

Nydalen, 1. november 2021

Til: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Fra: Ice Communication Norge AS

Sendt på epost til postmottak@kmd.dep.no

Høringsvar fra Ice – Forslag til ny ekomlov

1. Innledning

Ice Communication Norge AS (Ice) viser til høringsbrev datert 2. juli 2021, om ny lov om elektronisk kommunikasjon samt tilhørende forskrifter. Ice har deltatt i arbeidet med utforming av høringssvaret fra IKT-Norge, men ønsker samtidig å bidra med noen egne kommentarer. Dersom departementet i tillegg åpner for fysiske eller digitale møter for å diskutere høringsinnspillene ønsker vi å benytte oss av den muligheten.

2. Om Ice

Ice lanserte mobiltjenester i 2015 og har siden 2016 vært utbygger av Norges tredje mobilnett. Pr andre kvartal 2021 har vi omtrent 95 prosent befolkningsdekning med eget 4G- og 5G-utstyr fra Nokia. Resterende dekning leies fra Telia mens utbygging pågår. Kundetallet har i samme periode vokst fra 0 til 663 000 mobilkunder og vi produserer nå rundt 90 prosent av datatrafikken i eget nett. Markedsanalyser fra de siste årene viser tydelig at ekspansjon av Ice har hatt positiv effekt for norske forbrukere. Samtidig er Ice-kundene ifølge EPSI de mest fornøyde blant de som bygger eget mobilnett, som tyder på at de er fornøyde med den økende konkurransen og at det nye mobilnettet er av høy kvalitet.

3. Kapitalkrevende utbygging

Ice stiller seg positiv til høringsforslaget, men vil understreke viktigheten av at det endelige forslaget til Stortinget fortsatt hensyntar at aktørene som bygger ut kritisk digital infrastruktur har svært forskjellig utgangspunkt når kommersielle utbyggingsplaner planlegges og finansieres. Telenor og Telia, med nesten 90 prosent av omsetningen i mobilmarkedet og svært gode marginer, har alltid vært tydelig på hvor dyrt og utfordrende det er å bygge mobilnett i Norge. Ice bygger tilsvarende infrastruktur, men på kortere tid, med færre kunder, mindre inntekter og på toppen av det jobber vi med å presse prisene ned og datapakkene opp. Det å bygge mobilnett er på toppen av dette svært kapitalkrevende, og utfordrere som Ice må tåle høyere rentenivå enn de godt etablerte. Dette er forskjeller som bør utjevnes i større grad enn i dag, dersom det er ønskelig å sikre innbyggerne tilstrekkelig med infrastruktur for å kunne bli det moderne digitale Norge. I Nasjonal kommunikasjonsmyndhet (Nkom) sin markedsanalyse fra 2019 står det:²



Det fremgår av vurderingene over at det er svært kapitalkrevende å etablere fullverdige alternativer til Telenor og Telias landsdekkende mobilnett, og de initielle investeringene er store.

Nkom mener at god tilgang til kapital er nødvendig for å kunne etablere seg som en reell utfordrer i markedet. Investering i et fullverdig mobilnett har relativ høy risikograd, og dette underbygger at tilgang til finansielle ressurser er en betydelig etableringshindrende faktor i markedet.

Av denne årsak er det spesielt viktig at nye regelverk bidrar til å realisere målet om minst tre mobilnett satt av både Regjeringen Stoltenberg II og Regjeringen Solberg, og som et tverrpolitisk flertall i Stortinget i forrige periode nok en gang sluttet seg til. Dette målet er tydelig kommunisert i Forbrukermeldingen som ble behandlet i 2020, meldingen om den digitale grunnmuren i 2021 og i siste års statsbudsjetter. Det er også i statsbudsjettet for 2022 fremhevet at etableringen av et tredje mobilnett er en av hovedprioriteringene for Nkom.

4. Godt dokumenterte konkurranseproblemer

I tillegg til flere regjeringer og Storting har Nkom, Forbrukerrådet, Forbrukertilsynet og Konkurransetilsynet alle vært bekymret for de vedvarende konkurranseproblemene i mobilmarkedet. Nkom-direktør, Pål Wien Espen, gjentok også budskapet om viktigheten av tre mobilnett på deres årlige konferanse (Nkom Agenda) i Kristiansand den 22. september i år. Målet om minst tre nett er forankret i Nkoms siste markedsanalyse (2019), og i nyere analyse der Tefficient (rapport levert til Kommunal og moderniseringsdepartementet i 2021), konkluderte med at prisen per brukte gigabyte i Norge er to til fem ganger så høy som i resten av Norden, justert for kjøpekraft. Årsak: mangelfull konkurranse og prisnivået til de to dominerende aktørene som sitter med nesten 90 prosent av omsetningen i markedet.

