



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

19/2447-4

3. september 2019

Høring om endringer i ekomloven og ekomforskriften med forslag om lovhjemmel for leveringsplikt for bredbånd og tydeligere krav til entydig identifisering av sluttbrukere

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sender hermed forslag til endringer i ekomloven og ekomforskriften på alminnelig høring, og ber om å få høringsinnspill innen **3. desember 2019**.

Forslaget gjelder

- Lovhjemmel for innføring av leveringsplikt for bredbånd av en viss hastighet, og
- Presisering av reglene for entydig identifisering av sluttbruker av telefonabonnement

Høringsuttalelser skal avgis digitalt på regjeringen.no. Dette gjøres under «Send inn hørings svar» på www.regjeringen.no/id2667039. Alle kan avgi høringsuttalelse. Høringsuttalelser er offentlige etter offentleglova og blir publisert sammen med øvrige høringsuttalelser.

1. Sammendrag

Det foreslås i det følgende en lovhjemmel, slik at bredbånd i form av funksjonell tilgang til internett kan gjøres til en del av de leveringspliktige tjenestene. Leveringsplikt har vært en sentral del av ekompolitikken i mange år. Formålet har vært å sikre alle husstander og bedrifter over hele landet et minimumstilbud av elektroniske kommunikasjonstjenester. Den viktigste tjenesten har tradisjonelt vært telefontjenesten. Utviklingen i samfunnet har imidlertid ført til at de fleste nå har behov for å ha tilgang til bredbånd.

Postadresse
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo
postmottak@kmd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.kmd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 858

Avdeling
Avdeling for IT- og
forvaltningspolitikk

Saksbehandler
Halvor Ødegaard
22 24 48 31

Dette gjenspeiles i EUs nye ekomregelverk, som ble vedtatt 11. desember 2018 (2019/1972/EU - European Electronic Communications Code (EECC)). Rettsakten pålegger medlemsstatene å sørge for at alle forbrukere skal ha rimelig tilgang til bredbånd med tilstrekkelig hastighet til å kunne bruke et fastsatt minimumsett av tjenester fra årsskiftet 2020/21. Minimumsettet innebærer bruk av e-post, søkemotorer for å finne frem til informasjon, grunnleggende verktøy for læring, digitale aviser og nyheter, jobbsøking og nettverking, digitale banktjenester, offentlige digitale tjenester, sosiale media, føre samtaler/videosamtaler med standard kvalitet, og varekjøp on-line. EECC erstatter EUs ekompakke fra 2002, som er gjennomført i gjeldende norske ekomlov, og er relevant for innlemming i EØS-avtalen.

En hjemmel om leveringsplikt for bredbånd vil sette oss bedre i stand til å ivareta forbrukerne og bedriftene når Telenor faser ut kobbernettet, og den vil legge til rette for tilpasning til EUs nye regelverkspakke for elektronisk kommunikasjon. Departementet foreslår å innføre lovhjemmel som gir mulighet for myndigheten å pålegge leveringsplikt for bredbånd. Det mest nærliggende er å ta sikte på en løsning med hastigheter på minst 10 Mbit/s nedstrøms hastighet og 2 Mbit/s oppstrøms. Dette vil gi brukerne tilgang til settet av samfunnsnyttige tjenester som fremkommer av direktivet. I tillegg er det grunn til å tro at en slik løsning i liten grad vil forstyrre den kommersielle utbyggingen av bredbånd, jf. omtalen nedenfor. Departementet har utredet kostnadene ved å innføre hastigheter på 10 Mbit/s.

Selv om hastigheten kan endres over tid gjennom forskriftsendringer, kan det være et alternativ allerede nå å innføre en minimumshastighet på 20 Mbit/s nedstrøms og 2 Mbit/s oppstrøms. Det vil gjøre brukeropplevelsen bedre, særlig når flere i en husstand bruker internett samtidig. En slik løsning vil være derfor nyttig i vårt digitaliserte samfunn, men må forventes å bli noe dyrere. Økte kostnader må påregnes å medføre at færre vil kunne få et tilbud innenfor samme økonomiske rammer. Departementet er i ferd med å få kostnadene for en slik løsning utredet, og vil legge utredningen på departementets hjemmeside straks den er ferdigstilt. Når det gjelder forholdet til den kommersielle utbyggingen, er det mulig at et krav til minimum 20 Mbit/s nedstrøms i større grad vil kunne forstyrre kommersielle satsinger enn en leveringsplikt på 10 Mbit/s.

Departementet ber om høringsinstansenes begrunnende vurderinger av begge alternativene, enten 10 Mbit/s eller 20 Mbit/s nedstrøms.

Departementet foreslår i tillegg endringer i ekomforskriften, for å tydeliggjøre at det er krav til at tilbyder av offentlig telefontjeneste skal sørge for entydig identifisering av sluttbrukere ved inngåelse, endring og oppsigelse av avtale. Dette gjelder også ved portering av telefonnummer (overføring av sluttbrukers telefonnummer fra én tilbyder til en annen). Bakgrunnen er at media i mars 2019 avdekket svakheter og rutinesvikt ved identifikasjonskontrollen hos enkelte tilbydere. Det ble avdekket en risiko for porteringssvindler, eller urettmessig overtakelse av SIM-kort ved portering, uten at sluttbruker ble entydig identifisert av tilbyder. Denne mobilkapingen innebar at en uvedkommende via portering, og uten at mobiltelefonen ble stjålet, fikk kontroll over en annens mobilnummer ved

å få tilgang på et nytt SIM-kort med samme nummer hos en annen tilbyder. Dette viser at det forekommer en del tilfeller av rutinesvikt hos tilbyderne, og er sterkt uheldig, fordi telefonnummer og tilhørende abonnement ofte knytter seg til et mangfold av andre personlige tjenester, i tillegg til alminnelige kommunikasjonstjenester. Telefonnummeret er i dag en viktig del av en persons identitet, og følger ofte en person store deler av livet. Den økte bruken har ført til større behov for korrekt identifisering av sluttbrukere, slik at svindel og misbruk begrenses.

Departementet mener en konkretisering av kravene til entydig identifisering vil bidra til korrekt og fullstendig registrering av sluttbrukere ved inngåelse av nye avtaler, og foreslår derfor endringer i ekomforskriften med krav til hvordan entydig identifisering av sluttbrukere skal foregå.

2. Lovhjemmel om leveringsplikt for bredbånd

2.1. Bakgrunn

2.1.1 Bredbåndsdekningen

Den markedsbaserte bredbåndspolitikken ligger fast og har vist seg vellykket. Bredbåndsdekningen i Norge har økt mye de siste årene og blir stadig bedre. Bredbåndsdekningen er også svært god i internasjonal målestokk. Tilgang til høyhastighetsbredbånd for alle på sikt, er et sentralt mål i ekompolitikken, jf. Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge, del IV nasjonal plan for elektronisk kommunikasjon. Ifølge dekningskartleggingen fra 2018 har 86 prosent av norske husstander mulighet for 30 Mbit/s nedstrøms kapasitet, mens 82 prosent kan få 100 Mbit/s. I 2013 var dekningen henholdsvis 72 prosent og 63 prosent. Dekningen for et tilbud på 10 Mbit/s er for 2018 99,96 prosent. Dekning for 10 Mbit/s inkluderer mobilt bredbånd, og beregningene for mobilt bredbånd er basert på utendørs dekning. Isolert for mobilt bredbånd (LTE-dekning) er det om lag 99,8 prosent av norske husholdninger som har utendørs dekning. Innendørs dekning for mobilt bredbånd er ca. 97 prosent basert på forutsetningene i dekningsundersøkelsen.

Kostnadene ved å bygge ut bredbånd i områder med få brukere er høyere per bruker enn kostnadene i områder med flere brukere. Gitt eksisterende teknologi og betalingsvilje, vil enkelte områder med få brukere ikke være kommersielt lønnsomme å bygge ut. Det gjelder også på mellomlang sikt. Derfor har det vært gitt statlig tilskudd til bredbåndsutbygging i områder der det ikke er kommersielt grunnlag for utbygging. I perioden 2014–2019 har anslagsvis over 60 000 husstander fått et nytt eller forbedret bredbåndstilbud som følge av tilskuddsordningen. Likevel er det ikke alle som har tilfredsstillende tilgang til internett. En oppdatert kartlegging fra Analysys Mason viser at det er om lag 28 000 husstander som ikke har innendørs dekning for 10 Mbit/s nedstrøms hastighet og 1,5 Mbit/s oppstrøms hastighet. For å bedre mobildekningen er det mulig å montere en utendørs antenne på bygget. Med en slik løsning gjenstår det i overkant av 600 husstander som ikke kan få tilbud om 10 Mbit/s hastighet innendørs.

Beregninger fra Analysys Mason basert på grunnlaget for Nkoms dekningsundersøkelse viser at antallet husstander som ikke har innendørs dekning for 10 Mbit/s øker fra 28 000 til 50 000 dersom man ser bort fra kobbernettet og DSL-aksesser. De fleste av disse vil kunne få innendørs dekning ved hjelp av fastmontert utendørs antenne.

2.1.2 Avtaler om leveringsplikt

Staten ved Samferdselsdepartementet inngikk 1. september 2004 avtale med Telenor om å levere leveringspliktige tjenester. Avtalen har siden blitt forlenget/fornyset flere ganger og departementet har ved et par anledninger presisert og lettet på omfanget av de leveringspliktige tjenestene i tråd med utviklingen i markedet og samfunnet for øvrig. Telenor har fram til nå dekket kostnadene for leveringspliktige tjenester uten kompensasjon. Da ordningen startet, hadde Telenor så stor andel av markedet at selskapet regnet med å måtte betale størstedelen av en eventuell felles fondsfinansiering mellom tilbyderne. De tekniske og markedsmessige endringene har imidlertid ført til at selskapet ikke lenger ønsker å opprettholde denne ordningen.

2.1.3 Kobbersaneringen

Kobbernettet har inntil for noen år siden vært hovednettet for fasttelefoni og bredbånd. Telenor har varslet at kobbernettet skal fases helt ut innen utløpet av 2022, noe som berører et stort antall bredbåndskunder over hele landet. Telenor har opplyst at ved utløpet av 2018 var i overkant av 500 000 bredbåndskunder tilknyttet dette nettet. Telenor har videre opplyst at rundt halvparten av disse har alternativ fast bredbåndsdekning, mens det store flertallet av resten har dekning (av ulik kvalitet) med mobilt bredbånd. En del av de kundene som mister bredbåndsforbindelsen som følge av avviklingen av kobbernettet vil trolig få tilbud om annet fast kabelbasert bredbånd (fiber) enten av Telenor eller av andre tilbydere. Telenor har også lansert et erstatningsprodukt kalt "Hjemmebredbånd mobil" som selskapet vil tilby privatkunder som mister bredbåndsforbindelsen som følge av avviklingen av kobbernettet og som ikke har et annet fastnett-alternativ. Telenor har i brev til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet av 11. april 2019 understreket at selskapet vil fortsette å vedlikeholde kobbernettet dersom kunden ikke har mulighet til alternativ tilgang til bredbånd over 4G-nettet eller fiber.

2.1.4 Sikkerhet- nød- og krisesituasjoner

Konsekvensene av kobbersanering har en viktig sikkerhetsdimensjon, fordi mange spredtbygde områder vil bli helt avhengig av mobilkommunikasjon i nød- og krisesituasjoner. Mange lokalsamfunn vil kunne oppleve en mer sårbar situasjon når man må basere seg kun på mobilnett, der man tidligere i tillegg har hatt en kobberbasert fastnettilknytning. Svak eller manglende dekning, eller tjenesteutfall eller -reduksjon som følge av tekniske feil i mobilnettet, eller som følge av eksterne påkjenninger (f.eks. ekstremvær) vil dermed i sterkere grad påvirke evnen til å kommunisere i nød- og krisesituasjoner. Dette vil føre til økt viktighet av forsterket ekomprosjektet i kommunene.

2.1.5 Bredbåndsstøtteordningen

Formålet med bredbåndsstøtteordningen er å bidra til utbygging av bredbånd i områder som ikke får et tilfredsstillende tilbud som følge av den kommersielle utbyggingen. Nkom har siden 2014 forvaltet tilskudd til bredbånd på oppdrag fra departementet. Fra 2014 til og med 2017 fungerte støtteordningen slik at kommunene kunne søke om støtte til utbygging av bredbånd både i områder som mangler grunnleggende bredbånd (såkalte hvite områder) og til utbygging av bredbånd i områder som mangler "neste generasjons aksess" (såkalte hvite NGA områder). Fra og med 2018 har fylkeskommunene fått tildelt en økonomisk ramme som danner grunnlag for prioriteringer mellom støtteberettigede utbyggingsområder lokalt. Fra og med 2020 skal fylkeskommunene overta ansvaret for forvaltningen av midlene.

2.2. EUs regelverk

Gjeldende ekomlov gjennomfører EUs ekompakke fra 2002. EU vedtok 11. desember 2018 en ny regelverkpakke (European Electronic Communications Code (EECC)) som skal være gjennomført senest fra årsskiftet 2020/2021 av EUs medlemsstater. EECC erstatter ekompakken, og pålegger medlemsstatene å sørge for at alle forbrukere på et fast sted – i tillegg til tilgang til talekommunikasjonstjenester – skal ha tilgang til bredbånd med hastighet som gjør det mulig å benytte minimum et fastsatt sett av tjenester, til en rimelig pris.

Det følger av EECC artikkel 84 (3) at medlemsstatene selv skal definere hva som er tilstrekkelig bredbåndshastighet. Ved fastsettelsen skal en se hen til både den minimumsbåndbredde flertallet av forbrukere i den aktuelle medlemsstaten nyter godt av og BERECs rapport om medlemsstatenes beste praksis. I artikkel 84 (3) annet ledd er BEREC, for å sikre en konsekvent bruk av artikkel 84, pålagt å utarbeide en rapport om medlemsstatenes beste praksis for å gi medlemsstatene støtte når de skal definere hva som er en tilstrekkelig bredbåndstilgang. Ved fastsettelsen av hva som er en tilstrekkelig bredbåndstilgang, kan medlemsstatene også ta hensyn til nasjonale forhold.

En tilstrekkelig bredbåndshastighet skal som et minimum sikre adgang til visse tjenester som er fastsatt i vedlegg V til EECC. Minimumsettet av tjenester bredbåndstilgangen skal støtte er:

- e-post,
- søkemotorer for å finne frem til informasjon,
- grunnleggende nettbaserte verktøy for opplæring og videreutdanning,
- aviser og nyheter på nett,
- kjøp eller bestilling av varer og tjenester på nettet
- jobbsøking og verktøy for jobbsøking,
- ervervsmessig nettverksbygging
- digitale banktjenester,
- offentlige digitale tjenester,
- sosiale media og direktemeldinger,
- føre samtaler og videosamtaler med standard kvalitet.

