

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Sendes kun elektronisk til
postmottak@kmd.dep.no

Vår dato
1.11.2021

Deres dato
2.7.2021

Vår saksbehandler

Vår referanse
2021-839

Deres referanse
21/3980-2

Høring – forslag til ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskriften som gjennomfører EUs ekomdirektiv, BEREC-forordning mv.

Innledning

Telenor ASA (Telenor) viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) forslag til ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskriften sendt på høring den 2. juli 2021 med høringsfrist 15. oktober 2021. Etter avtale med departementet har Telenor fått utsatt høringsfrist til 1. november 2021.

Forslaget til ny lov med forskrifter er ment å gjennomføre europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2018/1972 av 11. desember 2018 om fastsettelse av et europeisk regelverk for elektronisk kommunikasjon (ekomdirektivet). Direktivet erstatter direktivpakken fra 2002 som gjeldende ekomlov bygger på.

Arbeidet med ny ekomlov med forskrifter er viktig for sektorens og bransjens samlede rammebetingelser i mange år fremover, og Telenor er opptatt av at reglene er tilgjengelige og klare både for myndighetene som skal forvalte regelverket og de private partene forvaltningens myndighetsutøvelse retter seg mot. Vi ser det som positivt at departementet har fokus på å legge til rette for å ytterligere styrke sikkerheten i elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, sikre god balanse mellom behovet for forutsigbare rammevilkår, behovet for tjenestekonkurranse og ikke minst behovet for investeringsinsentiver for aktørene.

Telenors høringssvar består av dette dokumentet med noen få utvalgte overordnede kommentarer og refleksjoner. I «Vedlegg til Høring - Merknader til enkeltbestemmelser i lov og forskrifter» kommenteres et større utvalg av bestemmelsene som er på høring. Telenor vil samtidig gjøre oppmerksom på at det er et omfattende regelverk som skal implementeres og at Telenor sannsynligvis ikke overskuer alle implikasjoner eller konsekvenser av det foreslåtte lovforslaget, gitt den relativt korte tiden som har vært til rådighet for høringsinstansene.

Forholdet til EØS-reglene

Som et overordnet innspill synes det i flere tilfeller uklart hvorvidt de enkelte lovforslagene og oppdateringene følger av ekomdirektivet, eller er nye bestemmelser som departementet selv foreslår. Departementet har også for flere bestemmelser valgt en annen lovteknisk tilnærming enn det som følger av ekomdirektivet, uten at det fremgår hvorvidt det er tilsiktet at den norske bestemmelsen skal forstås ulikt. En slik tilnærming medfører uklarhet rundt hvorvidt den norske implementasjonen er i samsvar med EØS-retten. Det utgjør også en risiko for at det oppstår utilsiktede forskjeller mellom norsk rett og EØS-retten. Som et minimum bør det av merknadene og høringen fremgå tydelig hvilke bestemmelser som er basert på EU-regler. Også der lovgiver foreslår å avvike fra EU-reglene, må dette redegjøres for - både at bestemmelsen skal avvike fra EU-reglene og hvorfor.

Referanser utelukkende til EØS/EFTA-dokumenter

I lovt tekst og merknader vises det noen steder utelukkende til EØS-markedsanalyser, retningslinjer, og lignende som tolkningsverktøy for forskjellige bestemmelser. Til tider kan være til dels store forsinkelser i oppdatering

av EØS-retningslinjer, det bør derfor spesifiseres at også mer oppdaterte EU-retningslinjer må tas med i betraktningen.

Selektiv og vilkårlig referanse til rettspraksis

For noen kapitler fremstår merknadene som en ufullstendig redegjørelse for rettstilstanden, der utvalgt rettspraksis trekkes frem og vies oppmerksomhet. Dette gjelder særlig under kap. 6 og 7, der noen av merknadene er på mange sider per bestemmelse. Vi oppfatter at det til tider er noe vilkårlig rettspraksis som trekkes frem, og det står at spesifikk rettspraksis skal tillegges vekt. Vi stiller spørsmålstegn ved hensiktsmessigheten i å selektivt trekke frem rettspraksis, og at lovgiver legger føringer for hvilken rettspraksis som skal tillegges vekt. Vi stiller også spørsmålstegn ved hvorvidt innholdet i merknadene skal være såpass innholdsrike og argumenterende som det legges opp til, særlig knyttet opp til kap. 6 og 7. Telenor vil oppfordre til en kritisk gjennomgang av innholdet i deler av merknadene, og merknadene kan med fordel strammes opp ytterligere.

Lovgivning gjennom merknader og manglende utredning

Det kan til tider synes som at departementet driver med lovgivning gjennom merknader. For noen lovbestemmelser går merknadene langt i å utvide bestemmelsene eller gir en utvidende tolkning av hva tilsynsmyndighetene kan gjøre, uten at dette drøftes eller redegjøres for i høringsdokumentet. Dette er etter vår oppfatning en problematisk måte å drive lovgivning på. Dersom departementet mener å utvide myndighetenes kompetanse, må dette utredes og det bør fremkomme klart i høringsnotatet og direkte av lovteksten, ikke gjemmes bort i merknader. Ved å innta utvidende tolkninger i merknader istedenfor lovteksten omgår departementet etter vår oppfatning kravene til utredning. Det stilles spørsmålstegn ved hvorvidt en slik metode er forenlig med utredningsplikten og forsvarlig forvaltnings- og lovgivningsarbeid. Som eksempel på denne praksisen nevner vi særlig, men ikke utelukkende, merknader til bestemmelse §§ 5-4 avhendelse av aksessnett, 7-5 ikke-diskriminering, 15-2 opplysningsplikt og 16-7 ugyldighet.

Telenor mener at departementet gjennom merknadene utvilsomt utvider forpliktelsene i forhold til det som fremgår av ekomdirektivet. Departementet bør, etter vår oppfatning, synliggjøre i hvert enkelt tilfelle hvorfor det eventuelt er behov for en nasjonal tilpasning som er videre enn ordlyden i ekomdirektivet. Dette for å skape klarhet og forutsigbarhet for markedet og berørte aktører.

Leveringspliktige tjenester

Når det gjelder kapittel 5 om leveringsplikt, var de sentrale bestemmelsene om leveringspliktige tjenester i § 5-1 og finansiering av leveringspliktige tjenester i § 5-2 på høring i 2019. Selv om bestemmelsene ikke er på høring i denne omgang, finner Telenor likevel grunn til å påpeke at det har tatt svært lang tid med dette lovarbeidet. Dette er uheldig i lys av den utviklingen som stadig pågår innen telefoni- og bredbåndstjenesten, og man risikerer at de innspill som er gitt for to år siden ikke lenger treffer like godt på dagens marked og situasjon. I tillegg har det også i mellomtiden vært en høring vedrørende forskrift om innkjøpsordning for funksjonell internettilgang og telefontjeneste, som også kan spille en rolle i totalbildet. Telenor vil understreke viktigheten av at også disse bestemmelsene om leveringspliktige tjenester kommer på plass så snart som mulig.

Sikkerhet og robusthet

Telenor vil påpeke at ekomtilbydere er underlagt flere regelverk som stiller krav til sikkerhet som for eksempel sikkerhetsloven og personopplysningsloven (GDPR). Disse regelverkene har ulikt saklig virkeområde, og kravene som stilles til sikkerhet kan variere. Av høringsnotatet fremgår det tydelig at det forslås endringer i loven for å legge til rette for en ytterligere styrking av sikkerheten i elektroniske kommunikasjonsnett- og tjenester samt en ytterligere operasjonalisering av kravene i forskrift.

Fra Telenor sin side er det avgjørende at disse kravene, i samspill med andre krav som følger for eksempel av sikkerhetsloven, innebærer en faktisk styrking av sikkerheten på en forholdsmessig måte. Det vil si at kravene bør operasjonaliseres på en måte som gjør markedsaktørene i stand til å oppfylle dem på en praktisk måte som gir økt sikkerhet.

