

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
16/807

Vår ref.
16/00006-4

Dato
08.07.2016

Uttalelse om bredbåndsutbyggingsloven

Ansvarlig myndighet: Samferdselsdepartementet (SD)

Regelrådets vurdering: **Grønn: Forslaget er tilstrekkelig utredet, men utredningen kan forbedres**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen kun delvis tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 og 2-2, mens den ikke tilfredsstillende utredningsinstruksens punkt 4-3 om foreleggelse for Regelrådet.

Regelrådet mener at utbygging av fysisk infrastruktur for å øke tilgjengeligheten av bredbånd er positivt for næringslivet, da det legger grunnlag for næringslivsutvikling. Regelrådet etterlyser likevel av departementet at konsekvensutredningen blir forbedret. Særlig etterlyser Regelrådet at departementet gir en sammenfattende diskusjon av ulike alternativets samlede nyttevirksomheter vurdert opp mot samlede kostnadsvirkninger. Videre påpeker vi svakheter i deler av utredningen av konsekvenser for og fordelingsvirkninger mellom ekomtilbydere og andre nettilbydere, herunder utfallsrommet for kostnader i form av gebyrer, sektoravgift og administrative byrder. Høringsnotatet ville gitt et enda bedre beslutningsgrunnlag dersom alternativer og valgmuligheter hadde vært definert og analysert tydeligere.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

EU-parlamentet og rådet vedtok 15. mai 2014 bredbåndsdirektiv (2014/61/EU) med tiltak for å redusere utgiftene ved etablering av høyhastighetsnett.

Samferdselsdepartementet (SD) foreslår å gjennomføre bredbåndsdirektivet i norsk rett gjennom en ny lov om utbygging av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon (bredbåndsutbyggingsloven) og ved å gjennomføre mindre endringer i lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven). Formålsbestemmelsen i forslaget til ny bredbåndsutbyggingslov er å bidra til kostnadseffektiv etablering av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon, og sikre tilgang til informasjon om passiv fysisk infrastruktur og bygge- og anleggsarbeider.

De foreslåtte tiltakene innebærer å:

- Innføre en plikt for nettilbydere som disponerer infrastruktur som er egnet til fremføring av høyhastighetsnett til å gi tilbydere av offentlig elektronisk kommunikasjonsnett som vil bygge høyhastighetsnett, tilgang til infrastrukturen. Plikten gjelder på visse vilkår.
- Innføre en plikt for nettilbydere som er ansvarlig for utførelse av bygge- og anleggsarbeider som helt eller delvis er finansiert av offentlige midler, til å imøtekomme rimelige anmodninger fra tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett om samordning av bygge- eller anleggsarbeider for utbygging av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon. Plikten gjelder på visse vilkår.
- Innføre visse krav til etablering av infrastruktur i bygninger og tilgang til infrastruktur i bygninger.
- Innføre regler om informasjonstilgang, sentral informasjonstjeneste og tvisteløsning.

2. Samferdselsdepartementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

SD har et eget kapittel om økonomiske og administrative konsekvenser i høringsnotatet (kapittel 11) hvor de oppsummerer konsekvenser for ulike berørte grupper. Under refereres de viktigste virkningene departementet påpeker at lovforslaget kan ha for næringslivet.

Innledningsvis fremhever departementet blant annet at økt tilgjengelighet til høyhastighetsnett i områder der innbyggere og virksomheter kun har tilgang til bredbånd med lavere hastigheter kan ha positive økonomiske virkninger. Dette kan skje både gjennom å legge grunnlag for næringsutvikling lokalt og ved å forstørre de nasjonale markedene for å tilby og utvikle tjenester som krever høyhastighetsnett.

Konsekvenser for tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett (ekomtilbydere) oppgis i høringsnotatet å være økte muligheter til anvendelse av allerede eksisterende infrastruktur, reduserte kostnader på grunn av økt samordning av anleggsarbeider, mindre gravearbeider og dermed også graveskader. Videre vil det bli bedre informasjonstilgang, som vil kunne redusere kostnadene knyttet til planlegging og prosjektering. Det er også påpekt negative konsekvenser fra mulig prispress og lavere inntekter for ekomtilbydere som resultatet av økt utbygging og flere aktører i samme område.