Det framgår av fortalen punkt 215 at minimumssettet av tjenester bør gjenspeile de tjenester som anvendes av størstedelen av sluttbrukerne. Listen er ikke ment å være statisk. Kommisjonen skal derfor følge med på utviklingen av internettbruken og ajourføre listen slik at den omfatter tjenester som er nødvendige for sosial og økonomisk deltakelse i samfunnet.

Når en medlemsstat har fastslått at en tilstrekkelig bredbåndstilgang ikke kan sikres på kommersielle vilkår eller gjennom andre offentlige virkemidler, kan den pålegge en passende leveringsplikt for å imøtekomme alle rimelige anmodninger fra sluttbrukere om adgang de tjenester som er definert etter artikkel 84 (3).

Dersom en medlemsstat utpeker en tilbyder til å imøtekomme anmodninger om tilgang til bredbåndstjeneste eller telefontjeneste, kan tilbyderen, dersom plikten utgjør en urimelig byrde, kreve nettokostnadene ved leveringsplikten kompensert. Kompensasjonen kan finansieres enten gjennom offentlige tilskudd eller ved å dele nettokostnadene ved leveringsplikten mellom tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester.

2.3. Leveringsplikten i andre land

2.3.1 Sverige

I 2018 vedtok svenske myndigheter en ny forskrift¹ der staten garanterer for bredbånddekning med 10 Mbit/s nedstrøms hastighet. Forskriften har ikke regler om oppstrøms hastighet. Svenske myndigheter har satt en øvre grense for sluttbrukerens etableringskostnad på SEK 5 000. Får ikke sluttbruker tilgang til telefontjenesten eller grunnleggende bredbåndstilgang på 10 Mbit/s innenfor denne summen, kan sluttbruker søke Post- og telestyrelsen om støtte for å etablere slik tilgang. Etableringskostnader mellom SEK 5 000 og 400 000 dekkes av den svenske staten.

2.3.2 Storbritannia

I 2018 vedtok britiske myndigheter en «Universal Service Order» som beordrer den statlige regulatøren Ofcom å gjennomføre en leveringsplikt på bredbånd. Minste kapasitetsnivå er her fastsatt til minimum 10 Mbit/s (nedstrøms) og 1 Mbit/s (oppstrøms), og utgjør etter myndighetens oppfatning 'a decent broadband connection'. Etableringskostnader inntil £3 400 behøver sluttbrukeren ikke å finansiere selv, mens etableringskostnader over dette beløpet må dekkes av sluttbrukeren selv. Britiske myndigheter har vurdert flere måter å organisere leveringsplikten på bredbånd (områdeauksjoner, innkjøpsprosess og direkte utnevning av leverandører). Metoden som de synes å legges til grunn er direkte utpeking av tilbydere, da denne blant annet anses å være mest effektiv og fleksibel. I tillegg er det metoden som gjør det enklest i praktisk forstand å beregne netto kostnad. Hvis en «unfair net cost burden» skulle oppstå, vil myndighetene etablere et industrifinansiert fond som skal

¹ [Förordning \(2018:20\) om stöd för åtgärder som ger tillgång till telefoni och funktionell tillgång till internet](#)

dekke inn den økonomiske byrden som den leveringspliktige tilbyderen (British Telecom eller KCOM) påføres.²

2.3.3 Finland

I Finland har tilgang til «appropriate internet access» vært en del av de leveringspliktige tjenester siden 2010 (1 Mbit/s). Kapasitetsnivå er senere utvidet til 2 Mbit/s (fra og med 1. november 2015). Målet er å utvide kapasitetsnivå til minimum 10 Mbit/s innen 2021. Det synes å legges til grunn en utpekingsmodell i Finland også, som ligner på metoden som anvendes i Storbritannia. Tilbyder kan søke kostnadsdekning for den del av nettokostnadene som «anses utgöra en oskållig ekonomisk belastning för företaget». ³

2.4. Gjeldende rett

Dagens leveringspliktige tjenester er hjemlet i ekomloven kapittel 5 med tilhørende forskriftsbestemmelser og gjennomfører krav i EUs USO-direktiv (direktiv 2002/22/EF). De leveringspliktige tjenestene som fremgår av § 5-1 er følgende:

- Tilgang til offentlig telefontjeneste og digitalt elektronisk kommunikasjonsnett over hele landet,
- offentlige betalingstelefoner og andre tilgangspunkter til offentlig telefontjeneste,
- nummeropplysningstjeneste,
- telefonkatalog og
- særlige tjenester til funksjonshemmede og andre sluttbrukere med spesielle behov.

Som nevnt over har Telenor levert tjenestene kostnadsfritt i henhold til avtale siden 2004. Opprinnelig inngikk telefontjenesten, bredbånd via modem, offentlige betalingstelefoner, nummeropplysningstjeneste, telefonkatalog og tjenester til sluttbrukere med spesielle behov i avtalen. Leveringsplikten for trykt telefonkatalog (hvite sider) ble opphevet fra årsskiftet 2009/2010. Fra 1. januar 2016 omfattet ikke leveringsplikten lenger elektronisk telefonkatalog, nummer-opplysningstjenesten og offentlig betalingstelefoner. Elektronisk telefonkatalog og Nummeropplysningstjenestene tilbys i konkurranse mellom flere tilbydere på ulike plattformer, herunder manuelt betjent nummeropplysning, SMS-søk, søk på internett og applikasjoner på smarttelefoner, slik at det ikke lenger var behov for leveringsplikt. Dette ble fulgt opp ved endring i ekomforskriften i mars 2017 der §§ 5-2 til 5-4 ble opphevet⁴. Når det gjelder telefonbokser, inngikk Telenor og Riksantikvaren i 2007 en avtale om vern av 100 telefonkiosker av typen Riks, tegnet av Georg Fredrik Fasting. Telefonkioskene vil ikke ha fungerende telefonautomater.

Någjeldende avtale om leveringsplikt med Telenor omfatter offentlig telefontjeneste og digitale elektroniske kommunikasjonsnett, og gjelder frem til 3. februar 2020, og kan forlenges. Leveringspliktige tjenester for brukere med særlige behov, inngår ikke lenger i avtalen. Staten har pålagt Telenor å levere disse tjenestene, men vedtaket er påklaget.

² https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0019/151354/statement-delivering-the-broadband-universal-service.pdf

³ <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2014/20140917>

⁴ Forskriftsendring av 20. mars 2017 nr. 358: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-03-20-358>

Per i dag finansieres de leveringspliktige tjenestene av Telenor. Ekomloven § 5-2 om finansiering av leveringspliktige tjenester fastslår imidlertid at dersom leveringspliktig tilbyder påføres en urimelig byrde ved å tilby tjenestene, og tilbyder ber om det, kan kostnadene dekket av et finansieringsfond. Tilbyderen må i så fall legge frem en beregning over nettokostnadene knyttet til de leveringspliktige tjenestene. Videre følger det av ekomforskriften § 5-7 om beregning av kostnader ved leveringspliktige tjenester at nettokostnad beregnes som forskjellen mellom netto driftskostnad tilbyder har med slik leveringsplikt, og netto driftskostnad tilbyder ville hatt uten leveringsplikt. Ved beregning skal fordeler ved immaterielle rettigheter, herunder merkevare, tas med. Nettokostnad skal beregnes særskilt for hver leveringspliktig tjeneste. Det er Nkom som avgjør hva som skal regnes som nettokostnad, og som tar stilling til om dette utgjør en urimelig byrde. Regnskap som ligger til grunn for beregningen av nettokostnad skal godkjennes av Nkom eller av en utpekt uavhengig instans. Beregning av nettokostnad skal være offentlig.

Departementet avgjør om finansieringsordning skal innføres. Tilbyder kan pålegges å bidra til finansiering av et finansieringsfond. Nærmere regler om dette følger av ekomforskriften § 5-8 om finansiering av leveringspliktige tjenester. Den enkelte leveringspliktige tjeneste skal finansieres for seg, og det kan fastsettes forskjellige finansieringsordninger for hver tjeneste. Kostnadene deles mellom tilbydere etter markedsandel, tjenestetilbud mv. Tilbyder som skal delta i finansieringsordningen skal motta informasjon om finansieringsbeløpets størrelse, herunder om egenandel. Nkom kan unnta tilbyder med liten markedsandel, som har tilbudt tjenester i kort tid eller har omsetning under en fastsatt grense, fra å omfattes av finansieringsordningen. Finansieringsordningen skal forvaltes av Nkom eller en uavhengig instans utpekt av Nkom.

2.5. Nærmere om lovforslaget

Departementet foreslår en endring i ekomloven § 5-1 slik at bestemmelsen omfatter leveringsplikt for bredbånd. Departementet tar sikte på at den nye bestemmelsen gjennomfører EUs nye regelverk (EECC) om leveringsplikt for bredbånd.

2.5.1 Innledning

Tilgang til telefontjenesten og internett skal i utgangspunktet leveres av markedsaktører på kommersiell basis. Dette er et grunnleggende prinsipp i regelverket. Når markedsaktørene ikke kan tilby disse tjenestene eller andre virkemidler ikke er tilstrekkelig, gir forslaget til ny bestemmelse staten kompetanse til å gripe inn med pålegg om å tilby tjenestene. Dette er også utgangspunktet i EECC artikkel 86(1) som sier at når "*..tilstrekkelig bredbåndstilgang eller talekommunikasjonstjeneste ikke kan sikres på kommersielle vilkår eller gjennom andre offentlige virkemidler, kan medlemsstaten pålegges forsyningsplikt.*"

Det framgår i EECC i fortalen punkt 214 at det i utgangspunktet ikke skal legges begrensninger ved valg av teknologi for den leveringspliktige tjenesten. Samtidig er det grunn til å tro at de tekniske egenskapene ved de ulike teknologiene over tid vil forbedres. For

eksempel vil 5G i mobilnettet kunne gi økt kapasitet og kvalitet, i tillegg til redusert forsinkelse.

2.5.2 Tjenesteinnhold

Leveringsplikten i EECC artikkel 84(1) omfatter tilstrekkelig bredbåndsforbindelse samt telefontjeneste. Når det gjelder bredbåndstilgang, følger det av EECC artikkel 84(3) at hvert enkelt medlemsland skal definere hva som er en tilstrekkelig bredbåndstilgang. Vurderingen skal basere seg på nasjonale forhold og den minimumsbåndbredde som flertallet av forbrukerne i medlemsstaten nyter godt av⁵.

Dekningsundersøkelsen for 2018, som Analysys Mason har utarbeidet på oppdrag fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, viser at det store flertall av husstander og virksomheter i Norge har tilbud om bredbåndstilgang. Ifølge rapporten har 82 prosent av norske husstander tilbud om 100 Mbit/s nedstrøms hastighet, mens 97 prosent har tilbud om 10 Mbit/s nedstrøms kapasitet (innendørs), uavhengig av aksessteknologi⁶. Departementet legger derfor til grunn at nesten alle nordmenn har et alminnelig godt bredbåndstilbud som følge av mobiloperatørenes investeringer i kommersiell utrulling av ulike aksessteknologier. Departementet tar sikte på å utarbeide kostnadsestimater for en eventuell leveringsplikt for 20 Mbit/s.

Norge er, til forskjell fra flere andre europeiske land, preget av spredt bosetting og utfordrende topografiske forhold. Dette gjør at bygging av infrastruktur er relativt krevende. Det er rimelig å anta at utbyggingen hittil har vært i områder som er mer kommersielt interessante og lønnsomme enn de områdene som gjenstår. En del av områdene som i dag ikke har tilfredsstillende bredbånd vil være betydelig mer kostbare å bygge ut per aksess. Dette tilsier at kapasiteten på de leveringspliktige tjenestene bør settes lavere enn kapasiteten som majoriteten av sluttbrukere i Norge har.

Det norske bredbåndsmarkedet preges i betydelig grad av tjenestekonkurranse, og utbyggingen skjer for det aller meste på kommersielt grunnlag. Normalt vil nye kommersielle prosjekter innebære bredbåndstjenester som tilbyr hastigheter som gir 30 Mbit/s⁷ eller mer nedstrøms. Departementet viser til artikkel 86 (2) hvor det fremgår at medlemslandene skal «seek to minimize market distortions». Det fremgår også av fortalen (punkt 229) at markedet selv skal være ledende i utbyggingen av bredbåndstjenester. Dersom leveringsplikten skulle innebære et tilbud på over 30 Mbit/s vil det kunne virke forstyrrende på markedet gjennom konkurransevridning. Et leveringspliktig tilbud som har et minimumskrav på mindre enn 30 Mbit/s vil etter departementets oppfatning i mindre grad ha utilsiktede effekter på konkurransen.

⁵ Det skal også tas hensyn til BERECs rapport om «best practices», når denne rapporten er utarbeidet og tilgjengelig

⁶ https://www.nkom.no/aktuelt/nyheter/_attachment/36433?ts=16610bddb12.

⁷ Tilsvarende minimumshastighet for såkalt NGA (Next Generation Access) bredbånd.

Det fremgår av ordlyden i direktivet at tilgangen til en tilstrekkelig bredbåndstjeneste skal ivaretas i lys av nasjonale forhold, jf. artikkel 84(1)⁸. Det må derfor tas hensyn til eventuelt andre virkemidler på nasjonalt plan som også har til formål å sikre økt deltakelse i det digitale samfunn. Departementet viser her til direktivets artikkel 86(1), hvor det fremgår at tilgangen til en tilstrekkelig bredbåndstjeneste ikke må komme i konflikt med «other potential public policy tools». Etter departementets oppfatning betyr dette at rettighetene til bredbånd etter direktivet ikke må praktiseres på en måte som kan innebære motstrid eller uklarheter i henhold til de eksisterende ordninger om offentlig støtte til bredbåndsutbygging (bredbåndsstøtteordningen).⁹ Prosjekter som får statsstøtte skal gi bredbåndstilbud med hastigheter på 30 Mbit/s eller høyere. Dersom leveringsplikten skulle innebære et tilbud på 30 Mbit/s eller høyere vil det kunne oppstå konflikt med bredbåndsstøtteordningen. Bredbåndsstøtteordningen forutsetter per i dag at 25 prosent av midlene i de ulike prosjektene finansieres av midler på fylkesnivå. Midlene kan komme fra for eksempel fylkeskommunen, kommunen, privat næringsliv eller sluttbrukere.

Settes kvaliteten på den leveringspliktige tjenesten på nivå med bredbåndsstøtteordningen, kan dette bidra til å svekke insentivene til å investere i bredbåndsutbygging på fylkesnivå. Etter departementets vurdering vil et tilbud på 10 Mbit/s nedstrøm som basis for leveringsplikt, være egnet til å minimere eventuell redusert investeringsvilje gjennom bredbåndsstøtteordningen. Det er mer usikkert hvordan markedets insentiver til kommersiell utbygging vil påvirkes hvis leveringsplikten skal gi et tilbud på 20 Mbit/s nedstrøms. Krav om 20 Mbit/s vil kanskje kunne svekke markedets insentiver til å bygge ut. Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på hvilken innvirkning en leveringsplikt med 20 Mbit/s hastighet vil ha på investeringsinsentivene til kommersiell utbygging.