I tillegg er det helt nødvendig at forholdet mellom de sikkerhetskravene som stilles i henholdsvis ekomloven og sikkerhetsloven forklares nærmere, særlig med henblikk på sikkerhetsnivå. De to lovverkene har ulike

anvendelsesområder og formål, og en naturlig konsekvens av dette må etter Telenors syn være at det generelle kravet til "forsvarlig sikkerhet" også gis ulikt innhold. Dette bør etter Telenors syn komme tydeligere frem i forarbeidene.

Telenor merker seg at det foreslås en lovhjemmel som gir tilbyderne rett til å kreve fremleggelse av ordinær politiattest fra relevante personer, tilsvarende hjemmel i energiloven § 9-5. Dette er etter Telenors mening en viktig hjemmel, og er et godt tiltak for forbedret sikkerhet.

Departementet etterspør eksplisitt høringsinstansenes syn på innføring av et effektivt mobilbasert varslingssystem, herunder innføring av et Cell Broadcast-system i Norge. Det vises i denne forbindelse til tidligere innspill fra Telenor om denne tematikken, senest i brev til departementet av 15. januar 2021. I nevnte innspill fremholder vi, etter en totalvurdering, at en løsning basert på SMS samlet sett vil være en bedre løsning enn et Cell Broadcast-system. Prinsipielt mener Telenor at reguleringen må være teknologinøytral og at aktørene selv bør få velge den løsningen som best kan oppfylle funksjonaliteten og kvaliteten myndighetene etterspør.

Telenor registrerer videre at departementet indikerer at dersom ny teknologisk løsning, dvs. Cell Broadcast, pålegges, er det aktuelt å pålegge tilbyder å dekke deler av kostnadene for systemet. Som generelt prinsipp er Telenor av den oppfatning at myndighetspålegg for å ivareta særskilte samfunnsformål og som medfører økte kostnader for en privat bedrift bør kompenseres fullt ut. Dette bør i særlig grad gjelde dersom pålegget skulle innebære krav til spesifikke tekniske løsninger, når det som i dette tilfellet allerede er implementert et fullgodt og betydelig billigere alternativ.

Telenor registrerer i høringsnotatets omtale av forslaget til § 3-8 fjerde ledd at «myndigheten i særlig tilfelle kan pålegge tilbyder å tilby elektronisk kommunikasjonstjeneste for å sikre viktige eller samfunnskritiske funksjoner av nasjonal betydning for samfunnet i tilfeller der tilbyder ikke velger å inngå avtale av kommersielle grunner». I merknadene til denne bestemmelsen understrekes det at det skal være en høy terskel for å pålegge et slikt krav og at bestemmelsen kun skal brukes unntaksvis. Dette er etter Telenors oppfatning viktige presiseringer, som vi gjerne skulle sett reflektert enda tydeligere i selve bestemmelsen.

Markedsregulering

Markedsreguleringen og rammeverket for markedsanalyse og sterk markedsstilling videreføres sammen med de relevante underliggende retningslinjer. Telenor støtter dette, herunder målsetningen om å sikre god balanse mellom behovet for forutsigbare rammevilkår, behovet for tjenestekonkurransen, men også behovet for investeringsinsentiver for aktørene, men finner særlig grunn til å minne om at markedsanalysene skal være fremoverskuende. Hensikten med markedsanalysene er å utforme regulering som bidrar til å oppfylle lovens formål, og slik analyse må ikke reduseres til en gjentakende og bakoverskuende pliktøvelse. Telenor er kritisk til flere av forslagene som går ut over ekomdirektivets bestemmelser, det gjelder blant annet særnorsk forståelse av metodisk tilnærming samt utvidelsene av myndighetens frihetsgrader med hensyn til skjønnsbasert virkemiddelbruk uten tilstrekkelige forutgående analyser eller begrunnelser.

Telenor mener det er riktig at det tas grep for å sikre en mer symmetrisk regulering av tilgang til nett og fasiliteter utover de særskilte pliktene som pålegges tilbydere med sterk markedsstilling. Det er også viktig at det lovfestes en plikt for stat, fylkeskommune og kommune å gi tilgang til bygninger etc for etablering av samfunnskritisk infrastruktur. Det er et viktig og riktig grep for å legge til rette for en samfunnsøkonomisk utbygging og for å understøtte samarbeidet mellom privat og offentlig virksomhet for å nå målene om høyhastighetsbredbåndstilgang for alle.

Det er også på frekvensområdet tilført innslag av markedsregulering og tilgangsplikt, og da generelt som tiltak for å fremme konkurranse, men også spesielt som virkemiddel for myndighetene i forbindelse med en utfasing av reguleringen i markedet for tilgang til og originering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (såkalt marked 15). Telenor ser det som bekymringsfullt at myndighetene med dette synes å ville vurdere innføring av lignende forpliktelser som i marked 15 som nye permanente vilkår i allerede tildelte frekvenstillatelser. Dette innebærer i så fall en omgjøring av enkeltvedtak til ugunst for den som har ervervet en rettighet. Vi kan ikke se at en slik kompetanse finnes i ekomdirektivet, og finner det oppsiktsvekkende at myndighetene legger til grunn som en

mulighet å videreføre tilgangsplikten i marked 15 gjennom å endre vilkår i allerede tildelte tillatelser, og derigjennom bidra til stor usikkerhet og redusert forutberegnelighet for innehavere av frekvenstillatelser. Omgjøring av enkeltvedtak (frekvenstillatelsen) til ugunst for en privat part må under enhver omstendighet følge reglene i forvaltningsloven.

Sluttbrukers rettigheter

Telenor anerkjenner at implementering av EUs ekomdirektiv i norsk rett vil medføre at utvalgte profesjonelle grupper av sluttkunder på flere områder får tilsvarende rettigheter som forbrukerkunder. Særlig sluttbrukerrettighetene som knytter seg til avtalevilkår, som før var forbeholdt forbrukere, foreslås ikke bare forsterket, men også utbredt til å gjelde såkalte «mikroforetak», «små foretak» og «ideelle organisasjoner» – samt i noen tilfeller «borettslag». Telenor tar til etterretning at norske myndigheter må gjøre disse bestemmelsene gjeldende også for de noe fremmede kundegruppebegrepene «mikroforetak», «små foretak» og «ideelle organisasjoner», ettersom EU-bestemmelsene skal implementeres fullharmonisert av alle medlemsland, inkl. EØS.

Telenor vil likevel understreke at implementeringen må ta hensyn til norske forhold. De ekstremt detaljerte EU-kravene til informasjon før, under og etter inngåelse, endring og avslutning av avtaler er svært langt unna både norsk rettstradisjon og eksisterende salgsp praksis i bedriftsmarkedet.

Det anførte formålet med å utvide forbrukerbeskyttelsesreglene på avtaleområdet til å omfatte mikroforetak, små foretak og ideelle organisasjoner er å avbøte slike kunders antatte begrensede forhandlingsmakt, jf. fortalen punkt 259, slik at disse garanteres et sett av minimumsrettigheter tilsvarende det som skal tilbys forbrukere. Med dette utgangspunktet blir det lite treffende i en norsk kontekst å bruke EUs rent tallbaserte definisjoner av «mikroforetak, små foretak og ideelle organisasjoner». Disse vil treffe en så stor andel av alle norske foretak at antakelsen om at alle disse foretakene har begrenset forhandlingsmakt faller på sin egen urimelighet. Også de foreslåtte begrepene «ideell organisasjon» og «borettslag» vil potensielt omfatte organisasjoner med svært ulik forhandlingsposisjon. Det er for eksempel åpenbart at organisasjoner som Røde Kors og OBOS er høyst profesjonelle og kraftfulle forhandlere av ekomavtaler, mens en liten frivillig drevet idrettsforening eller et borettslag bestående av en håndfull beboere stiller helt annerledes.