Norge er tross alt det siste landet i Europa med kun to landsdekkende mobilnett, og norske myndigheter har de siste årene gitt rekordstore bøter til aktører som har blokkert eller hindret nyetableringer. Myndighetene må fortsette å legge til rette for videre utbygging som skaper konkurranse, og ny ekomlov vil i den sammenheng være et viktig verktøy. Ved behandling av Forbrukermeldingen i 2019 ga flertallet på Stortinget en krystallklar bestilling til Regjeringen:

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til at Norge er et av to land i Europa med kun to landsdekkende mobilnett. Følgen av svak konkurranse er unødvendig dårlige vilkår for forbrukerne. Ved utgangen av første halvår 2019 sto de to etablerte aktørene for hele 91 pst. av omsetningen i sluttbrukermarkedet. Mobilmarkedet preges av svak konkurranse med høye priser og små datapakker. Hovedårsaken til det er, ifølge de regulatoriske myndighetene, manglende infrastrukturkonkurranse. Flertallet viser til tidligere vedtak i Stortinget om etablering av minst tre mobilnett og oppfordrer regjeringen til å ta i bruk tilgjengelige regulatoriske virkemidler for å nå målet raskest mulig. Myndighetene bør gjennom reguleringen av mobilmarkedet redusere etableringshindre, sikre samlokalisering av utstyr i mobilmaster og åpne for prismodeller som gjør det mulig for en utbygger av et tredje mobilnett å delta effektivt i konkurransen i utbyggingsperioden.¹

Stortingsflertallet var tydelig på at det må gjøres noe med den manglende infrastrukturbaserte konkurransen, og ny ekomlov er et godt bidrag til å raskt levere på den bestillingen.

5. Kommentarer til forslaget til ny ekomlov

§ 3-1 Vern av kommunikasjon og data

Bestemmelsen sier at «Tilbyder skal uten ugrunnet opphold og senest innen 24 timer varsle abonnent eller bruker dersom det foreligger:», og det vises også til personvernbrudd som punkt nummer tre. Videre fremgår det at «Tilbyder plikter å varsle myndighetene straks (..)». Det skal selvsagt gis varsel uten ugrunnet opphold, men Ice ber om at eventuelle absolutte tidsfrister vurderes harmonisert med GDPR. I ekomloven vises det til en frist til å varsle abonnent eller bruker innen 24 timer ved personvernbrudd, mens ved brudd som omfattes av GDPR artikkel 33 og 34 skal den registrerte varsles uten ugrunnet opphold og Datatilsynet innen 72 timer.

§ 7-2 Tilgang til elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester

Ice ber om at det presiseres tydeligere at det åpnes for pålegg om tilgang til «basestasjon for mobilkommunikasjon», eller at det forsikres at formuleringen som velges ikke kan tolkes på noen annen måte. I områder der det er utenkelig at infrastrukturen dupliseres bør det kunne gis pålegg om å gi andre aktører med egne frekvenser tilgang til basestasjonene. Slik kan aktørene i ulønnsomme områder dele på kostandene, skape konkurranse og skape dekning for både fastboende og tilreisende. I enkelte områder hvor det er uoverstigelige hindringer knyttet til markedsbasert utbygging må myndigheten kunne pålegge tilgang til «basestasjon for mobilkommunikasjon», i tråd med intensjonen i § 10-5 som er spesielt viktig i distriktene der Telenor og Telia i mange tilfeller allerede har fått subsidier fra det offentlige for å bygge de første basestasjonene. Det kan ikke forventes at Ice skal bygge ut i de områder med høyere finansieringskostnader, uten økonomisk støtte fra myndighetene og færre kunder for å konkurrere mot subsidierte nettverk. Det vil ikke være mulig å sikre duplisert infrastruktur på samtlige lokasjoner i hele landet, men de som bor i svært spredtbygde strøk bør også kunne nyte godt av økt konkurranse.

§ 10-3 Tilgang til nett og fasiliteter i og utenfor bygninger

Veldig bra, rett og slett.

§ 10-4 Etablering av småcellebasestasjoner

Det må stilles krav til dokumentasjon og skriftlig begrunnelse ved avslag. Ice mener samtidig det er tvilsomt at lokale myndigheter har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere «personlig sikkerhet og folkehelse», «nasjonal sikkerhet» eller «nettsikkerhet og integritet» ved etablering av småceller eller en basestasjon på et kommunalt bygg. Det er derimot naturlig at lokale myndigheter mener noe om eventuelle forstyrrelser av tjenester, plassbegrensninger, hensyn til verdeverdige bygninger og lignende. Når samtlige myndigheter omtaler om hvor viktig og kritisk den digitale infrastrukturen er, bør det offentlig påta seg en ekstra plikt for å legge til rette for etableringer. Småceller er best egnet til å gi god kapasitet i begrensede områder, mens mange områder i spesielt distriktene vil ha mye større behov og nytte for ordinære basestasjoner.

4.1 § 10-5 Tilgang til infrastruktur for mobile tjenester

Ice tolker bestemmelsen slik at det åpnes for regulert tilgang til basestasjoner, men bestemmelsen og anvendelsesområdet må gjerne tydeliggjøres ytterligere for å fjerne enhver tvil. Det er også viktig for Ice å forstå hvem «myndigheten» her vil være. Det må også anses som svært positivt å sikre en mulig deling av driftskostnader av basestasjoner i svært spredtbygde strøk, da det ikke rent sjelden trekkes frem hvor dyrt det er å bygge mobilnett i Norge.

