

HØRINGSNOTAT OM FORSLAG TIL ENDRING AV EKOMLOV OG –FORSKRIFT 2018/2019

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag.....	2
2	Maksimalprisregulering av internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester	2
3	Sanksjoner ved overtredelse	3
4	Økonomisk og administrative konsekvenser.....	4
5	Forslag til endring i lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) ..	5
6	Forslag til endring i forskrift 16. februar 2004 nr. 401 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften)	5
7	Merknader	6
7.1	Merknader til endringer i ekomloven.....	6
	Til ny § 4-15:	6
	Til § 10-13 første ledd nr. 1:	6
7.2	Merknad til endring i ekomforskriften	7
8	Ikrafttredelse	8

1 Sammendrag

Samferdselsdepartementet foreslår med dette endringer i ekomloven og ekomforskriften. Forslaget gjelder en ny bestemmelse i ekomloven hvor myndigheten gis hjemmel til å fastsette maksimalpriser for internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester innenfor EØS-området. De nærmere detaljene for maksimalprisreguleringen foreslås fastsatt i utkast til ny bestemmelse i ekomforskriften. Videre foreslås det inntatt hjemmel i ekomloven til å sanksjonere brudd på maksimalprisreguleringen med overtredelsesgebyr.

De foreslåtte endringene er ment å gjennomføre EUs regler på dette punkt i ekomlov og -forskrift, og skal sikre at norske forbrukere får nytte godt av reduserte priser for internasjonale anrop og SMS, både fra fast- og mobilnett. Dette gjelder priser for internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester som starter i Norge og avsluttes i utlandet, i motsetning til priser for internasjonal gjesting som starter i utlandet.

Det tas sikte på at bestemmelsene skal tre i kraft fra samme tidspunkt som i EU, dvs. 15. mai 2019, eller så nært opp til dette tidspunkt som mulig. En slik ikraftsetting 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, fordi denne reguleringen gjelder sluttbrukerpriser og ikke grossistpriser. Når det gjelder forskriftsbestemmelsen om maksimalprisregulering legges det opp til at denne skal gjelde inntil den avløses av ny BEREC-forordning når denne er inntatt i EØS-avtalen, og gjennomført i nasjonal rett.

2 Maksimalprisregulering av internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester

Den nye felleseuropeiske rammeverket for elektronisk kommunikasjon, ekomkodeksen¹ og ny BEREC²-forordning³ artikkel 50 som forventes formelt å bli vedtatt på EUs Telerådsmøte 4. desember 2018, inneholder en maksimalprisregulering av internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester på henholdsvis 0,19 EUR per minutt og 0,06 EUR per SMS. Artikkel 50 er ment å beskytte brukerne mot urimelig høye priser for internasjonale anrop og SMS, samtidig som prisnivået skal ivareta konkurransen, innovasjon og investeringer.

De nye maksimalprisene vil tre i kraft for EU-landene 15. mai 2019. Av hensyn til norske brukere foreslås det at tilsvarende maksimalpriser også skal gjelde i Norge fra samme tidspunkt, og derfor startes prosessen med nasjonal gjennomføring av den nye prisreguleringen allerede nå, før det nye felleseuropeiske ekomregelverket og BEREC-

¹ European Parliament legislative resolution of 14 November 2018 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council establishing the European Electronic Communications Code (EECC) (recast) (COM(2016)0590 – C8-0379/2016 – 2016/0288(COD)):

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0453+0+DOC+PDF+V0//EN>

² BEREC star for Body of European Regulators Group.

³ European Parliament legislative resolution of 14 November 2018 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Body of European Regulators for Electronic Communications (COM(2016)0591 – C8-0382/2016 – 2016/0286(COD)):

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0454+0+DOC+PDF+V0//EN>

forordningen formelt er innlemmet i EØS-avtalen. Dette vil også være i tråd med målsetning om at nytt regelverk i EU-statene og EØS/EFTA-statene blir satt i verk til samme tid.

Internasjonale anrop og SMS har ikke tidligere vært regulert, hverken på EU- eller nasjonalt nivå. For å gjennomføre den nye prisreguleringen er det derfor nødvendig å fastsette en hjemmel i ekomloven for å kunne regulere disse prisene. Det foreslås en slik hjemmel i ekomloven i ny § 4-15. I tillegg foreslås en ny forskriftsbestemmelse som gjennomfører innholdet i maksimalprisreguleringen fra BEREC-forordningen i ekomforskriften ny § 2-8.