Telenor vil på denne bakgrunn oppfordre til at EUs tallbaserte definisjoner kun får veiledende virkning i Norge. For å sikre god etterlevelse av hensikten bak reglene vil en praktisk tilnærming være å skille mellom kunder som handler på standardvilkår med «garanterte minsterettigheter» og kunder som velger å forhandle om avtalebetingelsene – og dermed frasier seg alle minsterettigheter. Dette vil være en tilnærming som også er i tråd med hensikten bak reguleringen, så lenge det fremgår tydelig for borettslaget/mikroforetaket/småforetaket eller den ideelle organisasjonen at [regulerte] ekomtjenester må kjøpes enten på standardiserte avtalevilkår med minsterettigheter eller særegne forhandlede avtalevilkår og betingelser.

Likeverdig tilgang for brukere med nedsatt funksjonsevne

Departementet ber om særlige innspill til hvilke tekniske løsninger som finnes for tolkning av tekst til tale samt til hvordan ordningen med teksttelefon-tjenesten bør organiseres. Telenor viser til vår løsning som redegjort for i vedlegget. I ekomplanen fra 2016 skrev regjeringen at «Samferdselsdepartementet vil, i samråd med NAV som fagmyndighet, vurdere hvilke løsninger for elektronisk kommunikasjon som bør tilbys brukere som har behov for spesialtilpassede løsninger, hvilke nye ordninger som eventuelt må etableres og hvordan løsningene eventuelt kan dekkes innenfor eksisterende ordninger og ikke medføre uforholdsmessige byrder for ekomtilbyderne». Slik Telenor ser der er det svært uheldig med ytterligere forsinkelser i innføringen av en tjeneste som skal dekke behovene til en utsatt brukergruppe.

Frekvensregulering

Dagens frekvenspolitikk og frekvensregulering videreføres i stor grad i forslaget. Telenor mener det er positivt for marked og investorer at prinsippene for frekvensregulering ligger fast, det gir forutsigbarhet for aktørene og

de betydelige investeringene som gjøres i norsk ekominfrastruktur. Stabile rammebetingelser gir også et godt grunnlag for innovasjon, og for aktører og brukeres mulighet til å ta i bruk ny teknologi så raskt som mulig.

Telenor er imidlertid bekymret for de betydelige utvidelsene av myndighetenes hjemler til å gripe inn i allerede tildelte tillatelser som ligger i lovforslaget. Vidstrakte hjemler for inngrep bidrar til mindre forutsigbarhet og økt risiko for aktører som investerer betydelige summer i nye frekvenstillatelser for å bygge ut økt dekning og kapasitet i mobilnettene i Norge.



Vedlegg til Høring – Merknader til enkeltbestemmelser i lov og forskrifter

Telenors kommentarer til forslaget til ny ekomlov

Til § 1-5 Definisjoner

Til forslagets forbrukerdefinisjon kommenterer departementet i merknadene at «*Mikroforetak, små foretak og ideelle organisasjoner regnes i utgangspunktet også som forbruker.*»

Dette er uheldig retts teknisk da forbrukerbegrepet da vil få ulik betydning i ulike regelsett. Telenor foreslår at departementet heller lister opp disse subjektene i tillegg til forbruker i de aktuelle bestemmelsene. Dette er også tilnærmingen som er brukt i direktivet. På denne måten vil et konsistent forbrukerbegrep ivaretas på tvers av ulike regelsett. En slik løsning dekkes i direktivets fortale, pkt. 259. Det nevnes at det er heller ikke foreslått endring i forbrukerdefinisjonen i forbrukerkjøpsloven av 2002 i den pågående revideringen.

Merknadene til punkt 32 Identitesfangning er uklare. Teksten «*En slik passiv løsning innebærer ofte anvendelse av det som kalles en "falsk basestasjon"*»; vil av de fleste oppfattes som at en falsk basestasjon er en passiv enhet som ikke sender ut radiosignaler slik den faktisk gjør. En falsk basestasjon i mobilnettet har potensial til å forstyrre mobilnettene og for eksempel kunne avbryte pågående nødsamtaler. Under punkt 32 blir også jamming forklart. Det framstår imidlertid som uklart om jamming i loven skal dekkes under begrepet identitesfangning. Dette bør presiseres nærmere, spesielt siden dette går ut over fagfolks tolkning av de to begrepene. Jamming brukes generelt som begrep for å overdøve et annet radiosignal i den hensikt å umuliggjøre annen pågående radiokommunikasjon, og har i seg selv ikke til hensikt å avdekke noens identitet. Jamming kan imidlertid brukes i kombinasjon med annet utstyr for å lette identitetsfangningen.

Til § 2-8 Entydig identifisering av sluttbruker

Telenors utfyllende innspill gis i forbindelse med forslaget til ny ekomforskrift nedenfor. Kort nevnes her at Telenor vil sanere PSTN og ISDN innen utgangen av 2022, og tjenestene i hovedsak erstattes av Bredbåndstelefon (BBT). BBT har intet SIM-kort med et telefonnummer som kan benyttes til andre tjenester som BankID, Vipps, brukernavn for andre tjenester eller to-faktor-autentisering. Det er derfor svært få muligheter for at andre kan misbruke tjenesten. Telenor mener derfor at de foreslåtte strenge kravene til entydig identifisering av sluttkunde ikke skal omfatte Bredbåndstelefon.

Til § 2-11 eCall

Telenor har, over flere år, kommunisert at 2G-nettet skal legges ned i 2025. Dette var allerede kjent da eCall-bestemmelsen ble innført i gjeldende ekomlov.

Etter 2025 vil en stor del av den norske bilparken fremdeles ha installert eCall utstyr som kun støtter 2G og 3G, så sant ikke utstyret i kjøretøyene byttes ut med NG eCall utstyr. Ekomtilbyderne har kun generell kjennskap til hvilken teknologi som benyttes av forskjellige bransjer i Norge. Dette er kunnskap som den spesifikke bransje typisk besitter selv.

I merknadene til bestemmelsen kommenteres at tilbydere som i dag bare har 4G/5G nett har plikt til å overføre eCall når det er teknisk mulig. Altså har de ikke en slik plikt pr i dag.



Telenor forstår forslaget slik at plikten til å tilby eCall kun gjelder dersom tilbyderen har et nett som eCall-utstyret kan koble seg på. Telenor legger til grunn at bestemmelsen ikke vil være til hinder for gjennomføring av den planlagte nedkoblingen i slutten av 2025.

Avslutningsvis kommenteres at teknologiskiftet vi står foran innebærer utfordringer i forhold til etablerte tjenester på eldre teknologi. Det er behov for gode informasjonstiltak samt avklaring av ansvarsforhold mm. Likeså vil det måtte legges til rette for testing. Telenor antar at myndighetene vil føre prosess mot impliserte bransjer for å best tilrettelegge for den varslede teknologioppgraderingen.

Til §3-1 Vern av kommunikasjon og data

Det fremgår av kommentarene til bestemmelsene at *«Ved vurderingen av hva som er nødvendig sikkerhetstiltak skal det ses hen til hva som er den beste løsning på markedet til enhver tid («state of the art») og kostnadene ved iverksettelse av denne løsningen. I vurderingen av hvilken sikkerhet som skal tilbys gjelder med andre ord prinsippet om forholdsmessighet mellom kostnadene og sikkerheten som oppnås.»* Dette er et sentralt prinsipp og følger både direkte av direktivet og det alminnelige prinsippet om forholdsmessighet. Når det gjelder forholdet mellom §3-1 og §3-8 viser vi til kommentarene til §3-8 nedenfor.

Samme sikkerhetshendelse kan være omfattet av sikkerhetsloven og GDPR i tillegg til ekomloven, og kan dermed utløse varslingsplikt til flere forskjellige myndigheter. For strenge varslingsplikter til en myndighet kan vanskeliggjøre god varsling og redegjøring til en annen.

Til §3-2 Taushetsplikt og §3-3 Sletting av data

Telenor mener det er positivt at forarbeidene er tydelige på at *«også annen bruk av dataene i virksomheten vil være å anses som lovlig dersom denne bruken er forutsett eller følger av andre bestemmelser i ekomregelverket»* slik det fremgår av merknadene til bestemmelsen. Det er blant annet nødvendig å behandle trafikk- og signaleringsdata for sikkerhetsformål.

