

HØRINGSNOTAT OM FORSLAG TIL ENDRINGER I EKOMLOVEN, EKOMFORSKRIFTEN OG NUMMERFORSKRIFTEN 2018

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag.....	2
2	Posisjonering av nødanrop fra mobiltelefon.....	4
2.1	Kort om forslaget.....	4
2.2	Om Advanced Mobile Location (AML)	4
2.3	Gjeldende rett	5
2.4	Dagens posisjoneringsløsning	6
2.5	Andre lands praksis	8
2.6	Personvern	9
2.7	Nærmere om forslaget	10
3	Posisjonering av nødanrop fra IP-telefon.....	11
3.1	Bakgrunn for forslaget.....	11
3.2	Nærmere om forslaget.....	12
4	"Nød-SMS"	12
4.1	Bakgrunn for forslaget.....	12
4.2	Nærmere om forslaget.....	13
4.3	Andre endringer	13
5	Spesialnummer (5-sifrede nummer mv).	13
5.1	Kort om forslaget.....	13
5.2	Gjeldende rett	14
5.3	Dagens prisnivå for spesialnummer	15
5.4	Andre lands praksis	16
5.5	Nærmere om forslaget.....	17
5.5.1	Innledning	17
5.5.2	Regulering av sluttbrukerpriser.....	18
5.5.3	Regulering av grossistpriser	19
6	Øvrige endringer.....	25
6.1	Unntak fra forvaltningslovens tremånedersfrist ved omgjøring av vedtak til skade for klager ²⁵	
6.2	Innføring av særskilt søksmålsfrist for vedtak fattet av ekom-myndighetene	26

6.3	Bekreftelse på inngått avtale til sluttbruker	27
7	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	28
7.1	Posisjonering av nødanrop fra mobiltelefon.....	28
7.1.1	Posisjonering av nødanrop.....	28
7.1.2	Nød-SMS/MMS	29
7.2	Spesialnummer (5-sifrede nummer, mv).	30
7.3	Øvrige endringer.....	32
8	Forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven).....	32
9	Forslag til endringer i forskrift 16. februar 2004 nr. 401 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften)	33
10	Forslag til endringer i forskrift 16. februar 2004 nr. 426 om nummerressurser for elektroniske kommunikasjonsnett- og tjenester (nummerforskriften)	34
11	Merknader	35
11.1	Merknader til endringer i ekomloven	35
11.2	Merknader til endringer i ekomforskriften	37
	Til § 1-8 nytt annet ledd:.....	37
	Til § 6-2a:.....	37
11.3	Merknader til endringer i nummerforskriften	39
12	Ikrafttredelse	41

1 Sammendrag

Samferdselsdepartementet foreslår med dette enkelte endringer i ekomloven, ekomforskriften og nummerforskriften. Endringene foreslås som følge av den tekniske og markedsmessige utviklingen, og fordi praksis har vist at det er behov for å forbedre enkelte prosessuelle regler.

Endringene som foreslås i ekomforskriften gjelder innføring av mer nøyaktig posisjonering av nødanrop fra mobiltelefon og fra IP-telefon. Departementet foreslår også en ny bestemmelse som skal gi hørselshemmede brukere anledning til å påkalle nødsentralen med SMS og MMS. Forslagene må ses på bakgrunn av den teknologiske utviklingen for posisjonering av nødanrop, samt nødetatenes behov for å ivareta nødstilte på en mer effektiv og god måte. Forslaget om SMS og MMS til nødnummer vil sikre at døve og hørselshemmede kan kommunisere med nødetatene ved hjelp av eksisterende kommunikasjonstjenester.

Departementet fremmer videre forslag om regulering av sluttbruker- og grossistprisene til spesialnummer. Sluttbrukerpriser for anrop til spesialnummer (femsifrede nummer mv.) har

vært uforholdsmessig høye i lang tid, og ulike initiativ til reduksjon av prisene fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Forbrukertilsynet (tidligere Forbrukerombudet) har ikke ført frem. Departementet viser til at terminering av anrop til spesialnummer ikke har vært underlagt regulering på samme måte som terminering i fastnett og mobilnett. Dette har resultert i at termineringsprisene for anrop til spesialnummer i stor grad har vært uendret de siste 15-20 årene. Historisk sett var prisene for terminering til spesialnummer noe høyere enn terminering i fastnett og vesentlig lavere enn terminering i mobilnett. For å unngå at det etableres prisklemmer for tilbydere i markedet som følge av regulering (reduksjon) av sluttbrukerprisene for anrop til spesialnummer, foreslås det også regulering av termineringspriser (grossistprisene) til spesialnummer. Dette vil i tillegg bidra til å redusere prisnivået slik at det blir mer på linje med termineringspriser i fastnett og mobilnett.

I tillegg foreslås det særbestemmelser i ekomloven om endring av vedtak til skade for en part, og om domstolsprøving av vedtak etter ekomregelverket. Erfaring med behandling av omfattende markedsvedtak i bredbånds- og mobilmarkedene har synliggjort et behov for unntak fra forvaltningslovens bestemmelser om tidsmessige begrensninger for når et vedtak kan endres til skade for en part. Forvaltningsloven § 34 tredje ledd stiller krav om at melding om vedtak til skade for klageren må være sendt klageren innen 3 måneder etter at underinstansen mottok klagen. Disse tidsfristene har i praksis vist seg å være for knappe ved behandling av klager etter ekomregelverket. I slike saker mottar departementet normalt en innstilling fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet to måneder etter at underinstansen har mottatt klagen. Behovet for forlenget tidsfrist er særlig fremtredende i sakene mellom profesjonelle parter der saksomfanget ofte er svært omfattende og komplekst. I disse sakene vil det være for tidlig for departementet å fastslå at det er aktuelt med en endring til skade for klager innen de frister forvaltningsloven setter.

Departementet mener videre det er behov en tidsmessig begrensning i partenes adgang til å prøve gyldigheten av ekommyndighetens vedtak for domstolen. Det er i dag ingen begrensning i ekomregelverket for prøving av slike vedtak. Av hensyn til å legge til rette for velfungerende konkurranse i ekommarkedet er det et særlig behov for å sikre at aktørene kan innrette seg i tillit til ekommyndighetens vedtak, og ikke må leve med unødvendig usikkerhet om rammevilkårene i mange år. Forslaget er også ment å styrke en effektiv håndheving av ekomregelverket.

Det foreslås også endringer i ekomforskriften for å sette krav til at tilbyder av offentlig telefontjeneste skal sende bekreftelse på inngått avtale med sluttbruker til dennes folkeregistrerte adresse dersom sluttbruker er en fysisk person, og til adressen som fremgår i Enhetsregisteret i Brønnøysundregistrene for juridiske personer. Forslaget er ment å bidra til å begrense omfanget av ID-tyveri, og dessuten gi et tidlig varsel for å begrense negative konsekvenser ved misbruk av identitet.

2 Posisjonering av nødanrop fra mobiltelefon

2.1 Kort om forslaget

Når en nødstitler ringer et nødnummer (110, 112, 113 eller 1412) er det kritisk at nødstatene vet hvor vedkommende befinner seg. Nødstatene har i dag svært begrensede muligheter for nøyaktig posisjonering av nødanrop. Dette gjør at hjelpen kan komme frem til nødstitte senere enn den kunne ha gjort, og med påfølgende potensielt kritiske konsekvenser for den nødstitte. For personer som ikke selv kan redegjøre for sin lokasjon er posisjonering helt avgjørende. Dagens løsninger står i sterk kontrast til de tekniske mulighetene som nå er utviklet.

Departementet foreslår derfor å endre ekomforskriften § 6-2 a annet ledd for å sikre hjemmel til utnytte de nye mulighetene. Forskriftsendringen vil gi tilbyderne en plikt til å overføre en mer nøyaktig posisjonsangivelse til nødstatene ved nødanrop. Forslaget vil også gi tilbyderne en tilstrekkelig klar hjemmel til å behandle personopplysninger i forhold til personopplysningsloven § 8.

2.2 Om Advanced Mobile Location (AML)

Advanced Mobile Location er en håndsettbasert posisjoneringsløsning som innebærer at håndsettet selv beregner sin posisjon basert på flere lokasjonselementer. Løsningen nyttiggjør ikke bare satellitt/GNSS-informasjon, men også informasjon fra trådløse nett (WiFi) og mobile basestasjoner (Cell ID). Håndsettet sender resultatet, altså posisjonen, til et på forhånd definert mottakspunkt, som kan være lokalisert hos nødstatene.

For håndsettbasert GNSS-posisjonering er det håndsettet (telefonen) som, via operativsystemet eller maskinvare i telefonen, igangsetter prosessen med å innhente og/eller beregne posisjon. For nettverksbasert/-initiert GNSS-posisjonering er det nettverket som initierer posisjoneringen. Det er særlig innenfor håndsettbasert GNSS -posisjonering og nettverksbasert/-initiert GNSS-posisjonering eller kombinasjoner av disse hvor det har vært en utvikling.

The European Emergency Number Association (EENA) er aktive i å fremme utbredelsen av AML i Europa. The European Telecommunications Standards Institute (ETSI) har utarbeidet en Teknisk Rapport om AML. Løsningen har fått økt interesse etter at Google i juni 2016 innførte sin AML-løsning i operativsystemet Android på global basis. Googles AML-implemtasjon kalles Google ELS. For å etablere denne tjenesten i et land må de ulike netteiere legge til rette for tjenesten ved å godkjenne overfor Google, at tjenesten aktiveres, og nødstatene må ha systemer for mottak. Den 24. januar 2018 kunngjorde også Apple at AML vil støttes i oppdateringen til iOS 11.3 i land hvor AML støttes.

2.3 Gjeldende rett

Det følger av ekomloven¹ § 2-6 første og tredje ledd at tilbyder som tilbyr sluttbruker en elektronisk kommunikasjonstjeneste som gir mulighet for å foreta innenlandsk anrop til ett eller flere nummer i den nasjonale nummerplanen og tilbyder av elektroniske kommunikasjonsnett som brukes til levering av slik tjeneste, for egen regning skal sikre at telefonnummer, navn og nødvendige opplysninger for geografisk lokalisering av nødanrop overføres for alle anrop til nødetatene. Kravet gjelder selv om sluttbruker har avtale om hemmelig nummer eller har reservert seg mot visning av nummeret sitt.

Hensynene bak bestemmelsene om nødanrop er å ivareta befolkningens liv og helse i en nødsituasjon. Disse hensynene går foran hensynet til personvern ved et nødanrop, jf. vurderinger i kapittel 2.4.2. Etter ordlyden i § 2-6 gir bestemmelsen en teknologinøytral overføringsplikt for nødvendige opplysninger for geografisk lokalisering. Ordlyden begrenser seg ikke til nettverksbasert posisjonering.

I forarbeidene² fremkommer det:

"Det er lokaliseringsdata som kan hentes ut fra dagens mobilnett som danner utgangspunkt for det nettilbyderne skal overføre for egen regning til nødetatene. Utvikling av nye metoder, for eksempel overføring av lokasjonsdata fra mobilterminalens GPS eller overføring av en kombinasjon av data hentet fra nett- og terminalutstyr, vil kunne innebære at det kan overføres lokaliseringsdata som gir mer presis angivelse av mobilterminalens posisjon. Det pågår videre arbeid i European Telecommunications Standard Institute (ETSI), etter oppdrag fra EU-kommisjonen, med sikte på å utvikle standarder som kan gi så presis lokalisering sin informasjon som mulig. Standardiseringsarbeidet omfatter alle tekniske plattformer for telefoni, inkludert mobiltelefoni. Den kostnadsfrie overføringen av lokaliseringsdata til nødetatene må reflektere denne utviklingen."

Dette viser at selv om nettverksbasert posisjonering danner et viktig utgangspunkt, så anerkjennes utviklingen av nye metoder og standarder. Det legges til grunn at overføringen av posisjon til nødetatene må reflektere denne utviklingen, og at begrepet "nødvendige opplysninger" må tolkes dynamisk.

Etter ekomloven § 2-6 femte ledd kan myndigheten gi forskrift om geografisk lokalisering av nødanrop. Dette er gjort i ekomforskriften § 6-2a annet ledd i form av et minstekrav som lyder:

"For anrop fra mobiltelefon skal i tillegg til opplysningene i første ledd også informasjon om mobilterminalens lokalisering overføres til nødetatene. Nøyaktigheten skal minst tilsvare den som oppnås ved å kombinere basestasjonens beregnede dekningsområde, sektorangivelse og beregning av terminalens avstand fra basestasjonen, dvs. såkalt timing advance. Opplysninger om basestasjoners faktiske dekning på bakgrunn av målinger eller beregninger skal oversendes til nødetatene."

¹ Lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon

² Prop.69 L (2012-2013), pkt. 8.6.5

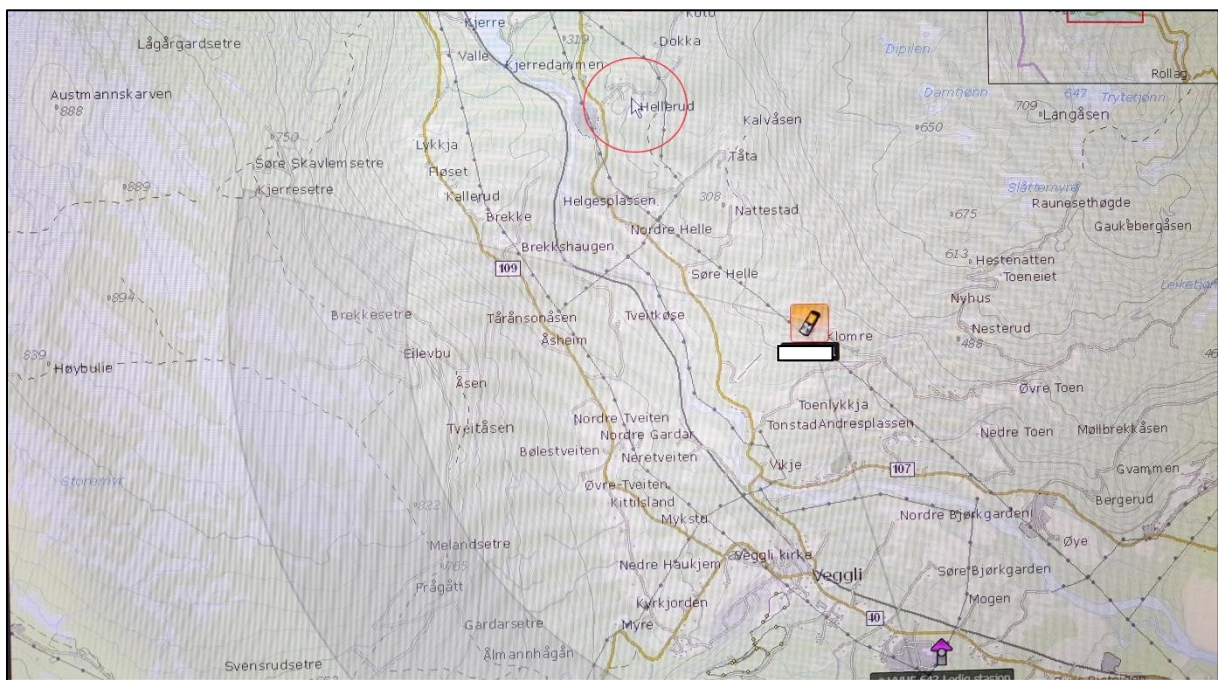
Etter bestemmelsen skal det minimum overføres informasjon om basestasjoners posisjon, aktuell sektor og beregnet avstand til basestasjonen, samt informasjon om faktisk dekning på bakgrunn av målinger og/eller beregninger. Slike lokasjonsdata gir i mange tilfeller svært omfattende leteområder og stor feilmargin, som beskrevet nedenfor i kapittel 2.4

Bestemmelsen er formulert som et minstekrav og er i prinsippet ikke ment å hindre tilbyderne i å overføre mer nøyaktige lokaliseringsdata.