3 Sanksjoner ved overtredelse

Departementet foreslår at myndigheten skal ha anledning til å sanksjonere brudd på maksimalprisreguleringen av internasjonale anrop og SMS. Ny BEREC-forordning artikkel 50 overlater til nasjonale myndigheter å fastsette hvilke sanksjoner som skal anvendes. Forordningen stiller imidlertid krav til at sanksjonene må fremstå som effektive, forholdsmessige og ha en avskrekkende virkning.

Maksimalprisreguleringen er ment å beskytte forbrukere mot urimelige høye priser for internasjonale anrop og SMS. Dette skal oppnås ved å fastsette pristak for internasjonale anrop og SMS i EØS-området. I denne sammenheng er det viktig at tilbydere innretter seg raskt og effektivt ved å tilby prisplaner som er i tråd med den nye maksimalprisreguleringen både for eksisterende og nye kunder. Departementet har vurdert ulike sanksjonsmuligheter herunder tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Ekomloven § 10-7 åpner for at myndigheten kan pålegge tvangsmulkt for å sikre at krav fastsatt i eller medhold av loven oppfylles. Muligheten til å ilegge tvangsmulkt er erfaringsmessig et godt og effektivt virkemiddel for å sikre at plikter fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak etterleves på en hurtig måte. Tvangsmulkt er ikke å anse som straff for å unnlate å etterkomme et pålegg, men skal være et oppfylleelsespress som skal sikre at myndighetens pålegg etterleves. Dette medfører at adgangen til å ilegge tvangsmulkt bortfaller når kravet eller pålegg er oppfylt eller ikke lenger aktuelt. Tvangsmulkt kan ilegges uavhengig av utvist skyld. Etter departementets vurdering vil det kunne være formålstjenlig å følge opp eventuelle brudd på den foreslåtte maksimalprisreguleringen ved ileggelse av tvangsmulkt. Dette kan gjøres uten at ekomloven § 10-7 endres.

Departementet har videre vurdert om tvangsmulkt vil være et tilstrekkelig preventivt virkemiddel for å sikre etterlevelse, eller om det også er behov å sikre hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på den foreslåtte maksimalprisreguleringen. Bruken av overtredelsesgebyr vil kunne være aktuelt for å kunne inndra den urettmessige fortjenesten en tilbyder har oppnådd ved ikke å innrette seg etter reguleringen, og kan benyttes i tillegg til eller i stedet for tvangsmulkt. Departementet mener at det vil være formålstjenlig å kunne pålegge overtredelsesgebyr ved brudd på maksimalprisreguleringen, og foreslår derfor inntatt en hjemmel i ekomloven § 10-13 til å kunne sanksjonere brudd på maksimalprisreguleringen med overtredelsesgebyr.

4 Økonomisk og administrative konsekvenser

Hensikten med den foreslåtte maksimalprisreguleringen er å beskytte brukerne mot urimelig høye priser for internasjonale anrop og SMS. Data innhentet av BEREC og kommisjonen i 2017-2018 viser at prisene varierer betydelige mellom innenlands anrop og SMS, og anrop og SMS som terminerer (avsluttes i) 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 tilbyderes internettsider viser i stor grad et tilsvarende bilde. Tilbyderne har noe ulik prisingstrategi 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 brukerne 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 halveringen 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 føre til økt etterspørsel etter disse tjenestene som igjen kan føre til økte inntekter for tilbyderne.

Det felles europeiske regelverket om internasjonale nummerbaserte kommunikasjons-tjenester 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 fortalet 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 i større fare for marginskvis enn medlemslandenes tilbydere. Risikoen for marginskvis er svært lav

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

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, jf. forslag til ny § 2-8 femte ledd.

5 Forslag til endring i lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)

Ny § 4-15 skal lyde:

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

Myndigheten kan gi forskrift og fatte enkeltvedtak om fastsetting av maksimalpriser for internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester innenfor EØS-området.