I høringsnotatet diskuteres behovet for lovfesting av behandlingsgrunnlag for lagring av data for feilrettings- og informasjonssikkerhetsformål. Telenor er enig i vurderingen at det ikke er nødvendig å ta inn egne bestemmelser om verken feilrettingsformål eller sikkerhetsformål, og at gjeldende rett videreføres uten endringer på dette punktet

Til §3-8 Sikkerhet i nett og tjenester

Departementet justerer kravet knyttet til sikkerhet og beredskap gjennom den foreslåtte §-3-8.

Sikkerhet i nett og tjenester blir definert i lovforslagets §1-5 nr. 21 som *«evnen til å motstå enhver handling som medfører eller kan medføre brudd på tilgjengelighet, autentisitet, integritet eller konfidensialitet i elektronisk kommunikasjonsnett eller elektronisk kommunikasjonstjeneste, til lagrede, overførte eller behandlede data eller til relaterte tjenester som tilbys gjennom eller er tilgjengelige via slike elektroniske kommunikasjonsnett eller elektroniske kommunikasjonstjenester.»*

Det kan også virke som definisjonen i lovforslaget går lenger enn direktivet. Der heter det *«to resist, at a given level of confidence, any action that compromises»* (I uoffisiell norsk oversettelse *«på et gitt tillitsnivå»*). Direktivets artikkel 40 nummer 1 pålegger medlemslandene å sørge for at tilbydere av offentlige elektroniske kommunikasjonsnett og –tjenester tar egnede og forholdsmessige tekniske og organisatoriske tiltak for risikostyring av sikkerheten i nett og tjenester. I høringsnotatet på side 19 står det at kravet til forsvarlig beredskap skal være forholdsmessig. Derfor bør *«på et gitt tillitsnivå»*



inntas i definisjonene i loven på tilsvarende måte som det er definert i direktivet for å tydeliggjøre dette.

Videre er § 3-8 er en bestemmelse som pålegger potensielt omfattende og kostbare forpliktelser for tilbyderne, som til syvende og sist må dekkes av sluttbrukerne. Kravet til forholdsmessighet bør reflekteres direkte i lovteksten.

Det fremgår ikke av kommentarene til bestemmelsen hva som ligger i «*relaterte tjenester*» av sikkerhet i nett og tjenester. Dette er etter vårt syn heller ikke klart i direktivets (art. 2 (21)), men den relaterte tjenesten bør etter Telenor sitt syn være relevant for sikkerheten til kommunikasjonsnett eller kommunikasjonstjenesten. Enhver form for relatert tjeneste bør ikke omfattes av sikkerhetskravet.

Uttalelsene i merknadene til § 3-8 om at det i kravet til «*forsvarlighetsnivå*» blant annet ligger at «*tilbyder skal treffe alle nødvendige tiltak for å sikre størst mulig tilgjengelighet*» kan komme i konflikt med prinsippet om forholdsmessighet. Det bør klargjøres i merknadene til bestemmelsen at forholdsmessighetsprinsippet er styrende for hvilke tiltak tilbydere må treffe. Tilvarende kunne forholdet mellom kravene til «*nødvendige sikkerhetstiltak*» i §3-1 og «*forsvarlig sikkerhet*» i §3-8 med fordel vært klargjort.

For Telenor er det viktig at kravet til forsvarlighet og forholdsmessighet er det klare og styrende utgangspunktet for vurderingen av sikkerhetstiltak. Hva som er beste tilgjengelige løsning på markedet til enhver tid («*state of the art*») bør kun være et element i denne vurderingen, og bør ikke forstås slik at beste tilgjengelige løsning i praksis blir et minstekrav til tilbyderne.

Når det gjelder tredje ledd viderefører den myndighetenes vedtakskompetanse og mulighet for å inngå avtale med aktørene for å sikre nasjonen, utover det som dekkes av «*forsvarlig sikkerhet*». I fjerde punktum får imidlertid myndigheten er mulighet til å kreve refundert såkalte unødvendige kostnader fra virksomheten. Dette er kostnader som myndighetene mener er høyere enn de med rimelighet burde være. I loven er ordlyden ikke «*økonomisk fordelaktig for staten*» benyttet. Slik Telenor ser det fremstår dette som lite forutberegnelighet for aktørene, og vanskelig å forholde seg til i praksis. Det har den klare formodningen for seg at virksomhetene vil søke å få best mulig pris, og at kostnaden dermed blir lavest mulig for staten, men samtidig er det alltid flere faktorer som spiller inn i forhold til hvilken løsning som til slutt blir valgt for å oppfylle i henhold til avtale eller enkeltvedtak. I tillegg har ulike virksomheter ulike innkjøpsbetingelser, ulik kompetanse innad i virksomheten osv. Dette kan føre til at prisen isolert sett utad ikke fremstår som den mest fordelaktige for staten, men at leveransen i henhold til avtalen eller enkeltvedtaket, etter virksomhetens vurdering er den beste. All den tid det heller ikke er satt noe tidsfrist i forhold til når et slikt tilbakebetalingskrav kan komme, så blir dette etter Telenors syn særlig problematisk.

Telenor registrerer i høringsnotatets omtale av forslaget til ekomloven § 3-8 fjerde ledd at «*myndigheten i særlig tilfelle kan pålegge tilbyder å tilby elektronisk kommunikasjonstjeneste for å sikre viktige eller samfunnskritiske funksjoner av nasjonal betydning for samfunnet i tilfeller der tilbyder ikke velger å inngå avtale av kommersielle grunner*». Denne bestemmelsen har klare likhetstrekk med bestemmelsene i kapittel 5 om leveringsplikt, og det burde derfor etter Telenors syn komme klarere hvordan praktiseringen av disse bestemmelsene er tenkt. Dette særlig fordi det synes å skulle bero på en konkret og skjønsmessig vurdering hvorvidt det er tale om «*viktige funksjoner av nasjonal betydning*», og ikke minst fordi det kan synes som at finansieringen av de to ordningene er ulike.



I merknadene til denne bestemmelsen understrekes det at det skal være en høy terskel for å pålegge et slikt krav og at bestemmelsen kun skal brukes unntaksvis. Dette er etter Telenors oppfatning viktige presiseringer, som vi gjerne skulle sett reflektert enda tydeligere i selve bestemmelsen.

Til §3-9 Krav om politiattest

Telenor merker seg at det foreslås å gi tilbyderne rett til å kreve fremleggelse av ordinær politiattest fra relevante personer. Telenor er positiv til forslaget, og mener dette er et godt tiltak for forbedret sikkerhet.

Til §3-10 Formidling av viktig melding

Når det gjelder formidling av viktig melding merker Telenor seg endringen i bestemmelsen om at myndigheten kan pålegge tilbyder å benytte mobil teknologi for befolkningsvarsling, og dekke en andel av kostnadene for dette. Departementet etterspør eksplisitt høringsinstansenes syn på innføring av et effektivt mobilbasert varslingssystem, herunder innføring av et Cell Broadcast-system i Norge.

Det vises i denne forbindelse til tidligere innspill fra Telenor om denne tematikken, senest i brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 15. januar 2021. I nevnte innspill fremholder vi, etter en totalvurdering, at en løsning basert på SMS samlet sett vil være en bedre løsning enn et Cell Broadcast-system.

I høringsnotatet hevdes det at det ved varsling via SMS «*tar det erfaringsmessig flere timer å nå hele befolkningen*». Dette er ikke en virkelighetsbeskrivelse Telenor kjenner seg igjen i – i høyden vil det med dagens løsning (SMS Alert) kunne ta om lag 25 minutter å nå hele befolkningen. Det planlegges nå for testing av systemet, der vi kan forvente 10-15 minutter for nasjonal dekning. I løpet av 2023 vil tekniske forbedringer gi ytterligere kapasitet i utsendelsen, og kapasiteten for systemløsningen kan også skaleres videre opp ut over dette ved behov, til en betydelig lavere kostnad enn for innføring av CBC. Befolkningen skal med SMS Alert altså kunne bli varslet nasjonalt relativt raskt. Dekningsgraden med SMS Alert er videre optimal mot alle typer terminaler benyttet av fysiske personer, siden SMS sammen med tale og data utgjør selve grunnfunksjonaliteten for mobiltelefoni. Cell Broadcast-systemer – som riktignok vil kunne varsle noe raskere enn SMS Alert, særlig ved nasjonal varsling – har meget klare begrensinger mht. distribusjon.

