelevert 133 numre. For 2019 er det anslått at staten vil få en inntekt fra disse numrene på om lag 19 millioner kroner og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 1,5 millioner kroner i sektoravgift. En regulering av sluttbrukerprisen for anrop til 5-sifrede nummer antas å kunne føre til økt etterspørsel etter slike nummer, som igjen vil gi økt inntektsgrunnlag for staten. Samtidig er avgiftssatsene for disse numrene oppjustert for 2019, noe som vil kunne dempe en eventuell økt etterspørsel noe. Det er imidlertid ikke mulig å angi nærmere hvor stor en eventuell inntektsøkning vil kunne bli ettersom det vil avhenge både av hvor mange nye nummer som etterspørres og av hvilken type nummer som etterspørres, jf. at det er ulike priskategorier for disse numrene.

7.2 Prisregulering av internasjonale samtaler og SMS

En ikraftsettelse av en bestemmelse om maksimalprisregulering av internasjonale samtaler og SMS i EØS-området vil ikke få noen uheldige konsekvenser for norske tilbydere som følge av manglende resiprositet ved at forordningen ikke er inntatt i EØS-avtalen når prisbestemmelsene

trer i kraft. Dette skyldes at reguleringen gjelder sluttbrukerpriser og ikke grossistpriser, og dermed ikke påvirker grossistprisene norske tilbydere betaler til utenlandske tilbydere for internasjonal trafikk.

Det legges opp til at forskriftsbestemmelsen om maksimalprisregulering skal gjelde inntil den avløses av ny BEREC-forordning når denne er inntatt i EØS-avtalen, og gjennomført i nasjonal rett.

Data innhentet av BEREC og EU-kommisjonen i 2017–2018 viser at prisene varierer betydelige mellom innenlands anrop og SMS, og anrop og SMS som terminerer et annet medlemsland. Prisene varierer mellom fast og mobil kommunikasjon, mellom medlemsland, mellom tilbydere og mellom prisplaner. I snitt er internasjonale anrop tre ganger så dyre som nasjonale anrop, og SMS som terminerer i en annet land innenfor EØS-området er i snitt dobbel så dyr som en SMS som originerer og terminerer i medlemsstaten hvor forbrukerens tilbyder er etablert.

Informasjon hentet fra norske tilbyders internettsider viser i stor grad et tilsvarende bilde. Tilbyderne har noe ulik prisingsstrategi avhengig av hvilket land man ringer til. I enkelte tilfeller betales det ikke ekstra for å ringe fra mobil til andre land i Norden. Det vil si at anropene inngår i de inkluderte ringeminuttene, eller at man får en viss mengde ringeminutter inkludert. For andre igjen gjelder både oppstart- og minuttpris der sistnevnte varierer fra land til land, og avhenger av hva slags abonnement man har og om anropet går til en mobil- eller fasttelefon. Dette gjør det vanskelig å si noe entydig om prisbildet for norske forbrukere. Videre har det vist seg svært vanskelig for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet å få frem relevante omsetningstall for den samme trafikken fra tilbyderne som kunne bidratt til å gi mer dekkende informasjon om det reelle prisbildet for internasjonale anrop og SMS i Norge.

For de forbrukerne som i dag ikke har inkluderte minutter og SMS til andre land i EØS-området i sitt abonnement, vil den foreslåtte maksimalprisreguleringen kunne bidra til mer enn en halvering av minuttprisen til enkelte land. Samtidig utgjør denne inntektsstrømmen en svært begrenset del av totalomsetningen for tilbyderne⁴ og en prisregulering av denne trafikken vil dermed medføre et relativt begrenset inntektsbortfall for tilbyderne. Samtidig vil en slik prisregulering kunne

⁴ For mobiltelefonisegmentet utgjorde omsetning fra anrop til EØS-området om lag 1,65 prosent av totalomsetningen i 2017, mens den for fasttelefonisegmentet utgjorde om lag 2,95 prosent for samme år.

føre til økt etterspørsel etter disse tjenestene som igjen kan føre til økte inntekter for tilbyderne.