Også for andre infrastrukturtilbydere enn ekomtilbydere (andre nettilbydere) beskriver høringsnotatet at mer samordning vil gi gevinster. Dette er grunnet reduserte anleggskostnader fra mer samordning av graving og bedre utnyttelse av annen infrastruktur. Bedre informasjon kan også redusere kostnader knyttet til planlegging og prosjektering, samt gi færre graveskader og mindre omgraving. Departementet legger til grunn at ny regulering i utgangspunktet ikke skal øke andre nettilbyderes kostnader, da tilgangsplikten gir rom for at infrastruktureier får dekket sine kostnader forbundet med å gi tilgang. Andre nettilbydere antas å få noen administrative kostnader med å håndtere forespørsler om tilgang og informasjon, men departementet legger til grunn at slike kostnader kan dekket av tilgangsprisen. I tillegg vil eventuelle konflikter om tilgang og samordning mellom ulike aktører medføre noe økt ressursbruk.

Utbyggere av bolig- og næringsbygg påføres noe økte kostnader med å etablere fysisk infrastruktur for etablering av høyhastighetsnett i bygg i forbindelse med konstruksjon eller renovering, f.eks. trekkør eller annen bygningsintern infrastruktur.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Utbygging av infrastruktur for høyhastighetsnett (bredbånd) har generelt stor betydning for næringslivet og dets rammevilkår. Digital infrastruktur av høy kvalitet og tilgang til bredbåndstjenester med høy hastighet er viktig for næringsliv innen nesten alle sektorer. Økt tilgjengelighet til bredbånd legger grunnlag for næringslivsutvikling i de områdene det blir videreutviklet, i tillegg til å forstørre de nasjonale markedene for å tilby og utvikle tjenester som krever bredbånd. Utover dette har nye plikter og rettigheter som foreslås i lovforslaget konkrete konsekvenser for ekomtilbydere og andre nettilbydere og infrastruktureiere, samt utbyggere og eiere av bolig- og næringsbygg. Regelrådets mandat tilsier at rådet skal uttale seg om saker som har konsekvenser for næringslivets arbeidsbetingelser.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Punkt 2-1 i utredningsinstruksen lister opp minimumskrav til utredninger i form av seks spørsmål som skal besvares.

Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

SD gir en god redegjørelse for formålet med bredbåndsdirektivet og hva som ønskes oppnådd med den nye bredbåndsutbyggingsloven. Det gis også en grundig gjennomgang om viktigheten av tilgang på bredbånd, status for bredbånddekningen i Norge i dag og utfordringer knyttet til utbygging av bredbånd.

Regelrådet savner imidlertid en beskrivelse av dagens barrierer for felles bruk av eksisterende fysisk infrastruktur og koordinering av utbygging. Dette kunne gitt et bedre beslutningsgrunnlag for å vurdere om lovforslaget er egnet til å oppfylle sitt formål. Omfanget av frivillige fellesfremføringsavtaler og eventuelle utfordringer knyttet til f.eks. kostnadsfordeling mellom eiere av ulik type infrastruktur diskuteres ikke.

Hvilke tiltak er relevante?

En viktig foranledning for forslaget om en ny lov om bredbåndsutbygging er å gjennomføre bredbåndsdirektivet (2014/61/EU) i norsk rett. Dermed er det rimelig at SD fokuserer på regulering som virkemiddel for å oppnå sitt formål om mer kostnadseffektiv etablering av høyhastighetsnett. SD konstaterer i innledningen at de velger en minimumsløsning, bortsett fra når det gjelder opprettelsen av en sentral informasjonstjeneste.

Regelrådet savner at det i høringsnotatet belyses hvorvidt det er flere alternative utforminger, nivåer og tilpasninger av de ulike kravene fra direktivet som kunne bidratt til bedre måloppnåelse og/eller reduserte kostnader i en norsk kontekst.

