

Samferdselsdepartementet
postmottak@sd.dep.no

Høring om forslag til endringer i ekomlov og ekomforskrift

11. mars 2016

Forbrukerrådet viser til høringsbrev av 01.02.2016 vedrørende forslag til endringer i ekomlov og ekomforskrift.

Departementet foreslår endringer i ekomloven for å gjennomføre regler om nettnøytralitet og regler for internasjonal gjesting (roaming) i tråd med EU-forordning 2015/2120, som del av EUs Telecom Single Market (TSM). Departementet foreslår også å innføre nødnummer fra kjøretøy (eCall) på EU-plan og foreslår en hjemmel i ekomloven som skal gi rettsgrunnlag for å gjennomføre eCall tjenesten også i norsk rett.

Forbrukerrådet ønsker med dette å gi våre synspunkter på de foreslåtte endringene.

1. Nettnøytralitet

Nettnøytralitet bygger på tre bærende prinsipper¹:

- Internettbrukerne har rett til en internettilknytning med spesifisert kapasitet og kvalitet.
- Internettbrukerne har rett til en internettilknytning som gir adgang til
 - å hente og levere innhold etter eget ønske
 - å bruke tjenester og applikasjoner etter eget ønske
 - å koble til utstyr og bruke programvare som ikke skader nettverket, etter eget ønske.
- Internettbrukerne har rett til en internettilknytning fri for diskriminering med hensyn til applikasjonstype, tjenestetype, innholdstype og hvem som er avsender eller mottaker.

Et åpent og nøytralt internett er essensielt når vi skal utøve fundamentale demokratiske rettigheter i en digitalisert verden. Et nøytralt internett bidrar til konkurranse, økt mangfold og valgfrihet for forbrukerne. Videre er det avgjørende for ytringsfrihet at ingen styrer informasjonsflyten. Nettnøytralitet er også viktig for å hindre trafikkstyring som krenker personvernet².

Norge har hatt frivillige retningslinjer for nettnøytralitet siden 2009. Disse har vært et godt utgangspunkt, men har ikke vært tilstrekkelige. Det er flere aktører som ikke har skrevet under og det er heller ingen sanksjonsmulighet ved eventuelle brudd. Samtidig anerkjenner vi at det ikke er noen kjente brudd på nettnøytralitetsreglene i Norge og at bransjen fortjener ros for dette. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) har også gjort en god jobb i forvaltningen av de norske prinsippene og har tatt en ledende rolle i Europa med å fremme dem.

Det nye regelverket for nettnøytralitet vil gi sterkere regulatoriske verktøy ved å gå fra en frivillig avtale mellom ekomaktørene til en lovregulering av nettnøytralitet og håndhevelse. Forbrukerrådet

¹"Retningslinjer for nøytralitet på Internett"

http://www.nkom.no/teknisk/internett/nettn%C3%B8ytralitet/nettn%C3%B8ytralitet/_attachment/972?ts=13837548973

²"Net Neutrality challenges" <https://ec.europa.eu/digital-single-market/net-neutrality-challenges>



er positive til at nettnøytralitet lovfestes og vi mener det kan gi styrke forbrukers posisjon i et digitalt samfunn.

Forordningens del om nettnøytralitet er hovedsakelig prinsipperklæringer, noe som betyr at regulatoriske retningslinjer fra BEREC³ vil være sentrale for å se hvordan lovverket vil fungere og håndheves i det norske markedet. Forbrukerrådet finner det relevant å trekke frem noen sider som er viktige fra et forbrukerståsted når det gjelder forordningen som nå skal implementeres i norsk lov.

2. Tolkning av unntakene i forordningen

2.1. Kvoteunntak (zero rating)

Kvoteunntak er en praksis der tilbyderen ikke belaster forbruker for databruk knyttet til å benytte særskilte applikasjoner eller tjenester via leverandørens nettverk. Gjennom kvoteunntak kan leverandøren styre forbrukers netttadferd.

Denne type prisdiskriminering er problematisk fordi det i praksis betyr at en bestemt type trafikk blir favorisert foran annen trafikk. Nkom har tidligere argumentert mot slike ordninger⁴, og nederlandske og slovenske myndigheter har erklært praksisen som ulovlig⁵.

Forbrukerrådet ønsker ikke at internettilbydere skal gis en rolle som portvoktere på nett. Vi oppfatter at en slik posisjon for internettilbyder ikke er positivt for innovasjon og konkurranse, samt at forbrukers valgfrihet påvirkes negativt. Forbrukerne betaler for internettilgang og skal kunne bruke den til hva de ønsker, uten blokkering eller struping av bestemte tjenester (som for eksempel Skype⁶) eller positiv diskriminering (kvoteunntak) fra tilbydersiden.

Forordningen omhandler ikke kvoteunntak direkte, men åpner for at enkelte forretningsmodeller *kan* tillates og at det kan forstås dithen at dette inkluderer kvoteunntak. Samtidig mener Forbrukerrådet at de overordnede prinsippene i reguleringen (artikkel 3⁷) som forbyr diskriminering og fastslår at trafikken på «internett skal håndteres uavhengig av avsender, mottaker, utstyr, applikasjon, tjeneste eller innhold»⁸ betyr at kvoteunntak ikke kan tillates og håper at norske myndigheter også ser det slik. Forbrukerrådet vil videre avvente endelige retningslinjer fra BEREC på området.