I EECC artikkel 84(3) jf. vedlegg V fremgår et minimum sett av tjenester som bredbåndsforbindelsen skal kunne brukes til. Tjenester fremgår som beskrevet i kapittel 2.5 ovenfor, og omfatter grunnleggende tjenester som blant annet surfing på nett, e-post, tale- og videotjenester (med standard kvalitet). EECC styrker i vesentlig grad forbrukerens rettigheter sammenlignet med USO-direktivets¹⁰ forpliktelser, som kun omfatter en rett til å foreta oppkobling mot internett. Etter departementets vurdering vil et tilbud om hastighet på 10 Mbit/s nedstrøms være egnet til å oppfylle minimumskravene i artikkel 84(3). En hastighet på 10 Mbits nedstrøm støttes også av at det er den hastigheten som Storbritannia og Sverige har valgt for leveringsplikten på bredbånd.

På den annen side vil en hastighet på 20 Mbit/s gi en bedre brukeropplevelse, som særlig vil være merkbar når mer enn en person i en husholdning bruker internett samtidig. Denne økte fleksibiliteten kan oppleves som viktig i et digitalisert land som Norge. Vurderingene knyttet til behov for oppstrøms hastighet kan variere. Departementet har merket seg at Storbritannia har satt kravet til oppstrøms hastighet til 1 Mbit/s.

⁸ «in light of specific national conditions»

⁹ <https://www.nkom.no/teknisk/bredb%C3%A5nd/utbygging/offentlig-st%C3%B8tte-til-bredb%C3%A5ndsutbygging>

¹⁰ Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive)

Med tilsvarende utgangspunkt i det definerte minimumsett av tjenester i EECC artikkel 84 (3) jf. annex V anbefaler imidlertid Analysys Mason at norske husstander bør ha et minimumskrav på 2 Mbit/s oppstrøms hastighet. Det er i hovedsak videotjenester som setter størst krav til oppstrøms hastighet. En hastighet på 1 Mbit/s kan i noen tilfeller møte kravene som en videotilbyder setter, men det er også slik at videotjenester bruker ulike løsninger som har ulike kapasitetskrav for samme opplevd kvalitet. I tillegg er kravet satt for å ta hensyn til at andre tjenester skal kunne brukes parallelt med videokonferanse.

Tallene som oppgis for dekning og kostnader for leveringsplikt er med utgangspunkt i en hastighet på 1,5 Mbit/s oppstrøms. Det er imidlertid liten forskjell på estimert dekning på 1,5 og 2 Mbit/s hastighet. Dette betyr at det også vil være liten forskjell i estimerte kostnader for utbygging.

Betydningen av økt oppstrøms hastighet vil først og fremst være merkbar for små bedrifter og andre som har behov for å sende fra seg større datamengder, for eksempel video eller bildefiler. Departementet har derfor også vurdert om oppstrøms hastighet bør settes til 5 Mbit/s, og vil få utredet dette som et alternativ.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på at et tilbud om leveringspliktig bredbånd bør ha en hastighet på 10 Mbit/s nedstrøms og 2 Mbit/s oppstrøms. Departementet ber også om høringsinstansenes syn på om 5 Mbit/s oppstrøm vil kunne ha betydning for landets konkurransekraft og velferd, og på kostnader forbundet med dette.

2.5.3 Normalt leveringsområde

Etter gjeldende ordning omfatter leveringsplikten tilbud om offentlig telefontjeneste og tilgang til digitalt elektronisk kommunikasjonsnett til både forbrukere og virksomheter. Dette følger indirekte av ekomforskriften § 5-1 første ledd. I EECC artikkel 84 er formålet med leveringsplikten først og fremst å sikre forbrukere tilgang til tilstrekkelig bredbåndstilgang og talekommunikasjonstjenester, dvs. telefontjenester. Medlemsstatene kan imidlertid utvide leveringsplikten til også å omfatte mikrovirksomheter, og små og mellomstore virksomheter. I Kommisjonens henstilling av 6. mai 2003 er mikrovirksomheter og små og mellomstore virksomheter, definert som virksomheter med under 250 ansatte og med en årlig omsetning som ikke overstiger 50 mill. euro eller en årlig samlet balanse som ikke overstiger 43 mill. euro.

Departementet mener at åpningen i direktivet for å la leveringsplikten omfatte mikrovirksomheter og små og mellomstore virksomheter, bør brukes. I Norge finnes ikke noen entydig definisjon av hva små og mellomstore bedrifter er, men det er vanlig å definere små og mellomstore bedrifter som bedrifter med under 100 ansatte. Tall fra SSB viser at dette omfatter 99,4 prosent av virksomhetene i Norge. Departementet foreslår på denne bakgrunn at leveringsplikten skal omfatte tilbud om offentlig telefontjeneste og tilgang til bredbåndstjeneste skal gjelde både for forbrukere, mikrovirksomheter og små og mellomstore virksomheter. Dette vil i praksis videreføre dagens rettsstilling når det gjelder hvem som omfattes.

Etter gjeldende rett skal leveringspliktig tilbyder «tilby offentlig telefontjeneste og tilgang til digitalt elektronisk kommunikasjonsnett til ethvert sted med fast helårlig bosetting eller næringsvirksomhet», jf. ekomforskriften § 5-1 første ledd. I bestemmelsens annet ledd introduseres begrepet «normalt leveringsområde» og det fremgår av bestemmelsen at man med normalt leveringsområde mener «sted med helårlig næringsvirksomhet og fast helårlig bosetting knyttet til dette.» I avtalen med Telenor har dette siden 2004 vært tolket som "fast helårlig bosetning eller næringsvirksomhet".

Etter EECC har alle forbrukere krav på tilgang til tilstrekkelig bredbåndstjeneste og talekommunikasjonstjeneste/telefontjeneste på et fast sted. På et fast sted må i denne sammenheng forstås som der sluttbruker anses bosatt, det vil normalt si på folkeregistrert adresse. Det kan være tilfeller der sluttbrukers hovedoppholdssted er et annet sted enn folkeregistrert adresse, for eksempel i tilfeller der sluttbruker er pendler eller student med folkeregistrert adresse i foreldrehjemmet. I slike tilfeller bør sluttbruker ha rett til tilgang til offentlig telefontjeneste og bredbåndstjeneste også der denne har sitt hovedoppholdssted.

Det er i EECC ikke krav til at det foreligger bosetting av et visst omfang for at leveringsplikt kan pålegges. På den annen side fremgår det av direktivet at det kan ses hen til nasjonale forhold når leveringspliktens omfang skal fastsettes. Etter departementets syn kan det ikke forventes tilgang til offentlig telefontjeneste og bredbåndstjeneste på ethvert sted i landet. Det bør kunne gjøres unntak fra leveringsplikten i områder der det er rasjonelt ut fra geografiske, tekniske eller økonomiske hensyn. Slike unntak vil være i tråd med forpliktelsene i EECC artikkel 84.

Departementet foreslår at det i ekomloven § 5-1 tredje ledd gis mulighet for myndigheten til å gjøre unntak fra leveringsplikten dersom sluttbrukers anmodning om tilgang til telefoni- og bredbåndstjeneste ikke kan anses rimelig. Opprettholdelse av leveringsplikten må vurderes i lys av kostnadene leveringsplikten medfører, samtidig som det tas hensyn til private og allmenne interesser som blir berørt av at unntak innvilges. Hva som anses som en rimelig anmodning vil i de fleste tilfeller være knyttet til kostnadsmessige forhold. Blir kostnadene svært høye sammenlignet med det som må anses som kostnadene i en normalsituasjon, det vil si tilfeller der utbygging gjennomføres på kommersielle vilkår, kan det være grunnlag for å gjøre unntak. I den skjønnsmessige vurderingen av om unntak fra leveringsplikten skal gis, må myndigheten veie kostnadene opp mot virkningen et leveringsfritak vil ha både for den enkelte sluttbruker og samfunnet for øvrig. En slik vurdering av om det i en konkret sak foreligger en rimelig anmodning om tilgang til telefoni- og bredbåndstjeneste, vil høre under myndighetens frie skjønn å avgjøre.

En alternativ løsning kan være å fastsette nærmere kriterier for hva som vil være en rimelig anmodning, i forskrift. Som nevnt følger det av ekomforskriften § 5-1 annet ledd at normalt leveringsområde er sted med helårlig næringsvirksomhet og fast helårlig bosetting knyttet til dette stedet. I avtalen mellom Telenor Norge AS og staten om leveringsplikt, er det i punkt 4 ytterligere presisert at normalt leveringsområde også omfatter geografiske område med

normal helårlig bosetting. Det er med andre ord ikke et krav at det må være næringsvirksomhet på stedet for at det skal anses som normalt leveringsområde. I slike tilfeller vil imidlertid «fysisk avstand mellom husstander, antall husstander, og om disse tidligere har vært omfattet av normalt leveringsområde», være avgjørende for om det foreligger leveringsplikt.

Skal leveringspliktens omfang fastsettes nærmere kan det eventuelt også kunne være et alternativt å fastsette en beløpsgrense for å avgjøre om sluttbrukers anmodning er rimelig, enn å oppstille regler om hvor mange bosettinger det må være på stedet, hvor langt avstand det kan være mellom bosettingene mv. En beløpsgrense kan for eksempel være i tråd med den svenske ordningen.

2.5.4 Leveringsplikt utenfor normalt leveringsområde

Etter gjeldende ordning vil tilbyder med leveringsplikt ha plikt til å levere tjenester også utenfor normalt leveringsområde under forutsetning av at kunden selv betaler ekstrakostnaden ved tilknytningen. Slik tilknytning utenfor normalt leveringsområde skal gjøres på gunstigs mulig måte for sluttbrukeren. Ekstrakostnaden fastsettes i hvert enkelt tilfelle etter en konkret vurdering.

Uavhengig av hvordan man definerer hva som er en rimelig anmodning og dermed innenfor normalt leveringsområde, foreslår departementet at dette prinsippet videreføres. Sluttbruker bør fortsatt ha krav på tilgang til telefontjenesten og bredbånd utenfor normalt leveringsområde, men kun når kunden selv betaler kostnaden for tilgangen. Velges det en løsning der hva som er rimelig anmodning defineres etter en beløpsgrense, vil ekstrakostnadene i så fall være kostnadene som overstiger beløpsgrensen.

2.5.5 Utpeking av leveringspliktig tilbyder

Prosesen med å finne frem til leveringspliktig tilbyder vil starte med en interesseutlysning som har som formål å avklare om det er interesse for å ta på seg leveringsplikten. Dersom kun en tilbyder viser interesse og er kvalifisert vil denne tilbyderen bli utpekt. Dersom flere tilbydere tilkjennegir interesse vil det bli utarbeidet et offentlig anbud med henblikk på å peke ut en eller flere tilbydere. Dersom det ikke kan utpekes en eller flere tilbydere på bakgrunn av denne prosessen, så vil den eller de tilbydere som myndigheten anser er best kvalifisert bli pålagt å ivareta leveringsplikten.

Periodiseringen og eventuell geografisk oppdeling av landet, vil bli tatt stilling til på et senere tidspunkt, men høringsinstanser som har synspunkter på dette inviteres likevel til å uttale seg.

2.5.6 Leveringspliktig tilbyders kostnader ved leveringsplikten

Det følger av EECC artikkel 89 at dersom tilbud om leveringspliktige tjenester påfører tilbyderen en urimelig byrde, skal tilbyderen få dekket nettokostnadene ved leveringsplikten. Det er den nasjonale regulatøren som avgjør om nettokostnaden er en urimelig byrde. Nettokostnaden fastsettes ved en beregning der det tas hensyn til utgifter og inntekter samt

eventuelle immaterielle fordeler som følger av plikten til å tilby leveringspliktige tjenester. Alternativt kan en legge til grunn nettokostnaden slik den er fastsatt ved bruk av en utpekingsmekanisme. Departementet legger til grunn at en slik utpekingsmekanisme kan være en anbudskonkurranse.

Departementet foreslår derfor å videreføre dagens ordning om at leveringspliktig tilbyder kan få dekket nettokostnader som leveringsplikten medføre når kostnaden utgjør en urimelig byrde, jf. ekomloven § 5-2. Dersom myndigheten etter en anbudskonkurranse inngår avtale med en tilbyder om leveringsplikt, vil prisen på tilbudet måtte anses som nettokostnad som kan kreves dekket. Skjer utpeking av leveringspliktig tilbyder gjennom et pålegg, vil både spørsmålet om det foreligger en urimelig byrde og beregning av nettokostnadene, måtte avgjøres av myndigheten etter en konkret vurdering.

EECC åpner i artikkel 90 for ulike måter å finansiere leveringsplikten når den utgjør en urimelig byrde for tilbyder. Leveringsplikten kan finansieres

- ved bruk av offentlige midler,
- ved å dele nettokostnadene mellom tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, eller
- ved en kombinasjon av offentlige midler og deling av kostnadene mellom tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester.

Skal nettokostnadene fordeles mellom tilbydere, må fordelingen skje på objektive og ikke-diskriminerende vilkår og være i overensstemmelse med proporsjonalitetsprinsippet. Det er ifølge direktivet adgang til å unnta tilbydere med en omsetning under en fastsatt grense, fra å delta i finansieringen. En eventuell finansieringsordning der nettokostnadene fordeles mellom tilbydere, må administreres av tilsynsmyndigheten eller eventuelt en annen uavhengig instans under tilsynsmyndighetens tilsyn.

På denne bakgrunn foreslår departementet å videreføre dagens ordning om at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet kan pålegge tilbydere å bidra til å finansiere leveringspliktige tjenester, se ekomloven § 5-2 annet ledd og ekomforskriften § 5-8.

2.5.7 Leveringsplikt som foreslås opphevet

Departementet viser til omtalen ovenfor om at Telenor ble fritatt fra å tilby tilgang til telefonautomater, nummeropplysningstjenester og elektronisk telefonkatalog, gjennom en endring av avtale om leveringspliktige tjenester som ble foretatt i desember 2015¹¹, og at forskriftsbestemmelsene knyttet til disse tjenestene ble opphevet fra mars 2017. EECC har ikke krav om leveringsplikt på slike tjenester. Departementet foreslår derfor å oppheve ekomloven § 5-1 første ledd nr. 2-4 om leveringsplikt på offentlig betalingstelefon og andre tilgangspunkter til offentlig telefontjeneste, nummeropplysningstjeneste og telefonkatalog.