Det felleseuropeiske regelverket om internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester som søkes gjennomført gjennom denne endringen av ekomloven og ekomforskriften, omfatter maksimalpriser på sluttbrukernivå. Regelverket medfører ikke endringer i grossistpriser. Pristakene på sluttbrukernivå er fastsatt på et nivå som gjør at tilbyderne med all sannsynlighet vil få dekket sine kostnader. Det fremgår av fortalen til BEREC-forordningen punkt 48 at pristakene er satt på et nivå godt over kostnadene for å tilby slike tjenester. Kostnader på grossistnivå for å tilby internasjonal kommunikasjon består i hovedsak av transitt og terminering. Termineringspriser for tale (både i mobilnett og fastnett) er regulert på nasjonalt nivå i alle EØS-land (markert 1 og 2), disse termineringsprisene gjelder også dersom samtalen origineres i andre EØS-land, herunder i Norge. Internasjonal transitt er uregulert, men utgjør normalt en liten andel av de totale kostnadene.

Implementering av sluttbrukerreguleringen for internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester i nasjonal lovgivning vil dermed ikke sette norske tilbydere med egen infrastruktur (Telenor, Telia, Ice mv.) i større fare for marginskvis enn medlemslandenes tilbydere. Risikoen for marginskvis er svært lav og uavhengig av EØS-prosessen. Regelverket har imidlertid også en unntakshjemmel i helt spesielle tilfeller hvor tilbydere kan dokumentere marginskvis som følge av maksimalprisene og at deres nasjonale prismodell står i fare. Departementet kommer tilbake til dette i forskrift.

Når det gjelder konsekvensene for tilgangskjøpere, vil marginbildet kunne være annerledes dersom disse kjøper tilgang til internasjonale samtaler og SMS gjennom sine tilgangsavtaler med nasjonale infrastruktureiere. Disse tjenestene inngår i marginskvistesten som Telenor er underlagt i mobilmarkedet, som på et overordnet nivå skal hindre at tilgangskjøper settes i marginskvis. Tilgangsavtalene inneholder imidlertid en rekke ulike priselementer, og det stilles ingen nærmere krav i gjeldende markedsregulering til enkeltstående priselementer i tilgangsavtalene. For øvrig vil tjenestetilbydere og MNVOer ha

mulighet til å inngå egne samtrafikkavtaler for internasjonale samtaler, og dermed få tilgang til de samme regulerte termineringsprisene innen EØS-området.

7.3 Unntak fra forvaltningslovens tremånedersfrist ved omgjøring av vedtak til skade for klager

Forslaget om unntak fra forvaltningslovens tremåneders frist om omgjøring av vedtak til skade for klager vil bidra til å ivareta konkurransen i markedet og hensynet til riktige avgjørelser. Erfaringer fra departementets klagesaksbehandling tilsier at de mindre aktørene i markedet ikke nødvendigvis har tilstrekkelige ressurser til å ivareta egne interesser gjennom omfattende klagebehandling, og derfor ikke klager. Forslaget vil åpne for at det vil kunne gjøres endringer til skade for en part, men som vil kunne være positivt for konkurransen i markedet, og dermed vil kunne gi økonomiske gevinster for samfunnet. Dårligere konkurranse vil føre til høyere priser for forbrukere og næringsliv. De eventuelle økonomiske gevinster ved forslaget lar seg vanskelig kvantifisere.

7.4 Innføring av særskilt søksmålsfrist for vedtak fattet av ekommyndighetene

Usikkerhet knyttet til reguleringen vil ofte i seg selv kunne være nok til å dempe konkurransen i ekommarkedet, og vil kunne medføre uheldige samfunnsøkonomiske konsekvenser. Forslaget om innføring av en særskilt søksmålsfrist på seks måneder vil legge til rette for ro og stabilitet i markedet, og bidra til at markedsaktørene kan innrette seg i tillit til reguleringen. Samtidig får tilbyderne tilstrekkelig tid og anledning til å vurdere om det bør tas ut søksmål. Dersom det anlegges søksmål innen seks måneder etter at det er fattet vedtak med hjemmel i eller i medhold av ekomloven, vil det videre være mindre ressurskrevende å forberede saken til domstolsbehandling for alle involverte fordi saken er relativt friskt i minne, enn dersom dette skjer på et senere tidspunkt.

8 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til ny § 4-15:

Bestemmelsen gir hjemmel til å gjennomføre den nye BEREC-forordningens (EU) nr. 2018/1971 bestemmelse om internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester i forskrift, jf. nærmere omtale i kapittel 4. Den nye BEREC-forordningen endrer forordning (EU) nr. 2015/2120 om fastsettelse av tiltak for tilgang til et åpent internett og om endring av direktiv 2002/22/EF om leveringspliktige tjenester og brukerrettigheter i forbindelse med elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester og forordning (EU) nr. 531/2012 om gjesting i offentlige mobilkommunikasjonsnett i Unionen, som er inntatt i EØS-avtalen og gjennomført i ekomforskriften § 1-12 om nettnøytralitet og § 2-7 om internasjonal gjesting i mobilnett.