2.2. Spesialiserte tjenester

Forordningen åpner for å tilby andre tjenester enn internettilgang, såkalte spesialiserte tjenester som leveres separat fra internettilknytningen, men på samme infrastruktur. Forbrukerrådet mener det må

³ «BEREC has started its work to develop European Net Neutrality guidelines»

http://berec.europa.eu/eng/news_and_publications/whats_new/3551-berec-has-started-its-work-to-develop-european-net-neutrality-guidelines

⁴ «Nettnøytralitet og takseringsmodeller» <http://www.nkom.no/aktuelt/nyheter/nettn%C3%B8ytralitet-og-takseringsmodeller>

⁵ "Dutch and Slovenian regulators nail carriers over net neutrality": <https://gigaom.com/2015/01/27/dutch-and-slovenian-regulators-nail-carriers-over-net-neutrality/>

⁶ "EU regulators say telecoms block Skype": <https://www.euractiv.com/section/digital/news/eu-regulators-say-telecoms-block-skype/>

⁷ "Regulation (EU) 2015/2120" <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2120&from=EN>

⁸ "Høringsnotat om forslag til endringer i ekomlov og ekomforskrift" <https://www.regjeringen.no/contentassets/19781f346b1f4a2cb09499e3a18dadf9/horingsnotat-om-forslag-til-endringer-i-ekomlov-og-ekomforskrift.pdf>



knyttes strenge vilkår for å kunne tillate spesialiserte tjenester. Spesialiserte tjenester må ikke forringe kvaliteten og tilgjengeligheten til internetttilgangen forbrukeren har betalt for. Videre er det viktig at ikke vanlige internett-tjenester defineres som «spesialiserte» tjenester⁹, men at «spesialiserte tjenester» kun dekker tjenester som ellers ikke kunne blitt levert, som for eksempel telemedisin og høykvalitets IP-TV.

2.3. Trafikkstyring

Forordningen legger opp til at ulike former for trafikkstyring av internett er tillatt. I utgangspunktet ser vi ikke noe galt i at trafikkstyring skjer i tråd med objektive, tekniske kriterier for å håndtere midlertidige og uventede flaskehalsen som måtte oppstå i nettet. Det er viktig at internetttilbydere offentlig publiserer hvilke former for trafikkstyring de benytter og at tilsynsmyndigheter følger opp at de overholder kriteriene. Det er viktig at trafikkstyringen i praksis ikke åpner for brudd på nettnøytralitet ved at internettleverandørene etter eget forogtdbefinnende prioriterer ned den trafikken som potensielt kan konkurrere med egne tjenester. Etter vår oppfatning kommer det til uttrykk i forordningen gjennom fortalen¹⁰ av forordningen som slår fast trafikkstyring ikke kan ta kommersielle hensyn, må behandle all trafikk likt og ikke skal vare lengre enn nødvendig.

2.4. Internasjonal gjesting (roaming)

TSM forordningen om nettnøytralitet og internasjonal gjesting (roaming) medfører også endring i forordning nr 531/2012 som i norsk rett er gjennomført i ekomforskriften § 2-7. TSM-forordningen åpner for at tilbydere kan styre gjestingstjenester gjennom såkalt «rimelig bruk politikk».

Mange norske forbrukere har opplevd å få store telefonregninger når de har benyttet mobiltelefonen i utlandet. De nye reglene setter et pristak for hvor mye forbrukerne kan belastes ekstra for bruk av mobiltelefon i utlandet. Prisen for bruk av mobiltelefon i utlandet blir prisen operatørene betaler hverandre for å benytte hverandres nett. Forbrukerrådet ser positivt på at forbrukernes kostnader for bruk av mobiltelefon i utlandet reduseres og at kostnadene blir mer transparente og forutsigbare.

Forbrukerrådet ser gjerne at unødvendige avgifter for internasjonale avgifter avskaffes slik at forbrukerne betaler det samme uavhengig om de bruker telefonen hjemme eller i utlandet, såkalt «roam like at home».

Hvordan rimelig bruk skal defineres vil være avgjørende om internasjonal gjesting i realiteten blir avskaffet. Dersom terskelen for rimelig bruk blir satt lavt vil norske forbrukere kunne bli belastet kostnadene utover overgangperioden.

3. Norges deltakelse i BEREC

I lys av de pågående forhandlingene om gjennomføring av EUs ekomrevisjon fra 2009 (2009-pakken) mellom EFTA og Europakommisjonen om EFTA-EØS-landenes deltagelse i BEREC, mener Forbrukerrådet fullverdig deltagelse i den europeiske sammenslutningen av tilsynsmyndigheter for elektronisk kommunikasjon (BEREC) er viktig for å sikre norske forbrukeres interesser i utviklingen av rammevilkår for ekomtjenester. Vi deler samme oppfatning som departementet som i

⁹ Eksempel på «nye» definisjoner av spesialiserte tjenester: <http://www.euractiv.com/section/digital/news/deutsche-telekom-chief-causes-uproar-over-net-neutrality/>

¹⁰ Fortalepunkt 9 og 15



høringsdokumentet nevner at BEREC har «vist seg å ha stor innflytelse både på markedsreguleringen og på annen ekomregulering i EU». Nkom har vist gjennom sitt arbeid i BEREC, blant annet med nettnøytralitet, at de kan sette dagsorden og medvirke positivt i sentrale prosesser på EU-nivå. Forbrukerrådet har tillit til at norske myndigheter også fremover vil påse at nettnøytralitet sikres.

Vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Finn Lützow-Holm Myrstad
Fagdirektør, digitale tjenester