§ 10-13 første ledd nr. 1 til 3 skal lyde:

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

1. overtrer § 2-2 første ledd, §§ 2-4 til 2-10, § 2-14, § 3-5, § 4-1 tredje ledd, § 4-2 første eller tredje ledd, § 4-3 første ledd, § 4-4 femte eller sjette ledd, § 4-5 annet ledd, § 4-6 tredje ledd, § 4-7 tredje ledd, § 4-8 annet eller sjette ledd, § 4-13, § 4-15, § 5-4, § 6-2, § 6-5 a, § 7-1 annet ledd, § 7-3 første ledd, § 7-4 første ledd, § 8-1 annet ledd eller § 10-4
2. overtrer forskrift gitt med hjemmel i §§ 2-1 til 2-9, § 2-10 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

6 Forslag til endring i forskrift 16. februar 2004 nr. 401 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften)

Ny § 2-8. Maksimalpriser for internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester innenfor EØS-området

Ved internasjonale anrop eller SMS, som originerer i fastnett eller mobilnett i Norge og terminerer i fastnett eller mobilnett i EØS-området, gjelder følgende maksimalpriser for forbrukere:

- a) *Maksimalpris for anrop: 0,19 EUR per minutt eksklusiv mva.*
- b) *Maksimalpris per SMS: 0,06 EUR eksklusiv mva.*

Maksimalprisene skal omregnes til NOK basert på gjennomsnittet av valutakursene som publiseres av Den europeiske sentralbank i Den europeiske unions tidende 15. januar, 15.

februar og 15. mars hvert år. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet oppdaterer årlig maksimalprisen i NOK som skal gjelde fra 15. mai hvert år.

Maksimalprisene gjelder for internasjonale anrop og SMS som helt eller delvis faktureres basert på faktisk forbruk.

Tilbyder kan i tillegg til maksimalprisene etter første ledd tilby andre priser for internasjonale anrop og SMS når prisplanen omfatter land utenfor EØS-området i tillegg til EØS-landene. Tilbyder skal informere forbruker som eksplisitt velger en annen pris for disse tjenestene om hvilke fordeler forbrukeren mister ved et slikt valg.

Etter anmodning fra tilbyder kan Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i særlige tilfeller gjøre unntak fra kravet til maksimalpriser i første ledd. Tilbyder må i slike tilfeller dokumentere at det foreligger forhold som setter tilbyderen i en særskilt stilling sammenlignet med andre tilbydere, og at maksimalprisene i vesentlig grad vil påvirke tilbyders evne til å opprettholde gjeldende priser for nasjonale kommunikasjonstjenester.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet skal fastsette maksimum prisnivå for tilbyder som innvilges unntak fra maksimalprisene i første ledd basert på en vurdering av tilbyders nasjonale prismodell og lønnsomhet. Unntak vil kunne innvilges for inntil ett år av gangen og skal ikke gå lenger enn det som er nødvendig.

7 Merknader

7.1 Merknader til endringer i ekomloven

Til ny § 4-15:

Bestemmelsen gir hjemmel til å gjennomføre den nye BEREC-forordningens bestemmelse om internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester i forskrift. (Den nye BEREC-forordningen endrer forordning (EU) nr. 531/2012 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 brukerens tilbyder er 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 tjeneste som helt eller delvis blir fakturert basert på faktisk forbruk. Slike tjenester omfatter blant annet internasjonale samtaler og SMS.

Til § 10-13 første ledd nr. 1:

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.

7.2 Merknad til endring i ekomforskriften

Det foreslås en *ny* § 2-8. i ekomforskriften om maksimalpriser for internasjonale nummerbaserte kommunikasjonstjenester innenfor EØS-området. Bestemmelsen gjenspeiler ny BEREC-forordning artikkel 50, og er ment å sikre at norske forbrukere får nytte godt av reduserte priser for internasjonale samtaler og SMS, både fra fast- og mobilnett, på tilsvarende vis som EU-borgere.

I *første ledd* foreslås det å fastsette maksimalpriser for internasjonale anrop og SMS, som originerer (starter opp) i fastnett eller mobilnett i Norge og terminerer (avslutter) i fastnett eller mobilnett i EØS-området. Prisene tilsvarer gjeldende maksimalpriser for internasjonale gjestingssamtaler og SMS.

Det fremgår av forslag til *annet ledd* hvordan prisene skal omregnes til NOK basert på et gjennomsnitt av valutakursene publisert av Den europeiske sentralbank i Den europeiske unions tidende 15. januar, 15. februar og 15. mars hvert år. Prisene i NOK skal beregnes årlig med virkning fra 15. mai hvert år og vil kunne endre seg som følge av svingninger i valutakursen.