SD nevner kort at bredbåndsdirektivets artikkel 3 gir mulighet for at rettigheter til informasjon og tilgang til infrastruktur kan gjøres gjensidig gjeldende for flere typer aktører enn tilbydere av bredbånd (resiprositet). SD vurderer at det er for omfattende å utrede en slik utvidelse innenfor fristene for gjennomføringen av direktivet. Dersom departementet oppfatter at det trolig er samfunnsøkonomisk

lønnsomt å utvide ordningen på et senere tidspunkt, bør dette tas hensyn til ved utformingen av lovforslaget og videre planlegging av detaljer knyttet til de nye kravene og ordningene. Foreliggende lovforslag vil først og fremst gi fordeler til ekomtilbydere. Tilsvarende rettigheter kan være av stor betydning også for annen næring og samfunns viktig infrastruktur og det blir viktig i videre planlegging å ikke stenge eller fordyre en ev. senere utvidelse av ordningen.

Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Bakgrunnsrapporten med samfunnsøkonomisk analyse av bredbåndsdirektivet fra Oslo Economics og Simonsen Vogtviig og høringsnotatet fra departementet gir sammenlagt en grundig gjennomgang av hvem som blir berørt av forslaget og oversikt over mange av de positive og negative virkningene for disse. Regelrådet vil likevel kommentere noen mulige forbedringer.

Oslo Economics har i sin rapport laget et estimat for kostnader knyttet til opprettelse og drift av et tvisteløsningsorgan, og gir en oversikt over øvrige effekter. Regelrådet stiller imidlertid spørsmål ved om ikke noen flere av disse effektene kunne vært prissatt eller kvantifisert.

Det fremstår noe selektivt hvor detaljert ulike vurderinger fra bakgrunnsrapporten gjengis. Oslo Economics nevner i sin rapport at trusselen om konkurranse i en del tilfeller kan gjøre at ingen aktører finner utbyggingen av bredbånd kommersielt interessant. I høringsnotatet beskriver SD derimot *kun positive virkninger* for bredbåndskunder, herunder økt tilgjengelighet til bredbånd og redusert pris. Dersom departementet er uenig i Oslo Economics analyse, burde det vært kommentert i høringsnotatet. Dersom økt konkurranse i tilfeller med marginal lønnsomhet kan gi redusert utbygging av bredbånd vil dette kunne gi negative konsekvenser for næringsliv i distriktene; både som bredbåndsutbyggere og som bredbåndskunder. Dette burde eventuelt vært synliggjort og mulige tilleggstiltak for å avbøte dette diskutert.

I lovforslaget gis Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) myndighet til å gi forskrift om gebyr og sektoravgift for å dekke inn sine utgifter til opprettelse og drift av et tvisteløsningsorgan og en sentral informasjonstjeneste. I oppsummeringen av konsekvenser for ekomtilbydere og nettilbydere er ikke økte utgifter i form av gebyrer nevnt og det er ikke gitt anslag for hvor store disse gebyrene eller avgiften kan bli for hver enkelt aktør. Forventet størrelsesorden på gebyrer burde synliggjøres, inkludert sannsynlig fordeling mellom ulike type aktører. Fordeling av kostnader og nytte av tiltaket mellom ulike aktører burde vært tallfestet og/eller beskrevet grundigere.

Departementet skriver at de «legger til grunn» at nettilbydere skal kunne få dekket sine kostnader tilknyttet forespørsler om informasjon og tilgang til infrastruktur. Kostnadene forutsettes å kunne dekkes inn gjennom prisen de setter for å gi tilgang til at ekomtilbydere benytter deres infrastruktur. Det er uklart om slik mulighet for inndekning vil foreligge i følgende tilfeller:

- En nettilbyder som innrapporterer informasjon om sin infrastruktur til informasjonstjenesten uten å motta noen forespørsel om tilgang
- En nettilbyder som har kostnader knyttet til å begrunne et *avslag* på tilgang
- En nettilbyder som har kostnader knyttet til tekniske vurderinger etc. for å kunne gi tilbud om tilgang, men hvor ekomtilbyderen til slutt ikke ønsker tilgang

Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

SD siterer i høringsnotatet konklusjonen fra Oslo Economics om at alle utredede alternativer er samfunnsøkonomiske lønnsomme, men Regelrådet etterlyser departementets egen vurdering av dette inkludert en rangering av ulike alternativer. Bakgrunnsrapporten og høringsnotatet ville gitt et bedre beslutningsgrunnlag dersom det avslutningsvis var diskutert alternative utforminger av lovforslaget, hvordan de ulike prissatte og ikke-prissatte virkningene bidrar til tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet og hvilke alternativer som vil gi best samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Underveis i rapporten og høringsnotatet er det flere gode refleksjoner rundt dette, men som lett kan oversees dersom man ikke leser begge dokumenter i sin helhet.