¹¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/9564d029909f4cc9a13fe140a484c3ac/avtale-med-telenor-om-leveringspliktige-tjenester-uso-avtalen---endring-av-avtalen-1234670.pdf>

2.6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Ifølge EECC artikkel 86 skal en leveringsplikt kun benyttes når andre løsninger som kommersiell utbygging og andre offentlige virkemidler som Bredbåndsstøtteordningen ikke har gitt tilstrekkelig bredbåndstilbud til alle. Samtidig skal ordningen innrettes slik at den i minst mulig grad virker konkurransevridende. Dette sørger for at samfunnet ikke påføres mer kostnader enn nødvendig som følge av leveringsplikten.

En eventuell innføring av leveringsplikt for bredbånd vil likevel ha økonomiske og administrative konsekvenser. Både etter gjeldene rett og EECC vil den som tilbyr leveringspliktige tjenester, kunne kreve dekning for nettokostnader dersom byrden for selskapet er urimelig.

2.6.1 Kostnader

Behovet for finansiering vil avhenge av definisjonen av den leveringspliktige bredbåndstjenesten, herunder krav til hastighet, pris, oppetid, osv. Dette bidrar til at et anslag for kostnader vil være usikkert. Departementet har utredet kostnadene ved 100 prosent dekning for 10 Mbit/s nedstrøms hastighet og 1,5 Mbit/s oppstrøms hastighet. For å kunne utarbeide kostnadsestimater for en ordning med leveringsplikt må man gjøre noen konkrete valg i bruk av teknologi. Utgangspunktet er at om lag 28 000 husstander ikke har 10 Mbit/s-tilbud i dag. For å beregne kostnadene er det lagt til grunn at de som har utendørs, men ikke innendørs mobildekning får montert utendørs mobilantenne. For husstander som ikke har utendørs dekning har man løst dette ved å bruke signalforsterker¹² eller utbygging av fiberaksess. Totalt støttebehov for etablering av tilbud om 10 Mbit/s-tilbud er anslått til å ligge mellom ca. 240 og 260 millioner kroner¹³.

Telenors sanering av kobbernettet vil kunne påvirke disse kostnadsanslagene. Det er rimelig å anta at Telenor og andre tilbydere vil tilby annen form for aksess, til langt de fleste av de berørte husstandene.

2.6.2 Finansiering

Det er som nevnt i punkt 2.5.6 flere måter å finansiere en leveringsplikt på,

- ved bruk av offentlige midler,
- ved å dele nettokostnadene mellom tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, eller
- ved en kombinasjon av offentlige midler og deling av kostnadene mellom tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester.

¹² En del husstander har 4G-dekning i nærheten av boligen, men signalet er for svakt til at det kan regnes som et tilstrekkelig alternativt tilbud. I en del tilfeller vil det vær mulig å etablere en lokal installasjon som fanger opp mobilsignalet for forsterker/videresender dette lokalt i området rundt boligen.

¹³ Totale etableringskostnader ligger mellom 346 og 366 millioner kroner. Det justeres for en antatt kunde verdi som er anslått til å være om lag 104 millioner kroner. Kunde verdi representerer verdien kunden har for operatøren som tilbyr tjenesten, som normalt settes lik nåverdien av de fremtidige neddiskonterte kontantstrømmene kunden genererer for operatøren. Støttebehovet motsvarer i praksis begrepet «Net cost» (nettokostnad) beskrevet i ECC artikkel 89.

Når det gjelder bruk av offentlige midler kan man tenke seg at deler av midlene i dagens bredbåndsstøtteordningen omdisponeres til å finansiere leveringsplikten. Dette kan for eksempel gjøres ved at deler av midlene brukes til å betale for leveringspliktjenestene som lyses ut via anbud eller ved utpeking av leveringspliktig tilbyder.

Departementet viser til Meld. St. 27 (2015-2016) om digital agenda for Norge, som fastslår at regjeringens mål er at 90 prosent av husstandene skal ha tilbud om minst 100 Mbit/s basert på kommersiell utbygging i markedet innen år 2020. På litt lengre sikt er målet at alle husstander skal ha tilbud om høyhastighetsbredbånd. Av kriteriene for dagens tildeling av bredbåndsmidlene fremgår det blant annet at minst 80 prosent av midlene skal gå til husstander som enten ikke har bredbåndstilbud (definert som 10 Mbit/s eller høyere) eller som har bredbåndstilbud kun basert på kobbernett (under 30 Mbit/s). Videre er det et krav at bredbåndstilbudet som etableres skal ha minst 30 Mbit/s nedlastningshastighet. For å sikre at flest mulig får 10 Mbit/s eller 20 Mbit/s nedlastningshastighet, kan det for eksempel besluttes at deler av midlene skal brukes til husstander som ikke har slikt tilbud (eller som vil miste det på grunn av sanering av kobbernett). Dette vil gjøre at deler av bevilgningen kun går til husstander som i dag ikke har bredbåndstilbud på 10 Mbit/s eller 20 Mbit/s, for å sikre at disse husstandene som minimum får dette. Kostnaden ved å bygge ut 10 Mbit/s antas å være noe lavere enn ved 20 Mbit/s. Aktuell teknologi for utbygging antas primært å være radiobasert eller mobilt bredbånd. Redusert krav til nedlastningshastighet vil føre til at det lar seg gjøre å dekke flere husstander, med samme bevilgning.

Ett alternativ til finansiering ved statlige midler er at kostnadene fordeles mellom tilbyderne, for eksempel kan tilbyderne betale inn til ett fond som opprettes til å dekke alle kostnadene ved leveringsplikten, jf. § 5-2. Eller kostnadene kan delvis bæres av statlige midler, og resten dekkes av tilbyderne gjennom en fondsordning eller på annen måte. Ulempen med en slik løsning vil være at tilbyderne må bære kostnadene ved leveringsplikten helt eller delvis. Administreringen av en slik ordning vil også kreve ressurser.

Uavhengig av hvilken løsning som velges for leveringspliktens omfang, kan det være aktuelt å innføre en egenandel/anleggsbidrag fra sluttbruker tilsvarende hva kostnadene normalt er for å få etablert en slik grunnleggende tilgang til telefontjenesten og internett. Departementet viser til at en egenbetaling fra bruker ikke er ukjent i Norge. For eksempel har ikke kunder rett til vederlagsfri tilgang til strømmettet gjennom leveringsplikten. Nettselskapene kan i samsvar med gjeldende regelverk kreve et anleggsbidrag for kostnaden som følger av hver enkel tilknytning (for å dekke kostnadene ved nye nettilknytninger, ved nettforsterkninger og når kunden ber om økt kvalitet). Hvor stor andel kunden skal dekke avhenger av kundens effektbehov, og om det er eller vil bli andre kunder som er tilknyttet anlegget. Et av formålene med anleggsbidraget er å fordele kostnadene mellom kunden som utløser investeringen og nettselskapets øvrige kunder.

Departementet har ikke i denne omgang tallfestet størrelsen på eventuelt egenandel/anleggsbidrag fra sluttbruker for å få tilgang til bredbånd. Dette må vi i så fall utrede særskilt, og komme tilbake til. Departementet har heller ikke tatt stilling til hvilket

finansieringsalternativ som samlet sett vurderes å være mest hensiktsmessig, og ber om høringsinstansenes innspill.

2.6.3 Administrative kostnader

Nkom bruker i dag om lag et halvt årsverk for å administrere leveringsplikten for telefontjenesten. Det vil påløpe flere administrative kostnader hos Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ved forvaltning av en utvidet leveringsplikt som også inkluderer bredbånd.

3. Entydig identifisering

3.1 Bakgrunn

Departementet foreslår med dette endringer i ekomforskriften for å tydeliggjøre kravet til tilbyder av offentlig telefontjeneste om entydig identifisering av sluttbrukere ved inngåelse, endring og oppsigelse av avtale, herunder ved portering av telefonnummer.

I mars 2019 avdekket media svakheter ved identifikasjonskontrollen hos enkelte tilbydere. Det som ble avdekket var en risiko for porteringssvindel, eller urettmessig overtakelse av SIM-kort ved portering, i media omtalt som «mobilkapring». Mobilkapring innebar i denne sammenheng at en uvedkommende, via portering og uten at mobiltelefonen ble stjålet, fikk kontroll over en annens mobilnummer. Dette gjennom å få tilgang på et nytt SIM-kort med samme nummer hos en annen tilbyder. I sakene omtalt i media foregikk med andre ord forsøkene på mobilkapring ved portering. Mobilkapring kan imidlertid også foregå ved at uvedkommende bestiller og urettmessig får nytt SIM-kort med reell sluttbrukers mobilnummer, uten bruk av portering.

I eksemplene fra media er portering av telefonnummer forsøkt gjennomført uten at sluttbruker er entydig identifisert av tilbyder. Sakene avdekket tilfeller av rutinesvikt, selv om de var konstruerte. I en reell sak ville trolig den riktige sluttbrukeren reagert på mottak av SMS i forbindelse med overføring av nummeret.

Departementet er likevel av den oppfatning at kravet til entydig identifisering bør konkretiseres. Dette vil bidra til korrekt og fullstendig registrering av sluttbrukere ved inngåelse av nye avtaler.

Nkom har i flere år arbeidet for å øke kvaliteten på tilbydernes kundedatabaser. Både Nkoms tilsyn med tilbyderne og politiets bruk av trafikk- og abonnementsdata i etterforskning, har avdekket bruk av fiktive eller mangelfulle opplysninger om sluttbruker. I tillegg forekommer det tilfeller av identitetstyveri der en person har gitt seg ut for å være en annen og inngått avtale i en annen persons navn. I Norge har man i motsetning til flere andre land, ingen mulighet for anonyme SIM-kort.

3.1.1 Nærmere om behovet for entydig identifisering

Telefonnummeret har i løpet av de siste årene fått en viktigere posisjon og funksjon i samfunnet. Tidligere ble telefonnummeret i hovedsak kun brukt til kommunikasjon via tale og SMS. Ved bytte av operatør fikk man tildelt nytt telefonnummer. Etter innføringen av nummerportering, ble det enklere å beholde telefonnummeret ved bytte av tilbyder. Denne endringen gjorde at det ikke lenger var behov for å skifte telefonnummer i så stor grad, og telefonnummeret kan følge en person gjennom livet.

Muligheten for enkel og rask portering er sentralt for konkurransen i ekommerket. Porteringsprosessen ledes av mottakende tilbyder, og følger definerte, korte frister. Alle endringer i porteringssystemet må vurderes på denne bakgrunn.

Ettersom et telefonnummer kan knyttes tettere til en enkelt person over lang tid, har telefonnummeret fått nye funksjoner i dagens samfunn. Vi bruker for eksempel telefonnummeret som identifikasjon, og som «brukernavn», i to-faktor autentisering. Telefonnummeret er tett knyttet til den enkeltes samhandling med andre personer, foretak og myndigheter. Banker og finansielle foretak benytter telefonen til autentisering av brukere. Tildelt nummer og tilhørende abonnement knytter seg ofte til et mangfold av andre personlige tjenester som går ut over alminnelige kommunikasjonstjenester. Potensialet for skadevirkninger ved svindel eller mobilkapring har derfor blitt langt større.

Sakene som ble publisert i norsk media i forbindelse med konstruerte tester av enkelte tilbyders rutiner for å sikre entydig identifisering av sluttbruker, avdekket at det er mulig å overføre den faktiske rådigheten over abonnementet, herunder telefonnummer og SIM-kort, til en annen person. Sakene belyser også skadepotensialet slik svindel kan ha for enkeltpersoner.

Nkom fører i dag tilsyn med at tilbyderne sikrer entydig identifisering av egne kunder. På bakgrunn av oppslag i media om mobilkapring ved portering og manglende identifisering av sluttbruker, ba Nkom i brev av 11. mars 2019 Ice Norge as (Ice), Telenor Norge AS (Telenor), og Telia Norge AS (Telia) redegjøre for de konkrete sakene omtalt i media. Nkom ba videre selskapene informere om eksisterende rutiner, omfanget av porteringssvindel og eventuelt foreslå nye bransjeløsninger. Ingen av de forespurte hadde registrert tilfeller av mobilkapring ved porteringssvindel de siste fem årene. Aktørene viser til etablerte rutiner som skal sikre entydig identifisering av sluttbruker og som sterkt reduserer risikoen for mobilkapring.

Selv om mobilkapring ved portering fremstår som et begrenset problem, så er utfordringen med ukorrekte kundedatabaser høyst reell. Nkom har derfor over flere år fulgt opp kravet til entydig identifisering for å øke kvaliteten på tilbydernes kundedatabaser. Bakgrunnen for dette arbeidet er både hensynet til at nødetater får riktig informasjon om abonnenten ved nødansrop, og at korrekte kundeopplysninger er av sentral betydning i forbindelse med politiets etterforskning av straffbare handlinger. Nkom har sett flere eksempler på at sluttbrukere er blitt registrert med fiktive navn eller tilfeldige bokstavkombinasjoner, uriktig

adresseinformasjon, samt uriktig fødselsdato. Nkoms oppfølging av bransjen, herunder dialog med enkelte tilbydere og pålegg om retting, har redusert dette problemet.

Nkom har mottatt flere henvendelser fra politiet hvor manglende entydig identifisering av sluttbrukere hindrer viktige etterforskningskritt. Politiet opplever ofte at telefonnummer innblandet i kriminelle handlinger ikke lar seg knytte til en reell person. Det kan tyde på at enkelte aktører fremdeles har mangelfull etterlevelse av reglene for entydig registrering.

Nkom har også sett eksempler på saker der nye abonnement blir opprettet i andres navn og den uvedkommende tar SIM-kortet fra postkassen før rettmessig eier oppdager det tilsendte SIM-kortet. I disse tilfellene er det ikke et eksisterende telefonnummer som overtas eller registrering av uriktige opplysninger, men et nytt telefonnummer som benyttes av feil person.

Tilbakemeldinger fra Ice, Telia og Telenor viser at det i dag eksisterer ulike rutiner for identifisering av sluttbrukere. Blant annet er det ulike rutiner for identifisering av sluttbrukere avhengig av hvilken salgskanal som benyttes, herunder fysisk salg i egen butikk eller ved eksterne forhandlere, web-salg og salg over telefon.

For salg i egen butikk eller hos eksterne forhandlere krever disse tilbyderne at det gjennomføres kontroll av gyldig legitimasjon. Her finnes rutiner hvor tilbyderen noterer ned ulike elementer, som type legitimasjon, kontrollsiffer, og også fødselsnummer for å gjennomføre kredittsjekk. En tilbyder opplyser også at ved kjøp av inaktive SIM-kort, kan disse registreres ved hjelp av eID på tilbyderens nettside.

For web-kjøp er det også noe ulik praksis, for eksempel at man skal oppgi fødsels- og personnummer i tillegg til annen informasjon. Hos enkelte tilbydere sendes det ved porteringsbestilling en SMS med en kode som benyttes før videre handling. Tilbyderne sender deretter SIM-kort til folkeregistrert adresse.