Begrepet «internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester» er ikke definert i ekomloven. Begrepet omfatter enhver nummerbasert kommunikasjonstjeneste som originerer (starter opp) i medlemsstaten hvor forbrukeren tilbyder et etablert, og som terminerer (avsluttes) i et fast- eller mobilnummer som inngår i den nasjonale nummerplanen i en annen medlemsstat. Videre er bestemmelsen begrenset til å omfatte forbrukere, og tjeneste som helt eller delvis blir fakturert basert på faktisk forbruk. Slike tjenester omfatter blant annet internasjonale samtaler og SMS.

Til § 7-1 fjerde ledd:

Bestemmelsens *fjerde ledd* gir myndigheten hjemmel til å regulere takstprinsipper og maksimalpriser for anrop til nummer i enkelte spesifikke nummerserier både på sluttbruker- og grossistnivå, jf. omtalen i kapittel 3. Formålet med forskriftshjemmelen er å beskytte sluttbrukere mot overpris innenfor en nummerserie, jf. autorisasjonsdirektivet artikkel 6 annek C nummer 1, for å sikre at spesifikke nummerserier fortsatt blir brukt, samt å øke tilgjengeligheten til norske stedsuavhengige nummer innen EØS-området, jf. USO-direktivet artikkel 28.

For å hindre at det etableres prisklemmer for konkurrerende tilbydere, som følge av regulering av sluttbrukerpriser, kan det være nødvendig å fastsette maksimalpriser også for terminering til spesifikke nummerserier.

Fastsettelse av takstprinsipper og maksimalprisregulering kan for eksempel være aktuelt for følgende spesifikke nummerserier: 5-sifrede nummer (telefonnummer i serien fra 02000 til 09999), 3-sifrede nummer i 1XX-serien (ekskl. nødnumrene), nummer i seriene som begynner med 800, 810, 815 og 85X, 6-sifrede EØS-harmoniserte nummer i nummerserien 116 000–116 999, 4-sifrede nummer for nummeropplysningstjenester (telefonnummer i serien 1800–1899) og tilbyder-spesifikke spesialnummer (telefonnummer i serien 190–199).

Med «takstprinsipper» menes prinsipper for takstsetting som skal gjelde for anrop til spesifikke nummerserier. Dette kan være prinsipper om kostnadsfrihet, reversering eller deling av takst, sidestilling i forhold til andre nummerserier med videre. Med «maksimalpriser» menes at myndighetene også kan sette konkrete sluttbrukerpriser for anrop til nummer i en nummerserie. Bestemmelsen gjelder anrop, men vil også kunne få anvendelse for SMS til nummer. Fastsettelse av takstprinsipper og maksimalpriser på sluttbrukernivå innebærer regulering av hvordan og/eller hvor høy pris tilbydere kan belaste sine kunder når disse ringer.

Til § 10-13 første ledd nr. 2 og 3:

Det foreslås at myndigheten kan pålegge en fysisk person eller et foretak overtredelsesgebyr dersom personen, foretaket eller noen som handler på vegne av foretaket forsettlig eller uaktsomt overtrer forslaget til ny § 4-15 om maksimalpriser for internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester innenfor EØS-området. Forslaget er ment å sikre myndigheten hjemmel til å kunne sanksjonere overtredelser på en effektiv, proporsjonal og preventiv måte slik det er lagt opp til i ny BEREC-forordning artikkel 50. Det vises til omtalen i kapittel 4.

Til § 11-6 nytt fjerde ledd:

Det fremgår av ekomloven § 9-1 at forvaltningsloven gjelder for behandling av saker etter ekomloven når ikke annet er bestemt. Forvaltningsloven § 34 tredje ledd annet punktum stiller krav om at melding om vedtak om endring til skade for klageren må være sendt klageren innen tre måneder etter at underinstansen mottok klagen.