Vår analyse som ble foretatt i forbindelse med høringen ved årsskiftet (jfr. vårt høringsinnspill) indikerte at i størrelsesorden 30-40% av mobiltelefonene i Telenors nett i praksis ikke vil kunne motta CBC-meldinger, og at denne andelen er bare svakt fallende. Dette var hovedårsaken til at vi vurderte CBC til å være utilstrekkelig som en stand alone-løsning for mobil befolkningsvarsling, og at varsling med SMS derfor uansett må benyttes. Videre anså vi at SMS-basert varsling er et fullgodt alternativ, hvor SMS-alternativets eneste relative svakhet var utsendingshastigheten – som altså kan forbedres betydelig til en forholdsvis moderat kostnad. Telenors syn er at disse vurderingene fortsatt står seg.

Telenor registrerer videre at departementet indikerer at dersom ny teknologisk løsning, dvs. Cell Broadcast, pålegges, er det aktuelt å pålegge tilbyder å dekke *deler* av kostnadene for systemet. Telenor har innhentet estimater på anskaffelse av et Cell Broadcast-system som innebærer betydelige kostnader i forhold til å oppgradere dagens løsning (SMS Alert) – både mht. drift og investering. Som generelt prinsipp er Telenor av den oppfatning at myndighetspålegg som medfører økte kostnader for en privat bedrift bør kompenseres fullt ut. Og dette bør i særlig grad gjelde dersom pålegget skulle innebære krav til spesifikke tekniske løsninger, når det som i dette tilfellet allerede er implementert et fullgodt og betydelig billigere alternativ.



Endelig vil vi påpeke at under sikkerhetsloven er «Ivareta tekstbaserte meldingstjenester basert på norsk nummerplan (E.164)» utpekt som en grunnleggende nasjonal funksjon (GNF).

Til § 4-6 Bindingstid, varslingsplikt og oppsigelse

Det vises til departementets merknader til forslaget om å omfatte borettslag og lignende grupperinger av flere enkeltstående forbrukere. Telenor anser at det vil være feilslått å omfatte disse sammenslutningene uten videre. Slike sammenslutninger forvaltes gjerne ofte av profesjonelle aktører, som for eksempel OBOS. Det er lite tvilsomt at disse har så vel kompetanse som styrke både i avtaleforhandlingen og i forvaltningen av avtalen.

Til 6. ledd og forslag om 3 måneders hevingsfrist etter underretning; Telenor mener at forslaget er uforholdsmessig og unødvendig i og med at det foretas en direkte varsling til kunden med utfyllende informasjon om konsekvensen av endringen. Det er da presumptivt ikke behov for en utvidet frist for at kunden i tillegg skal sjekke sin faktura, ref. merknader til forslaget.

Til § 4-9 Kontroll av kostnader

Departementet ber om høringsinstansenes innspill på om tilbud om forhåndsbetaling for internetttilgangstjenester kan anses oppfylt gjennom andre tjenester eller tilbud. Telenor mener at direktivkravet i artikkel 115 nummer 3 kan unnlates da det, ved behov i slike særlige tilfeller, allerede finnes nasjonale ordninger til støtte for telefoni, tv og internett.

Se Telenors øvrige kommentarer til bestemmelsens 1. ledd nr. 1 under i vårt innspill til forslaget til ekomforskrift, § 2-5 Spesifisert faktura.

Til § 4-11 Tiltak ved uteblitt betaling

Selv om det ikke er foreslått endring i forhold til innslagspunkt for når oppsigelse eller begrensninger i avtalen kan iverksettes, ønsker Telenor å gjøre oppmerksom på at det er uheldig å bruke begrepet «betalingsoppfordring» i bestemmelsen. I inkassolovens § 10 skal betalingsoppfordring sendes når et krav er mottatt til inkasso og betalingsfristen i inkassovarsel etter § 9 utløpt. Begrepet «betalingsoppfordring» i § 4-11 er ikke sammenfallende med betydningen av begrepet i inkassoloven, og det er uheldig å bruke ord som innebærer ulik betydning i ulike regelsett.

Til § 4-14 Bytte av internetttilgangstjeneste

Telenor antar bestemmelsen gjelder bytte av tilbyder når internetttilgangstjenesten leveres over den samme fysiske aksessen, altså at den fysiske aksessen frigjøres fra en tilbyder og gjøres tilgjengelig for den mottakende tilbyder. Ved tilbyderbytte mellom leverandører som ikke benytter den samme fysiske aksessen for tjenesteleveransen er det ingen begrenset ressurs som utløser et behov for regulering. Forslaget slik det er nå vil utløse et unødvendig omfattende og komplekst koordineringsbehov mellom samtlige tilbydere av internetttilgang - på tvers av alle typer av kablede og frekvensbaserte bærerteknologier – uten at dette synes å være begrunnet i et konkret behov. Telenor foreslår derfor at det spesifiseres at dette gjelder for de tilfeller der sluttbrukeren bytter tilbyder av internetttilgangstjenester og får ny tjeneste levert over samme fysiske aksess.

Til § 5-4 Avhending av aksessnett

Bestemmelsen i § 5-4 om avhendelse av aksessnett fremstår som videreføring av eksisterende regelverk. Imidlertid skrives det i merknader at slik avhendelse kan føre til endringer i SMP-utpeking, uten noen redegjørelse for hvorfor denne bestemmelsen skal få slik betydning.



Til kapittel 6 Sterk markedsstilling

Kapittel 6 synes i hovedsak som en videreføring av eksisterende regelverk som også videreføres i ekomdirektivet i artiklene om markedsanalyse og sterk markedsanalyse (artiklene 63-67). Telenor finner likevel grunn til å påpeke at hva myndigheten velger å fremheve i merknader og høringsnotat synes noe vilkårlig. Videre er det, som påpekt i vår overordnede kommentar, svært viktig at lovgiver spesifiserer at oppdaterte EU dokumenter bør være retningsgivende for norsk oppfølging. Det forblir et paradoks at dette rammeverket, som er ment å være fremoverskuende i markedsanalysen av svært dynamiske markeder eksempelvis opererer med henvisninger til EØS EFTA retningslinjer fra 2004 og EØS EFTA markedsanbefaling fra 2016 når det finnes oppdaterte dokumenter fra EU kommisjonen.

Til §6-4 Plikter for tilbyder med sterk markedsstilling

Bestemmelsen i §6-4 inneholder i tillegg til opplisting av plikter som kan pålegges tilbyder som har sterk markedsstilling i det relevante eller tilgrensede markedet etter gjennomført markedsanalyse også hjemler for endring av plikter uten forutgående markedsanalyse. I merknadene fremgår at dette ikke er ment som en realitetsendring i forhold til gjeldende rett og merknadene til dagens §3-4, men at man vil synliggjøre i ordlyden at endring kan skje uten ny markedsanalyse. Telenor vil likevel bemerke at det å innføre nye forpliktelser uten forutgående markedsanalyse er et inngripende tiltak og det kan stilles spørsmål omkring krav til rettssikkerhet og forutsigbarhet når dette skjer. Lovtekst og merknader angir kun endringer i konkurransesituasjonen som forutsetning og at endringene ikke er store nok til å kreve ny markedsanalyse. Dette er en svært løs og vag formulering som ikke gir noen nærmere veiledning om i hvilke situasjoner det er nødvendig med ny markedsanalyse for å pålegge nye forpliktelser eller når nye forpliktelser kan pålegges direkte etter bestemmelsen. Telenor utelukker ikke at mulighet for korrigerende regulering er nødvendige ved raske endringer i markedsituasjonen kan være nødvendig, men erfarer at hjemmelen både er hyppig anvendt og i ferd med å undergrave rettssikkerheten som er innebygget i en korrekt utført markedsanalyse. Vi ber om at lovgiver gir klarere rammer for når hjemmelen skal kunne komme til anvendelse.