For salg over telefon må sluttbruker typisk oppgi sitt fødselsnummer før det gjøres en kredittsjekk, samt at navn og adresse hentes fra Folkeregisteret. Enkelte tilbydere gjør også optak av bekreftelsen over telefon, og sender e-post og SMS der sluttbruker må bekrefte bestilling. Ved portering gjennomfører enkelte av tilbyderne ID-sjekk ved hjelp av kontrollspørsmål til sluttbrukeren.

Det er også ulike rutiner for entydig identifisering av privatkunder og bedriftskunder.

På grunn av den økte bruken av telefonnummeret til andre formål enn kommunikasjon, har betydningen av korrekt identifisering av sluttbruker også økt og blitt viktigere for å begrense svindel og misbruk. Etter departementets mening er det behov for en klargjøring av kravene til entydig identifisering av sluttbrukere. Departementet hører derfor med dette forslag om nye bestemmelser i ekomforskriften med krav til hvordan entydig identifisering av sluttbrukere skal foregå.

3.2 Gjeldende rett

Det fremgår av ekomloven § 2-4 at tilbyder av offentlig telefontjeneste ved «*inngåelse, endring eller opphør av avtalen skal sikre at sluttbruker er entydig identifisert*» og at tilbyderen «*skal kunne dokumentere*» identitetskontrollen. Av syvende ledd følger det at myndigheten kan «*gi forskrifter om leveringsvilkår og avtale med sluttbruker, herunder entydig identifisering av sluttbruker*».

Formålet med dette er å sikre at den reelle identiteten til sluttbruker knyttes til telefonnummeret, herunder å redusere omfanget av forveksling, misbruk av andres identitet, og identitetstyveri. Politiets arbeid knyttet til kriminalitetsbekjempelse er et sentralt element i denne sammenheng. I tillegg er overføring av korrekt informasjon om abonnenten ved nødanrop viktig for nødetatens håndtering av hendelser.

I ekomforskriften § 1-10 første ledd er det hjemlet at «*[t]ilbyder som mottar sluttbruker skal ved videresalg av abonnement for elektronisk kommunikasjon og ved annet avtaleinngåelse om levering av telefontjeneste eller internettilgang, innhente skriftlig fullmakt fra sluttbruker før skifte av tilbyder*». I bestemmelsens fjerde ledd fremgår det at «*[s]om skriftlig fullmakt anses også fullmakt avgitt pr. e-post, SMS eller telefaks. Fullmakten skal inneholde positivt samtykke og entydig identifisering av sluttbruker. Fullmakten skal dokumenteres på forespørsel*».

Videre fremgår det av ekomforskriften § 6-2 første ledd at «*[t]ilbyder av offentlig telefontjeneste skal føre oversikt over enhver sluttbrukers navn, adresse og nummer/adresse for tjeneste. Oversikten skal inneholde opplysninger som muliggjør entydig identifisering av de registrerte[...]*».

Det følger klart av ordlyden både i ekomloven og i ekomforskriften at det er tilbyder som har ansvaret for at kravet om entydig identifisering er oppfylt. Begrepet *entydig identifisering* er en rettslig standard som må tolkes i lys av den teknologiske utviklingen.

En nærmere beskrivelse av innholdet av forpliktelsen er ikke tatt inn i lovens eller forskriftens ordlyd, men fremkommer av forarbeidene, jf. Prop. 69 L (2012 – 2013) s. 97- 98 i merknadene til ekomloven § 2-4. I forarbeidene er det blant annet beskrevet at tilbyder «*selv til en viss grad [kan] vurdere hva som er hensiktsmessig metode for identifisering av sluttbruker etter hvilken fase avtalen er i og potensialet for misbruk*».

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) har utarbeidet en veileder for tilbydere av elektronisk kommunikasjon¹⁴. I kapittel 10 gjøres det rede for plikten til entydig identifisering knyttet til vilkårene i ekomloven § 2-4 og ekomforskriften § 1-10 og § 6-2. Både i forarbeidene og i veilederen er det beskrevet at tilbyder av offentlig telefontjeneste ved inngåelse, endring eller opphør av avtale plikter å sikre at sluttbruker er entydig identifisert, og at identitetskontrollen skal kunne dokumenteres. Tilbyderen kan til en viss grad selv

¹⁴ <https://www.nkom.no/marked/ekomtjenester/regelverk/veiledning-for-tilbydere/attachment/17172?ts=15b8f844b62>

vurdere hva som er en hensiktsmessig metode for identifisering av sluttbruker, men høy sikkerhet med hensyn til sluttbrukers identitet vil være særlig viktig ved for eksempel avtaleinngåelsen, overføring av abonnementet til en annen bruker og endringer av opplysninger om sluttbruker med hemmelig nummer. Høy sikkerhet med hensyn til sluttbrukers identitet kan oppnås både ved fysisk og elektronisk identifikasjon.

Tilbydere kan kreve at sluttbruker fremlegger gyldig legitimasjon for å sikre at sluttbruker blir entydig identifisert ved inngåelse av avtalen. Som gyldig legitimasjon regnes legitimasjon utstedt av offentlig myndighet, eller av annet organ som har betryggende kontrollrutiner for dokumentutstedelse når dokumentene har et tilfredsstillende sikkerhetsnivå og inneholder fullt navn, navnetrekk, fotografi og fødselsnummer eller D-nummer. For sluttbrukere som ikke har fått tildelt norsk fødselsnummer eller D-nummer skal legitimasjonsdokumenter i tillegg inneholde fødselsdato, fødested, kjønn og statsborgerskap.

Offentlig telefontjeneste skal ikke kunne benyttes før sluttbruker er registrert på en entydig måte. Tilbyder har som nevnt ansvaret for at kravet er oppfylt og skal kunne dokumentere på hvilken måte identitetskontrollen er foretatt.

3.3 Andre lands regelverk

Det foreligger ikke et felleseuropeisk regelverk om identifisering av sluttbrukere ved inngåelse, endring eller opphør av avtale om offentlig telefontjeneste. Krav og praksis varierer fra land til land. Nkom har undersøkt myndighetenes erfaringer med porteringssvindel og praksis for registrering av sluttbrukere i Belgia, Danmark, Finland, Irland, Italia, Latvia, Nederland, Portugal, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tyskland og Østerrike.

Det er kun Irland, Italia og Storbritannia som har erfaring med mobilkapring. I Irland var det forsøk på mobilkapring av *ett* SIM-kort, og fordi det ikke har vært noe betydelig problem, er det ikke satt i gang tiltak mot denne type svindel i Irland. I Italia har de opplevd noen tilfeller av mobilkapring, og de vurderer å innføre en prosedyre hvor det varsles ved bytte av SIM-kort. I Storbritannia har det vært rapportert en del tilfeller av mobilkapring, som følge av manglende identitetssjekk ved bestilling av nytt SIM-kort.

I Danmark, Finland, Irland, Latvia, Nederland, Sverige og Portugal er det tillatt å gi ut SIM-kort til sluttbrukere uten å registrere sluttbrukerinformasjon. Anonyme SIM-kort er med andre ord tillatt i disse landene. I Storbritannia er det ikke referert til registrering av SIM-kort i regelverket. Flere land informerer om at de ikke kjenner til utfordringer med uregistrerte SIM-kort og at myndighetene ikke har mottatt klager i denne forbindelse.

Flere ser fordeler med at sluttbrukerne registrerer seg. I Latvia har for eksempel en mobiltilbyder bedre ringepriser for deres kunder med registrerte kontantkort enn for kundene med uregistrerte kontantkort.

Finland tillater anonyme SIM-kort, men dersom sluttbruker ønsker å registrere SIM-kortet kreves entydig identifisering. Sjekken gjøres enten med ID-sjekk ved personlig oppmøte eller eID (elektronisk identifikasjon) ved andre salgskanaler.

På spørsmål om det er vurdert å pålegge registrering av SIM-kort svarer de fleste at de ikke har hatt grunn til å endre dette. Irland peker på at det vil være en stor utfordring når gjelder logistikk dersom de pålegger registrering av SIM-kort, særlig på grunn av alle kontantkort hvor det per i dag ikke er registrert sluttbruker. I Sverige ser etterretningsmyndigheter problemer med uregistrerte SIM-kort, og det pågår diskusjoner om å ta bort denne muligheten.

Det er ikke tillatt med uregistrerte SIM-kort i Belgia, Italia, Sveits, Tyskland og Østerrike. I Belgia ble ny lov om anti-terror vedtatt i desember 2016 hvor registrering av SIM-kort ble pålagt. En overgangsperiode på seks måneder ble gitt før alle uregistrerte kontantkort enten måtte registreres eller tas ut av drift.

Østerrike innførte ny regulering i januar 2019. Tidligere var uregistrerte kontantkort tillatt, men på grunn av kriminalitetsbekjempelse, er dette nå forbudt. Østerriksk regulering tillater ulike former for entydig identifisering, som fremvisning av ID-kort i butikk og eID, men også en ny prosess på nett som baserer seg på kunstig intelligens. En essensiell del av denne nye metoden er automatisk ansiktsgjenkjenning. Med denne metoden kan man ta en «selfie» med mobiltelefonen og sammenlikne bildet som ble tatt med bildet på ID-dokumenter. Det er lagt inn en deteksjon som forsikrer at det er en levende person, og som forhindrer bruk av bilde eller video.

Det er altså flere europeiske land som strammer inn på dette området og som pålegger strengere identitetskontroll ved registrering av sluttbrukere. Tilbakemeldingene viser også at teknologiutviklingen gir nye muligheter for å sikre sluttbrukers identitet.

3.4 Innspill fra deltakere i Arbeidsgruppe Nummer

Departementet ba Nkom involvere Arbeidsgruppe Nummer i arbeidet med et eventuelt nytt regelverk knyttet til entydig identifisering av sluttbruker. Arbeidsgruppe Nummer er Nkoms nasjonale arbeidsgruppe for nummerspørsmål, og er et åpent forum for aktører og myndigheter¹⁵.

Nkom ba deltakerne i Arbeidsgruppe Nummer besvare spørsmål om utfordringer med dagens ordning for entydig identifisering, behovet for regulering og eventuelt forslag til tiltak eller bransjeløsninger. Nkom mottok svar fra Ice, iplink AS, Lycamobile Norway Ltd (Lycamobile), Phonect AS, Puzzel AS og Telenor.

¹⁵ Gruppen har eksistert siden 1997 og var blant annet sentral ved innføringen av nummerportabilitet i Norge og senere oppfølging. Gruppen har egen faggruppe for reduksjon av svindel og misbruk med nummerressurser. Sistnevnte gruppe har i første omgang prioritert arbeidet med bekjempelse av illegitim manipulert nummervisning som forekommer i stort antall daglig.

Telenor viser til at det er store ulikheter i det norske markedet for elektronisk kommunikasjon hva gjelder tjenestetilbud, bruk av salgskanaler og sikkerhets- og beskyttelsesbehov for ulike kundegrupper. Telenor ser ikke et umiddelbart behov for sterkere detaljregulering, men etterlyser at Nkom ved utarbeidelse av en bransjestandard angir minimumskrav for legitimering og autentisering. Telenor opplyser for øvrig at selskapet allerede vurderer ulike løsninger, blant annet eID.

Ice mener det er viktig at reguleringen ikke svekker konkurransen og at eventuelle nye pålegg også gjelder for alle tilbydere av telefontjenester. Reguleringen bør sikre trygge rammer for kundene og samtidig gjør det enkelt å skifte tilbyder. Ice viser til at en del av befolkningen ikke bruker digitale ID-tjenester og at det bør være mulig å gjennomføre kontroll av gyldig ID med tilhørende sikkerhetsmekanismer som for eksempel SMS-bekreftelser. Dette for å unngå at deler av markedet låses inne hos eksisterende operatør. Ice viser også til at det er flere typer eID og at det er viktig å unngå at kun de som har én konkret type ID-løsning, er de eneste som kan bytte mellom mobiloperatørene eller opprette et mobilabonnement. Ice foreslår en sentral database med abonnementsopplysninger som vil kunne brukes for å få verifisert korrekt kontaktinformasjon.

Lycamobile peker på at strengere regulering kan redusere uriktige registreringer, men at det bør være en balanse mellom forpliktelser og behov for regulering. Lycamobile mener det bør være obligatorisk å registrere IP-adresser for å identifisere uregelmessigheter. Lycamobile mener i likhet med Phonect at et nyttig tiltak vil kunne være krav om SMS-bekreftelse før portering. Videre foreslår Lycamobile en regel som begrenser antall abonnementer per sluttbruker til fem. For øvrig er Lycamobile bekymret for at norske personvernregler kan forhindre at kopi av legitimasjon innhentes for verifikasjon og sammenlikning med informasjon oppgitt av kunden.

Phonect mener at løsninger for eID blir for omstendelig for privatpersoner og at det kan hemme konkurransen. iplink er positiv til BankID, men ikke andre eID løsninger. Puzzel kommenterte generelt at entydig identifisering av abonnent er avgjørende da mobilnummer i stadig større grad benyttes som identifikator ved login, betaling, osv.

Tilbakemeldingene fra deltakere i Arbeidsgruppe Nummer er ikke entydige, men viser et behov for enkelte konkretiseringer enten i form av utarbeidelse av bransjestandard eller ved regulering. Departementet takker for de foreløpige innspillene som ble gitt innenfor den korte fristen som var tilgjengelig, og ser frem til høringsinnspillene.

3.5 Erfaringer fra andre samfunnsområder

Departementet har sett hen til om det er gitt regler for entydig identifisering innenfor andre samfunnsområder, og mener at reglene som gjelder for kundekontroll etter hvitvaskingsregelverket er interessante i vår sammenheng. Hvitvaskingsregelverket skal beskytte det finansielle system mot hvitvasking og terrorfinansiering. Ved å kjenne kundenes identitet og formålet med kundeforholdet kan den rapporteringspliktige oppdage om kundeforholdet misbrukes av andre enn kunden, og om kundeforholdet misbrukes til andre

formål enn det kunden oppga i forbindelse med inngåelsen av kundeforholdet. Selv om ekomlovens formål med entydig identifisering ikke først og fremst er kriminalitetsbekjempelse og tilbydere ikke har noen undersøkelses- eller rapporteringsplikt knyttet til sluttbrukerens bruk av telefontjenesten, er trafikk- og abonnementsdata sentralt for etterforskning og bevisføring i straffesaker. At sluttbrukerne identifiseres korrekt, er derfor viktig på samme måte som i hvitvaskingsregelverket.