4.2 § 11-14 Særskilt tillatelse for øvingsformål

Hovedregelen bør være at det inngås avtaler med rettighetshavere om bruk av frekvenser til øvingsformål. Rettighetshaverne er de som best kan vurdere om og i hvilken grad annen bruk av frekvenser kan forstyrre eksisterende bruk. Det vil også sikre bedre samarbeid og koordinering, som i seg selv er viktig for samhandlingen mellom eksisterende bruk og øvelsesformål. Dersom enighet om avtale ikke oppnås, bør myndighetene kunne gi pålegg.

4.3 § 16-5 Brukerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon

I høringsnotatet står det at «*Departementet foreslår å innføre en klagenemnd som skal behandle de fleste av klagenes på enkeltvedtak fattet av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet i saker som følger ekomdirektivet. Rammene for den nye ordningen foreslås fastsatt i ny lov.*» Ice har forståelse for hvorfor en slik nemnd opprettes, og regner med at departementet vurderer de foreslåtte endringene i konkurranseloven som ble sendt på høring 1. oktober 2021 der konkurranseklagenemnda vurderes avvirket. Det er svært viktig for konkurransesituasjonen med en upartisk, effektiv, kompetent og velfungerende klagenemd.

6. Andre kommentarer til høringsnotatet

5.1 Mobilbasert varslingsystem

Departementet har bedt om høringsinstansenes syn på innføring av effektivt mobilbasert varslingsystem, herunder innføring av et Cell Broadcast-system i Norge. Ice viser til tidligere høringer og kommentarer sendt til myndighetene, men vil understreke at et ikke-kommersielt varslingsystem må finansieres av nettopp fellesskapet, og ikke delvis av operatørene.

5.2 Deling av informasjon ved uønskede hendelser

Departementet skriver følgende i høringsnotatet:

Ekomdirektivet artikkel 40 nummer 3 fastslår at når det gjelder en konkret og betydelig trussel for en sikkerhetshendelse i offentlige elektroniske kommunikasjonsnett eller offentlig tilgjengelige elektroniske kommunikasjonstjenester, skal tilbyderne av slike nett eller tjenester underrette de av brukerne som potensielt kan bli påvirket av en slik trussel, om eventuelle vernetiltak eller avhjelpende tiltak som brukerne kan treffe. (...) Ekomsektoren, og tjenestene knyttet til sektoren, er i stadig større grad grenseoverskridende. Utfordringer rundt sikkerhet kan ikke løses av det enkelte land alene. Eksempelvis vil det være behov for å samkjøre regelverk på tvers av Europa for å legge til rette for varsling om sikkerhetshendelser mellom relevante myndigheter.



Det er behov for å stimulere til mer og bedre samarbeid på tvers av operatørens operative miljøer som jobber med sikkerhet og beredskap. Slik koordinering vil styrke den digitale grunnmuren og Norges bidrag i det internasjonale samarbeidet.

5.3 Prioritet for viktige samfunnsaktører

Ved prioritering av tjenestetilbud ved gjenoppretting etter driftsstans skal sluttbrukere med ansvar for liv og helse gå foran kommersielle hensyn. Departementet skriver at:

Prioritering av tjenestetilbud ved gjenoppretting etter driftsstans i forskriften § 8-4 stiller krav om at tilbyder skal prioritere hensynet til sluttbruker med ansvar for liv og helse foran kommersielle hensyn. Myndigheten kan i særlige tilfeller så langt det er nødvendig for å sikre offentlige interesser pålegge tilbyder å gi prioritet til viktige samfunnsaktører.

Dette er viktig, men Ice ønsker samtidig å benytte anledning til å påpeke nok en gang at hverken anbudet for departementene gjennom DSS eller staten ved DFØ etterspør reserveløsninger. Det er ingen pålegg for viktige samfunnsaktører om å sikre seg mot nedetid. Ved driftsstans eller langvarig nedetid hos eksisterende operatør hos staten vil det være svært krevende å raskt erstatte med midlertidig tilgang til alternativt mobilnett.

Videre skriver departementet «Forskrift om prioritet i mobilnett: I henhold til forskriften plikter mobiltilbyder å tilby prioritetsabonnement.» Ice er av den oppfatning at prioritetsabonnement alene ikke er en god reserveløsning for personell med samfunnskritiske funksjoner, og synes det er uforståelig med plikter overfor tilbyderne uten at staten tar sitt nødvendige ansvar. Staten bør pålegge aktører med samfunnskritiske oppgaver å planlegge for bruk av alternative mobilnett ved eventuell nedetid hos sin operatør. Ice opplever at blålysetatene jobber godt med denne type avtaler og rammeverk, mens instanser som departementene og Stortinget bekrefter at mange steder er dette ikke et tema selv om det enkelt kan løses gjennom eSIM.