Til § 7-1 Tilgang til anleggsinfrastruktur

Telenor er positiv til innføring av en slik bestemmelse, men forholdet mellom plikt til å gi tilgang etter denne bestemmelsen og tilgang hjemlet etter § 7-2 nr. 1 og 7, § 10-2, § 10-3 samt tilgang etter Bredbåndsutbygningensloven bør klargjøres.

Det fremgår videre i bestemmelsens andre ledd at tilgangsplikten også kan omfatte infrastruktur som ikke er en del av det markedet tilgangsplikten gjelder. Etter Telenor syn må det settes noen begrensninger for denne muligheten slik som det fremgår av ekomdirektivet. Her fremkommer det klart at forpliktelsen må være nødvendig og rimelig for å nå målene i artikkel 3.

Til § 7-2 Tilgang til elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester

Bestemmelsen i § 7-2 er ment å gjennomføre ekomdirektivet artikkel 73. Tredje ledd i bestemmelsen omhandler en forpliktelse til å imøtekomme rimelige anmodninger om å endre en avtale om tilgang. Her utvides forpliktelsen i forhold til det som fremgår av ekomdirektivet, hvor tilgangsplikten omhandler plikt til å inngå avtale om tilgang til nett. I merknadene verken drøftes det eller gis noen begrunnelse for hvorfor bestemmelsen skal utvides på denne måten, herunder hva grunnlaget er for å ikke harmonisere reglene på dette punkt.



I tillegg bør det klargjøres hvorfor det er behov for en slik utvidelse all den tid myndighetene etter bestemmelsens fjerde ledd kan stille krav om at vilkårene for tilgang skal være rimelige og rettferdige. Videre kan myndigheten etter § 7-4 stille krav til innhold av standardtilbudet.

Det bør videre klargjøres at en slik plikt til å imøtekomme en rimelig anmodning om å endre tilgangsavtalen med hjemmel i § 7-2 er begrenset til en endring av selve tilgangen og omfanget av denne, ikke de enkelte vilkårene i avtalen.

Det må også klargjøres at myndighetenes kompetanse til å stille krav til om rimelige og rettferdige vilkår må knytte seg til tilgangsplikten og ikke til avtalevilkårene som sådan. Hvis krav om rettferdige og rimelige vilkår ikke relateres til tilgangsplikten, blir dette en helt vid kompetansebestemmelse hvor det ikke gis noen begrensinger eller føringen for hva rimelighet og rettferdighet skal vurderes i forhold til. Dette gir ingen forutsigbarhet for aktørene i markedet og skaper stor usikkerhet.

Til § 7-5 Ikke-diskriminering

Merknadene til § 7-5 er, som flere andre, omfattende, og det er flere ting som kan bemerkes. Generelt oppfordres det til at merknadene gjennomgås.

Direktivet artikkel 70 tilsier at myndigheten kan pålegge SMP tilbyderen «å tilby tilgangsprodukter og -tjenester til alle foretak, herunder seg selv, innenfor samme tidsrammer og vilkår, herunder de som er knyttet til pris og tjenestnivåer, og ved hjelp av de samme systemene og prosessene, for å sikre likeverdig tilgang.» (uoff. norsk oversettelse). Departementet har imidlertid gitt denne bestemmelsen et helt annet innhold og går langt i å utvide bestemmelsen i merknadene. Under trekkes frem noen hovedpunkter:

Det kan synes som departementet foretar en slags antitetisk tolkning, og skriver at en SMP tilbyder også plikter å behandle ulike tilfeller ulikt: «*Lik behandling av ulike tilfeller kan også innebære diskriminering. Ikke-diskriminering vil derfor også kunne innebære en plikt til å behandle ulike tilfeller ulikt.*» Dette utdypes videre «*En gitt prisstruktur vil typisk kunne passe noen typer tilgangskjøpere bedre enn andre, og kan være et eksempel på at likebehandling av ulike tilbydere virker diskriminerende.*» En slik utvidende tolkning som departementet legger opp til her går langt utover en ordinær ordlydstolkning og følger heller ikke av formålet med bestemmelsen, som er å sikre effektiv tilgang. Dette kan nesten synes å forstå slik at SMP tilbyderen pålegges å utarbeide individuelle prisstrukturer for hver enkelt tilgangskjøper. Det er i så fall meget uklart hva som ligger i en slik plikt og hvordan dette eventuelt står seg opp mot det generelle kravet til ikke-diskriminering og markedsreguleringen. Telenor kjenner heller ikke til at dette er forenlig med slik ikke-diskriminering tolkes innenfor andre rettsområder eller i andre EØS-land.

Telenor stiller også spørsmål ved etterprøvnbarheten av kravet, slik dette fremgår av merknadene. Departementet viser til at det er nødvendig at verdien av forholdet kan dokumenteres og til en viss grad kvantifiseres for å vurdere om ulike vilkår kan objektivt begrunnes. Imidlertid skriver de videre «*Det at et vilkår har verdi for tilbyderen med sterk markedsstilling vil ikke nødvendigvis medføre at vilkåret oppfyller kravet til objektivitet. Den nærmere vurderingen av om et forhold er objektivt begrunnet, må avgjøres konkret i det enkelte tilfellet*». Av merknadene kan det nesten synes som at bestemmelsen skal forstås slik at myndighetene står fritt til å finne at en forskjell er diskriminerende, uavhengig av om den kan begrunnes objektivt. Det er vanskelig å se at et såpass vidtrekkende krav er forenlig med kravene til forutberegnelighet og proporsjonal lovgivning. Departementet lar det også stå åpent hva som skal ligge i denne konkrete vurderingen.



Som et tilleggsmoment, dersom denne forståelsen leses i sammenheng med den ovenfornevnte utvidede tolkningen som synes å pålegge SMP tilbyderen å behandle forskjellige kunder ulikt, er det enda vanskeligere å se hvordan SMP tilbyderen skal kunne ha mulighet til å sikre etterlevelse av ikke-diskrimineringskravet.

Telenor stiller spørsmålsteget ved hensiktsmessigheten og lovligheten av de utvidede tolkningene som departementet tar inn i merknadene. Departementet har inntatt betydelige utvidelser av ikke-diskrimineringsplikten i merknadsform, uten at det er utredet hvorvidt slike plikter er hensiktsmessige sett opp mot det formålet som ligger til grunn for bestemmelsen. Det synes heller ikke være vurdert hvorvidt slike utvidede plikter er proporsjonale og sikrer tilstrekkelig forutberegnelighet og etterprøvnbarhet. Det oppfordres til at dette utredes på en forsvarlig måte. Og dersom en forsvarlig utredning fører til at det vedtas å lovfeste slike utvidede plikter, bør det i så fall inntas direkte i lovteksten, ikke gjemmes bort i merknader.

I fjerde ledd står det at SMP tilbyderen «*kan pålegges å rapportere til myndigheten om hvordan kravet til ikke-diskriminering overholdes, jf. § 13-3, herunder dokumentere at pålagte krav etter andre og tredje ledd er i samsvar med forpliktelsene*». Telenor stiller spørsmålsteget ved at det skal innføres en omvendt bevisbyrde der SMP tilbyderen må bevise at diskriminering *ikke finner sted*. Det er uklart hva som ligger i et slikt rapporteringskrav. Det bemerkes også at det kan være utfordrende å dokumentere at noe *ikke* finner sted. I merknadene begrunnes forslag om omvendt bevisbyrde med at det er «*betydelig asymmetri*» mellom informasjonen myndigheten og SMP tilbyderen besitter. Telenor stiller seg undrende til denne begrunnelsen all den tid myndigheten har vid adgang til å innhente relevant informasjon. På generelt grunnlag og basert på generelle proporsjonalitetshensyn må det være nærmere at tilsynsmyndigheten skal ha bevisbyrden for å eventuelt bevise at en privat aktør bryter loven, heller enn at den private aktøren pålegges omvendt bevisbyrde for å bevise at den *ikke* bryter loven.

