

Regelrådets uttalelse

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

Ansvarlig: Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Deres ref.:
19/2447-4

Vår ref.:
19/00187

Dato:
25.10.2019

Vår saksbehandler:
Cathrine Brenden Rønning

Uttalelse fra Regelrådet

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

Konklusjon: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Høringsforslaget fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjelder lovhjemmel for innføring av leveringsplikt for bredbånd av en viss hastighet og presisering av reglene for entydig identifisering av sluttbruker av telefonabonnement.

Problemet forslagene skal løse og målet med endringene er etter Regelrådets vurdering tilstrekkelig redegjort for i høringsdokumentet. Vi savner imidlertid en beskrivelse av berørt næringsliv utover å kort evne hvilken bransje som blir berørt. Nkom har statistikk om bransjen som kunne vært benyttet.

Departementet har redegjort for noen underalternativer for forslaget om leveringsplikt for bredbånd. Når det gjelder alternative tiltak, savner Regelrådet en vurdering av om man kunne benyttet alternative virkemidler, som for eksempel en endring av Bredbåndsstøtteordningen eller veiledning i form av en bransjestandard for entydig identifisering i stedet for mer omfattende detaljregulering. Regelrådet anser det som positivt at departementet har samlet inn forholdsvis mye informasjon om hvordan problemene er løst i sammenlignbare land og på sammenlignbare områder.

Etter Regelrådets vurdering er det vanskelig å vurdere hvor store kostnader endringene vil medføre for berørt næringsliv slik utredningen nå fremstår. Det skyldes at departementet foreløpig ikke har utredet kostnader for alternative hastighetskrav, en del detaljer knyttet til utpeking av leveringspliktig tilbyder vil bli tatt stilling til på et senere tidspunkt og at departementet ikke har tatt stilling til hvilken finansieringsløsning som anbefales. Departementet har heller ikke tallfestet størrelsen på eventuelt egenandel/anleggsbidrag fra sluttbruker for å få tilgang til bredbånd. Dette kan få betydning for næringslivet på begge sider ved avtale om bredbånd. Utredningen knyttet til leveringsplikt for bredbånd fremstår som uferdig.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt forslag til endringer i ekomloven og ekomforskriften på høring. Forslaget gjelder lovhjemmel for innføring av leveringsplikt for bredbånd av en viss hastighet og presisering av reglene for entydig identifisering av sluttbruker av telefonabonnement.

Formålet med endringene knyttet til leveringsplikt for bredbånd er å sikre at alle husstander og bedrifter har tilgang til tilstrekkelig bredbåndshastighet til å benytte minimum et fastsatt sett av tjenester. Formålet med endringene knyttet til entydig identifisering er å sikre korrekt identifisering og registrering av sluttbruker av telefonabonnement.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Tilgang til bredbånd er viktig for norsk næringsliv. Stadig mer informasjon finnes digitalt og stadig flere tjenester digitaliseres. Samtidig er det et område hvor det jevnlig skjer endringer i anvendelse av teknologier. Antall abonnenter, både for bredbånd og mobiltelefonabonnement, er økende. Regelrådet har prioritert å uttale seg om høringen fordi forslagene fører til at tilbyderne får nye kostnader, både i forhold til leveringsplikt for bredbånd og i forhold til entydig identifisering av sluttbruker av telefonabonnement.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet

På bakgrunn av at høringsdokumentet i prinsippet inneholder to forskjellige utredninger og forslag, vil uttalelsen bli delt i to der det er behov for det:

A. Leveringsplikt for bredbånd

B. Entydig identifisering av sluttbruker av offentlig telefontjeneste

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Felles for begge endringene

Etter Regelrådets vurdering er berørt næringsliv identifisert, men er ikke beskrevet nærmere. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) har samlet mye informasjon om bransjen, og dette tallmaterialet kunne med fordel vært brukt for å vise hvor mange tilbydere som blir berørt og hvordan markedet ser ut. Etter vår vurdering hadde det vært nyttig å få frem at bransjen består av noen få, store bedrifter, og mange små.

Nyttevirkninger er etter Regelrådets syn tilstrekkelig beskrevet.

- A. Kostnadsvirkningene for leveringsplikt for bredbånd er til en viss grad kvalitativt beskrevet. Departementet skriver at de har utredet kostnadene ved å innføre hastigheter på 10 Mbit/s. Utregningen for hvordan departementet kom frem til totale kostnader er ikke vist. Utredning av dette er heller ikke vedlagt høringsdokumentet. Utregningen og tallene bak totalkostnad bør fremkomme av utredningen.

Kostnadene for alternative hastigheter (20/2, 10/5 eller 20/5 Mbit/s) fremkommer ikke i høringsdokumentet. Departementet uttaler at de er i ferd med å få utredet kostnadene for 20/2 Mbit/s, og at de vil å utredet oppstrøms hastighet på 5 Mbit/s som et alternativ. Det er uheldig at utredningen av kostnader for forskjellige alternativer ikke er klart når forslaget sendes på høring.

Departementet har ikke tatt stilling til hvilket alternativ for finansiering av leveringsplikten som de samlet sett vurderer å være det beste finansieringsalternativet. Det betyr at det på høringstidspunktet er usikkerhet til hvordan kostnadene for leveringspliktig bredbånd skal fordeles mellom det offentlige og tilbyderne, noe som i seg selv ikke er heldig.

Departementet burde også ha tallfestet størrelsen på eventuelt egenandel/anleggsbidrag fra sluttbruker for å få tilgang til bredbånd før forslaget ble sendt på høring. Det ville vært en fordel om høringsinstansene kunne tatt stilling til konkrete forslag til beløp.