Regelrådet savner også en ryddig oppsummering av fordelingsvirkninger slik at disse synliggjøres for høringsinstanser og beslutningstaker.

Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

En viktig forutsetning for en vellykket gjennomføring er at tvisteløsningsorganet fungerer effektivt. For å redusere antall tvister vil det trolig være viktig med klare prinsipper for kostnads- og risikodeling. Det kunne vært nyttig for høringsinstanser, beslutningstaker og Nkom om departementet hadde redegjort for sitt syn på hva som skal til for å oppnå at denne forutsetningen innfris. Videre kunne det vært diskutert grundigere hvordan administrative byrder knyttet til innrapportering om infrastruktur kan reduseres for både næringslivet og offentlige myndigheter. Se nærmere diskusjon av dette i punkt 6. Noen andre forutsetninger som kunne vært vurdert er om tidspunkt for ikrafttreden og foreslåtte frister kan gi spesielle utfordringer for berørte aktører og om det kan være behov for informasjonstiltak og/eller veiledning.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

SD har valgt å få gjennomført en full samfunnsøkonomisk analyse av tiltaket. Regelrådet er enige i at det er et riktig nivå for utredningen. Vi viser imidlertid til kommentarer i punkt 4.1 om forbedringer som kunne blitt gjort i den samfunnsøkonomiske analysen for å styrke beslutningsgrunnlaget ytterligere.

4.3 Er tidlig involvering gjennomført dersom hensiktsmessig, jf. utredningsinstruksen 3-1?

SD har ikke kommentert i sitt høringsnotat hvorvidt de har gjennomført noen tidlig involvering av berørte aktører. Det er imidlertid positivt at de i høringen fremhever punkter de særlig ønsker høringsinnspill om, herunder etablering og organisering av sentral informasjonstjeneste.

4.4 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksen 4-3?

Regelrådet er ikke blitt forelagt høringsforslaget. Regelrådet viser til punkt 4-3 i utredningsinstruksen om at når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring, skal Regelrådet informeres.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Innrapportering og administrativ behandling av henvendelser om tilgang til infrastruktur og plikter tilknyttet sentral informasjonstjeneste og tvisteløsningsorgan kan relativt sett påføre større byrder for små bedrifter, da de generelt har mindre ressurser for slike oppgaver. Det er i høringsnotatet ikke gjort en særskilt vurdering av konsekvensene for små og mellomstore bedrifter i Norge. Regelrådet er opptatt av rammebetingelsene for små virksomheter, og anmoder SD om å ha dette perspektivet tydelig med i det videre arbeidet med forslaget.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Store deler av SDs forslag til nytt regelverk følger av bredbåndsdirektivet (2014/61/EU) og dette begrenser departementets handlingsrom. Etter Regelrådets forståelse har imidlertid Norge handlingsrom etter direktivet til noen tilpasninger, herunder særlig knyttet til den nærmere utformingen av kravene og organiseringen av informasjonstjenesten og tvisteorganet. Regelrådet savner derfor en tydeligere diskusjon og utredning av alternativer for hvordan innrapportering til den sentrale informasjonstjenesten kan gjøres så effektiv og lite byrdefull som mulig og hvordan tvisteløsningsorganet skal fungere og finansieres. Hvordan kan byrden for aktørene reduseres så mye som mulig samtidig som nytten oppnås? Hva er fordelingsvirkningene? Gjennom hjemlene som foreslås er det et relativt stort rom for hvor høye gebyrer eller sektoravgifter samt administrative byrder ekomtilbydere og andre nettilbydere kan pålegges for å finansiere Nkoms forvaltning av loven,

og opprettelsen og driften av informasjonstjeneste og tvisteløsningsorgan. Ulike finansieringsløsninger og insentivvirkninger er i begrenset grad belyst så langt.