Når det kommer til andre del av leddsetningen er uklart for Telenor hva som menes med dette. Det antas at myndigheten selv må være ansvarlig for å påse at de krav myndigheten eventuelt pålegger er i henhold til forpliktelsene.

Til § 7-6 Regnskapsmessig skille

Bestemmelsen i § 7-6 er ment å gjennomføre ekomdirektivet artikkel 71. Formålet med bestemmelsen synes å være å sikre at forpliktelsen til ikke-diskriminering etter § 7-5 overholdes. Dette fremkommer også av ekomdirektivet artikkel 71. Likevel fremholdes det i merknadene til bestemmelsen at «*Et positivt resultat i det regnskapsmessige skille kan dermed ikke sees som dokumentasjon på at slik diskriminering ikke har forekommet.*»

Etter Telenors syn er det vel nettopp det som er formålet med bestemmelsen og pålegget av en slik forpliktelse. Dersom et positivt resultat ikke kan anses som dokumentasjon på at forpliktelsen til å ikke diskriminere på pris er oppfylt, er pålegget av forpliktelsen uegnet til å oppnå formålet og bør således ikke pålegges. Videre fremgår det av merknadene at «*Det er derfor viktig at regnskapsmessig skille kan suppleres med andre økonomiske analyser eller metoder for å kontrollere om ikke-diskrimineringsplikten overholdes.*» Her synes departementet å gå langt i å utvide omfanget av forpliktelsen i merknadene, i forhold til det som fremgår av ekomdirektivet. I merknadene verken drøftes det eller gis noen begrunnelse for hvorfor bestemmelsen skal utvides på denne måten, herunder hva grunnlaget er for å ikke harmonisere reglene på dette punkt.

Dette må videre sees i sammenheng med § 7-5 hvor SMP aktøren kan pålegges en plikt til å rapportere på at forpliktelsen til ikke diskriminering er oppfylt. Det må derfor være forutsigbart



hvilke metoder som kan benyttes for å dokumentere dette, og det bør være slik at positivt resultat i regnskapsmessig skille innebærer oppfyllelse av en slik dokumentasjonsplikt.

Til § 7-7 Pris og regnskapsregulering

Forslag til ny § 7-7 medfører en betydelig utvidelse av myndighetenes kompetanse, både i forhold til dagens lovgiving og ekomdirektivet. Slik utvidelse finner sted dels gjennom ny lovtekst og dels gjennom ytterligere utvidelse i de meget omfattende merknadene. Det stilles også spørsmålsteget ved at lovgiver i merknadene benytter eksempler fra Nkoms praksis som bevis for at myndigheten har vid kompetanse.

Merknaden synes å gi myndigheten svært vid kompetanse til å skjønnsmessig velge egnet prisregulering. Innledningsvis i merknadene viser departementet til blant annet ekomdirektivet artikkel 74(2) som tilsier at for å avgjøre om forpliktelser med hensyn til priskontroll vil være hensiktsmessig, *skal* de nasjonale reguleringsmyndighetene ta hensyn til behovet for å fremme konkurransen og de langsiktige interessene til sluttbrukerne knyttet til utbyggingen og ibruktakingen av neste generasjons nett, særlig av nett med svært høy kapasitet. Det *skal* også særlig tas hensyn til den investeringen som foretaket har gjort. Imidlertid ser det ikke ut til at dette tas videre hensyn til i den påfølgende redegjørelsen i merknadene, som synes å gå langt i å innfortolke en mer skjønnsmessig adgang til å prisregulere. Det understrekes her at det er tale om en skal regel i ekomdirektivet, slik at hensynene i artikkel 74(2) må få større plass i redegjørelsen i merknadene.

I merknadene skriver departementet «*Det er gjort enkelte endringer i bestemmelsen sammenlignet med gjeldende § 4-9 for å oppdatere bestemmelsen i tråd med dagens praksis*». Imidlertid synes det ikke å være gjennomført noen utredning av hvorvidt disse endringene er hensiktsmessige, proporsjonale og/eller egnet til å oppnå ønsket virkning.

Telenor ønsker å påpeke at flere av endringene som foreslås innført og som omtales som «dagens praksis» omhandler rettslige spørsmål som er påpekt og bestridt av Telenor som uhjemlet utvidelse av ordlyden i gjeldende ekomlov. Telenor stiller spørsmålsteget ved at departementet nå omtaler endringene som «dagens praksis» og inntar slik utvidet myndighet i lovforslaget, uten at det gjennomføres en forsvarlig utredning av disse utvidelsene, også opp mot direktivbestemmelsene.

I forslag til ny lov står det at myndighetene kan pålegge SMP tilbyderen «*bruk av bestemte metoder for prisregulering, sette krav til prisstruktur for produkter som er underlagt tilgangsplikt (...)* Myndigheten kan også kreve at tilbyder skal rette prisene og hvordan slik retting skal skje». I høringsnotatet er dette kort omtalt: «*For det første foreslås det presisert at adgangen til å pålegge prisforpliktelser også omfatter prisstruktur. For det annet foreslås det at det presiseres at myndigheten kan kreve at tilbyder retter prisene, og på hvilken måte slik retting skal skje.*» Dette er en betydelig utvidelse sett opp mot tidligere regulering og sett opp mot det som fremgår av ekomdirektivet.

Det er klart at myndighetene kan pålegge prisregulering, og gjennom det pålegge SMP tilbyderen å prise i henhold til reguleringen. Telenor stiller imidlertid spørsmålsteget ved at myndigheten skal ha adgang til å detaljregulere *hvordan* SMP tilbyderen skal innrette prisene i henhold til reguleringen. De endringene som nå foreslås gir myndighetene kompetanse til å bestemme *hvilken* prisstruktur SMP tilbyderen skal benytte og *hvordan* eventuell retting skal skje.

I merknadene har departementet skrevet «*Myndigheten kan etter forslag til annet ledd også stille krav til prisstruktur for de regulerte grossistproduktene. Dette er i tråd med gjeldende praksis. Prisforpliktelser ble tidligere ofte kun knyttet til prisnivå. Erfaring viser imidlertid at krav til prisnivå*



alene ikke nødvendigvis vil være tilstrekkelig til å avhjelpe konkurranseproblemer knyttet til pris. Det kan derfor være nødvendig å stille krav som begrenser muligheten for tilbyder med sterk markedsstilling til å fastsette prisstrukturer som kan ha konkurransebegrensende effekt.» Telenor stiller seg meget kritisk til at myndigheten skal drive prisregulering på dette nivået, og regulere og detaljstyre prisstrukturen SMP tilbyderen kan tilby. Det stilles også spørsmålstegn ved myndighetenes forutsetninger for å detaljregulere en SMP-tilbyders prisstruktur og de enkelte priselementer som inngår. Det er utfordrende å regulere prisstruktur og -elementer, da dette følgelig må ses i sammenheng med helheten, overordnet økonomiske hensyn og eventuelle ikke-tilsiktede virkninger som følger av endringer i enkelte elementer eller endringer i strukturen. Det bemerkes at Nkom har forsøkt å regulere prisstruktur tidligere, med varierende hell. Dette særlig fordi de strukturer som har blitt pålagt har hatt utilsiktede bivirkninger som slår negativt ut. Dette har derfor også vært gjenstand for klagesaker, som fortsatt ikke er ferdigbehandlet i departementet.