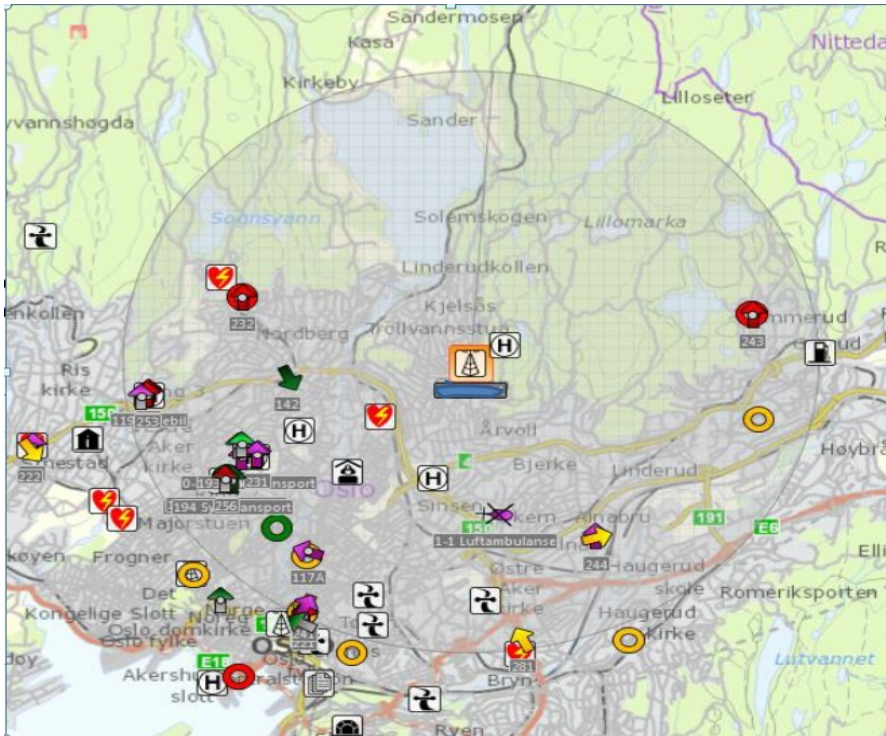
2.4 Dagens posisjoneringsløsning

Posisjonsangivelsene som overføres i dag er ofte unøyaktige, og kan også være direkte feil. Nøyaktigheten avhenger av tettheten av basestasjoner, topografi og andre forhold. Som regel oppnås en nøyaktighet som varierer fra noen hundre meter til noen kilometer, men i mer grigrendte strøk kan unøyaktigheten gi et søkeområde på flere hundre kvadratkilometer. Den lave nøyaktighetsgraden utgjør en betydelig utfordring for nødetatene, som må bruke lang tid og store ressurser på å finne faktisk posisjon for innringer. Dette kan være kritisk for den nødstilte.

For å illustrere dagens situasjon vises det nedenfor til to anonymiserte eksempler:



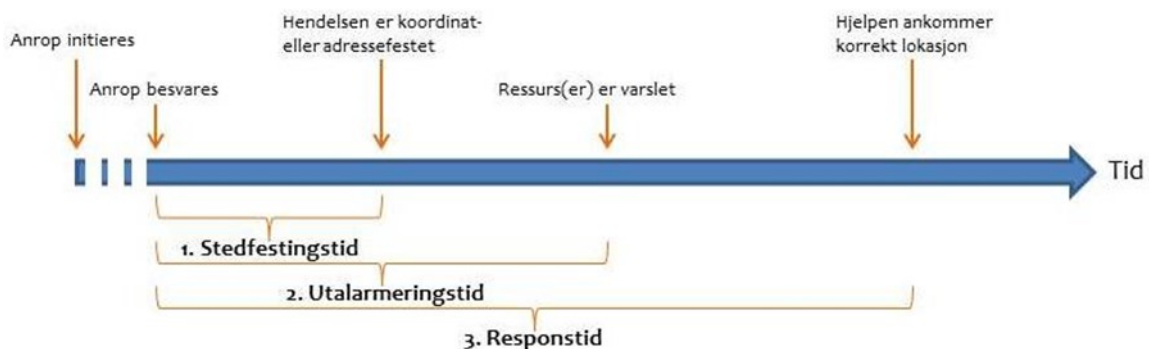
Eksempelet ovenfor viser en posisjonsangivelse i kartsystemet hos en nødetat. Etaten fikk oppgitt det skraverte feltet som posisjon. Innringers faktiske posisjon var i det området som er markert med rød sirkel. Innringer befant seg altså utenfor det angitte/skraverte feltet og på andre siden av dalen.



I eksempelet ovenfor fikk nødetaten oppgitt hele det runde/skraverte feltet som posisjon. Eksempelet viser den betydelige graden av unøyaktighet som dagens posisjoneringsløsninger kan bringe med seg – også i byområder. Nødetaten har i dette tilfellet store deler av Oslo som leteområde.

Nøddanrop er tidskritiske anrop hvor ofte hvert sekund teller. Nøddanrop som ikke kan stedfestes medfører en forsinkelse i redningskjeden, ofte vesentlig dersom innringer ikke er i stand til å redegjøre for seg. Dette er tid som kunne vært brukt på å bistå den nødstilte raskere og dermed redusere skadeomfang og/eller redde liv. Nøddetatene opplyser at kostnadene for samfunnet ved unøyaktig posisjonering er vesentlige siden man rutinemessig er nødt til å utalarmere flere ressurser og bruke lengre tid på letearbeid.

Økt nøyaktighet vil redusere stedfestingstid, utalarmeringstid og responstid, illustrert i figuren nedenfor.



Departementet anser at det er av stor betydning at nødetatene får bedre posisjonsangivelser ved nødanrop generelt og fra mobiltelefon spesielt. Forbedringer kan oppnås enten gjennom frivillige forbedringer eller ved regulering.

Departementet har i forbindelse med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSB) «Program for forbedring av Nødmeldetjenesten» (PFN), gitt Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i oppdragsbrev³ som oppgave å lede et prosjekt for å få til frivillige forbedringer for posisjonering av nødanrop i Norge. Alle nødetatene og Nasjonal Referansedatabase (NRDB) er representert i prosjektet. NRDB håndterer fellesfunksjoner for opprinnelsesmarkering på vegne av ekombransjen. Eierne av mobilnettinfrastruktur har vært involvert til fellesmøter og orienteringer. Prosjektet har blant annet sørget for at det er etablert løsning for mottak av AML-posisjonsinformasjon hos NRDB, og i løpet av 2018 vil alle de tre nødetatene ha kartsystemer som kan presentere slike posisjoner.⁴

Flere aktører, herunder Datatilsynet og Telenor, har etterspurt en formell forankring/pliktbestemmelse i regelverket. En pliktbestemmelse med mer detaljerte krav til posisjonering vil gi regulatorisk forutsigbarhet for tilbydere og nødetatene. Det vil også gi en enda tydeligere personvernrettslig forankring og utelukke eventuell tvil om dette, jf. redegjørelse i kapittel 2.6. En pliktbestemmelse vil også lette Nasjonal kommunikasjonsmyndighets tilsynsarbeid.

2.5 Andre lands praksis

De fleste land har per i dag ikke krav til GNSS-posisjonering. Dansk regulering har krav til "stedsbestemmelse" av nødanrop, men ingen konkrete krav til GNSS-posisjonering eller metriske krav. Sverige har en skjønnsmessig bestemmelse basert på hva som kan anses rimelig.

Den amerikanske Electronic Code of Federal Regulations stiller nasjonale krav til nettverksbasert/-initiert GNSS-posisjonering. Det er her satt detaljerte og målbare krav til tilbyderne hva gjelder innendørs, utendørs og vertikal posisjonering. Tilbyderne i USA må i dag overføre lokasjonsdata med en nøyaktighet innenfor 50 til 300 meter. Innen 2021 må tilbyderne overføre lokasjonsdata med 50 meters nøyaktighet for minimum 80 % av alle anrop fra mobiltelefon.

Under arbeidet i EU med revisjon av rammeverket for elektroniske kommunikasjonstjenester (European Electronic Communications Code - EECC) er håndsettbasert posisjonering foreslått av en komite i Europaparlamentet (Internal Market and Consumer Protection – IMCO-komiteen) som en del av den nye reguleringen som ventes å tre i kraft i EU i 2020. Revisjonen er imidlertid fremdeles under arbeid i EU systemet, og resultatet av dette forslaget er ennå ikke klart.

³ Oppdragsbrev av 26. juli 2016

⁴ For 110 og 113 er kartløsningene allerede i stand til å motta posisjonskoordinater. 112 får dette på plass ved innføring av nytt kartsystem i.a. 2018

Innenfor håndsettbasert GNSS-posisjonering foregår det i flere land en frivillig innføring og/eller testing av posisjoneringsløsninger basert på Advanced Mobile Location (AML). Blant annet har AML-løsningen vært i bruk i Storbritannia siden 2010 og baserer seg på frivillighet fra mobiltilbydere. Resultater fra Storbritannia viser at 90 % av håndsettene som oversender AML-posisjon posisjoneres med 50 meters nøyaktighet eller bedre. Som oftest er nøyaktigheten på 5-10 meter.

2.6 Personvern

For å hindre at informasjon misbrukes vil overføring av posisjonsinformasjon etter § 6-2a bare gjelde ved nødanropet, dvs. aktiveres når et nødanrop foretas og slås av når anropet er avsluttet. Posisjonering ut over dette er ikke regulert i bestemmelsen, og håndteres av kommunikasjonsvernet i § 2-9 om taushetsplikt.

Forslaget til endring i § 6-2a presiserer at posisjonsdata skal overføres når sluttbruker har deaktivert terminalens stedstjenester. Dette innebærer at nødanrop vil kunne lokaliseres på tross av at sluttbrukeren har slått av denne funksjonen. I slike tilfeller vil håndsettets interaksjon med operativsystemleverandør (eksempelvis Google og Apple) være nødvendig for å kunne muliggjøre posisjonering av nødanropet gjennom en oppdatering av håndsettets software. Dette vil ikke innebære at nødlokasjonen sendes til operativsystemleverandøren. Informasjonen som operativsystemleverandøren mottar i slike tilfeller skal være anonym, og kan derfor i utgangspunktet ikke knyttes til en bruker. I mindre befolkede områder kan det i imidlertid i enkelte tilfeller tenkes at operativsystemleverandøren vil ha muligheter til å koble informasjonen til personer, selv om det ikke er nødvendig for å gi den etterspurte informasjonen. De nye tekniske løsningene kan derfor tenkes å påvirke personvernet i enkelte tilfeller.

I slike tilfeller der operativsystemleverandøren tilbyr løsninger for utregning og/eller overføring av posisjonsinformasjon ved nødanrop, og må innhente og behandle informasjon som etter norsk personvernlovgivning defineres som personopplysninger, vil forslaget gi rettslig grunnlag for dette når det er nødvendig for å tilby nødetatene håndsettbaserte posisjoner. Forslaget innebærer at de operativsystemleverandører som tilbyr løsninger for utregning og/eller overføring, plikter å legge til rette for at håndsettbaserte lokasjonsdata overføres. Operativsystemet vil i forbindelse med tjenesten nødanrop være en sentral fasilitator for oversendingen av korrekt posisjon. Dette vil igjen kunne sikre liv og helse.

Hensynene bak bestemmelsene om nødanrop er å ivareta befolkningens liv og helse i en nødsituasjon. Disse hensyn går foran hensynet til tilbydernes plikt til å bevare taushet om andres bruk av elektronisk kommunikasjon ved et nødanrop, jf. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 91, der det fremkommer at "hensynet til en effektiv samfunnsinnsats fra ambulanse og brannvesen må veie tyngre enn hensynet bak taushetsplikten § 2-9". Etter § 2-6 skal telefonnummer, sluttbrukers navn og nødvendige opplysninger for geografisk lokalisering av nødanrop overføres for alle anrop til nødetatene. Dette gjelder også der hvor sluttbruker har skjult eller hemmelig nummer, jf. ekomloven § 2-6 tredje ledd.

Etter personopplysningsloven⁵ § 8 kan personopplysninger bare behandles dersom den registrerte har samtykket, eller det er fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling. Etter § 8 bokstav f) kan personopplysninger behandles dersom behandlingen er nødvendig for at den behandlingsansvarlige eller tredjepersoner som opplysningene utleveres til, kan vareta en berettiget interesse, og hensynet til den registrertes personvern ikke overstiger denne interesse.

Det har underveis i Nasjonal kommunikasjonsmyndighets arbeid vært argumentert med at tilbyderne, med dagens minstekrav i ekomforskriften § 6-2a, har en rettslig adgang til å overføre posisjoneringsinformasjon med høyere nøyaktighetsgrad etter personopplysningsloven § 8. Ved nødanrop vil den behandlingsansvarlige eller tredjepersoner som opplysningene utleveres til ivareta en berettiget interesse (nødstiltes liv og helse). Hensynet til den nødstiltes personvern vil vanskelig overstige denne interessen. Departementet merker seg imidlertid at flere involverte etterspør et klarere rettsgrunnlag, jf. kapittel 2.3. Departementets forslag til endring i ekomforskriften vil innebære en tydeliggjøring av rettsgrunnlag til å behandle personopplysninger ved nødanrop.

Tilbyderne håndterer allerede, etter ekomforskriften § 6-2a, personopplysninger i form av statisk og dynamisk opprinnelsesmarkering og overfører dette til nødetatene. Tilbyderne har dermed etablerte rutiner for behandling av personopplysninger ved nødanrop og vil kunne bygge videre på dette ved innføring av skjerpede nøyaktighetskrav.

2.7 Nærmere om forslaget

Departementet har vurdert hensynet til personvern mot nytteverdien av å ivareta befolkningens liv og helse i en nødsituasjon. Selv om det i noen få tilfeller kan oppstå negative virkninger for personvernet i mindre befolkede områder, vil ikke de skjerpede kravene medføre store personvernutfordringer. Det er departementets syn at hensynet til den enkeltes liv og helse her må gå foran hensynet til den enkeltes personvern. Skjerpede krav til posisjonering fremstår som et hensiktsmessig tiltak i arbeidet med å forbedre den norske nødmeldetjenesten. Departementet foreslår derfor at ekomforskriften § 6-2a endres for å tydeliggjøre det rettslige grunnlaget for å ta i bruk ny teknologi.

Bestemmelsen foreslås å være teknologinøytral slik at både nettverksinitierte og håndsettbaserte løsninger kan benyttes for å oppfylle bestemmelsens krav. Bestemmelsen setter også setter teknologinøytrale krav til nøyaktighet. For anrop fra mobiltelefon foreslås det å sette krav til at posisjonsinformasjon som overføres skal angi mobilterminalens lokalisering ved nødanropet med så høy grad av nøyaktighet som mulig, innenfor en feilmargen på maksimalt 50 meter for minimum 80 pst. av nødanropene.

Markedsandelen i Norge for Android-mobiloperativsystem var i september 2017 på 48,4 prosent mot iOS på 49,9 pst, noe som utgjør 98,3 pst. Tilbyderne vil kunne aktivere Google og Apples AML-tjeneste innen kort tid til en begrenset kostnad. Etter at mobilnettoperatørene har aktivert løsningen for sin mobile nettverkskode (MNC), vil også videreselgere som er tilknyttet denne koden være omfattet. Grunnen til at forslaget ikke er høyere enn 80 pst.