- B. Kostnadsvirkningene for entydig identifisering er kvalitativt beskrevet. Departementet har vist et eksempel på hva BankID som kvalifisert tillitstjeneste vil koste for en tilbyder. Andre kostnader er ikke tallfestet.

Etter Regelrådets vurdering hadde beslutningsgrunnlaget blitt styrket om man hadde med et anslag på hvor store de administrative kostnadene for denne endringen er ventet å bli.

3.2. Konkurransvirkninger for næringslivet

- A. Avhengig av hva som blir den endelige løsningen, særlig med tanke på hastighet og finansieringsalternativ, er det god grunn til å tro at endringene kan ha konkurransevirkninger. Regelrådet synes det er positivt at departementet har vurdert konkurransevirkninger i forbindelse med vurdering av egnet hastighetskrav. Anbefalingen på 10/2 Mbit/s er blant annet begrunnet med at det i mindre grad vil ha utilsiktede effekter på konkurransen.
- B. Departementet har vurdert konkurranseforhold mellom tilbydere ved innføring av krav om eID, noe som er positivt for utredningskvaliteten. Etter Regelrådets vurdering kan det ikke utelukkes at strengere krav om entydig identifisering av sluttbrukere eller bruk av eID ved identifisering av personer uten personlig oppmøte, kan ha begrenset virkning for konkurransen. Det kan for eksempel bli noen flere prosesser sluttbruker må gjennom før avtale kan overføres fra en tilbyder til en annen. Det kan føre til at overføringen stopper opp. På den annen side er eID forholdsvis rask og enkel identifisering som de fleste av dagens nettbrukere er godt kjent med.

3.3. Digitalisering og forenkling for næringslivet

- B. Når det gjelder plikt for tilbyder til å ta kopi av originalt legitimasjonsdokument ved personlig oppmøte, og oppbevare kopien for dokumentasjonskontroll, er Regelrådet av den oppfatning at departementet kunne vurdert om denne løsningen kunne vært gjort enklere for næringslivet. Så vidt vi kan forstå, er begrunnelsen for dette kravet at tilsyn med reglene skal bli mer effektivt, ved at tilbyder kan dokumentere hvordan kontrollen er gjennomført. Det er heller ikke noen avgrensning for hvor lenge kopien skal oppbevares. Oppbevaringstid burde vært vurdert. Vi går ut fra at de fleste vil oppbevare kopien digitalt. Slik oppbevaring kan skape tekniske og personvernmessige utfordringer for næringslivet.

3.4. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

- A. Det er tatt hensyn til at mikrovirksomheter og små- og mellomstore bedrifter kan kreve tilgang til leveringspliktig bredbånd. På leverandørsiden er det ingen konkret unntaksregel for små og mellomstore bedrifter. Det er ifølge direktivet adgang til å unnta tilbydere med en omsetning

under en fastsatt grense til å delta i finansieringen. Vi kan ikke se at departementet har foreslått å bruke denne adgangen.

Regelrådet stiller spørsmål til om departementet kunne vurdert unntaksbestemmelse, mindre strenge regler eller lengre overgangsordning for små virksomheter.

3.5. Alternative tiltak

Regelrådet anser det som positivt at departementet har samlet inn forholdsvis mye informasjon om hvordan problemene er løst i sammenlignbare land og på sammenlignbare områder. Vi anser høringsdokumentet som tilstrekkelig utredet i forhold til nasjonalt handlingsrom.

Når det gjelder alternative tiltak, savner Regelrådet en vurdering av om man kunne benyttet alternative virkemidler, som for eksempel en endring av Bredbåndsstøtteordningen eller veiledning i form av en bransjestandard for entydig identifisering i stedet for sterkere detaljregulering.

3.6. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Når det gjelder utredningen om leveringspliktig bredbånd, virker høringsdokumentet noe lite gjennomarbeidet og litt uferdig. Det er en del utredninger som gjenstår, departementet har ikke tatt stilling til hvilken finansieringsløsning de anbefaler, noen detaljer skal bli tatt stilling til på et senere tidspunkt og prosessen med valg av tilbyder fremstår som uklar. Etter Regelrådets oppfatning virker det som utredningen er sendt på høring på et litt for tidlig tidspunkt. Departementet har ikke angitt forventet dato for ikrafttredelse av foreslåtte endringer.

Departementet har ikke sagt noe om tidlig involvering av berørt næringsliv når det gjelder forslaget om leveringspliktig bredbånd. Det er positivt at departementet har involvert deltakere i Arbeidsgruppe Nummer¹ i arbeidet med forslaget om entydig identifisering av sluttbruker.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Etter Regelrådets vurdering er det vanskelig å vurdere hvor store kostnader endringene vil medføre for berørt næringsliv. Utredningen virker noe uferdig, på grunn av at departementet foreløpig ikke har utredning av kostnader for alternative hastighetskrav, en del detaljer knyttet til utpeking av leveringspliktig tilbyder vil bli tatt stilling til på et senere tidspunkt og fordi departementet ikke har tatt stilling til hvilken finansieringsløsning de anbefaler. Departementet har heller ikke tallfestet størrelsen på eventuelt egenandel/anleggsbidrag fra sluttbruker for å få tilgang til bredbånd. Dette kan få betydning for næringslivet på begge sider ved avtale om bredbånd.

¹ <https://www.nkom.no/marked/nummerforvaltning/arbeidsgruppe-nummer/om-arbeidsgruppe-nummer>