I hvitvaskingsforskriften er det gitt nærmere regler om hvordan den rapporteringspliktige skal få bekreftet identiteten til kunden både når kunden er en fysisk person og en juridisk person. For fysiske personer fremgår det av hvitvaskingsloven § 12 annet ledd at opplysninger om kundens identitet bekreftes ved personlig fremmøte ved gyldig legitimasjon. Opprettes kundeforhold uten personlig frammmøte, må det fremlegges ytterligere legitimasjon eller gjennomføres ytterligere tiltak. I hvitvaskingsforskriften § 4-3 er kravene til gyldig legitimasjon for fysiske personer ytterligere konkretisert. Bestemmelsen lyder:

«§ 4-3 Gyldig legitimasjon for fysiske personer

(1) Gyldig legitimasjon for fysiske personer ved personlig fremmøte er original av dokumenter som

a) er utstedt av offentlig myndighet eller av annet organ som har betryggende kontrollrutiner for dokumentutstedelse, og dokumentene har et tilfredsstillende sikkerhetsnivå,

b) inneholder fullt navn, navnetrekk, fotografi, og

c) fødselsnummer eller D-nummer.

(2) For person som ikke har norsk fødselsnummer eller D-nummer, skal legitimasjonsdokument, i tillegg til kravene som følger av første ledd, inneholde fødselsdato, fødested, kjønn og statsborgerskap.

(3) Krav om navnetrekk gjelder ikke for pass.

(4) Elektronisk signatur er gyldig legitimasjon for fysisk person når identiteten ikke skal bekreftes ved personlig fremmøte. Elektronisk signatur må tilfredsstillende kravene i forskrift 21. november 2005 nr. 1296 om frivillige selvdeklarasjonsordninger for sertifikatutstedere § 3 og som er oppført på publisert liste i henhold til § 11 første ledd i nevnte forskrift.»

Etter departementets syn er tiltakene for å identifisere kunder etter hvitvaskingsforskriften godt egnet som grunnlag for å sikre entydig identifisering av sluttbrukere etter ekomregelverket. Tiltakene som kreves er til dels allerede etablerte rutiner for de fleste tilbyderne, dels vil det innebære en ny måte å identifisere sluttbruker på gjennom bruk av eID. Etter departementets syn før høringen er bruk av eID en etablert og sikker måte å identifisere en person, og en identifiseringsmåte de fleste sluttbrukere allerede vil være kjent med. eID vil kunne ivareta tilbyderens behov for rask og enkel identifisering uten at kravet er uforholdsmessig tyngende eller egnet til å svekke konkurransen i markedet.

3.6 Forslag til endringer i ekomforskriften

Regelverket forutsetter at det er tilbyderne selv som skal vurdere og iverksette de tiltak som er nødvendig for å sikre entydig indentifisering av sluttbruker. Det kan være utfordringer knyttet til denne type regulering fordi forståelsen av hva som er tilstrekkelig for å sikre entydig indentifisering ikke er en ren objektiv vurdering. Videre kan forståelsen av hva som anses som nødvendig for å oppfylle lovens krav kunne endre seg med tiden, kunnskap, ny teknologi og andre endringer i samfunnet. Dette innebærer at både etterlevelse av og tilsyn med regelverket kan være utfordrende. Departementet foreslår i det følgende derfor nærmere regler i ekomforskriften om hvordan tilbydere skal sikre at kravet om ensidig indentifisering er oppfylt.

3.6.1 Entydig indentifisering av fysiske personer

Viktigheten av entydig å indentifisere nye kunder ved inngåelse av abonnement, og eksisterende kunder ved endring eller opphør av abonnementet, taler for at lignende regler som i hvitvaskingsregelverket fastsettes i ekomforskriften. I praksis betyr dette at tilbyder av offentlig telefontjeneste skal bekrefte sluttbrukers identitet ved å innhente gyldig legitimasjon. Gyldig legitimasjon for fysiske personer vil i denne sammenheng kunne være:

- Pass (ikke nødpass)
- Førerkort
- Bankkort med bilde
- Nasjonale ID-kort utstedt av et EØS-land (en oversikt over disse fremgår av utlendingsforskriften¹⁶ vedlegg 4)
- Norsk utlendingspass (blått pass)
- Norsk reisebevis for flyktninger (grønt pass)
- Elektronisk identifikasjon (eID)

I forhold til gjeldende praksis for entydig indentifisering av sluttbrukere, er krav til bruk av eID for å indentifisere sluttbruker når avtale ikke inngås ved personlig frammøte, et nytt element. Elektronisk ID er i dag blitt en viktig måte å bekrefte at en person er den den utgir seg for å være og i Norge har vi hatt en økt utbredelse og økt bruk av elektronisk ID de siste årene. Det finnes i dag fem alternativer for elektronisk ID i Norge: BankID, BankID på mobil, Buypass, Buypass ID i mobil og Commfides.

eID brukes i dag som tilgang til en rekke tjenester. Dette gjelder blant annet tilgang til

- nær sagt alle offentlige nettstedet som for eksempel Atinn.no, NAV.no, hels norge.no, skatteetaten.no, vegvesenet.no, i tillegg til kommuner og fylkeskommuner,
- nettbutikker, som bruker eID for å verifisere betaling eller for pålogging på kundesider,

¹⁶ [Forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her \(utlendingsforskriften\)](#)

- eiendomsmegleres nettsteder for å sikre identiteten til budgiver,
- organisasjoner og foreninger, som bruker eID for å registrere og autentisere medlemmer,
- Posten Norges digitale postkasse Digipost og for å melde adresseendring til Posten Norge AS og
- bankenes og forsikringsselskaperens netjtjenester.

Etter departementets syn er eID en personlig og enkel elektronisk legitimasjon for sikker identifisering som etterhvert er blitt så utbredt at krav om bruk av eID ved entydig identifisering av sluttbrukere ved inngåelse, endring eller opphør av avtale, ikke vil være et uforholdsmessig krav.

Asylsøkere er en gruppe personer som kan ha problemer med å dokumentere identiteten sin med slik gyldig legitimasjon som nevnt ovenfor. Departementet foreslår lignende regler som legges til grunn i Finanstilsynets rundskriv 24/2016 for hvitvasking, for entydig identifisering etter ekomloven § 2-4. Dette medfører at tilbyder skal bekrefte kundens identitet ved å innhente asylsøkerbevis og foreta annen nødvendig kontroll av identiteten, eksempelvis:

- innhente kopi av utenlandsk identitetskort
- innhente bekreftelse fra en nærstående, med gyldig legitimasjon, på vedkommendes identitet

sjekke med Utlendingsdirektoratet eller Politiets Utlendingsenhet at de har utstedt asylsøkerbeviset.

Departementet foreslår at kontrollen av sluttbrukers identitet skal skje før avtaleinngåelsen, før endring av abonnementet gjennomføres eller oppsigelse av avtale.

For at Nkom skal kunne gjennomføre effektivt tilsyn med at reglene om entydig identifisering etterlevs, foreslår krav i forskriften om at tilbyder kan dokumentere hvordan kontrollen er gjennomført. Se forslag i ny § 1-10a femte ledd. Departementet foreslår en plikt for tilbyder til å ta kopi av originalt legitimasjonsdokument ved personlig oppmøte, og oppbevare kopien for dokumentasjonskontroll. Etter departementets syn vil bestemmelsen sikre tilbyder grunnlag for å behandle personopplysninger etter personopplysningsloven, slik at kopien kan oppbevares.

Departementets forslag innebærer et minimumskrav til hva som skal til for å sikre entydig identifisering. Forslaget utelukker ikke videreføring av eksisterende rutiner tilbyderne har og som ytterligere kan sikre at det er riktig sluttbruker som inngår endrer eller sier opp avtalen.

3.6.2 Entydig identifisering når sluttbruker er en juridisk person

Det foreslås en egen bestemmelse om entydig identifikasjon av juridiske personer. For juridiske personer skal tilbyderen registrere opplysninger om

- a) foretaksnavn
- b) organisasjonsform
- c) organisasjonsnummer
- d) adresse
- e) navnet på daglig leder og styremedlemmer, eller personer i tilsvarende stilling.

Dersom kunden er en juridisk person skal også identiteten til den som handler på vegne av kunden bekreftes på grunnlag av gyldig legitimasjon etter § 1-10a. Videre skal det dokumenteres ved firmaattest, stiftelsesdokument, skriftlig fullmakt eller lignende, at vedkommende er berettiget til å representere klienten utad.

3.6.3 Nærmere om eID som gyldig legitimasjon

Lov 15. juni 2018 nr. 44 om gjennomføring av EUs forordning om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked (lov om elektroniske tillitstjenester) gjennomfører forordning (EU) nr. 910/2014 om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked til norsk rett. Formålet med regelverket er å sikre et velfungerende indre marked, samtidig som man ivaretar et adekvat sikkerhetsnivå for eID og tillitstjenester. Regelverket ivaretar dette ved å fastsette på hvilke vilkår medlemsstatene skal anerkjenne elektroniske identifikasjonsmidler for fysiske og juridiske personer som omfattes av en notifisert eID-ordning i en annen medlemsstat, fastsette regler for tillitstjenester og etablere et rettslig rammeverk for de ulike tillitstjenestene, som for eksempel elektroniske signaturer, elektroniske segl og nettstedssertifikater.

eID er i forordningen artikkel 3 nr. 1 definert som en «en prosess som omfatter bruk av personidentifikasjonsdata i elektronisk form som på en entydig måte representerer enten en fysisk eller juridisk person, eller en fysisk person som representerer en juridisk person»¹⁷. For entydig elektronisk identifisering må det benyttes et elektronisk identifikasjonsmiddel, som i forordningen artikkel 3 nr. 2 er definert som «en materiell og/eller immateriell enhet som inneholder personidentifikasjonsdata, og som brukes til autentisering av en nettbasert tjeneste». Personidentifikasjonsdata er i forordningen artikkel 3 nr. 3 definert som «et datasett som gjør det mulig å fastslå identiteten til en fysisk eller juridisk person, eller en fysisk person som representerer en juridisk person».

Tillitstjenester kan tilbys som kvalifiserte tillitstjenester og ikke-kvalifiserte tillitstjenester. Forordningen stiller krav om at tilbyderne av både kvalifiserte og ikke-kvalifiserte tillitstjenester skal treffe egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å håndtere sikkerhetsrisikoer forbundet med den tjenesten de leverer. Kvalifiserte tillitstjenester skal være underlagt tilsyn. Nkom er utpekt som tilsynsorgan¹⁸. I tillegg stiller forordningen krav om at et akkreditert samsvarsrevisjonsorgan skal gjennomføre en samsvarsrevisjon av den kvalifiserte tilbyderen av tillitstjenesten og tjenesten som den tilbyr, annet hvert år. Alle medlemsland er pålagt å opprette, offentliggjøre og ajourføre en tillitsliste som viser

¹⁷ <https://lovdata.no/static/NLX3/32014r0910.pdf> (uoffisiell norsk oversettelse)

oppdatert informasjon om de kvalifiserte tilbyderne av tillitstjenester samt opplysninger om de kvalifiserte tillitstjenestene som de leverer. Nkom er ansvarlig for den norske tillitslisten.

Ved utstedelse av et kvalifisert sertifikat for en tillitstjeneste må tilbyderen kunne verifisere identiteten til den det kvalifiserte sertifikatet utstedes til. Identifiseringen skal gjennomføres ved hjelp av egnede midler og i samsvar med nasjonal lovgivning, og må foretas enten av den kvalifiserte tillitstjenestetilbyderen selv eller via en tredjepart (som gjennomfører identitetssjekken på vegne av tillitstjenestetilbyderen), jf. forordningen artikkel 24 nr. 1. Utgangspunktet for utstedelse av kvalifisert sertifikat for en tillitstjeneste er krav om identifisering ved fysisk oppmøte, enten av den fysiske personen selv, eller en godkjent representant for den juridiske personen. Utstedelse uten fysisk oppmøte kan også tillates, men da ved bruk av elektronisk identifikasjonsmiddel som er utstedt etter fysisk oppmøte og som oppfyller kravene til sikkerhetsnivåene «*betydelig*» eller «*høyt*» i forordningens artikkel 8.

Departementet foreslår å pålegge tilbydere av offentlig telefontjeneste en plikt til å benytte en tillitstjeneste som er oppført i tillitslisten jf. artikkel 22 i forordningen etter lov om elektroniske tillitstjenester for elektronisk identifisering.

3.6.4 Kontrolltiltak når faktisk bruker er en annen enn registrert sluttbruker av nummeret

Det foreligger i dag kun krav om å identifisere sluttbruker ved inngåelse, endring eller opphør av avtale. Sluttbruker er i ekomloven § 1-5 nr. 15 definert som «*enhver fysisk eller juridisk person som inngår avtale om tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste til eget bruk eller utlån*». En sluttbruker vil være en abonnent, den som inngår abonnementsavtalen og som er ansvarlig for å betale faktura. Er det en annen person enn sluttbruker som faktisk benytter den elektroniske kommunikasjonstjenesten det er inngått avtale om, kan en slik bruker registreres hos tilbyder, men det er ikke krav om at den faktiske brukeren blir registrert.

Bruker er i ekomloven definert som «*enhver fysisk eller juridisk person som bruker elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste til egen bruk eller som innsatsfaktor for produksjon av andre tjenester*».

Departementet ser at det i visse sammenhenger kan være hensiktsmessig med et krav om å registrere bruker når denne er en annen enn sluttbruker som har inngått avtalen med tilbyder. I situasjoner der det er snakk om å endre eller si opp en avtale, vil det imidlertid være tilbyders avtalepart, altså sluttbruker, som har denne rettigheten. Behovet for å registrere bruker er derfor ikke nødvendig for dette formålet. Det vil i tillegg være uforholdsmessig krevende for både tilbyder og Nkom å sikre at et slikt krav etterlevs. Departementet har derfor kommet til at et krav om entydig identifisering av bruker ikke er formålstjenlig eller forholdsmessig og foreslår derfor ingen endring på dette punktet.

3.6.5 Nærmere om ekomforskriften § 6-2

Etter ekomforskriften § 6-2 første ledd skal tilbyderne føre oversikt over informasjon om sluttbrukere. Denne oversikten skal inneholde opplysninger som «*muliggjør entydig identifisering av de registrerte*». I lys av forslaget om å presisere kravene til entydig identifisering, kan denne bestemmelsen fremstå uklar. Kravene til entydig identifisering vil følge av §§ 1-10a og 1-10b. Når sluttbruker er entydig identifisert vil informasjonen inngå i kundedatabasen. Informasjon i databasen vil ikke i seg selv muliggjøre entydig identifisering. Departementet foreslår derfor endringer i § 6-2 for å gi en bedre sammenheng i regelverket, og foreslår at bestemmelsen endres til et krav om at kundeoversikten skal inneholde opplysninger som identifiserer de registrerte sluttbrukerne.