⁵ Lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger

dekning er at en viss andel av nødanrop vil være foretatt fra eldre mobiltelefoner uten GNSS- og/eller WiFi-funksjonalitet. Anrop kan også ha blitt foretatt fra lokasjoner hvor det er begrenset med posisjonsinformasjon tilgjengelig fra satellitt eller andre kilder. Det foreslås derfor at kravet ikke gjelder for inntil 20 pst. av anropene.

Bestemmelsen vil sikre at nødetatene får tilgang til mer nøyaktige lokaliseringsdata ved nødanrop – uavhengig av hvordan tilbyderne sørger for at dette målet nås. For å oppfylle bestemmelsen kan tilbyderne lage løsninger selv eller inngå samarbeid om posisjoneringstjenester med andre, slik som for eksempel mobiltelefonprodusenter eller operativsystemleverandører. Google eller Apples AML-tjeneste vil være tjenester som kan benyttes. Det kan også finnes andre.

Departementet forutsetter at løsningene ikke krever annen aktivitet fra innringer enn at denne ringer nødnummer på ordinært vis som i dag, dvs. at anrop skal kunne foretas fra mobilens ordinære samtaleoppsett, uten behov for nedlastning av applikasjon mv.

Departementet foreslår at de nye kravene supplerer og ikke erstatter dagens nettverksbaserte krav. Dette er i samsvar med en av konklusjonene i CEPT ECC rapport 225. Nettverksbasert posisjonering vil fremdeles være viktig for validering av mottatte koordinater og for posisjonering av den andelen nødanrop fra mobiltelefon hvor koordinater ikke overføres. Det er også ønskelig at det fortsatt overføres statisk informasjon om mobilabonnentens registrerte navn, adresse mv. Dette er relevant informasjon for de tilfeller/andeler hvor faktisk posisjon ikke overføres eller hvis nødanropet kommer fra bygg med flere boenheter mv. Overføring av slik statisk informasjon er i dag godt innarbeidet i den norske nødmeldetjenesten, og dette er informasjon nødetatene/nødmeldesentralene ønsker i sitt arbeid.

Ekomregelverket fastsetter plikter og rettigheter for ekomtilbydere. Ekomregelverket er ikke ment til å pålegge nødetatene å ta i bruk den informasjon ekomtilbyderne er pliktige til å overføre. Nødetatene er imidlertid sterke pådrivere for skjerpede krav til lokaliseringsdata. Departementet viser til at det er forskjeller mellom de tre nødetatene hva gjelder teknisk utstyr, kontrollromverktøy og rutiner mv, og viser til at manglende koordinering hos nødetatene kan utgjøre en utfordring ved implementering av skjerpede krav.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet vil føre tilsyn med overholdelse av posisjoneringskravene basert på informasjon innhentet fra nødetatene, NRDB og tilbyderne.

3 Posisjonering av nødanrop fra IP-telefon

3.1 Bakgrunn for forslaget

For IP-telefoni som tilbys uavhengig av aksessleverandører er det utfordrende å lokalisere innringer. Etter § 6-2a tredje ledd skal det opplyses at overført adresse kan avvike fra faktisk lokasjon.

Departementet viser til at standardiseringsarbeidet i ETSI for å forbedre muligheten for posisjonering av nødanrop fra aksessuavhengig IP-telefoni nylig er ferdig. Arbeidet er basert på et mandat fra EU-kommisjonen fra 2011.⁶ Den nye standarden legger til rette for bedre posisjonering av IP-telefonianrop, herunder anrop fra de såkalte Over-The-Top-tjenester⁷, for eksempel ved at det utveksles informasjon mellom nettilbyder og tjenestetilbyder.

3.2 Nærmere om forslaget

Nå gjenstår det å gjennomføre standarden, herunder å etablere noe ny infrastruktur. Dette kan imidlertid være relativt komplisert. Det foreslås derfor et tillegg til § 6-2a som pålegger tilbydere av IP-telefontjenesten å overføre faktisk posisjon "når det er teknisk mulig". Dette er ment å hensynta utfordringene som kan oppstå. Faktisk posisjon kan representeres ved posisjonskoordinater eller adresse.

Forslaget vil omfatte alle tilbydere som tilbyr sluttbruker en elektronisk kommunikasjons-tjeneste som gir mulighet for å foreta innenlandsk anrop til ett eller flere nummer i den nasjonale nummerplanen og tilbyder av elektroniske kommunikasjonsnett som brukes til levering av slik tjeneste.

Ved spørsmål om en tjeneste omfattes av bestemmelsen, vil Nasjonal kommunikasjonsmyndighet på forespørsel bidra med vurdering i hvert enkelt tilfelle.

4 "Nød-SMS"

Forslaget til ny § 6-2b fastsetter en plikt for tilbyderne til å sikre at brukerguppen kan sende SMS og MMS til nødetatens nødmeldetjeneste, og at tjenesten er kostnadsfri for sluttbruker. Etter ekomloven § 2-6 kan myndigheten gi forskrifter om anrop til nødmeldingstjeneste, herunder om plikt til å viderefordre anrop ved bruk av SMS og om geografisk lokalisering av nødanrop. I motsetning til hva som er tilfellet for frivillige løsninger, vil forslaget gjøre det tydeligere at alle tilbydere er omfattet. Forslaget vil derfor lette Nasjonal kommunikasjonsmyndighets tilsynsarbeid.

4.1 Bakgrunn for forslaget

Døve og hørselshemmede har i dag begrensede muligheter til tekstlig å kontakte nødetatene. Det eksisterer løsninger for "teksttelefoner" og nødnummer 1412 for teksttelefonbrukere. Antallet nødanrop til 1412 er meget begrenset med under 4 anrop per år de siste seks årene.⁸ Brukerorganisasjonene har lenge etterspurt løsninger for SMS fra mobiltelefon til ordinære nødnummer, og justismyndighetene har siden 2013 arbeidet med dette som mål.⁹ DSB leder et prosjekt for å etablere løsninger for nød-SMS for døve og

⁶ Mandat for ETSI-arbeidet M/493. se: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/mandates/index.cfm?fuseaction=search_detail&id=478

⁷ Innhold, tjeneste eller applikasjon som tilbys over internett.

⁸ Kilde: Telenors rapport om «Samfunnspålagte tjenester for funksjonshemmede og sluttbrukere med spesielle behov», 2016.

⁹ Se: <https://www.aftenposten.no/norge/i/vrA5w/Faremo-lover-SMS-nodvarsling-for-dove>

hørselshemmede. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har bistått DSB med kommunikasjonen med og teknisk koordinering av ekomtilbyderne. Tilbyderne er klare til å tilby løsningen på frivillig basis. DSB annonserte 21. mars 2018 at løsningen settes i drift. Dette er en pilot for døve og hørselshemmede. Det vil deretter bli foretatt en etterfølgende vurdering av om tjenesten skal tilbys hele befolkningen.

4.2 Nærmere om forslaget

De aktuelle nødmeldingene skal kunne posisjoneres på lik linje som for taleanrop. Det vil være nødetatens og ikke tilbydernes ansvar å etablere løsninger for å sikre at den aktuelle brukergruppen får tilgang til tjenesten under pilotperioden. Dette kan for eksempel gjøres ved å etablere et brukerregister som SMS-anropene sjekkes mot. Nødetatene vil selv måtte foreta administrasjon av registeret, påse at personvern regler etterfølges, sikre gode rutiner for oppdatering mv. Nødetatene må også sørge for at ikke-registrerte sluttbrukere som sender SMS eller MMS til nødnummer får en melding om at meldingen ikke kom frem som følge av at man ikke er registrert bruker.

Tjenesten vil ha enkelte begrensninger, blant annet som følge av at "Nød-SMS/MMS" per i dag ikke er et standardisert begrep. Mobilnettene vil derfor behandle meldingen som en ordinær SMS eller MMS med de begrensninger det innebærer. Kunder som av ulike grunner ikke kan sende SMS eller MMS med sin telefon, vil dermed heller ikke kunne sende SMS eller MMS til nødnumrene. Det vil altså heller ikke være mulig å sende SMS eller MMS uten SIM-kort eller uten dekning i eget nett. Det vil imidlertid kunne komme løsninger og standarder som løser dette.

Departementet viser øvrig til at det pågår en omlegging i markedet hva gjelder tekniske løsninger for tekst- og bildekommunikasjon. Departementet forslår derfor at bestemmelsen gjelder for SMS og MMS eller andre løsninger som vil erstatte eller komplementere disse, for eksempel RCS (Rich Communication Services), SMS+ mv. Det sentrale er at brukernes daglige tilbyderstyrte melding og bildetjenester også kan formidle til nødetatene.

4.3 Andre endringer

Det foreslås at "og tilbyderkode" tas ut av overskriften i § 6-2a. Referansen til tilbyderkode gjelder kun siste ledd om identifisering av videreselger. Det overordnede temaet for bestemmelsen er "Krav til opplysninger ved nødanrop" det vil også kunne dekke siste ledd.

5 Spesialnummer (5-sifrede nummer mv).

5.1 Kort om forslaget

Departementet foreslår å regulere sluttbruker- og grossistprisene til spesialnummer slik at prisnivået blir lavere. Sluttbrukerpriser for anrop til spesialnummer har vært uforholdsmessig høye i lang tid. Prisene for denne typen anrop vektlegges ikke i tilbydernes markedsføring, og er dermed i liten grad et parameter i konkurransen mellom tilbyderne. Ulike initiativ til

reduksjon av prisene fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Forbrukertilsynet (tidligere Forbrukerombudet) har ikke ført frem. Det vil kunne lede til prisklemmer for tilbydere i markedet dersom sluttbrukerprisene for anrop til spesialnummer reguleres (reduseres) uten at grossistprisene også reduseres. Det foreslås også hjemmel til symmetrisk regulering av grossistprisene for spesialnummer. Nivået på grossistprisene for spesialnummer er betydelig høyere enn for fasttelefon-tjenesten og mobiltelefon-tjenesten.

Med spesialnummer menes i denne sammenheng 5-sifrede nummer (telefonnummer i serien fra 02000 til 09999), 3-sifrede nummer i 1XX-serien (ekskl. nødnumrene) og nummer i seriene som begynner med 800, 810, 815 og 85X. Dette er stedsuavhengige nummer, jf. den overordnede nummerplanen i nummerforskriften § 16 (numrene i 1XX-serien omtales i nummerforskriften som «standardiserte spesialnummer»).

5.2 Gjeldende rett

Etter ekomloven¹⁰ § 7-1 kan myndigheten fastsette nummerplaner og gi forskrifter om tillatelser til bruk av nummer og om bruk av nummerplaner. I henhold til bestemmelsen kan det gis forskrift om "bruk av nummerplaner", uten at en adgang til å regulere ringeprisen nevnes eksplisitt. Ekomloven § 2-6 fastsetter prisregulering av anrop til nødstatens nødmeldingstjeneste, som "skal kunne foretas uten vederlag og uten bruk av mynt, kort, kode eller annet tilgangsmiddel". Anrop til nødstatens nødmeldingstjeneste gjøres ved bruk av nærmere bestemte spesialnummer.

Myndigheten kan i medhold av ekomloven § 4-10 regulere sluttbrukertjenester, herunder pålegge prisregulering. Bestemmelsen gjelder imidlertid etter nærmere vilkår og kun overfor tilbydere med sterk markedsstilling. Bestemmelsen gir ikke generell adgang til å regulere sluttbrukerprisene for anrop til spesialnummer. Når det gjelder regulering av grossistpriser er det hjemmel i ekomloven § 4-9 til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling prisforpliktelser for tilgang og samtrafikk. Dette gjelder når tilbyder kan utnytte sin markedsstilling til skade for sluttbrukerne i markedet ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå, eller ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbydere.

Videre følger det av ekomloven § 2-4 a at tilbydere skal sikre at sluttbrukere kan få forbindelse med alle nummer i nasjonal nummerplan, herunder stedsuavhengige nummer. Dette kan innebære at dersom sluttprisen for anrop til spesialnummer blir så høy at sluttbrukere i realiteten ikke har tilgang til tjenesten, så overholdes ikke plikten etter § 2-4 a. Bestemmelsen gjennomfører USO-direktivet artikkel 28, som blant annet omhandler medlemslands plikt til å sikre sluttbrukers tilgang til stedsuavhengige nummer innen EØS-området. I en avgjørelse fra EU-domstolen mellom den nederlandske tilbyderen KPN og nederlandske myndigheter kom domstolen til at USO-direktivet artikkel 28 ga hjemmel til prisregulering på grossistnivå uten forutgående markedsanalyse med utpeking av SMP. Domstolen viste til at tilgang utfordringer til stedsuavhengige nummer ikke bare gjaldt tekniske tilgangshindringer, men også økonomiske hindringer, og at prisregulering på grossistnivå kunne skje såfremt det var nødvendig og forholdsmessig.

¹⁰ Lov 4. juli 2003 om elektronisk kommunikasjon

Når det gjelder prisregulering på sluttbrukernivå etter nummerforskriften § 9 første ledd bokstav c), kan Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ved tillatelser til bruk av nummer fastsette vilkår om krav til takstprinsipper og anvendelse av maksimalpriser for den enkelte nummerserie i den hensikt å beskytte forbruker. Nummerforskriften¹¹ regulerer i en spesialbestemmelse i § 20 c at anrop til 116-nummer skal være gratis både fra fastnett og mobilnett. Paragraf 9 første ledd bokstav c) gjelder i utgangspunktet de vilkår myndighetene kan stille ved nummertildeling. Den som får tildelt en nummerserie vil ikke kunne ha direkte påvirkning på hvordan originerende tilbyder priser anropet.

Ut over dette har ikke nummerforskriften eller ekomloven bestemmelser som eksplisitt regulerer sluttbrukerprisene til spesialnummer.

5.3 Dagens prisnivå for spesialnummer

Departementet viser til at undersøkelser Nasjonal kommunikasjonsmyndighet foretok i 2016 viser at prisene for å ringe til 5-sifrede nummer fra mobiltelefon varierte fra 1,5 til 4 kroner per minutt, i tillegg til oppstartspris. Også for anrop til 800-nummer, som i nummerplanen er avsatt for såkalt reversert taksering og er ment å være gratis for innringer, tar mobiltilbyderne betalt av innringer for samtalen. Prisene for å ringe fra mobilnett til spesialnummer har ligget på det samme nivået i flere år. Samtidig har prisene for å ringe fra fastnett til spesialnummer steget de siste årene. I den ovenfor nevnte undersøkelsen varierte prisen for anrop fra fasttelefon til 5-sifret nummer fra 39 øre til 2,5 kroner per minutt, i tillegg til oppstartspris. Prisene for å ringe til andre spesialnummer ligger omtrent på samme nivå.

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

Samtrafikkprisene (prisen for trafikk imellom tilbyderne) til spesialnummer er forholdsvis høye, og at de i praksis har stått stille de siste 10-15 år. Samtidig har samtrafikkpriser knyttet til terminering av taleanrop til mobilnummer og geografiske nummer blitt vesentlig redusert i samme periode som følge av at slike anrop har vært underlagt maksimalprisregulering. Selv om samtrafikkprisene er høye, er sluttbrukerprisene for å ringe til spesialnummer langt høyere enn kostnadene ved å føre anrop til slike nummer skulle tilsi.