Det foreslås i *tredje ledd* at maksimalprisene kun skal gjelde for internasjonale anrop og SMS som helt eller delvis faktureres basert på faktisk forbruk. Dette innebærer at fastprispakker som inneholder et gitt antall minutter og datamengde, inkludert anrop og SMS til et annet land innenfor EØS-området, vil kunne falle utenfor reguleringen.

Det åpnes i *fjerde ledd* for at tilbyder kan tilby andre priser for internasjonale anrop og SMS når prisene omfatter land utenfor EØS-området i tillegg til EØS-landene. Det vil si at det kun er i de tilfeller der tilbyder tilbyr en prisplan for internasjonale kommunikasjonstjenester, som inkluderer alle eller noen tredjeland, at tilbyder kan tilby andre priser for internasjonal kommunikasjon innenfor EØS-området. Andre fordeler, som for eksempel subsidierte håndsett (mobiltelefon, nettbrett mv.) eller rabatter på andre ekomtjenester, gir ikke grunnlag for å fravike maksimalprisreguleringen.

Tilbyder skal informere forbruker som eksplisitt velger en annen pris for disse tjenestene, om hvilke fordeler forbrukeren mister ved et å takke ja til et tilbud om en annen pris enn priser etter første ledd. Det fremgår av fortalen til ny BEREC-forordning at forbruker kostnadsfritt skal kunne gå fra en prisstruktur til en annen, selv om forbrukeren allerede har bundet seg til en prisstruktur før den nye maksimalprisreguleringen trer i kraft.

I *femte ledd* foreslås det at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i særlige tilfeller kan gjøre unntak fra kravene til maksimalpriser dersom tilbyder anmoder om dette. Dette er ment som en sikkerhetsventil for de tilfeller hvor plikten vil kunne føre til at tilbyderens evne til å opprettholde gjeldende priser for nasjonale kommunikasjonstjenester blir alvorlig svekket som følge av at tilbyder må tilby internasjonale anrop og SMS i EØS-området til maksimalprisene etter første ledd. Unntaksbestemmelsen er forbeholdt situasjoner hvor tilbyder er i en særskilt stilling sammenlignet med andre tilbydere.

Det fremgår av fortalen til ny BEREC-forordning at enkelte tilbydere kan bli sterkere berørt enn majoriteten av den foreslåtte maksimalprisreguleringen. Dette kan spesielt gjelde tilbydere hvor en særlig høy andel av inntektene kommer fra internasjonal nummerbaserte kommunikasjonstjenester innenfor EØS-området. Det samme gjelder for tilbydere som har en lav nasjonal fortjenestemargin sammenlignet med sammenlignbare tilbydere. Det vil kunne være en risiko for at slike tilbydere vil kunne få problemer med å opprettholde nasjonale prismodeller som følge av press på marginene som skyldes de foreslåtte maksimalprisen. Det er imidlertid ikke sikkert at slike tilfeller vil oppstå da de foreslåtte maksimalprisene er langt høyere enn kostnaden ved å tilby disse tjenestene.

Bestemmelsen legger bevisbyrden på tilbyder for å dokumentere at selskapet vil bli betydelig sterkere berørt av reguleringen enn de fleste andre tilbyderne. BEREC vil utarbeide en "benchmark" som skal anvendes ved sammenligningen. Videre må tilbyder kunne dokumentere at maksimalprisene i vesentlig grad vil påvirke tilbyders evne til å opprettholde gjeldende nasjonale priser.

I tilfeller hvor det er gitt unntak fra maksimalprisene i første ledd, følger det av forslaget til *sjette ledd* at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet skal fastsette maksimalt prisnivå for tilbyder som er innvilget unntak. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet skal basere fastsetting av maksimalt prisnivå på en vurdering av tilbyders nasjonale prismodell og lønnsomhet. Det foreslås at unntaket kun skal gjelde for inntil ett år av gangen. Dette innebærer at tilbyder må rette en ny anmodning til myndigheten om eventuell fornyelse av unntaket. Pristaket som fastsettes i unntakstilfellet skal gjøre det mulig for tilbyder å opprettholde et konkurransedyktig prisnivå nasjonale kommunikasjonstjenester, men ikke gå lenger enn nødvendig. BEREC skal publisere veiledning om hvilke momenter som skal tillegges vekt ved vurdering av om det skal innvilges unntak og for fastsettelse av pristaket.

8 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at de nye bestemmelsene trer i kraft 15. mai 2019, eller så nært opp til dette tidspunkt som mulig.