3.6.6 Nkoms oppfølging og kontroll

Nkom fører tilsyn med at tilbyderne oppfyller sine forpliktelser til å sikre entydig identifisering etter ekomloven § 2-4. Frem til nå har tilsynet og kontrollen i hovedsak foregått ved at Nkom har hentet inn tall som gir et bilde av kvaliteten på tilbyderens kundedatabaser. Nkom har ved flere anledninger de siste årene hentet inn tallmateriale fra Nasjonal Referansedatabase (NRDB). Tallene fra NRDB viser kvaliteten på informasjonen som blir sendt fra sluttbruker til nødmeldings-sentralen ved anrop til nødnumre. Tallene viser hvorvidt informasjonen om sluttbruker som ringer nødnummer mangler helt eller delvis. Tallene kan også vise om sluttbrukeren er en fiktiv person, har et fiktivt bosted og kan også avsløre om det er andre opplagte feil ved registreringen. Datagrunnlaget fra NRDB kan som utgangspunkt ikke avsløre om det rent faktisk er riktig sluttbruker som er registrert på nummeret, eller om det er tale om ID-tyveri. Likevel gir materialet et godt grunnlag for å se om tilbyderne oppfyller plikten til entydig å registrere sine sluttbrukere. På bakgrunn av informasjonen fra NRDB følger Nkom opp, og ved behov sanksjonerer mot de tilbydere av offentlig telefontjeneste som har høy andel feilaktig informasjon registrert.

Forslaget til en skjerping av kravet til å sikre entydig identifisering vil etter departementets vurdering styrke Nkoms mulighet til oppfølging og kontroll. I dag er det ulik praksis i bransjen til hvordan registreringsprosessen gjennomføres. Ved å forskriftsfeste et krav om hvordan entydig identifisering skal skje, vil tilbyderne måtte følge samme sett av minimumsregler for identifiseringsprosessen. Dette fører igjen til at Nkom enklere vil kunne vurdere om reglene er fulgt.

Et annet viktig element ved tilsyn og kontroll av plikten er å ha en god dialog og informasjonsflyt med andre aktører. Nkom er avhengig av å få informasjon om spesielt ID-tyveri og fiktive eller uriktige opplysninger for å ha en oversikt over omfanget av problemet. Dersom det innføres felles minimumskrav, vil det være nærliggende at Nkom benytter tilgjengelige arenaer som for eksempel Arbeidsgruppe Nummer for oppfølging og diskusjon av tekniske problemstillinger.

Departementets forslag vil ikke rette opp registreringer som allerede er foretatt. Forslaget vil heller ikke utelukke at rutinesviikt eller bruk av falske eller andres identitetsdokumenter vil forekomme i fremtiden, særlig ved legitimering ved personlig oppmøte. Departementet

mener derfor det er viktig at Nkom viderefører kvalitetskontrollen av tilbydernes databaser. I tillegg må Nkom føre tilsyn med at tilbyderne følger de nye kravene for registrering som fremgår av forslagene til nye bestemmelser i ekomforskriften.

3.6.7 Sanksjoner ved overtredelse

Departementet foreslår at myndigheten skal ha anledning til å sanksjonere brudd på reglene om entydig identifisering. Brudd på reglene om entydig identifisering kan få alvorlige konsekvenser og sanksjonene må derfor være effektive, forholdsmessige og ha en avskrekkende virkning. Ekomloven § 10-7 åpner for at myndigheten kan pålegge tvangsmulkt for å sikre at krav fastsatt i eller medhold av loven oppfylles. Etter departementets vurdering vil det ikke alltid være formålstjenlig å følge opp eventuelle brudd på reglene om entydig identifisering ved ileggelse av tvangsmulkt fordi tvangsmulkt først og fremst er et virkemiddel for å sikre etterlevelse. Bruk av tvangsmulkt, dvs. plikt til å betale en løpende mulkt inntil rettsstridig forhold er rettet, skal stimulere tilbyder til å endre atferd fremover i tid og er derfor ikke et anvendelig virkemiddel overfor overtredelser som allerede har funnet sted.

Departementet foreslår derfor at det tas inn en henvisning til ny § 1-10a og ny § 1-10b i ekomforskriften § 10-3 annet ledd for å sikre at myndigheten kan pålegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av de nye forskriftsbestemmelsene.

Det vises til vedlagte forslag til endring i ekomforskriften § 10-3 annet ledd.

3.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

De forslåtte endringene innebærer at tilbyder av offentlig telefontjeneste må innføre nye systemer og rutiner for entydig identifisering. Det vil påløpe kostnader både til utvikling og innføring av nye systemer, og for daglig bruk av slike tjenester. Det vil for disse tilbyderne være nødvendig å inngå kommersielle avtaler med tilbydere av kvalifiserte tillitstjenester. De bør av hensyn til sluttbrukerne inngå avtaler med alle de ulike tilbyderne av kvalifiserte tillitstjenester. Eksempel fra ID-porten, som er en felles innloggingstjeneste til offentlige tjenester på internett, viser fem alternativer per dags dato; BankID, BankID på mobil, Buypass ID, Buypass ID på mobil og Commfides.

Bruk av kvalifiserte tillitstjenester er velkjent og departementet regner med at flere av tilbyderne allerede benytter seg av slike tjenester ved for eksempel salg av mobiltelefoner i nettbutikk. Selv om denne regelverksendringen nødvendiggjør tekniske tilpasninger i tilbyderens systemer, antas disse å ikke være store og kostnadskrevede.

De konkrete kostnadene for autentisering ved bruk av de ulike kvalifiserte tillitstjenestene vil variere fra tilbyder til tilbyder, også basert på volum av oppslag. Eksempel fra BankID viser en pris på 1,00 krone per transaksjon med øvre volum 1 000 oppslag per måned for autentisering. I tillegg påløper det en fast engangskostnad på 5 000 kroner, samt en

månedlig sertifikatkostnad på 1 000 kroner. Prisene vil kunne variere etter hvilke tilbydere av tillitstjenester som benyttes.

Hovedmengden av avtaleinngåelser skjer i dag ved portering. Det porteres om lag 600 000 nummer per år. I tillegg skal sluttbruker identifiseres ved nytegning, endring og oppsigelse av avtale. Departementet har ikke nærmere tall på antall autentiseringer som må gjøres gjennom bruk av kvalifiserte tjenester, men legger til grunn at kostnadene knyttet til identifisering på denne måten, vil være beskjedne.

Det må også påregnes kostnader til opplæring av ansatte og medarbeidere på utsalgssteder ved innarbeidelse av nye rutiner for identifisering av sluttbrukere.

Myndigheten gjennomfører allerede i dag kontroll med at tilbyderne gjennomfører entydig identifisering av sluttbrukere. Endrede regler vil kunne lette tilsynsarbeidet fordi konkretisering av kravene til entydig identifisering vil bety mindre skjønn og enklere vurdering av om reglene er fulgt.

4. Merknader

Merknader til bestemmelsene i ekomloven

Til § 5-1:

Første ledd endres slik at bredbånd kan inngå i leveringsplikten. Med bredbånd menes i første omgang funksjonelt tilgang til Internett etter dagens forhold, dvs. 10 Mbit/s nedstrøms og 1(2) Mbit/s oppstrøms som vil være tilstrekkelig til å få tilgang til EECCs angitte sett av tjenester. Begrepet bredbånd omfatter imidlertid åpenbart også høyere hastigheter og hastigheten kan justeres av myndigheten innenfor bestemmelsens ordlyd uten lovendring. Samtidig tas offentlige betalingstelefoner og andre tilgangspunkter til offentlig telefontjeneste, nummeropplysningstjeneste og telefonkatalog ut av leveringsplikten. EECC har ikke krav om leveringsplikt på disse tjenestene og endringen er også i tråd med dagens praksis for leveringsplikt.

Nytt i *annet ledd* er at det presiseres at myndigheten kan knytte leveringsplikten til ulike geografiske områder. Samtidig tas det ut at det kan stilles nærmere krav til måling av kvalitet og informasjon. Slik plikt følger av ekomloven § 2-2 om måling og informasjon om kvalitet.

Tredje ledd er nytt og fastsetter at myndigheten kan gjøre unntak fra leveringsplikten dersom en anmodning om tilgang ikke kan anses som rimelig. Se nærmere omtale i avsnitt 2.5.3.

Fjerde ledd gir myndigheten hjemmel til i forskrift å gi nærmere regler om innholdet i leveringsplikten, om avtale og utpeking av leveringspliktig tilbyder og om unntak fra leveringsplikten.

Til § 5-2:

I første ledd presiseres det at dersom en tilbyder utpekes til leveringspliktig tilbyder, kan tilbyderen kreve kostnadsdekning dersom utpekingen utgjør en urimelig byrde. I tilfeller der myndigheten etter en anbudskonkurranse inngår avtale med en tilbyder om leveringsplikt, vil betaling for levering av tjenester inngå i avtalen og tilbyderen vil ikke få ytterligere kostnadsdekning.

Annet ledd fastsetter at alle tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett og-tjeneste kan pålegges å bidra til et finansieringsfond dersom myndigheten inngår avtale om eller pålegger leveringsplikt etter § 5-1.

I tredje ledd utvides forskriftshjemmelen slik at myndigheten kan gi forskrift om finansiering av kostnadene ved leveringplikten.

Merknader til bestemmelsene i ekomforskriften

Til ny § 1-10a:

Departementet foreslår en presisering av hvordan entydig identifisering av sluttbruker som er fysisk person skal gjennomføres.

Første ledd gjelder ved personlig oppmøte og stiller krav til personlig fremmøte og fremleggelse av originalt legitimasjonsdokument. Bestemmelsen inneholder videre en uttømmende liste over hva som utgjør et originalt legitimasjonsdokument.

Andre og tredje ledd gir enkelte unntak for kravene til legitimasjonsdokument i første ledd. For sluttbrukere som ikke har norsk fødselsnummer eller D-nummer oppstilles det ytterligere krav til legitimasjonsdokumentets innhold.

Fjerde ledd likestiller bruk av elektronisk identifikasjon med personlig fremmøte etter første ledd. Se beskrivelsen over for gjennomgang av slike tjenester. Kravene til den elektroniske identifikasjonen er tilsvarende den som finnes i hvitvaskingsregelverket. Det er videre henvist til de aktuelle regelverk som oppstiller tekniske krav til elektronisk identifikasjon.

Femte ledd inneholder et krav om at tilbyder skal dokumentere identitetskontrollen foretatt etter første ledd. Dette skal gjøres ved at tilbyder oppbevarer kopi av originalt legitimasjonsdokument. Bestemmelsen vil også gi tilbyder grunnlag for å behandle personopplysninger etter personopplysningsloven.

Til ny § 1-10b:

Bestemmelsen gjelder for hvordan entydig identifisering av sluttbruker som er en juridisk person skal gjennomføres.

Første ledd oppstiller hvilke opplysninger som skal innhentes om sluttbrukeren.

Andre ledd gjelder i de tilfeller der en fysisk person handler på vegne av en juridisk person. I slike tilfeller skal reglene i § 1-10a komme til anvendelse.

Tredje ledd oppstiller en plikt på tilbyder til å bekrefte opplysningene innhentet etter første ledd. Retten til å handle på vegne av en juridisk person, jf. annet ledd skal også bekreftes.

Fjerde ledd likestiller elektroniske segl som gyldig identifikasjon av juridiske personer med metodene beskrevet i første til tredje ledd. Det er videre henvist til de aktuelle regelverk som oppstiller krav til elektroniske segl.

Til § 5-1

Det fastsettes i bestemmelsens første ledd at leveringsplikten også omfatter tilgang til tilstrekkelig bredbånd. Av andre ledd framgår det at tilstrekkelig bredbånd tilsvarer minimum 10 Mbit/ nedstrøms hastighet og 2 Mbit/s oppstrøms hastighet.

Etter tredje ledd gjøres det unntak fra leveringsplikten hvis anmodningen om tilgang ikke kan anses rimelig.

Alt.1: Hver anmodning må vurderes konkret og kostnadene ved leveringsplikten, leveringsfritakets betydning for sluttbruker og andre som fritaket berører er relevante vurderingstema. Dersom sluttbruker selv dekker kostnadene med etablering av tilgang, vil anmodningen måtte anses som rimelig.

Alt.2: Anmodningen anses rimelig dersom kostnaden ved etablering av tilgang ikke overstiger X kroner. Hvis sluttbruker eventuelt selv dekker de overstigende kostnadene, vil ikke anmodningen være urimelig.

Til § 6-2 første ledd:

Det gjøres en endring i § 6-2 første ledd for å gi en bedre sammenheng i regelverket sett opp mot de nye bestemmelsene i §§ 1-10a og 1-10b. Slik § 6-2 første ledd er utformet nå kan den fremstå som uklar, og det gjøres derfor en justering i ordlyden for bedre å få frem at kundeoversikten skal inneholde opplysninger som identifiserer de registrerte sluttbrukerne.

Til § 10-3 annet ledd:

Det tas inn en henvisning til ny § 1-10a og § 1-10b i ekomforskriften § 10-3 annet ledd for å sikre at myndigheten kan pålegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av de nye forskriftsbestemmelsene.

5. Forslag til endringer i ekomloven

§ 5-1. Leveringspliktige tjenester

Myndigheten kan inngå avtale med eller ved pålegg utpeke, en eller flere tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester for å sikre tilbud av følgende leveringspliktige tjenester:

1. *offentlig telefontjeneste,*
2. *bredbåndstjeneste og*
3. *særlige tjenester til sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne og andre sluttbrukere med spesielle behov.*

Myndigheten kan ved enkeltvedtak stille nærmere krav til innhold i og *utforming* av pliktene etter første ledd, blant annet om priser til sluttbrukere, *herunder* geografisk enhetspris, *geografisk område for leveringsplikten* og kvalitetskrav til *tjenestene*. *Myndigheten kan gjøre unntak fra leveringsplikten dersom anmodning fra sluttbruker om levering av tjenestene i første ledd ikke kan anses som rimelig.*

Myndigheten kan gi forskrifter om *innholdet i leveringsplikten, om avtale og utpeking av leveringspliktig tilbyder og om unntak fra leveringsplikten*. *Myndigheten kan også gi forskrift om egenandel for sluttbrukere.*

§ 5-2. Finansiering av leveringspliktige tjenester

Når tilbyder som *utpekes* etter § 5-1 påføres en urimelig byrde ved å tilby leveringspliktig tjeneste, kan *tilbyder anmode om å få nettokostnadene ved leveringsplikten dekket.*

Tilbyderen må sammen med kravet om kostnadsdekning legge frem en beregning over nettokostnadene knyttet til de leveringspliktige tjenestene.