På bakgrunn av en avgjørelse fra EU-domstolen, har Forbrukertilsynet i 2017 kontaktet næringsdrivende og opplyst om at markedsføringsloven § 11 innebærer et forbud for næringsdrivende mot å henvise forbrukere til nummer med høyere kostnad enn "grunntakst" når de skal kontakte kundeservice. I lys av nevnte EU-avgjørelse er det blitt avklart at det med grunntakst menes tilsvarende pris kunden må betale for å ringe ordinære mobilnummer eller geografiske nummer (typisk til fasttelefon). Kundeservice er et av hovedbruksområdene for spesialnummer, og dette har medført at en rekke innehavere av 5-sifrede og andre

¹¹ Forskrift 16. februar 2004 om nummerressurser for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester

spesialnummer i 2017 har vært nødt til å bytte telefonnummer. Markedsføringslovens bestemmelse gjelder imidlertid kun for næringsdrivende og ved eksisterende forbrukerkunders anrop til kundeservice. Bestemmelsen gjelder ikke anropsmottakere som er offentlige organer eller frivillige organisasjoner, eller for innringere som ikke har et eksisterende avtaleforhold med innehaveren av nummeret det ringes til.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har i flere år forsøkt å bidra til større grad av konkurranse på anrop til spesialnummer gjennom å kunngjøre priser, dialog med bransjen (blant annet i bransjeforumet Arbeidsgruppe Nummer) og gjennom direkte oppfordringer til tilbyderne, blant annet i brev 10. mars 2017 til tilbydere av fast- og mobiltelefoni. Dette har imidlertid ikke ledet til lavere priser for anrop til spesialnummer, og det er ingen indikasjoner på at tilbyderne kommer til å prissette anrop til spesialnummer lik grunntakst.

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

Eksempler på nåværende bruksrettshavere til 5-sifrede nummer er 02800 som er tildelt Politiets IKT-tjenester, 03512 tildelt NRK eller 04800 tildelt DNB Bank ASA. Av ca. 1100 nummer som var tildelt per 1. januar 2017 var i overkant av 800 tildelt næringsdrivende. Ca.300 nummer var dermed tildelt organisasjoner/og virksomheter som antakelig uansett ikke rammes av markedsføringslovens forbud om bruk av spesialnummer til kundeservice. Det er per mars 2018 tildelt 886 5-sifrede nummer. Oversikt over alle tildelinger av 5-sifrede nummer finnes på Nasjonal kommunikasjonsmyndighets hjemmesider.

5.4 Andre lands praksis

I likhet med Norge har også flere andre land hatt eller har utfordringer med høye priser til spesialnummer. I en undersøkelse gjort av CEPT¹² i desember 2015 fremkommer det at 15 av 29 responderende land har slike utfordringer. Undersøkelsen i 2015 viser at åtte land har innført tariffprinsipper og/eller maksimalpriser. Dette gjaldt Nederland, Italia, Portugal, Tyskland, Luxembourg, Storbritannia og Romania.

I Portugal reguleres det i lov at myndighetene kan sette spesifikke priser. Det er satt sluttbrukerpriser for nummer til bruk for nummeropplysningstjenester, og det vurderes å gjøre det samme for nummer til bruk for kundeservice. I Romania er det i forskrift regulert et prinsipp om at sluttbrukerprisene til stedsuavhengige nummer ikke skal være høyere enn for geografiske nummer. I Tyskland er første skritt for lavere sluttbrukerpriser dialog med

¹² CEPT (the European Conference of Postal and Telecommunications Administrations) er en internasjonal organisasjon som består av 48 medlemsland. Organisasjonen utvikler blant annet felles policy for effektiv nummerressursbruk. Se: <https://cept.org/ecc/groups/ecc/wg-nan/client/introduction/>

tilbyderne. Dersom dialog ikke fører til lavere priser, vil myndigheten kunne regulere sluttbrukerpriser, enten som maksimalpris per minutt eller per samtale. I Irland reguleres takstprinsipper sammen med betingelser for nummerbruk. Regulatøren Comreg er for tiden er i gang med et større arbeid angående stedsuavhengige nummer, både med hensyn til sluttbrukerpriser og en forenkling av nummerplanen for disse seriene.

I Finland har den finske regulatøren FICORA¹³ oppfordret tilbyderne til å sette ned sluttbrukerprisene og inkludere anrop til disse numrene i fastprispakker, uten at det foreløpig har gitt store utslag på sluttbrukerprisene til spesialnummer generelt. FICORA har imidlertid fastsatt selve grunntaksten som skal gjelde for kontakt med kundeservice. Den finske beregningen baserer seg på et gjennomsnitt av de laveste minuttprisene (til ordinære nummer) til de tilbyderne som har de største markedsandelene av mobilmarkedet. Dette følger av en forordning utstedt av det finske justisdepartementet, sammenholdt med den finske forbrukerbeskyttelseslovens kapittel 2 § 14.¹⁴ For mer informasjon, se FICORAs nettsider.¹⁵ Den finske grunntaksten er i dag på € 0,088 pr. minutt (tilsvarer ca. kr 0,80).

I Nederland er grossistprisene for anrop til spesialnummer regulert, og saken har vært gjenstand for domstolsbehandling nasjonalt og i EU-domstolen. EU-domstolen fastslo at artikkel 28 i USO-direktivet i prinsippet også kan omfatte regulering av grossistpriser for å sørge for tilgang til stedsuavhengige nummer, men at forholdsmessigheten av reguleringen må kunne prøves av nasjonale domstoler. En nederlandsk domstol fant at det var forholdsmessig å prisregulere grossistpriser til stedsuavhengige nummer (med unntak av fellefakturerte tjenester (som ikke berøres i dette høringsbrevet)).

I Danmark og Sverige har man ikke tilsvarende utfordringer som i Norge. I begge land er spesialnummer eller tilsvarende omfattet av markedsavgrensningen til markedet for samtaleterminering i fastnett, og prisen for terminering til spesialnummer er dermed underlagt regulering.

Hva gjelder anrop til 800-nummer, så viser CEPT ECC-undersøkelsen fra 2015 at Norge er eneste av 29 responderende land hvor det ikke er gratis å ringe til 800-nummer eller tilsvarende "freephone"-nummer.

5.5 Nærmere om forslaget

5.5.1 Innledning

På bakgrunn av ovennevnte utfordringer foreslår departementet å etablere et klart hjemmelsgrunnlag i ekomloven § 7-1 for prisregulering av sluttbrukerpriser og grossistpriser for anrop til spesialnummer, med tilhørende forskriftsregulering.

¹³ Finnish Communications Regulatory Authority / Viestintävirasto.

¹⁴Se hhv. <http://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2014/20140109> og <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1978/19780038>

¹⁵<https://www.viestintavirasto.fi/en/internettelephone/numberingoftelecommunicationsnetworks/businessnumbers/calculatedbasicrateforconsumercallstocustomerservicenumbers.html>

5.5.2 Regulering av sluttbrukerpriser

Departementet viser til at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet gjennom flere år har forsøkt å stimulere til større grad av konkurranse på anrop til spesialnummer, herunder gjennom å kunngjøre priser, gjennomføre dialog med bransjen (blant annet i bransjeforumbet Arbeidsgruppe Nummer) og gjennom direkte oppfordringer til tilbyderne. Det har imidlertid ikke latt seg gjøre å finne løsninger som stimulerer til økt konkurranse og lavere priser for anrop til spesialnummer. Manglende utvikling i riktig retning nødvendiggjør etter departementets mening direkte regulatoriske inngrep.

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

Nummer for fellesfakturerte tjenester er ikke å anse som spesialnummer. Fellesfakturert tjeneste er innholdstjeneste som faktureres over telefonregningen, dvs. på felles faktura med ordinære abonnementsutgifter. Dagens innringerpriser åpner for en gråsoner mellom anrop til nummer for fellesfakturerte tjenester og anrop til andre spesialnummer. Mottaker av anropene, dvs. innehaver av bruksretten til spesialnumrene, mottar ikke inntekter for bruk av nummeret. Det er kun for fellesfakturerte tjenester (som er særlig regulert i ekomforskriften kapittel 5a og kan bare tilbys over særskilte nummerserier, herunder 820- og 829-serien) at det er tillatt for nummerinnehaver å motta inntekter for bruk av nummer. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har fått indikasjoner på at enkelte innehavere av spesialnummer skal ha fått lavere abonnementskostnader for å bruke spesialnummer for anrop til tjenester med høyt trafikkvolum. Prisregulering av spesialnummer vil gjøre skillet mot nummer for fellesfakturerte tjenester tydeligere.

Bruk av spesialnummer gjør at presset på mobilnummerressursene reduseres. Mobilnummer er en begrenset ressurs hvor myndighetene tidligere har måttet gjøre grep for å sikre en bærekraftig ressursforvaltning.¹⁶ Flere næringsdrivende har byttet fra spesialnummer til ordinære mobilnummer, eller til geografiske nummer, etter EU-domstolens avgjørelse i 2017. Slik bruk av mobilnummer er begrenset i omfang per nå. Dersom en økende grad av næringsdrivende og organisasjoner skulle velge mobilnummer i sin kontakt med kunder/brukere, så kan det over tid innebære en økt belastning på nummerseriene for mobile tjenester og dermed en potensiell trussel mot denne nummerressursen. Det er i dag mye ledig kapasitet for nummerressurser for spesialnummer, og det vil være lite effektiv bruk av nummerressursene å flytte bruken fra en ressurs med god kapasitet til en ressurs som er relativt presset.

¹⁶ Myndighetene har blant annet trukket tilbake telefonsvarnummer og etablert en egen utvidet serie for maskin-til-maskin kommunikasjon.

Departementet foreslår derfor en endring i ekomloven § 7-1 som gir ekommyndigheten hjemmel til å regulere sluttbrukerpriser for anrop til spesialnummer, herunder takstprinsipper og maksimalpriser. Departementet foreslår at nærmere regulering gjøres i nummerforskriften fordi denne, jf. forskriftens § 2, gjelder forvaltning, tillatelse til bruk og bruken av nummerressurser for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester.

Departementet foreslår at det skal være gratis å ringe til nummer i 800-serien. Dette har vært etterspurt fra både sluttbrukere og innehavere av 800-nummer i flere år og vil bringe Norge på linje med resten av Europa som har gratis anrop til 800-nummer. For anrop til 810-, 815- og 85-nummer, samt for anrop til 3-sifrede nummer (ekskl. nødnumrene) og 5-sifrede nummer foreslås det at det ikke skal koste mer for innringer enn hva anrop tilnummer for landmobile tjenester koster for innringer. Numrene i kategoriene 810- og 815-nummer anvendes i hovedsak til kundeservise og informasjonstelefoner av bedrifter, organisasjoner/foreninger og offentlige etater. 85-nummer er avsatt til nomadisk IP-telefontjeneste. For ordens skyld nevnes at det fortsatt skal være gratis å ringe til 116-nummerserien, som brukes til EØS-harmoniserte tjenester av samfunnsmessig verdi.

Ekomlovens formål er blant annet å sikre brukerne rimelige ekomtjenester. Departementet viser til at mindre inngripende tiltak har vært forsøkt uten at dette har ført til lavere sluttbrukerpriser. Inntekstbortfallet hos tilbyderne, jf. kapittel 7.2, utgjør en begrenset del av totalomsetningen i markedet. Prisregulering som virkemiddel fremstår i denne sammenheng som egnet for å oppnå lavere og mer transparente priser og en bedre utnyttelse av nummerressursen. Lavere sluttbrukerpriser kan også være en sentral faktor for å øke norske spesialnummers tilgjengelighet fra utlandet. Departementet mener på denne bakgrunn at forslaget om å redusere sluttbrukerprisene for anrop til spesialnummer er forholdsmessig og nødvendig for å oppnå lavere priser.

5.5.3 Regulering av grossistpriser

5.5.3.1 Bakgrunn og utvikling

Ved anrop til spesialnummer må innringerens tilbyder (originerende tilbyder) betale for terminering av anropet til mottakerens tilbyder, dvs. til den tilbyderen som drifter spesialnummeret på vegne av bedriften eller organisasjonen som benytter nummeret (terminerende tilbyder). Prinsippet med å betale termineringspris er tilsvarende som for ordinære anrop til mobilnummer eller geografisk nummer, der originerende tilbyder betaler en regulert termineringspris til terminerende tilbyder.

Termineringspriser settes i utgangspunktet av den terminerende tilbyderen. Denne tilbyderen har monopol på terminering av anrop til sine kunder. Prinsippet om at den som ringer betaler for samtalen ("Calling Party Pays"), gjør at terminerende tilbyder i utgangspunktet har insentiver og mulighet til å sette en høy termineringspris. Dette har historisk også vært tilfellet både for anrop til mobilnummer og geografiske nummer. På bakgrunn av denne monopolsituasjonen har tilbydere av terminering i fastnett og mobilnett de siste 10-15 årene vært utpekt av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet som tilbydere med sterk markedsstilling og vært underlagt prisregulering. Som et resultat av reguleringen er termineringsprisene i

både fastnett og mobilnett i dag betydelig lavere enn tidligere. Denne reguleringen kan også anses som et viktig bidrag til fremveksten av fastprisabonnement de senere årene. Alle tilbydere av terminering av fastnett er i dag underlagt en maksimalpris på 0,6 øre pr. minutt (eks. mva.), og alle tilbyderne har fastsatt priser identisk med dette pristaket.

Tidligere var Telenors fastnett inndelt i ulike samtrafikkområder, og prisen for terminering var avhengig om trafikken ble levert på lokalt, regionalt eller sentralt nivå i nettet.

Termineringsprisen var også avhengig av tid på døgnet og ukedag (dagtid og kveld/helg). Da Telenors enerett på fasttelefoni ble opphevet i 1998, var prisen for lokal terminering 11 øre per minutt (eks. mva.) på dagtid og 6 øre per minutt (eks. mva.) på kveldstid og helg. I tillegg kom 13 øre (eks. mva.) per samtale (oppstartsavgift). Termineringsprisene ble gradvis redusert, og i 2005 var prisen for lokal terminering 3,8 øre (eks. mva.) på dagtid, 2,6 øre (eks. mva.) på kveldstid og 5,4 øre (eks. mva.) per samtale.

Alle tilbydere av terminering i mobilnett i dag underlagt en maksimalpris på 6,5 øre per minutt (eks. mva.). Alle mobiltilbyderne har fastsatt priser identisk med dette pristaket. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har i november 2017 fattet vedtak som innebærer at prisene for terminering i mobilnett må reduseres ytterligere. Ny maksimalpris fra 1. mars 2018 er 5,4 øre per minutt (eks. mva.), og maksimalprisen reduseres deretter ytterligere, først til 4,3 øre per minutt (eks. mva.) fra 1. januar 2019 og deretter til 3,2 øre per minutt (eks. mva.) fra 1. januar 2020.

Også i mobilnett har prisen for terminering historisk sett vært vesentlig høyere enn dagens nivå. I 2001 hadde Telenor og Telia (den gang NetCom) termineringspriser på hhv. 0,95 kroner og 1,21 kroner per minutt (eks. mva.). I 2009 hadde både Telenor og Telia termineringspriser på 60 øre per minutt (eks. mva.), mens flere mindre mobiltilbydere hadde termineringspriser på 1 krone per minutt (eks. mva.). Siden 2013 har alle mobiltilbydere vært underlagt samme maksimalpris, og maksimalprisen har gradvis blitt redusert. En oversikt over utvikling i mobiltermineringspriser fra 2001 og frem til i dag er gjengitt i tabellen under.