I *nytt fjerde ledd* til ekomloven § 11-6, foreslås unntak fra forvaltningslovens tremånedersfrist når det gjelder klager på vedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av denne lov kapittel 3, 4 og 10. For de øvrige kapitlene i ekomloven gjelder forvaltningsloven § 34 tredje ledd. Melding om vedtak til skade for klageren i klagesaker etter ekomloven kapittel 3, 4 og 10 må være sendt klageren innen seks måneder etter at klagen er mottatt hos underinstansen. Unntak fra forvaltningslovens regler vil dermed i hovedsak gjelde klagesaker knyttet til utpeking av tilbydere med sterk markedsstilling og pålegg av særskilte forpliktelser etter ekomloven kapittel 3 og 4, samt kapittel 10 om tilsyn. Det er særlig i denne type saker at det erfaringsmessig på grunn av klagesakenes omfang og kompleksitet er behov for lengre frist enn det som følger av forvaltningsloven.

Det foreslås videre at fristen beregnes fra det tidspunktet underinstansen mottok klagen. Klagesakene på ekomområdet gjelder i stor grad virksomhetsregulering mellom profesjonelle parter. En endring til skade for klager kan dermed ha stor betydning for konkurransen i markedet og for sluttbrukerne.

Se nærmere omtale av de foreslåtte endringene i kapittel 5.

Til ny § 11-8:

Forvaltningsloven § 27 tredje ledd åpner for at det i sektorlovgivning kan fastsettes at søksmål må anlegges innen en nærmere fastsatt frist. Det foreslås en ny bestemmelse om innføring av en seks måneders søksmålsfrist for enkeltvedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av loven, jf. omtalen i kapittel 6. Formålet er mest mulig regulatorisk stabilitet rundt de til enhver tid gjeldende rammevilkårene. Innføring av en søksmålsfrist vil ivareta hensynet til at markedsaktørene kan innrette seg i tillit til vedtakene. Det foreslås at søksmålsfristen skal omfatte alle vedtak etter loven, inkludert vedtak om sanksjoner i kapittel 10.

Det foreslås i *første ledd* at søksmål om vedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av ekomloven må reises innen seks måneder etter at ved-

taket ble fattet. Bakgrunnen for at søksmålsfristen begynner å løpe fra vedtaket ble «fattet» fremfor når parten fikk underretning om vedtaket, er at søksmålsfristen også vil kunne gjelde for andre enn den parten (eller partene) vedtaket retter seg mot. Dette kan for eksempel være aktuelt i et tilfelle hvor en tilbyder med sterk markedsstilling er pålagt særskilte forpliktelser, som gir tilgangskjøperne tilsvarende rettigheter. Bestemmelsen er også ment å omfatte enkeltvedtak som er truffet i medhold av forskrift som er gitt med hjemmel i loven.

Spørsmål som er avgjort i et vedtak hvor det ikke er reist sak innen nevnte frist, må anses som endelig avgjort. Dersom det senere reises sak om nyere vedtak (for eksempel rettevedtak etter ekomloven § 10-6 eller vedtak om tilbakebetaling etter ekomloven § 10-12) innen søksmålsfristen for det nye vedtaket, vil rettens behandling av det nye vedtaket måtte avgrenses mot det som er endelig avgjort i tidligere vedtak.

Av hensyn til å gi tilbyderne tilstrekkelig tid og anledning til å vurdere om det bør tas ut søksmål, foreslås det at søksmålsfristen settes til seks måneder. Dette vil gi regulatorisk stabilitet og gjøre det mindre ressurskrevende å forberede saken til domstolsbehandling for alle involverte, fordi saken da fortsatt vil være relativt friskt i minne.

Det foreslås i *annet ledd* at søksmålsfristen avbrytes når vedtaket er påklaget til departementet. Dette innebærer at søksmålsfristen ikke løper så lenge klagebehandlingen pågår, noe som kan være praktisk viktig i større og komplekse klagesaker. Klager er ikke avskåret fra å bringe underinstansens vedtak inn for domstolen mens klagebehandlingen pågår. Det vil løpe en ny søksmålsfrist fra den dag klageinstansen har fattet sitt klagevedtak.

I forslag til *tredje ledd* legges det opp til at det kan gis oppfriskning for oversittelse av fristen etter reglene i tvisteloven §§ 16-12 til 16-14. Det vises til Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) Om lov om meklings og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) kapittel 29 spesialmerknader til lovforslaget fjerde del, hvor det redegjøres nærmere for vilkårene for dette.

I forslag til *fjerde ledd* fremgår det at når søksmålsfristen er utløpt uten at søksmål er reist, har enkeltvedtak samme virkning som rettskraftig dom, og kan fullbyrdes etter reglene for dommer.