Myndigheten kan pålegge tilbyder av *elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste* å bidra til finansiering av *kostnader som påløper dersom myndigheten inngår avtale eller pålegger leveringsplikt etter § 5-1.*

Myndigheten kan gi forskrifter om beregning av kostnader ved å tilby leveringspliktig tjeneste og *finansiering av kostnadene, herunder* om plikt for tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste til å bidra til *et finansieringsfond eller på annen måte dele kostnadene ved å tilby leveringspliktige tjenester.*

6. Forslag til endringer i ekomforskriften

Ny § 1-10a skal lyde:

§ 1-10a. Entydig identifisering av fysiske personer

Entydig identifisering, jf. ekomloven § 2-4 annet ledd, av sluttbruker som er fysisk person, skal ved personlig fremmøte skje ved framleggelse av originalt legitimasjonsdokument. Legitimasjonsdokumentet må være dokument som

- a) er utstedt av offentlig myndighet eller av annet organ som har betryggende kontrollrutiner for dokumentutstedelse, og dokumentene har et tilfredsstillende sikkerhetsnivå,
- b) inneholder fullt navn, navnetrekk, fotografi, og
- c) fødselsnummer eller D-nummer.

For person som ikke har norsk fødselsnummer eller D-nummer skal legitimasjonsdokument, i tillegg til kravene som følger av første ledd, inneholde fødselsdato, fødested, kjønn og statsborgerskap.

Krav om navnetrekk gjelder ikke for pass.

Elektronisk identifikasjon er gyldig legitimasjon for fysisk person når identiteten ikke bekreftes ved personlig fremmøte. Elektronisk identifikasjon må tilfredsstillende kravene i lov om elektroniske tillitstjenester, og være inkludert i tillitslisten jf. artikkel 22.f

Tilbyder skal kunne dokumentere identitetskontrollen etter første ledd med kopi av originalt legitimasjonsdokument.

Ny § 10-1b skal lyde:

§ 1-10b. Entydig identifisering når sluttbruker er en juridisk person

Når sluttbruker er en juridisk person skal entydig identifisering, jf. ekomloven § 2-4 annet ledd, skje ved at følgende opplysninger innhentes om sluttbruker

- a) foretaksnavn
- b) organisasjonsform
- c) organisasjonsnummer
- d) adresse
- e) navnet på daglig leder og styremedlemmer, eller personer i tilsvarende stilling

Opplysninger om fysiske personer som handler på vegne av en juridisk person, skal innhentes i samsvar med § 1-10a. Tilsvarende opplysninger skal innhentes og egnede tiltak gjennomføres så langt det passer når kunden er en stiftelse, et juridisk arrangement eller en annen sammenslutning.

Opplysninger som nevnt i første ledd bokstav a til e, skal bekreftes ved oppslag mot eller utskrift fra et offentlig register eller firmaattest, som ikke er eldre enn tre måneder. Retten til å handle på vegne av den juridiske personen skal også bekreftes.

Elektronisk identifikasjon ved elektronisk segl er gyldig som identifikasjon av juridiske personer når identiteten ikke bekreftes etter første til tredje ledd. Det elektroniske seglet må tilfredsstillende kravene i lov om elektroniske tillitstjenester, og være inkludert i tillitslisten jf. artikkel 22.

§ 5-1. Tilgang til offentlig telefontjeneste og digitalt elektronisk kommunikasjonsnett

Tilbyder med leveringsplikt etter ekomloven § 5-1 første ledd nr. 1 og 2, skal tilby offentlig telefontjeneste og tilgang til bredbåndstjeneste til enhver sluttbruker der denne har sin faste helårige bosetting *eller* helårige næringsvirksomhet.

Med bredbåndstjeneste menes nedstrøm hastighet på minst 10 Mbit/s (20 Mbit/s) og oppstrøm hastighet på minst 2 Mbit/s (5Mbit/s).

Alternativ 1:

Myndigheten kan gi unntak fra leveringsplikten dersom en anmodning om tilgang til telefontjeneste eller bredbåndstjeneste ikke kan anses som rimelig. I avgjørelsen av om en anmodning er rimelig skal myndigheten se hen til kostnadene ved leveringsplikten, leveringsfritakets betydning for sluttbruker og andre som fritaket berører. En anmodning om tilgang vil ikke være urimelig om sluttbruker selv dekker kostnadene med tilgangen.

Alternativ 2:

Overstiger etableringskostnadene med å tilby leveringspliktig tjeneste etter ekomloven § 5-1 første ledd nr. 1 og 2 XX kroner, vil anmodningen om tilgang til disse tjenestene anses som urimelig med mindre sluttbruker dekker de overskytende kostnadene.

§ 6-2 første ledd skal lyde:

Tilbyder av offentlig telefontjeneste skal føre oversikt over enhver sluttbrukers navn, adresse og nummer/adresse for tjeneste. Oversikten skal inneholde opplysninger *som identifiserer de registrerte og som muliggjør geografisk lokalisering* av de registrerte i forbindelse med nødanrop, jf. § 6-3 annet ledd og ekomloven § 2-6. Informasjon om offentlig betalingstelefon skal omfatte adresse.

§ 10-3 annet ledd skal lyde:

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet kan pålegge en fysisk person eller et foretak overtredelsesgebyr dersom personen, foretaket eller noen som handler på vegne av foretaket, forsettlig eller uaktsomt overtrer ekomforskriften § 1-2 første og fjerde ledd, §§ 1-6 til 1-8, § 1-10a, § 1-10b, § 2-2 første ledd, § 2-4, § 2-5, § 2-6 første ledd, § 2-7, § 2-8, §§ 3-1 til 3-6, § 4-1 første ledd, §§ 4-2 til 4-4, § 5-1 første og fjerde ledd, § 5-3, § 5-4, § 5-5 første ledd, § 5-6, § 5-8 første ledd, § 5-10, §§ 5a-1 til 5a-5, § 5a-6 første og tredje ledd, § 6-2, § 6-6 fjerde ledd, § 7-1, § 7-2 eller §§ 8-2 til 8-4, § 8-5 første ledd.

Med hilsen

Heidi Kvalvåg (e.f.)
Avdelingsdirektør

Christina Christensen
underdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Adresseliste

3NET AS	Bjørklysvingen 3/7	9152	SØRKJOSEN
Abelia	post@abelia.no		
Afiber AS	Bråteveien 6	3772	KRAGERØ
Akademikerne	Fridtjof Nansens plass 6	0160	OSLO
Akershus fylkeskommune	Postboks 1200 Sentrum	0107	OSLO
Alta Kraftlag SA	Postboks 1602	9509	ALTA
Altibox			
Altifiber AS	Postboks 99	4381	HAUGE I DALANE
Andøy energi AS	Postboks 3	8493	RISØYHAMN
Arbeids- og sosialdepartementet	Postboks 8019 Dep	0030	OSLO
Arbeidsgiverforeningen SPEKTER	Postboks 7052 Majorstuen	0306	OSLO
AT&AT Global Network Services Norge			
Aust-Agder fylkeskommune	Postboks 788 Stoa	4809	ARENDAL
Austevoll kraftlag SA	Solesvika 136	5396	VESTRE VINNESVÅG
Avur AS	Postboks 82	5863	BERGEN
Bankenes ID-tjeneste AS	Postboks 7999	5020	BERGEN
Bardufoss Kabel TV AS	Postboks 2010	9326	BARDUFOSS
Barne- og familiedepartementet	Postboks 8036 Dep	0030	OSLO
Bergen fiber AS			
Bredbåndsfylket Troms AS	Stakkevollvegen 33	9010	TROMSØ
Breiband.no AS	Postboks 21	1541	VESTBY
Brukerklagenemnda			
Buskerud fylkeskommune	Postboks 3563	3007	DRAMMEN
Buypass AS	Postboks 4364 Nydalen	0402	OSLO
Ceragon Networks AS - Norway	Espehaugen 32	5258	BLOMSTERDALEN
Chili Mobil AS	Johan Berentsens vei 63	5160	gamle eikangervåg
Com4 AS	Økernveien 121	0579	OSLO
Commfides Norge AS	Postboks 405	1327	LYSAKER
Danske Bank	Postboks 4700	7466	TRONDHEIM

Datatilsynet	Postboks 458 Sentrum	0105	OSLO
Den Norske Advokatforening	Kr. Augustsgate 9	0164	OSLO
Den Norske Fagpresses Forening	Akersgt. 43	0158	OSLO
DNB Bank ASA		0021	OSLO
Easy Connect AS eforum			
Eidsiva Bredbånd AS	Postboks 224	2601	LILLEHAMMER
Eika Gruppen AS	Postboks 2349 Solli	0201	OSLO
EL & IT forbundet Elektronikkbransjen Eninvest AS eRate Norway AS EVRY Norge AS			
Fiber1 AS	Postboks 3045	3504	HØNEFOSS
Finansdepartementet	Postboks 8008 Dep	0030	OSLO
Finansnæringens Hovedorganisasjon			
Finnmark fylkeskommune	Fylkeshuset, Postboks 701	9815	VADSØ
Forbrukertilsynet	Sandakerveien 138	0484	OSLO
Forsvarsdepartementet	Postboks 8126 Dep	0032	OSLO
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	Mariboegate 13	0183	OSLO
Global Connect AS	Postboks 54	1324	LYSAKER
Hammerfest Energi Bredbånd AS	Postboks 3	9615	HAMMERFEST
Haugaland Kraft AS	Postboks 2015	5504	HAUGESUND
Hedmark fylkeskommune	Postboks 4404 Bedriftssenteret	2325	HAMAR
Helse- og omsorgsdepartementet	Postboks 8011 Dep	0030	OSLO
Hordaland fylkeskommune	Postboks 7900	5020	BERGEN
Hovedorganisasjonen Virke	Postboks 2900 Solli	0230	OSLO
Huseiernes Landsforbund	Fred. Olsens gate 5	0152	OSLO

Hålogaland Kraft Bredbånd AS	Postboks 1057	9480	HARSTAD
Ice IKT Norge	Nydasveien 188 Oscarsgate 20		
Intelcom Group AS	Postboks 124 Bryn	0611	OSLO
Intelligent Telecom Services IP Only Networks			
Istad Fiber AS	Plutovegen 5	6419	MOLDE
Justis- og beredskapsdepartementet	Postboks 8005 Dep	0030	OSLO
Kabel Norge			
Klepp Energi AS	Postboks 156	4358	KLEPPE
Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	OSLO
Konkurransetilsynet	Postboks 439 Sentrum	5805	BERGEN
Kragerø Bredbånd AS	Bråteveien 6	3772	KRAGERØ
KS	Pb. 1378 Vika	0114	OSLO
Kulturdepartementet	Postboks 8030 Dep	0030	OSLO
Kunnskapsdepartementet	Postboks 8119 Dep	0032	OSLO
Landbruks- og matdepartementet	Postboks 8007 Dep	0030	OSLO
Landsorganisasjonen i Norge	Youngs gate 11	0181	OSLO
Last Mile Communications	Postboks 456	1373	ASKER
Lofotkraft AS	Postboks 800	8305	SVOLVÆR
Lycamobile Norway Ltd.	Hasleveien 28 C	0572	OSLO
Lynet Internett AS	Postboks 54	1324	LYSAKER
Lyse Fiber AS			
Mediebedriftenes Landsforening			
Mediehuset Tek AS			
Møre og Romsdal fylkeskommune	Postboks 2500	6404	MOLDE
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet	Postboks 93	4791	LILLESAND
NextGenTel AS	Postboks 3 Sandsli	5861	BERGEN
NextNet AS	Kaffegata 5	2270	FLISA

Nordea Bank ABP	Postboks 1166 Sentrum	0107	OSLO
Nordland fylkeskommune	Fylkeshuset	8048	BODØ
Nordmøre Energiverk AS	Postboks 2260 Løkkemyra	6403	MOLDE
Nordvest Fiber AS	Postboks 8044 Spjelkavik	6022	ÅLESUND
Norges Handikapforbund	Postboks 9217 Grønland	0134	OSLO
Norges Røde Kors NORTIB - Norsk Tele- og Informasjonsbrukerforening			
Notodden Energi AS	Postboks 103	3671	NOTODDEN
NTE Marked AS	Postboks 2554	7736	STEINKJER
Nærings- og fiskeridepartementet	Postboks 8090 Dep	0032	OSLO
Næringslivets hovedorganisasjon	Postboks 5250 Majorstuen	0303	OSLO
Olje- og energidepartementet	Postboks 8148 Dep	0033	OSLO
Oppland fylkeskommune	Postboks 988	2626	LILLEHAMMER
Orange Business Norway AS	Holbergs gate 1	0166	OSLO
Oslo kommune	Rådhuset	0037	OSLO
Phonero AS	Postboks 70	4661	KRISTIANSAND S
Postkom	Møllergata 10	0179	OSLO
Powertech Information Systems			
Regelrådet			
RiksTV AS			
Rogaland fylkeskommune	Postboks 130 Sentrum	4001	STAVANGER
Saga Mobil AS			
Samferdselsdepartementet	Postboks 8010 Dep	0030	OSLO
Sandefjord Bredbåns AS	Postboks 1317	3205	SANDEFJORD
Schibsted ASA	Postboks 1178 Sentrum	0105	OSLO
Signal Bredbånd AS	Per Helgesens vei 99	8013	BODØ
Signicat AS	Gryta 2B	7010	TRONDHEIM
Sogn og Fjordane fylkeskommune	Fylkeshuset, Askedalen 2	6863	LEIKANGER

Sparebank 1	Postboks 778	0106	OSLO
Banksamarbeidet DA	Sentrum		
Statsministerens kontor	Postboks 8001	0030	OSLO
	Dep		
Strålfors AS	Haraldrudveien	0581	OSLO
	11		
Tafjord Marked AS	Postboks 1500	6025	ÅLESUND
Talkmore	Postboks 413	0213	OSLO
	Skøyen		
Tampnet AS			
TDC AS	Postboks 4600,	0405	OSLO
	Nydalen		
Tekna - Teknisk-	Postboks 2312	0201	OSLO
naturvitenskapelig forening	Solli		
Telemark fylkeskommune	Postboks 2844	3702	SKIEN
Telenor Norge AS	Postboks 800	1331	FORNEBU
Teleplan Consulting AS			
Telia Norge AS	Postboks 4444	0403	OSLO
	Nydalen		
Troms fylkeskommune	Postboks 6600	9296	TROMSØ
Trøndelag fylkeskommune	Postboks 2560	7735	STEINKJER
Tussa IKT AS	Langemyra 6	6160	HOVDEBYGDA
Utenriksdepartementet	Postboks 8114	0032	OSLO
	Dep		
Vest-Agder	Postboks 517	4605	KRISTIANSAND S
fylkeskommune	Lund		
Vesterålskraft Bredbånd	Postboks 103	8401	SORTLAND
ASD			
Vestfold fylkeskommune	Postboks 2163	3103	TØNSBERG
Viken Fiber AS	Postboks 3628	3007	DRAMMEN
Vipps AS	Robert Levins	0154	OSLO
	gate 5		
Yrkesorganisasjonenes	Postboks 9232	0134	OSLO
Sentralforbund	Grønland		
Østfold fylkeskommune	Postboks 220	1702	SARPSBORG