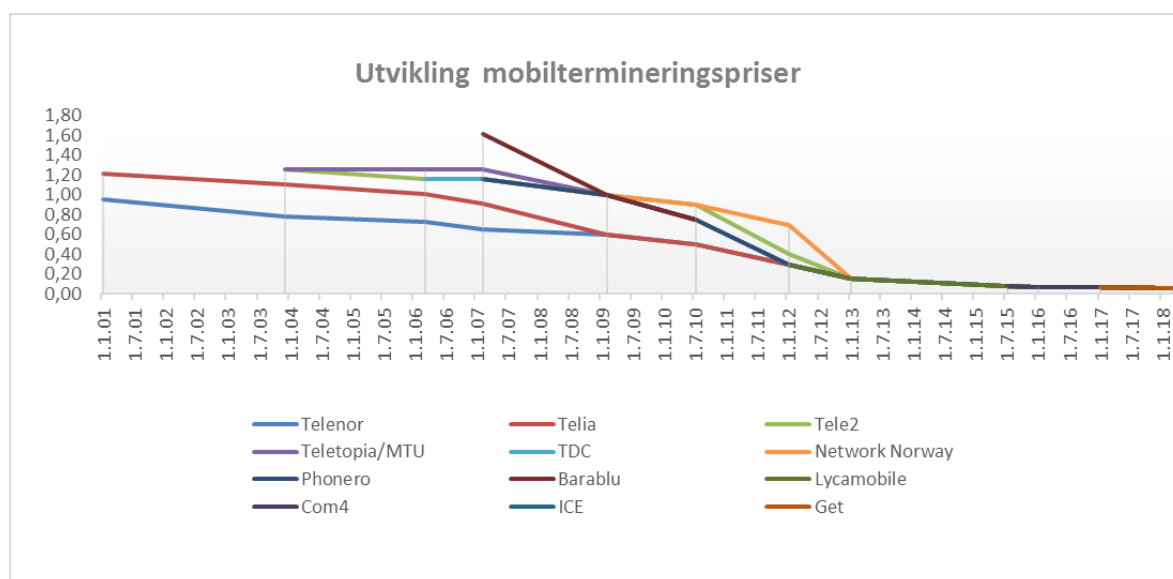


Diagram: Utvikling i mobiltermineringspriser i NOK fra 2001 til 2018. Prisene er per minutt når eventuell oppstartsavgift er inkludert, men uten mva.

Terminering av anrop til spesialnummer har ikke vært underlagt regulering på samme måte som terminering i fastnett og mobilnett. Dette har resultert i at termineringsprisene for anrop til spesialnummer i stor grad har vært uendret de siste 15-20 årene. Historisk sett var prisene for terminering til spesialnummer noe høyere enn terminering i fastnett og vesentlig lavere enn terminering i mobilnett.

Siden prisene for terminering til spesialnummer har vært uendret i mange år, koster slik terminering i dag betydelig mer enn terminering til geografiske nummer i fastnett og terminering i mobilnett. I henhold til Telenors prislister (per 5 mars 2018¹⁷) koster terminering til 5-sifrede nummer og til 815-serien¹⁸ i dag 37,9 øre (eks. mva.) per samtale og 24 øre per minutt (eks. mva.). Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har fått bekreftet at prisene var de samme i 2005, og antagelig hadde de vært uendret også i en del år før dette. Dette innebærer at dagens pris for terminering til 5-sifrede nummer og 815-serien av en samtale på 2-3 minutter er ca. 60-70 ganger høyere enn terminering av en tilsvarende samtale i fastnett og ca. 6-7 ganger høyere enn terminering i mobilnett.

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

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

5.5.3.2 Symmetrisk eller asymmetrisk regulering

For å hindre at det etableres prisklemmer for konkurrerende tilbydere, som følge av regulering av sluttbrukerpriser uten at grossistprisene samtidig reduseres, foreslår departementet også symmetrisk regulering av termineringsprisene for spesialnummer.

¹⁷ <https://www.telenorwholesale.no/produkter/samtrafikk/>

¹⁸ Med unntak av 815-1 hvor oppstartsprisen er 34 øre, og minuttprisen er 41,1 øre.

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

Det foreligger to muligheter for regulering av grossistprisene. Den ene muligheten er å vurdere om én eller flere tilbydere av terminering til spesialnummer er å anse som tilbyder med sterk markedsstilling (SMP) i et mulig marked for terminering til spesialnummer. Dette vil i så fall kunne gi grunnlag for å pålegge særskilte forpliktelser, jf. ekomloven § 3-4, herunder også prisregulering, jf. ekomloven § 4-9. I gjeldende markedsvedtak for terminering i fast- og mobilnett er alle tilbydere som kontrollerer terminering utpekt som tilbydere med sterk markedsstilling, dette fordi alle tilbydere har monopol på terminering av samtaler innenfor sitt eget nettverk. I praksis vil en analyse av markedene for terminering til spesialnummer kunne medføre at alle tilbydere ble utpekt som tilbydere med sterk markedsstilling. En utfordring med en slik regulering er at den er relativt tidkrevende å få på plass. I dette tilfelle ville det vært nødvendig at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet definerte et avvikende marked i tråd med kriteriene i punkt 2 i anbefalingen fra EFTA Surveillance Authority (ESA).

Den andre muligheten er å benytte såkalt symmetrisk prisregulering av grossistpriser, dvs. regulering som gjelder for alle tilbydere uten forutgående markedsanalyser og individuelle vedtak. I BERCs rapport om Special Rate Services (SRS) fra 2012 (BoR (12) 55) vises det til at fordelene ved symmetriske alternativer er at de er egnet til å adressere strukturelle problemer som ikke forsvinner over tid og som omfatter en rekke aktører. Rapporten identifiserer fire mulige typer symmetrisk regulering i ekompakken¹⁹; henholdsvis i artikkel 5 i Tilgangsdirektivet, artikkel 6 og annekset C i Autorisasjonsdirektivet, artikkel 21 i USO-direktivet og artikkel 28 i USO-direktivet. Rapporten tilkjenner at det er få eksempler på gjennomføring av slik regulering, og at det derfor kan være utfordringer med den rettslige fortolkningen av de symmetriske instrumentene. Som nevnt har imidlertid Nederland regulert grossistpriser til spesialnummer etter USO-direktivet artikkel 28 uten forutgående SMP-analyse, noe EU-domstolen aksepterte i sak C-85-14. Departementet vurderer at det slik at

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

det er mest aktuelt å se nærmere på Autorisasjonsdirektivet artikkel 6, jf. vedlegg C, og USO-direktivet artikkel 28 gir grunnlag for å ta inn en egen hjemmel i ekomloven om symmetrisk regulering.

5.5.3.3 Nærmere om symmetrisk regulering

Det følger av Autorisasjonsdirektivet artikkel 6, første ledd, at *"the (...) rights of use for numbers may be subject only to the conditions listed in the Annex. Such conditions shall be non-discriminatory, proportionate and transparent (...)"*.

I vedleggets bokstav C, punkt 1, slås det fast at bl.a. følgende kan settes som vilkår for retten til å anvende nummerressurser: *"Designation of service for which the number shall be used, including any requirements linked to the provision of that service and, for the avoidance of doubt, tariff principles and maximum prices that can apply in the specific number range for the purposes of ensuring consumer protection in accordance with Article 8(4)(b) of Directive 2002/21/EC (Framework Directive)."*

Rammedirektivet artikkel 8, fjerde ledd, bokstav b fastslår at: *"The national regulatory authorities shall promote the interests of the citizens of the European Union by inter alia (...) ensuring a high level of protection for consumers in their dealings with suppliers (...)"*. Bestemmelsen er etter sin ordlyd ikke begrenset til sluttbrukerpriser.

Vedlegg C, punkt 1, gjelder prisregulering *"that can apply in the specific number range"*. Takstprinsipper og maksimumspriser kan altså gjelde en nummerserie generelt. Bestemmelsen må gjelde for de aktører som har innflytelse på prissettingen av et anrop. Det er ikke den som får tildelt en nummerserie, som setter anropspris for sluttbrukere tilknyttet andre ekomtilbydere. Når det gjelder grossistpriser for terminering til spesialnummer så settes disse, etter det ekommyndighetene erfarer, i praksis som symmetriske priser tilsvarende Telenors egne samtrafikkpriser for terminering til spesialnummer. Disse er som nevnt høye. Dagens pris for terminering til 5-sifrede nummer og 815-serien av en samtale på 2-3 minutter er ca. 60-70 ganger høyere enn terminering av en tilsvarende samtale i fastnett og ca. 6-7 ganger høyere enn terminering i mobilnett.

Departementet mener at artikkel 6 og vedlegg C i Autorisasjonsdirektivet åpner for prisregulering, både på grossistnivå og sluttbrukernivå, innenfor konkrete nummerserier. Som nevnt har blant annet Nederland eksempelvis regulert grossistpriser til spesialnummer etter USO-direktivet artikkel 28 og EU-domstolen aksepterte i sak C-85-14 at en slik regulering kunne foretas uten forutgående SMP- analyse. EU-domstolen fastslo at artikkel 28 i USO-direktivet i prinsippet også kan involvere regulering av grossistpriser for å sørge for tilgang til stedsuavhengige nummer, men proporsjonaliteten av slik dom må avgjøres av nasjonal rett. Nederlandsk rett avgjorde at det ikke var forholdsmessig når det gjelder grossistpriser til nummer for fellesfakturerte tjenester (som ikke foreslås regulert her), men avgjørelsen er fremdeles gjeldende for grossistpriser til andre stedsuavhengige nummer.

Artikkel 28 omhandler blant annet plikten til å ta alle nødvendige steg for å forsikre sluttbrukers tilgang til stedsuavhengige nummer innen EU/EØS-området. Artikkelen er

gjennomført i ekomloven § 2-4 a. Det har over flere år vært en utfordring at norske stedsuavhengige nummer har vært vanskelig tilgjengelig fra utlandet. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har hatt fokus på dette gjennom Arbeidsgruppe Nummer over flere år, hvor man blant annet har oppfordret tilbydere til å orientere utenlandske samtrafikkpartnere om at disse seriene skal kunne nås. Det er fremdeles utfordringer med å få tilgang til tjenester på disse numrene fra utlandet. Årsaken til tilgangsutfordringene er både format (for 5-sifrete nummer) og pris. Det er teknisk mulig å nå stedsuavhengige nummer over landegrensene, men en sentral utfordring er at pris for å ringe stedsuavhengig nummer er høyere enn for å ringe et geografisk nummer eller mobilnummer. Departementet anser at en regulering av sluttbruker- og termineringsprisene for anrop til spesialnummer kan være en sentral faktor og et nødvendig og forholdsmessig tiltak for å øke norske spesialnummers tilgjengelighet innen EU/EØS-området.

Etter departementets vurdering foreligger det i dette tilfellet strukturelle problemer (vedvarende svært høye sluttbruker- og termineringspriser for spesialnummer), som ikke anses å forsvinne over tid (historisk sett har prisnivået ikke blitt redusert uten regulering), og som omfatter en rekke tilbydere. Dette taler etter departementets syn for en symmetrisk regulering av grossistprisen. Samtidig vil en slik regulering sikre pristransparens og forutsigbarhet for alle aktører i markedet, og forhindre at det etableres prisklemmer for mindre aktører.

I tillegg er det i mange tilfeller ikke mulig å nå norske stedsuavhengige nummer fra andre EU/EØS-land. Dette skyldes blant annet høye termineringspriser. Departementet mener en regulering av termineringsprisene for anrop til spesialnummer i lys av det ovennevnte, vil være nødvendig og forholdsmessig steg etter USO-artikkel 28 for å sikre tilgang til stedsuavhengige nummer innen EU/EØS-området.

5.5.3.4 Departementets forslag

Departementet mener på denne bakgrunn at dersom sluttbrukerprisene reguleres (reduseres), må også grossistprisene reguleres slik at det ikke etableres prisklemmer for tilbydere i markedet. Departementet foreslår derfor at pris for terminering av anrop til spesialnummer ikke skal overstige den til enhver tid den regulerte maksimalprisen for terminering i mobilnett. Etersom maksimalprisen for terminering i mobilnett er noe høyere enn maksimalprisen for terminering i fastnett, legger departementet til grunn at denne prisforskjellen vil dekke eventuelle ekstra kostnader for terminering av spesialnummer. Dette forslaget vil også føre til at prisnivået blir mer på linje med termineringspriser i fastnett og mobilnett.

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på forslaget om symmetrisk regulering av grossistpriser for samtaler til spesialnummer, og til det foreslåtte nivået på regulert samtrafikkpris.

6 Øvrige endringer

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

Forvaltningsloven § 34 tredje ledd annet punktum stiller krav om at melding om at vedtak om endring til skade for klageren må være sendt klageren innen 3 måneder etter at underinstansen mottok klagen.

Erfaring med behandling av omfattende markedsvedtak i bredbånds- og mobilmarkedene etter ekomregelverket, har synliggjort et behov for unntak fra forvaltningslovens bestemmelser om tidsmessige begrensninger for når et vedtak kan endres til skade for klager. Disse tidsfristene har i praksis vist seg å være for knappe ved behandling av klager etter ekomregelverket, når vedtaket ikke er påklaget av mer enn en part eller andre med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 34 tredje ledd. Erfaringer fra departementets klagesaksbehandling tyder på at mindre aktørene i markedet ofte ikke har tilstrekkelige ressurser til å ivareta egne interesser gjennom omfattende klagebehandling, og derfor ikke klager.

Vedtakene bygger i tillegg langt på vei på faktagrunnlag som hentes fra tilbyderne, særlig fra tilbyder med sterk markedsstilling. Denne informasjonen ettergås av myndigheten og innleide konsulenter, og det kan ta noe tid før eventuelle feil avdekkes. Etter departementets vurdering er det uheldig for konkurransen i markedet dersom slike faktafeil ikke enkelt skal kunne rettes, også til skade for klager, dersom de avdekkes etter tremånedersfristen. Selv om forvaltningsloven § 35 åpner for omgjøring av vedtak uten klage, inneholder også denne bestemmelsen en rekke vilkår som ikke hensyntar de særlige utfordringene på ekomområdet. Det vises blant annet til ugyldighetsvirkningen etter første ledd og tidsfristene i tredje ledd. Departementet har i denne omgang vurdert at behovet er størst for å fravike forvaltningsloven § 34 i og med at problemene på ekomsiden først og fremst viser seg ved behandling av klager.

Den foreslåtte endringen er ment som et sektorspesifikt unntak fra forvaltningsloven for klagesaksbehandling etter ekomregelverket. Erfaring med behandling av klager på markedsvedtak i blant annet bredbånds- og mobilmarkedene, har synliggjort at det er behov for et unntak fra forvaltningslovens regler når det gjelder adgangen til å endre et vedtak til skade for klager. Tidsfristene som forvaltningsloven oppstiller har i praksis vist seg å være for knappe ved behandling av større klagesaker etter ekomregelverket. I slike saker mottar departementet normalt en innstilling fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet to måneder etter at underinstansen har mottatt klagen. Klagesakene er ofte svært omfattende og komplekse, og saksbehandlingstiden vil derfor overstige forvaltningslovens tremånedersfrist etter at klagen er mottatt av underinstansen.

I tillegg er det ofte slik at klager og andre berørte ber om møter med departementet for å informere om saken. Slike møter avholdes normalt for å sikre at saken er tilstrekkelig utredet. I noen tilfeller er det også behov for innhenting av eksterne vurderinger på avgrensede områder, og klager og andre berørte ber ofte om møter med departementet. Disse forholdene øker saksbehandlingstiden. I flere tilfeller har det i praksis vist seg at det ikke er

mulig for departementet å ta stilling til om et vedtak skal endres til skade for klager innenfor de tidsrammene forvaltningsloven oppstiller.

På ekomområdet vil klagesaksbehandlingen som oftest gjelde virksomhetsregulering mellom profesjonelle parter som i større grad enn private parter vil kunne forholde seg til risikoen for endringer til skade så lenge saken er til klagebehandling. En endring til skade for klager kan være til gunst for konkurransen i ekommarkedet, og for sluttbruker.