Det følger av forvaltningsloven § 27 tredje ledd at parten skal informeres om søksmålsfristen i vedtaket når sektorlovgivningen gir slike særlige søksmålsfrister. Dersom det ikke informeres

kommer ikke søksmålsfristen til anvendelse overfor parten.

Til § 13-2 nytt fjerde ledd:

Det foreslås en overgangsbestemmelse til ny § 11-8 når det gjelder vedtak som er fattet før dato for ikrafttredelse av den foreslåtte bestemmelsen om søksmålsfrister, jf. omtalen i kapittel 6. Det følger av forslag til *fjerde ledd* at søksmål om slike vedtak må reises innen seks måneder etter dato for ikrafttredelse av denne bestemmelsen. Dette er ment å sikre at markedsaktørene ikke fratras muligheten til å prøve vedtak som er fattet før de nye reglene trer i kraft, samtidig som det settes en tidsmessig frist for prøving av også slike vedtak.

Departementet foreslår at dette skal gjelde uten hensyn til forvaltningsloven § 27 tredje ledd, som fastsetter at opplysninger om søksmålsfrister skal fremgå av vedtaket. Opplysning om søksmålsfristen vil isteden gjøres kjent gjennom kunngjøring og ikrafttredelse av den foreslåtte bestemmelsen om søksmålsfrister i ny § 11-8 og § 13-2 nytt fjerde ledd om overgangsbestemmelse.

Samferdselsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i ekomloven (prisregulering av spesialnummer, internasjonale samtaler og SMS mv.).

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 (prisregulering av spesialnummer, internasjonale samtaler og SMS mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i ekomloven (prisregulering av spesialnummer, internasjonale samtaler og SMS mv.)

I

I lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon gjøres følgende endringer:

Ny § 4-15 skal lyde:

§ 4-15 *Maksimalpriser for internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester innenfor EØS-området*

Myndigheten kan gi forskrift om maksimalpriser for internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester innenfor EØS-området.

§ 7-1 fjerde ledd skal lyde:

Myndigheten kan gi forskrift om tillatelse til bruk av nummer, navn og adresser, om bruk av nummerplaner og planer for navn og adresser, og om nærmere vilkår for utpekt offentlig organ eller private som administrerer nummer, navn, adresser etter tredje ledd. *Myndigheten kan gi forskrift om takstprinsipper og maksimalpriser for anrop til enkelte spesifikke nummerserier, både på sluttbruker- og grossistnivå.*

§ 10-13 første ledd nr. 2 og 3 skal lyde:

2. overtrer forskrift gitt med hjemmel i §§ 2-1 til 2-9, § 2-10 femte ledd, § 2-12, § 2-14, § 2-15, §§ 4-1 til 4-8, § 4-14, § 4-15, § 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, §§ 4-9 a første ledd, § 4-10, § 4-15, § 5-3, § 6-2, § 6-5 annet ledd, § 7-2, § 7-5, § 8-1, § 10-3, § 10-4, § 10-6 eller § 10-10

§ 11-6 nytt fjerde ledd skal lyde:

Forvaltningsloven § 34 tredje ledd annet punktum gjelder ikke for klager på vedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av kapittel 3, 4 og 10. Melding om endring av vedtak til skade for klageren må være sendt klageren innen seks måneder etter at underinstansen mottok klagen.

Gjeldende fjerde og femte ledd blir femte og sjette ledd.

Ny 11-8 skal lyde:

§ 11-8 *Søksmålsfrister*

Søksmål som gjelder enkeltvedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av denne lov må reises innen seks måneder etter at vedtaket ble fattet.

Søksmålsfristen avbrytes når enkeltvedtaket er påklaget til departementet. Søksmålsfristen løper ikke så lenge klagebehandling pågår. Ny søksmålsfrist løper fra klagevedtaket er fattet.

Det kan gis oppfriskning for oversittelse av fristen etter reglene i tvisteloven §§ 16-12 til 16-14.

Når søksmålsfristen er utløpt uten at søksmål er reist, har enkeltvedtak samme virkning som rettskraftig dom, og kan fullbyrdes etter reglene for dommer. Rettskraften gjelder for og mot alle.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

§ 13-2 nytt fjerde ledd skal lyde:

For vedtak fattet før lovens ikrafttredelse må søksmål reises innen seks måneder etter ikrafttredelsen. Forvaltningsloven § 27 tredje ledd tredje punktum gjelder ikke for slike vedtak.