I §21 i utkastet til ny bredbåndsutbyggingslov foreslås en plikt for både nettilbydere og offentlige myndigheter om å gi opplysninger de har på elektronisk format til sentral informasjonstjeneste. Fordi pliktene er overlappende, foreslår departementet at offentlige organer gis unntak dersom informasjonen allerede er tilgjengelig gjennom den sentrale informasjonstjenesten. Tilsvarende unntak er ikke presisert for nettilbydere. Er det godt vurdert om det ikke ville være mer effektivt å i første runde å hente disse opplysningene fra myndighetene og eksisterende innrapporteringsordninger, enn fra et større antall infrastruktureiere? Departementet nevner selv Kartverket sitt ansvar for kartinformasjon om kabler i sjø og register over luftfartshindre. Det bør unngås at liknende informasjon skal rapporteres til ulike myndigheter. Samordnede innrapporteringsløsninger bør etterstrebes.

Tilsvarende er det en viktig forutsetning for å redusere unødvendige byrder for næringslivet at tvisteløsningsorganet fungerer effektivt og at saksbehandlingen er transparent og forutsigbar.

7. Andre kommentarer

Regelrådet vil påpeke at det er krevende for en høringsinstans eller annen leser å måtte gå grundig gjennom både høringsnotatet og bakgrunnsrapporten for å få et fullstendig inntrykk av konsekvensene av departementets forslag.

Når bakgrunnsrapporten inkluderes som vedlegg til høringen, burde departementet være nøye med å gi en balansert oppsummering av denne, og kommentert hvilke vurderinger de eventuelt er faglig uenig med.

8. Samlet vurdering

Regelrådet mener at utbygging av fysisk infrastruktur for å øke tilgjengeligheten av bredbånd er positivt for næringslivet, da det legger grunnlag for næringslivsutvikling. Regelrådets vurdering av konsekvensutredningen er at den kun delvis tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 og 2-2, mens den ikke tilfredsstillende utredningsinstruksens punkt 4-3 om foreleggelse for Regelrådet. Det er positivt at SD har valgt å gjennomføre en full samfunnsøkonomisk analyse av tiltaket. På mange områder tilbyr departementet høringsinstansene og beslutningstaker et grundig og godt grunnlag for å vurdere virkningene av lovforslaget. Regelrådet vil likevel oppsummert påpeke særlig noen forbedringspotensial.

- Vi etterlyser at departementet gir en sammenfattende diskusjon av tiltakets samlede nyttevirksomheter vurdert opp mot tiltakets samlede kostnadsvirkninger, jf. spørsmål 5 i punkt 2-1 i utredningsinstruksens og punkt 9 i rundskriv R-109/14.
- Vi savner en vurdering av om de ulike ikke-prissatte virkningene samlet sett bidrar positivt eller negativt til tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet og om det er særlige forutsetninger eller usikkerheter som kan påvirke dette.
- Alternativer og valgmuligheter burde vært definert og analysert tydeligere og flere virkninger kunne vært prissatt.
- Beskrivelsen av dagens situasjon for ekomtilbyderes tilgang til å benytte eksisterende infrastruktur er mangelfull.

- Fordelingsvirkninger burde vært belyst tydeligere, herunder de mulige kostnadene for ulike næringsaktører i form av gebyrer, sektoravgift og administrative byrder.
- I de foreslåtte hjemlene foreslås det er relativt stort spenn for hvor høye gebyrer, sektoravgifter og administrative byrder ekomtilbydere og andre nettilbydere kan pålegges for å finansiere Nkoms forvaltning av loven, samt opprettelsen og driften av informasjonstjeneste og tvisteløsningsorgan. Departementet burde gi en kort oversikt over ulike løsninger for finansiering og drift av informasjonstjenesten og tvisteløsningsorganet.
- Det burde kommenteres hvilke vurderinger i bakgrunnsrapporten departementet eventuelt er faglig uenige i og de kunne vært mer nøye med å belyse både negative og positive virkninger for berørte aktører på en balansert måte.

Bakgrunnsrapporten og høringsnotatet ville gitt et bedre beslutningsgrunnlag dersom disse forholdene var diskutert knyttet opp mot ulike alternative utforminger av lovforslaget.

Med hilsen

Sandra Riise
Leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.