Det er opprettet en egen brukerklagenemnd som håndterer forbrukerklager på ekomområdet. Brukerklagenemnda behandler tvister om avtaler om kjøp av telefontjeneste, internetttilgang og levering av TV-tjenester om for eksempel inngåelse og oppfyllelse av abonnementsavtale, kvalitet, fakturering eller erstatning. Forslag til unntak fra forvaltningslovens tidsfrist i § 34 i ekomloven berører ikke Brukerklagenemndas behandling av forbrukerklager.

Ekommyndigheten mottar enkelte klager som gjelder private frekvensbrukere og privatpersoner som klager på ekspropriasjonsvedtak. Disse sakene faller utenfor Brukerklagenemndas ansvarsområde. Forslag til unntak fra tidsfristen i forvaltningsloven § 34 tredje ledd vil ikke omfatte slike klagesaker.

Forvaltningsloven § 1 åpner for at det kan gjøres unntak fra forvaltningslovens bestemmelser i sektorlovgivningen. Videre følger det av ekomloven § 9-1 at når ikke annet er bestemt gjelder forvaltningsloven for behandling av saker etter ekomloven. Det foreligger et særskilt behov for unntak fra tremånedersfristen i forvaltningsloven § 34 tredje ledd annet punktum på ekomområdet, og departementet foreslår derfor en endring i ekomloven § 11-6.

6.2 Innføring av særskilt søksmålsfrist for vedtak fattet av ekommyndighetene

Forvaltningsloven § 27 åpner for at det i sektorlovgivning kan fastsettes at søksmål må anlegges innen en nærmere fastsatt frist. Forvaltningsloven inneholder også regler om at parten i slike tilfeller skal informeres om dette i vedtaket. I motsatt fall kommer slike vilkår for søksmål (tidsfrist) ikke til anvendelse overfor parten. Særskilte søksmålsfrister er relativt vanlig i særlovgivning. Det vises til at søksmålsfrister blant annet finnes i konkurranseloven (3 måneder), tolloven (6 måneder) og skatteforvaltningsloven (6 måneder).

Etter gjeldende rett er det ingen særskilt søksmålsfrist for domstolskontroll av ekommyndighetens vedtak. Det må avgjøres etter tvistelovens regler om søksmål skal tillates fremmet. Dersom det er svært lang tid siden vedtaket ble fattet, vil dette bli en del av vurderingen av om saksøker har rettslig interesse i å få prøvet vedtaket for domstolen.

Departementet mener at det bør innføres en særskilt søksmålsfrist for vedtak fattet med hjemmel i ekomloven. En søksmålsfrist vil ha betydning for markedsaktørene ved at disse kan innrette seg i tillit til ekommyndighetens vedtak, og skape regulatorisk ro og stabilitet i ekommarkedet. Vedtak som for eksempel gir Telenors konkurrenter uten egen infrastruktur tilgang til Telenors nett på nærmere bestemte vilkår, danner grunnlaget for andre markedsaktørers forretningsvirksomhet. Disse aktørene inngår avtaler med egne kunder

basert på tilgangsvilkår som tilbys av Telenor innenfor rammen av vedtaket. Dersom slike vedtak underkjennes helt eller delvis flere år etter at det er fattet, så vil det være svært uheldig for konkurransen i ekommarkedet. Av hensyn til å legge til rette for velfungerende konkurranse i ekommarkedet er det et særlig behov for å sikre tilstrekkelig forutberegnelighet om rammevilkårene for alle tilbyderne i markedet.

En søksmålsfrist på seks måneder vil i tillegg legge til rette for en mer effektiv saksbehandling, samtidig som tilbyderne får tilstrekkelig tid og anledning til å vurdere om det bør tas ut søksmål. Tas søksmål ut innen seks måneder etter at det er fattet vedtak med hjemmel i eller i medhold av ekomloven, vil det være mindre ressurskrevende å forberede saken til domstolsbehandling for alle involverte, enn dersom dette skjer på et senere tidspunkt. Det vil også være mulig for ekommyndigheten å sette sluttstrek for saken og benytte ressursene til annen saksbehandling.

Departementet har vurdert om det bør foreslås en tremåneders frist i likhet med konkurranseloven, men er kommet til at en avskjæring av tilbydernes rett til domstolskontroll er inngripende og at en seksmåneders frist i større grad vil gi tilbyderne tilstrekkelig tid til å sette seg inn i saken og vurdere prosessrisikoen. Det foreslås at fristen skal løpe fra datoen vedtaket er sendt.

Departementet legger videre opp til at ny bestemmelse også skal gjelde for vedtak som allerede er fattet av myndigheten før ikrafttredelse av bestemmelsen. Vedtak fattet før ikrafttredelse av ny bestemmelse, vil gis en søksmålsfrist på inntil seks måneder etter ikrafttredelse av ny lovbestemmelse. Departementet foreslår at dette skal gjelde uten hensyn til forvaltningsloven § 27 tredje ledd, som fastsetter at opplysninger om søksmålsfrister skal fremgå av vedtaket.

6.3 Bekreftelse på inngått avtale til sluttbruker

For å bidra til å begrense omfanget av ID-tyveri og minske skadevirkninger, foreslår departementet å forskriftsfeste en plikt for alle tilbydere av offentlig telefontjeneste til å sende en bekreftelse på inngått avtale om levering av tjenesten. Det følger av ekomloven § 2-4 annet ledd at tilbyder av offentlig elektronisk telefontjeneste ved inngåelse, endring eller opphør av avtalen skal sikre at sluttbruker er entydig identifisert og at tilbyder skal kunne dokumentere identitetskontrollen. Av bestemmelsens syvende ledd følger det at myndigheten kan gi forskrifter om leveringsvilkår og avtale med sluttbruker, herunder entydig identifisering av sluttbruker. Det er gitt en nærmere beskrivelse av plikten til å entydig identifisere sluttkundene i ekomforskriften § 6-2 første ledd. Et av hensynene bak en entydig identifisering av sluttkundene er å hindre ID-tyveri, noe som er utførlig omtalt i Prop. 69 L (2012-2013) Endringer i ekomloven.

Departementet mener at forslaget vil være egnet til å begrense de potensielt store negative konsekvensene ved misbruk av identitet om den eller de som er i ferd med å utsettes for ID-tyveri får et så tidlig varsel som mulig om at noe er i gjære. En stor del av tilbyderne sender allerede velkomstbrev eller lignende til nye kunder som en del av å sikre den entydige identifiseringen. Departementet ser det som samfunnsnyttig at alle blir pålagt å sende en slik

bekreftelse, og foreslår derfor å forskriftsfeste prosedyren. Plikten som foreslås vil bare omfatte de sluttbrukere som har en folkeregistrert adresse eller adresse registrert i Enhetsregisteret i Brønnøysundregistrene. Dersom sluttbrukeren har registrert informasjon i det aktuelle registeret som medfører at tilbyderen kan sende bekreftelse til digital postkasse, så er dette tillatt. Det er ikke tilstrekkelig at vedkommende sluttbruker oppgir en elektronisk mottakeradresse.

Ekomforskriften § 1-8 gir nærmere krav om innholdet i avtalen mellom tilbyder og sluttbruker og plikten til å sende skriftlig bekreftelse på inngått avtale til sluttbruker foreslås tatt inn her. En slik plikt vil ikke endre plikten tilbyder allerede har til å innhente skriftlig fullmakt forut for tilbyrderbytte etter ekomforskriften § 1-10.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Posisjonering av nødanrop fra mobiltelefon

7.1.1 Posisjonering av nødanrop

Kostnadene forbundet med forbedret posisjonering fordeles på hele verdikjeden. Sentrale kostnadselementer er allerede håndtert.

Kostnader til utvikling av operativsystem dekkes eller er allerede dekket av håndsettprodusent eller operativsystemleverandør. Alle Android-håndsett er klare for å ta i bruk AML-funksjonaliteten. Apple har (24. januar 2018) varslet at AML vil være implementert i deres 11.3-versjon av iOS. Dette betyr at det på kort sikt vil være tilgjengelig AML-tjeneste i de aller fleste mobile håndsett i Norge.

Tilbyderne bekoster egne tilpasninger, transport av AML-meldinger og koordinering hos NRDB. Daglig drift av mottaksløsningen hos NRDB finansieres over tilbydernes eksisterende abonnement for NRDBs tjenester for opprinnelsesmarkering. NRDB Opprinnelsesmarkering er en non-profit tjeneste og abonnementskostnadene dekker kostnadene tilknyttet NRDBs funksjon i AML-løsningene.

Mottaksserver for AML-posisjoner er allerede etablert av NRDB, og løsningen bygger videre på de allerede eksisterende rutiner for NRDB Opprinnelsesmarkering. Løsningen er blant annet finansiert gjennom offentlige prosjektmidler. NRDB har bidratt betydelig med tekniske ressurser.

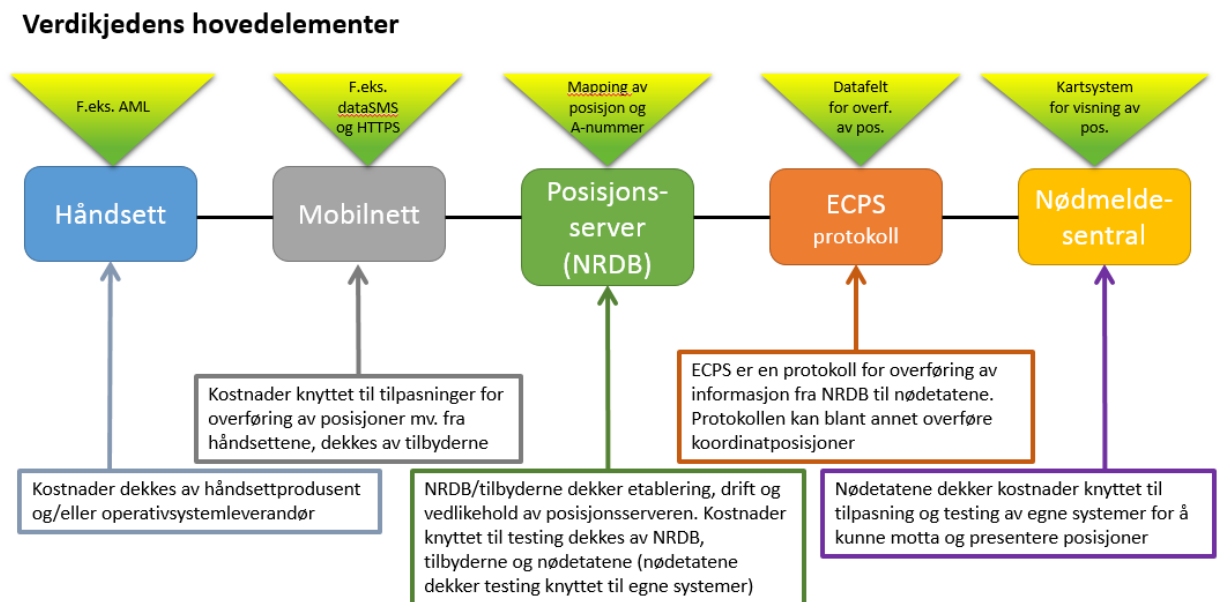
Tilbyderne har testet at overføring av AML-posisjoner til mottaks-/posisjonsserver hos NRDB fungerer. Her gjenstår det relativt lite arbeid. Det forventes at testing av AML fra Apple vil bli testet så snart dette er tilgjengelig. Det kan vise seg at det er behov for enkelte tilpasninger i denne sammenheng, men det er ikke forventet store kostnader forbundet med dette. Overføring av AML-posisjoner fra NRDB til nødetatenes systemer er også testet, og fungerer. Både brann- og helsetjenestene kan ta imot og presentere posisjonene i sine

kartsystemer. Politiet vil innføre nytt kartsystem i 2018, og vil da også kunne motta og presentere slike posisjoner.

Dersom kravene oppfylles ved å legge til rette for tjenester via operativsystemer, vil det altså medføre begrensede kostnader for tilbyderne. En stor del av disse kostnadene er allerede dekket. Dersom tilbyderne måtte etablere egne særskilte tjenester og lokasjonsservere, eksempelvis tjenester initiert av og implementert i mobilnettene, ville kostnadene øke betraktelig. Bakgrunnen for en slik antakelse er erfaringer fra USA og tilbydernes egne innspill. Forskjellen i kostnad for tilbyderne på de to eksemplene over kan vise seg å bli i størrelsesorden 1:30.

Nødetatene må bekoste egen foredling og bruk av informasjonen, herunder kostnadene for testing og implementering av posisjonsinformasjonen i kartløsninger, opplæring av operatører ved nødsentralene mv.

Verdikjeden og kostnadsfordelingen kan illustreres slik:



En konsekvens av forslaget vil være at nødetatene i vesentlig større grad enn i dag vil kunne lokalisere nødstilte og gi relevant hjelp raskere. Forslaget vil kunne frigjøre tid og ressurser hos nødetatene til å fokusere på hva slags hjelp nødstilte trenger og ikke hvor vedkommende befinner seg. Løsningen vil medføre en betydelig forbedring for norske nødetater.

Kostnadene som beskrevet ovenfor må ses på i lys av den samfunnsmessige gevinsten forbundet med forbedret posisjonering av nødansrop.

7.1.2 Nød-SMS/MMS

Kostnadene ved nød-SMS er for en stor grad dekket ved hjelp av prosjektmidler under DSBs prosjekt for forbedring av nødmeldetjenesten. Det antas at antallet nød-SMS fra døve og hørselshemmede vil være begrenset. Inntektsbortfallet for tilbyderne ved å overføre disse meldingene uten vederlag antas dermed også å være begrenset. Det kan imidlertid være

utfordringer av merkantil art, for eksempel i forbindelse med endring av faktureringsrutiner til å nulltaksere SMS og MMS til nødnummer.

AML-posisjonering av nød-SMS testes allerede i noen markeder, og vil trolig innen kort tid være en del av AML-tjenesten i iOS og Android. Dersom særlige forhold skulle gjøre enkelte sider av innføringen av nød-SMS eller nød-MMS utfordrende, vil myndighetene kunne vurdere dispensasjon etter ekomforskriften § 10-4.

Det er administrative konsekvenser for nødstatene ved mottak av SMS og MMS. Meldingene vil måtte mottas av et dedikert mottakspunkt som videresender til rette distrikt. Etatene vil selv måtte forestå denne organiseringen. Videre vil nødstatene måtte etablere løsninger for å avgrense tjenesten til den relevante brukergruppen. Dette vil medføre noe kostnader. Disse kostnadene må imidlertid antas å bli oppveid av fordelene.

7.2 Spesialnummer (5-sifrede nummer, mv).

Regulering av sluttbrukerpris for anrop til spesialnummer vil gi rimeligere og mer forutsigbare priser for sluttbruker. I henhold til Nasjonal kommunikasjonsmyndighets ekomstatistikk var samlet omsetning for mobiltefontjenesten i Norge i 2016 i underkant av 17,2 milliarder kroner. Av dette utgjorde anrop til 5-sifrede nummer 452 millioner kroner når både forbrukere og næringsdrivende er inkludert. Totalt utgjorde anrop til 5-sifrede nummer for både mobil- og fasttelefon 540 millioner kroner. Et konservativt anslag kan tilsa at minst halvparten av disse inntektene uansett vil forsvinne som følge av at de næringsdrivende selv har måttet legge om til nummer som oppfyller markedsføringslovens krav til grunntakst. En halvering av inntektene utgjør i underkant av 270 millioner kroner.

En regulering av sluttbrukerpriser for anrop til spesialnummer vil innebære at de særskilte inntektene for originerende tilbyder fra slike samtaler vil bli kraftig redusert. Reduksjonen i inntekter vil være avhengig av den enkelte tilbyders fordeling mellom fastprisabonnement og abonnement der trafikk takseres særskilt. Samtidig vil en vesentlig reduksjon av termineringsprisene (termineringskostnad) kunne kompensere for deler av inntektsreduksjonen. Deler av inntektsreduksjonen har imidlertid allerede funnet sted ettersom mange innehavere av 5-sifrede nummer og andre spesialnummer har endret sitt nummer for kundeservice til ordinære geografiske nummer eller mobilnummer.

Tapte inntekter fra anrop til spesialnummer vil eventuelt kunne rebalanseres gjennom økning av andre priser, for eksempel den ordinære abonnementsinntekten for fastprisabonnement. Konkurransesituasjonen i markedet vil ha betydning for om slik økning finner sted og hvilket omfang den eventuelt vil få, men som det fremgår ovenfor utgjør inntektene fra anrop til spesialnummer en relativt beskjeden andel av totalomsetningen i markedet. I forbindelse med innføringen av ny regulering av internasjonal gjesting i juni 2017 ("Roam Like At Home"), økte de fleste mobiltilbyderne prisen for sine fastprispakker. Departementet vil ikke utelukke at noe lignende vil kunne skje dersom samtaler til spesialnummer må prises likt som annen trafikk.

En reduksjon i termineringsprisene vil medføre at terminerende tilbydere vil få reduserte inntekter. Også her har deler av inntektsreduksjon allerede funnet sted ettersom mange innehavere av 5-sifrede nummer og andre spesialnummer har endret sitt nummer for kundeservice til ordinære geografiske nummer eller mobilnummer i løpet av 2017.

Skulle man likevel gjøre et anslag på inntektsbortfall med en ny regulert maksimalpris på 5,4 øre og ingen oppstartsavgift, så vil dette gi en reduksjon på om lag 100 millioner sett i forhold til antall ringeminutter og samtaler til 5-sifrede nummer og 8xx-nummer i 2016, basert på tall fra Telenors samtrafikkpriser²⁰ og statistikk innhentet av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i forbindelse med Ekomstatistikken. Reduksjonen knyttet til 5-sifrede nummer utgjør av dette opp mot 66 millioner kroner.

Reduksjon av termineringspriser for spesialnummer vil ha størst betydning for tilbydere som har spesialisert seg på å tilby særskilt funksjonalitet via slike nummer, og som i liten grad tilbyr ordinær fast- eller mobiltelefoni til egne kunder. Slike tilbydere vil i større grad enn i dag måtte hente sine inntekter fra mottaker av anropene. Det vil være naturlig at en bedrift eller organisasjon som ønsker særskilt funksjonalitet knyttet til sitt telefonnummer dekker kostnadene for dette selv, i motsetning til dagens situasjon der innringer indirekte betaler deler av kostnadene gjennom høye termineringspriser.

En administrativ konsekvens av en regulering av prisene til spesialnummer er at det vil kunne gi en økning i antall søknader til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet om tildeling av spesialnummer. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har etablerte rutiner for tildeling, og en økning vil trolig kunne håndteres innenfor eksisterende rammer.

Det betales en årlig avgift til staten for retten til å inneha og bruke 5-sifrede telefonnummer. De 5-sifrede numrene er delt inn i ulike priskategorier og prisen varierer mellom 4 700 kroner og 123 700 kroner per år. Avgiften har vært uendret siden 2009, og departementet vil etter regelverksendringene vurdere om nivået på nummeravgiften til staten bør justeres. Det vil i så fall kreve enda en endring i nummerforskriften. En slik endring vil derfor bli behandlet i en eventuell ny høringsrunde.

Statens inntekter fra 5-sifrede nummer har ligget stabilt på om lag 25 millioner kroner per år de senere år, men som følge av EU-dommen ble et høyere antall 5-sifrede nummer levert tilbake i 2017. Inntektene for 2017 ble dermed noe lavere enn tidligere år, en trend som i utgangspunktet forventes å fortsette i inneværende år. For 2018 er det anslått at staten vil få en inntekt fra disse numrene på om lag 20 millioner kroner. En regulering av sluttbrukerprisen for anrop til 5-sifrede nummer antas å kunne føre til økt etterspørsel etter slike nummer, som igjen vil gi økt inntektsgrunnlag for staten. Det er imidlertid ikke mulig å angi nærmere hvor stor en eventuell inntektsøkning vil kunne bli ettersom det vil avhenge både av hvor mange nye nummer som etterspørres og av hvilken type nummer som etterspørres, (jf. at det er ulike priskategorier for disse numrene).

²⁰ Se: <https://www.telenorwholesale.no/produkter/samtrafikk/>

7.3 Øvrige endringer

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

Departementet legger til grunn at forslaget om innføring av søksmålsfrist vil kunne ha en positiv effekt på konkurransen og stabiliteten i ekomarkedet, ved at alle involverte kan innrette seg i tillit til at myndighetens vedtak er endelig etter at fristen er utløpt. Dette fører til mer stabile vilkår for tilbyderne, noe som må antas å ha positive økonomiske virkninger. Disse virkningene er imidlertid vanskelig å kvalifisere. Departementet legger videre til grunn at forslaget vil kunne ha prosessøkonomiske gevinster for alle involverte, fordi saken vil være "friskere i minnet" dersom den bringes inn for domstolen senest seks måneder etter at vedtaket er fattet.

Departementet foreslår også en plikt til å sende en bekreftelse av avtaleforhold ut til nye slutt kunder. Dette vil etter myndighetens vurdering innebære begrensede administrative og økonomiske konsekvenser for tilbydere av offentlig telefontjeneste. Mange tilbydere praktiserer dette allerede i dag, enten i form av en velkomsthilsen eller en avtalebekreftelse. Noen administrative konsekvenser vil det medføre for de tilbyderne som ikke sender ut brev i dag, men disse må anses overkommelige ettersom man for enkelte markedskanaler uansett sender ut SIM-kort per brev. Det påregnes ikke store økonomiske eller administrative konsekvenser i tilknytning til forslaget. Uansett vil hensynet bak å minske ulempene ved ID-tyveri veie tyngre enn administreringen og kostnaden i dette tilfellet.

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

§ 7-1 fjerde ledd skal lyde:

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

§ 11-6 nytt femte ledd skal lyde:

Forvaltningsloven § 34 tredje ledd annet punktum gjelder ikke for klager på vedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av denne lov.

Gjeldende femte ledd blir nytt sjette ledd.

Ny § 11-8 skal lyde:

§ 11-8 Søksmålsfrister

Søksmål om vedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av denne lov må reises innen seks måneder etter at vedtaket ble sendt.

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

For vedtak etter første ledd som er fattet før [dato for ikrafttredelse av bestemmelsen], må søksmål reises innen seks måneder etter denne dato. Kravet til underretning i forvaltningsloven § 27 tredje ledd gjelder ikke for slike vedtak.

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

§ 1-8 nytt annet ledd skal lyde:

Tilbyder av offentlig telefontjeneste skal sende en bekreftelse på inngått avtale til sluttbrukers folkeregistrerte adresse eller registrert adresse i Enhetsregisteret i Brønnøysundregistrene dersom slike opplysninger er registrert. Dersom sluttbrukeren kan motta post via sikker digitalt postkasse, kan bekreftelsen sendes til slik postkasse.

Gjeldende annet ledd blir nytt tredje ledd.

§ 6-2a skal lyde:

§ 6-2a. Krav til opplysninger ved nødanrop

Opplysninger for geografisk lokalisering av nødanrop skal som et minimum inneholde:

1. telefonnummer
2. sluttbrukers, eventuelt registrert brukers, etternavn, fornavn, mellomnavn eller firmanavn
3. registrert adresse.

For nødanrop fra mobiltelefon skal det i tillegg til opplysningene etter første ledd også overføres informasjon til nødetatene om mobilterminalens lokalisering:

1. *med en nøyaktighet som minst tilsvarer den som oppnås ved å kombinere basestasjonens beregnede dekningsområde, sektorangivelse og beregning av terminalens avstand fra basestasjonen, dvs. såkalt timing advance. Opplysninger om basestasjoners faktiske dekning på bakgrunn av målinger eller beregninger skal oversendes til nødetatene, og*
2. *som angir posisjonen med så høy grad av nøyaktighet som mulig, innenfor en feilmargin på maksimalt 50 meter for minimum 80 pst. av nødanropene.*

Nødanrop skal alltid kunne foretas ved bruk av mobilterminalens ordinære samtaleoppsett. Posisjonsinformasjon skal overføres ved nødanrop selv om sluttbruker har

reservert seg mot aktivering av stedstjenester. Stedstjenester skal i slike tilfeller deaktiveres igjen når nødanropet avsluttes. Enhver som tilbyr løsninger for utregning og/eller overføring av posisjonsinformasjon ved nødanrop skal legge til rette for at informasjonen overføres til nødetatene.

For anrop fra IP-telefon skal det i tillegg til opplysningene i første ledd opplyses at overført adresse, jf. første ledd nr. 3, kan avvike fra faktisk lokasjon. Dersom det er teknisk mulig, skal faktisk posisjon overføres.

Ved overføring av opprinnelsesmarkering til nødetatene skal videreselgere benytte egen tilbyderkode eller identifiseres sammen med selger av tilgang. Videre selgere har et selvstendig ansvar for at korrekt informasjon overføres til nødetatene.

Ny § 6-2b skal lyde:

§ 6-2b. SMS og MMS til nødnummer

Tilbyder skal sikre at døve og hørselshemmede sluttbrukere vederlagsfritt kan sende SMS og MMS eller tilsvarende til nødetatenes nødmeldetjeneste. Mobiltelefonen skal ved sending av SMS og MMS eller tilsvarende til nødnumrene posisjoneres som ved taleanrop.

Nødstaten/tilbyder skal varsle sluttbruker som ikke er registrert bruker eller medlem i brukergruppen om at meldingen ikke kommer frem.

10 Forslag til endringer i forskrift 16. februar 2004 nr. 426 om nummerressurser for elektroniske kommunikasjonsnett- og tjenester (nummerforskriften)

Ny § 20f skal lyde:

§ 20f. Takstprinsipper ved anrop til visse stedsuavhengige nummer

Ved anrop til nummer i angitte nummerserier gjelder følgende takstprinsipper på sluttbrukernivå:

- a) *800 00 000-800 99 999: Anrop til nummer i denne serien skal være kostnadsfrie for innringer både fra fastnett og mobilnett.*
- b) *02000-09999, 100-109, 111, 114-115, 117-179, 190-199, 810 00 000-810 99 999, 815 00 000-815 99 999, 850 00 000-859 99 999: Anrop til nummer i disse seriene skal ikke koste mer for innringer enn hva anrop til nummer for landmobile tjenester koster for innringer. Dette gjelder både for anrop fra fastnett og mobilnett.*

Ved anrop til alle nummerserier etter første ledd gjelder følgende takstprinsipp på grossistnivå: Tilbyder av terminering skal ikke ta høyere pris for terminering enn den til enhver tid regulerte maksimalprisen for terminering av tale i offentlige mobilkommunikasjonsnett.

Takstprinsippene i denne bestemmelsen gjelder for alle tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjeneste, uavhengig om tilbyder selv har fått tillatelse til bruk av slike nummerressurser eller ikke. Takstprinsippene gjelder for alle innringer.

11 Merknader

11.1 Merknader til endringer i ekomloven

Til § 7-1 fjerde ledd:

Det foreslås en endring i ekomloven § 7-1 *fjerde ledd* for å gi myndigheten uttrykkelig lovhjemmel til å fastsette takstprinsipper og maksimalpriser for konkrete nummerserier i forskrift. Forslaget vil gi en tydeligere gjennomføring av Autorisasjonsdirektivet artikkel 6 jf. annekts C.

Med "takstprinsipper" menes hvilke prinsipper for takstsetting som skal gjelde for anrop til en nummerserie. Dette kan være prinsipper om kostnadsfrihet, reversering eller deling av takst, sidestilling ift. andre nummerserier mv. Med "maksimalpriser" menes at myndighetene også kan sette konkrete sluttbrukerpriser for anrop til nummer i en nummerserie. Bestemmelsen gjelder anrop og vil også kunne få anvendelse for SMS til nummer.

Fastsettelse av takstprinsipper og maksimalpriser på sluttbrukernivå innebærer regulering av hvordan og/eller hvor høyt tilbydere kan taksere sine kunder når disse ringer ut. Takstprinsipper og maksimalpriser vil altså gjelde for originerende tilbyder overfor denne tilbyders kunder.

Bestemmelsen gir også myndigheten hjemmel til regulere maksimalpriser og takstprinsipper for grossistpriser for terminering til nummer i en nummerserie. Dette kan være nødvendig for å beskytte sluttbrukere mot overpris innenfor en nummerserie jf. Autorisasjonsdirektivet artikkel 6 annekts C nr. 1 og/eller for å øke tilgjengeligheten til norske stedsuavhengige nummer innen EØS-området, jf. USO-direktivet artikkel 28.

Til § 11-6 nytt femte ledd:

Forvaltningsloven § 34 tredje ledd annet punktum stiller krav om at melding om vedtak om endring til skade for klageren må være sendt klageren innen 3 måneder etter at underinstansen mottok klagen. Det foreslås et *nytt femte ledd* til ekomloven § 11-6, som gjør unntak fra denne bestemmelsen i forvaltningsloven når det gjelder klager på vedtak etter ekomregelverket.

Forvaltningsloven § 1 åpner for at det kan gjøres unntak fra forvaltningslovens bestemmelser i sektorlovgivningen. Når det gjelder forholdet til ekomregelverket, er det fastsatt i ekomloven § 9-1 at forvaltningsloven gjelder for behandling av saker etter ekomloven når ikke annet er bestemt.

Forslaget innebærer at vedtak i klage kan endres til skade for klageren uavhengig av tidsfrist mens klagesaksbehandlingen pågår. Erfaring med omfattende og komplekse klagesaker på ekomområdet har vist at det er behov for unntak fra forvaltningslovens begrensning av når melding om endring av vedtak til skade for klager i klagesaker etter ekomregelverket. Klagesakene på ekomområdet gjelder i stor grad virksomhetsregulering mellom profesjonelle parter. En endring til skade for klager kan ha stor betydning for konkurransen i markedet og for sluttbrukerne.

Ekomyndigheten mottar enkelte klager som gjelder private frekvensbrukere og privatpersoner som klager på ekspropriasjonsvedtak. Forslag til unntak fra tidsfristen i forvaltningsloven § 34 tredje ledd er ikke ment å omfatte slike klagesaker.

Gjeldende femte ledd blir *nytt sjette ledd*.

Til ny § 11-8:

Det foreslås en ny *ny § 11-8* om innføring av en seks månederssøksmålsfrist for vedtak fattet i eller i medhold av loven. Bakgrunnen for forslaget er at det i ekommarkedet er et særlig behov for høy grad av forutsigbarhet og mest mulig regulatorisk stabilitet rundt de til enhver tid gjeldende rammevilkårene. Innføring av en søksmålsfrist vil ivareta hensynet til at markedsaktørene kan innrette seg i tillit til vedtakene.

Etter gjeldende rett er det ingen særskilt søksmålsfrist for domstolskontroll av ekomyndighetens vedtak. Det må avgjøres etter tvistelovens regler om søksmål skal tillates fremmet. Dersom det har gått svært lang tid siden vedtaket ble fattet, vil dette bli en del av vurderingen av om saksøker har rettslig interesse i å få prøvet vedtaket for domstolen.

Forvaltningsloven § 27 åpner for at det i sektorlovgivning kan fastsettes at søksmål må anlegges innen en nærmere fastsatt frist. Forvaltningsloven inneholder også regler om at parten i slike tilfeller skal informeres om dette i vedtaket. Dersom det ikke informeres kommer ikke søksmålsfristen til anvendelse overfor parten.

Det foreslås i *første ledd* at søksmål om vedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av ekomloven må reises innen seks måneder etter at vedtaket ble sendt. Dette innebærer at spørsmål som er avgjort i et vedtak hvor det ikke er reist sak innen nevnte frist, må anses som endelig avgjort. Dersom det senere reises sak om nyere vedtak (for eksempel rettevedtak etter ekomloven § 10-6 eller vedtak om tilbakebetaling etter ekomloven § 10-12) innen søksmålsfristen for det nye vedtaket, vil rettens behandling av det nye vedtaket måtte avgrenses mot det som er endelig avgjort i tidligere vedtak.

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

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

Når det gjelder vedtak som er fattet før dato for ikrafttredelse av den foreslåtte bestemmelsen om søksmålsfrister, følger det av forslag til *tredje ledd* at søksmål om slike vedtak må reises innen seks måneder etter dato for ikrafttredelse av denne bestemmelsen. Dette er ment å sikre at markedsaktørene ikke fratras muligheten til å prøve vedtak som er

fattet før de nye reglene trer ikraft, samtidig som det settes en tidsmessig frist for prøvning av også slike vedtak. Departementet mener det er behov for en slik begrensning av hensyn til at markedsaktørene skal kunne innrette seg i tillit til den til enhver tid gjeldende ekomregulering, og ha tilstrekkelig forutsigbarhet rundt gjeldende rammevilkår. Departementet foreslår at dette skal gjelde uten hensyn til forvaltningsloven § 27 tredje ledd, som fastsetter at opplysninger om søksmålsfrister skal fremgå av vedtaket. Opplysning om søksmålsfristen vil isteden gjøres kjent gjennom kunngjøring og ikrafttredelse av den foreslåtte bestemmelsen om søksmålsfrister i ny § 11-8.

11.2 Merknader til endringer i ekomforskriften

Til § 1-8 nytt annet ledd:

I *nytt annet ledd* foreslås det krav til at tilbyder av offentlig telefontjeneste skal sende en bekreftelse på inngått avtale til sluttbrukers folkeregistrerte adresse dersom sluttbruker er en fysisk person. Dersom sluttbrukeren er en bedriftskunde/juridisk person skal bekreftelsen sendes til registrert adresse i Enhetsregisteret i Brønnøysundregistrene. Plikten gjelder bare for de tilfellene der det er registrert en adresse enten i Folkeregisteret eller i Enhetsregisteret i Brønnøysundregistrene. Dersom sluttbrukeren kan motta digital post, så kan bekreftelsen sendes til sikker digital postkasse. Med "sikker digital postkasse" menes system for tilgang til digitale meldinger som tilbys allmennheten og som har krav til sikkerhet og identifisering av mottakeren, for eksempel Digipost, e-Boks mv. Plikten foreslås pålagt i forlengelse av kravet for tilbyderne til entydig å identifisere sluttkundene og er ment å motvirke ID-tyveri, jf. også ekomforskriften § 6-2 første ledd.

Plikten foreslås å gjelde ved tilbud av offentlig telefontjeneste, jf. ekomloven § 2-4 annet ledd. Plikten til å sende skriftlig bekreftelse på inngått avtale til sluttbruker endrer ikke plikten tilbyder allerede har til å innhente skriftlig fullmakt forut for tilbyderbytte etter ekomforskriften § 1-10.

Til § 6-2a:

I forslag til *nytt annet ledd* foreslås å videreføre gjeldende plikter ved nødanrop fra mobiltelefon i annet ledd, *i tillegg til* en utvidelse av tilbyderens plikter. Forslaget innebærer at tilbyderne skal sørge for at det også overføres opplysninger som angir terminalens lokalisering ved nødanropet med så høy grad av nøyaktighet som mulig.

Nøyaktigheten skal etter *nr. 1* fortsatt minst tilsvare den som oppnås ved å kombinere basestasjonens beregnede dekningsområde, sektorangivelse og beregning av terminalens avstand fra basestasjonen, dvs. såkalt timing advance. Videre skal opplysninger om basestasjonens faktiske dekning på bakgrunn av målinger eller beregninger fortsatt oversendes til nødnetene. Dette viderefører gjeldende rett.

Det foreslås i *nr. 2* en plikt til å overføre informasjon om mobilterminalens lokalisering innenfor en feilmargen på maksimalt 50 meter for minimum 80 pst. av nødanropene. Grunnen til at det i første omgang ikke foreslås høyere krav enn 80 pst. av nødanropene, er at en viss

andel av nødanrop vil være foretatt fra eldre mobiltelefoner uten GNSS- og/eller WiFi-funksjonalitet. Anrop kan også ha blitt foretatt fra lokasjoner hvor det er begrenset med posisjonsinformasjon tilgjengelig fra satellitt eller andre kilder. Det er derfor per i dag behov for et visst slingringsmonn. For å sikre at det 80 pst.-kravet ikke blir stående over tid, presiserer bestemmelsen at nødanropet skal lokaliseres med så høy grad av nøyaktighet som mulig.

For å oppfylle plikten kan tilbyderne selv utvikle de nødvendige tekniske løsningene, eller inngå samarbeid om posisjoneringstjenester med andre, for eksempel mobiltelefonprodusenter, operativsystemleverandører eller andre.

Videre foreslås det i *nytt tredje ledd* at nødanrop alltid skal kunne foretas ved bruk av mobilterminalens ordinære samtaleoppsett. Løsningen tilbyderne velger må derfor være utformet slik at innringer fortsatt skal kunne ringe nødnummer på ordinært vis, noe som innebærer at anropet skal kunne gjøres fra mobilens ordinære samtaleoppsett, og uten at det eksempelvis er nødvendig å laste ned en applikasjon eller annet for å kunne foreta samtalen.

Det foreslås at posisjonsdata skal overføres selv om sluttbruker har reservert seg mot aktivering av stedstjenester. Lovgiver har ifm. med ekomloven § 2-6 fastslått at telefonnummer, sluttbrukers navn og nødvendige opplysninger for geografisk lokalisering av nødanrop overføres for alle anrop til nødstatene, også i tilfeller hvor sluttbruker har skjult eller hemmelig nummer. Hensynet til sluttbrukers personvern må her vike for hensynet til nødstatenes behov og mulighetene for å utføre nødvendig assistanse for nødstilte personer. Forslaget til forskriftsbestemmelse operasjonaliserer dette kravet. For å hindre at informasjon misbrukes gjelder overføring av posisjonsinformasjon etter § 6-2 a bare så lenge nødanropet varer. Dette betyr at posisjoneringen aktiveres når nødanropet foretas og slås av når anropet er avsluttet.

Når det gjelder aktører som tilbyr løsninger for utregning og/eller overføring av posisjonsdata ved nødanrop, foreslås det en plikt for dem til å legge til rette for at håndsettbaserte lokasjonsdata overføres til nødstatene. De som omfattes av forslaget kan være leverandører av operativsystem eller andre som tilbyr løsninger for utregningen og/eller overføring av posisjonsdata ved nødanrop.

I *fjerde ledd* videreføres gjeldende tredje ledd i tillegg til at det foreslås at posisjon, dersom det er teknisk mulig, også skal overføres. Faktisk posisjon kan representeres ved posisjonskoordinater eller adresse. Dette skal gjelde for anrop fra IP-telefon, hvor det i tillegg til overføring av opplysninger om telefonnummer, sluttbrukers navn og adresse, jf. første ledd, skal opplyses at overført adresse, jf. første ledd nr. 3, kan avvike fra faktisk lokasjon. Et slikt krav vil bidra til å lette nødstatenes arbeid med å lokalisere den nødstilte så raskt som mulig.

Bestemmelsen foreslås å være teknologinøytral slik at både nettverksinitierte- og håndsettbaserte løsninger kan benyttes for å oppfylle bestemmelsens krav. Bestemmelsen setter også setter teknologinøytrale krav til nøyaktighet. Bestemmelsen vil sikre at nødstatene får tilgang til mer nøyaktige lokaliseringsdata ved nødanrop – uavhengig av

hvordan tilbyderne sørger for at dette målet nås. For å oppfylle bestemmelsen kan tilbyderne lage løsninger selv eller inngå samarbeid om posisjoneringstjenester med operativsystemleverandører eller andre. Google eller Apples AML-tjeneste vil være tjenester som kan benyttes. Det kan også finnes andre.

Gjeldende fjerde ledd blir *nytt femte ledd*.

Til ny § 6-2b:

Det foreslås i *ny § 6-2b* at tilbyder skal sikre at døve og hørselshemmede sluttbrukere vederlagsfritt kan sende SMS og MMS til nødetatens nødmeldetjeneste. Forslaget innebærer en utvidelse av tilbydernes plikter, og en formalisering av det frivillige pilotprosjektet for innsending av SMS/MMS til nødetatene. Det vil imidlertid være nødetatens og ikke tilbyderens ansvar å etablere tekniske løsninger som sikrer at denne brukergruppen får tilgang til tjenesten. Videre vil nødetatene også etter forslaget ha plikt til å sørge for at sluttbrukerne som sender SMS/MMS til nødnummer får en melding om at den ikke kom frem som følge av at man ikke er registrert bruker eller medlem i brukergruppen. Dette er nødvendig slik at sluttbrukere som ikke omfattes får varsel om at det er nødvendig å foreta ordinære taleanrop til nødetatene.

Med ordlyden "eller tilsvarende" menes tilbyderstyrte tekst og bildemeldingstjenester basert på tekniske løsninger som erstatter eller komplementerer SMS og MMS, slik som RCS (Rich Communication Services).

Det foreslås videre at mobiltelefonen som brukes ved sending av SMS og MMS eller tilsvarende til nødnumrene skal posisjoneres som ved taleanrop. Det innebærer at forslaget i § 2-6a om at faktisk posisjon skal overføres dersom det er mulig, også skal gjelde for nødanrop via SMS og MMS. På samme måte vil også slike meldinger innebære at posisjonsdata skal overføres selv om sluttbruker har reservert seg mot aktivering av stedstjenester.

11.3 Merknader til endringer i nummerforskriften

Til ny § 20f:

Det foreslås en *ny § 20f* i nummerforskriften. Bestemmelsen fastsetter konkrete takstprinsipper for nærmere angitte nummerserier med hjemmel i forslaget til ekomloven § 7-1 nytt fjerde ledd.

Bestemmelsens *første ledd bokstav a)* slår fast at det skal være gratis å ringe 800-nummer. Dagens praksis med ingen kostnad for anrop fra fastnett, men særskilt taksering for anrop fra mobilnett, vil dermed ikke lenger være tillatt. Dette har vært etterspurt fra både innringere og innehavere av 800-nummer i flere år og vil rette opp i situasjonen hvor Norge trolig er det eneste landet i Europa som ikke fullt ut har gratis anrop til 800-nummer.

Bestemmelsens første ledd *bokstav b*) setter et takstprinsipp for fem kategorier spesialnummer: 5-sifrede nummer, 3-sifrede nummer i 1XX-serien (ekskl. nødnumrene)²¹, 810-nummer, 815-nummer og 85-nummer. Dette er stedsuavhengige nummer, jf. den overordnede nummerplanen i nummerforskriften § 16 (numrene i 1XX-serien omtales i nummerforskriften som "standardiserte spesialnummer").

Nummer i de fire ovennevnte kategoriene anvendes i hovedsak for kundeservice og informasjonstelefoner av bedrifter, organisasjoner/foreninger og offentlige etater. De siste årene har prisstrukturen blant tilbydere av offentlig telefontjeneste i stor grad utviklet seg slik at anrop til geografiske nummer og nummer for landmobile tjenester (mobilnummer) ikke takseres pr. minutt, men at man kan ringe (mer eller mindre) ubegrenset til slike for en fast sum pr. måned, mens anrop til andre typer nummer takseres pr. minutt, gjerne flere kroner i minuttet (samt en oppstartsavgift). Dette har blant annet gitt det uheldige utslag ved at innringer som ringer spesialnummer, får en betydelig ekstrakostnad på sin månedlige telefonregning for å ta kontakt med en bedrift hvor innringer er kunde, eller for å ta kontakt med offentlige etater som blant annet politiet.

Problematikken med ekstrakostnader for å kontakte kundeservice har delvis blitt avhjulpet gjennom lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. av 9. januar 2009 nr. 2 (markedsføringsloven) § 11 tredje ledd, som forbyr å henvise forbrukere som skal ta kontakt med en næringsdrivende i forbindelse med en allerede inngått avtale, til nummer som belaster innringer med en høyere kostnad enn "grunntakst". I praksis innebærer dette at nummer som er dyrere å ringe enn geografiske nummer eller mobilnummer ikke kan anvendes til denne type tjeneste.

Takstprinsippet som foreslås i første ledd bokstav b) er i tråd med Forbrukertilsynets tolkning av grunntakstbegrepet, og er basert på rettspraksis i EU. Dette vil innebære at for abonnement hvor anrop til geografiske og landmobile nummer ikke takseres pr. minutt, kan heller ikke anrop til nummer i de angitte seriene takseres pr. minutt. Den månedlige abonnementsavgiften vil derfor inkludere anrop også til slike nummer. For abonnement med minuttaksering for alle anrop (typisk kontantkortabonnement), vil oppstarts- og minuttprisen ikke kunne være høyere enn for anrop til nummer for landmobile tjenester. Begrepet "landmobile tjenester" er definert i nummerforskriften § 3 bokstav g). Et slikt takstprinsipp vil bidra til at numrene fremdeles kan anvendes til det de så langt har vært anvendt til, altså i stor grad kundeservice. Videre vil forslaget bidra til at innringere sikres mer forutberegnelige telefonkostnader.

I forslag til *annet ledd* settes et felles takstprinsipp for alle nummerseriene nevnt i første ledd bokstav a) og b). Mens takstprinsippene etter første ledd retter seg mot originerende tilbyders praksis overfor innringere, retter annet ledd seg mot betaling på grossistnivå, nærmere bestemt mot terminerende tilbydere og deres praksis overfor (typisk) originerende tilbyder. Dette prinsippet innebærer at det ikke er tillatt for tilbyder å ta høyere pris for terminering enn den til enhver tid regulerte maksimalprisen for terminering av tale i

²¹ Pga. innføringen av EØS-harmoniserte nummer (116 XXX) finnes det ikke et 3-sifret 116-nummer i den norske nummerplanen. Det finnes heller ikke 18X-nummer pga. de 4-sifrede 18XX-numrene for nummeropplysningstjenester.

individuelle, offentlige mobilkommunikasjonsnett. I dag er mobilterminering regulert med en makspris pr. minutt, samtidig som det ikke er tillatt å ta noen oppstartsavgift. Takstprinsippet i annet ledd vil dermed være å forstå slik at det heller ikke vil være tillatt å ta noen oppstartsavgift for anrop til de regulerte nummerseriene.

Forslaget i *tredje ledd* innebærer at takstprinsippene i første og annet ledd ikke kun gjelder for de tilbydere som Nasjonal kommunikasjonsmyndighet har tildelt nummerressurser fra de gjeldende nummerseriene. Takstprinsippene må gjelde alle tilbydere for å få full effekt. Det foreslås videre at takstprinsippene skal gjelde for alle innringere. Dette er ment å tydeliggjøre at nummerforskriften har et videre virkeområde enn markedsføringsloven § 11, som kun gjelder mellom forbrukere og næringsdrivende.

12 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at de nye bestemmelsen trer i kraft DD.MM.ÅÅÅÅ..