Videre er Telenor kritisk til at myndighetene skal regulere *hvordan* retting skal skje. I merknadene viser departementet til forslag om å innvilge kompetanse til å bestemme hvordan retting skal skje, og skriver *«Eksempler på måter myndigheten kan kreve retting på, er pålegg om å redusere grossistpriser i en portefølje, pålegg om å redusere grossistpriser på enkeltprodukter og pålegg om å redusere bestemte priselementer.»* Telenor stiller spørsmålstegn ved hvorvidt det er forholdsmessig at myndighetene skal ha kompetanse til å bestemme grossistprisen på spesifikke produkter eller prisen på bestemte elementer. Dette vil i realiteten bety at myndighetene kan fastsette de konkrete grossistprisene. En slik adgang som foreslått, vil dermed innebære at den pålagte prisreguleringen utvides til å ha et annet innhold gjennom pålegget om retting. Eksempelvis dersom den pålagte prisreguleringen er et forbud mot marginskvis vil myndighetene i et etterfølgende rettepålegg kunne pålegge SMP tilbyderen å rette spesifikke elementer i grossistprisen. Et slikt pålegg vil være betydelig mer inngripende og ha et annet innhold enn den pålagte prisreguleringen. Det er således merkverdig at myndigheten gjennom retting skal kunne regulerer i mer detalj enn den opprinnelige reguleringen som det skal rettes i henhold til. Telenor stiller spørsmålstegn ved om det å pålegge prisregulering på et slikt nivå er forsvarlig og forholdsmessig. I alle tilfeller må dette utredes grundig før slik utvidelse vedtas.

Til § 7-10 Tilbyder som kun er aktiv i grossistmarkedet

Særbestemmelsene for aktuelle SMP-forpliktelser for selskap som kun har grossistvirksomhet etter §7-10 gjennomfører ekomdirektivet artikkel 80, men bør kvalifiseres ytterligere. Det bør særlig tydeliggjøres at kravet til uavhengighet fra all virksomhet på sluttbrukermarkedet skal vurderes strengt og løpende, ikke bare at myndigheten skal ta stilling til om tilbyderen oppfylder vilkårene. Telenor vil minne om at konkurranseproblemet relatert til monopolprising, der den faktiske markeds situasjonen etter gjennomført markedsanalyse viser at en aktør besitter den eneste fiberaksessen til adressen, ikke avhenger av egen sluttbrukervirksomhet. Gitt at en aktør etter markedsanalyse er notifisert som en SMP-tilbyder, bør det tydeliggjøres at kravene til tilgang og ikke-diskriminering etter §7-10 bør være de samme for en aktør som kun har grossistvirksomhet som for en vertikalt integrert SMP-tilbyder. Tilsvarende bør prinsippet om fravær av prisregulering relateres til ekomdirektivets målsetning om insentiver for investeringer i høyhastighetsnett og anvendes også for vertikalt integrerte SMP-tilbydere etter §7-7, så lenge kravene til tilgang og ikke-diskriminering er tilstrekkelig oppfylt.

Til § 7-12 Overgang fra eldre infrastruktur



Bestemmelsen i § 7-12 gjennomfører direktivet artikkel 81. I bestemmelsen inntas det imidlertid en tidsfrist for varsling som avviker fra direktivet. Hvorfor man velger å avvike fra direktivet og innføre en varslingstid på 18 måneder for alle situasjoner er verken drøftet eller begrunnet. Telenor forstår at formålet med bestemmelsen er å beskytte investeringer i utstyr på sentralene som er gjort av operatører som er samlokaliserte med SMP aktøren og som benytter aksessnett som skal avvikles. Likeledes kan myndigheten ha behov for å vurdere avviklingens betydning for både pålagt markedsregulering og eventuelle forpliktelser relatert til sluttbrukerrettigheter. Slik Telenor ser det er det imidlertid ikke formålstjenlig å fastsette en fast og ensartet minste tidsgrense for alle situasjoner.

Informasjonsbehovet i forkant av nedleggelse eller endring kan være svært varierende og avhengig av omstendigheter i hvert tilfelle. Telenor mener det er nødvendig å kunne gjøre tilpasninger slik at prosessen med informasjon til operatører, sluttkunder og andre interessenter ved nedlegging av nett tar hensyn til at behovet kan variere fra helt akutte nedleggelser som bør kunne varsles med noen måneder, til behov for mer enn 18 måneder i andre tilfeller. Modellen bør fungerer slik at både operatører og sluttkunden gis rimelig mulighet til å finne nye alternativer. Og for myndigheten til å justere eventuelle pålegg.

Telenor foreslår derfor at bestemmelsen i § 7-12 endres slik at bestemmelsen harmoniseres med ekomodirektivet artikkel 81, og at det fremgår at varsling må skje på «forhånd og i god tid». Dette for å gi fleksibilitet ut ifra omstendighetene i hvert enkelt tilfelle og sikre en mer fremtidsrobust prosess.

Til kapittel 9 Tiltak som kan fremme utbygging av nett med svært høy kapasitet

Saminvesteringer i høyhastighetsnett i henhold til ekomodirektivets artikkel 76 skal muliggjøre lettelser i SMP regulering når vilkårene for dette er oppfylt (jf. §§ 9-1, 9-2 og 9-3). Den sentrale EU målsetningen er å skape bedre insentiver for utbygging av fibernett, men å samtidig opprettholde målsetningen om effektiv konkurranse i markedet ved å sette klare krav til vilkår for når investeringssamarbeid gir grunnlag for slike lettelser. Telenor forstår bestemmelsene i kapittel 9 dithen at lovgiver kun forsøker å implementere muligheten og vilkårene for å gi lettelser i pålagte SMP forpliktelser.

Kapitlet avsluttes med § 9-4 som gjennomfører ekomodirektivets artikkel 78 om frivillig utskillelse av aksessnett og viderefører ekomodloven §3-5. Telenor har ikke vesentlige innvendinger til det materielle i bestemmelsen, men mener at merknadene til fjerde og femte ledd blir for skjønnsbaserte og anbefaler myndigheten å legge merknadene tettere opp til ordlyden i ekomodirektivet. Til slutt bemerkes at plasseringen av denne bestemmelsen i lovens kapittel 9 virker noe underlig.

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

Myndighetene kan etter § 10-3 pålegge tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett, eiere av slike nett, eller andre som har disposisjonsrett, plikt til å imøtekomme rimelig anmodning om å inngå eller endre avtale om «tilgang til kabler og tilhørende fasiliteter i bygning eller til første tilkoblingspunkt hvor dette er plassert utenfor bygning». «Tilhørende fasilitet» er i § 1-5 (13) definert som fysisk infrastruktur og annen innretning eller element i tilknytning til et elektronisk kommunikasjonsnett eller en elektronisk kommunikasjonstjeneste, som muliggjør eller støtter eller kan støtte tilbud av elektronisk kommunikasjonstjeneste via slikt nett eller tjeneste.



Bestemmelsen i § 10-3 andre ledd, jf. siste ledd inneholder også hjemmel for å fastsette vilkår for pris. I merknadene til bestemmelsen fremkommer det at pris for tilgang etter § 10-3 første ledd i utgangspunktet skal være en «rimelig pris som dekker direkte kostnader ved å gi tilgang. Myndighetene kan i tvilstilfeller fastsette fordelingen av kostnadene og om nødvendig den konkrete prisen.» Telenor vil bemerke at dette er en annen og snevrere tilnærming enn det ekomdirektivet artikkel 61 nr. 3 legger opp til, og også en snevrere implementering enn i den svenske gjennomføringen av ekomdirektivet:

“The access conditions imposed may include specific rules on access to such network elements and to associated facilities and associated services, on transparency and non-discrimination and on apportioning the costs of access, which, where appropriate, are adjusted to take into account risk factors.”

Som det fremgår av direktivteksten er kostnadsstandarden bredere enn kun dekning av de direkte kostnadene ved tilgang. Prisen skal også justeres for å ta hensyn til risikofaktorer. Telenor mener det vil være av stor fordel for næringslivet, ved tolkning og praktisering av bestemmelsen, at de prinsipielle vilkårene for beregning av kompensasjon følger rammene i ekomdirektivet. Dette bør presiseres i merknadene.

Forslag til ny ekomlov, inklusiv bestemmelsen i § 10-3 fjerde ledd gir myndighetene kompetanse til å pålegge tilgang på “rimelige og rettferdige vilkår”. Dette er en direkte oversettelse av ekomdirektivets “fair and reasonable”, og innføringen av begrepet “rimelige og rettferdige vilkår” er nytt i norsk ekomlovsammenheng. Hva dette vil bety i praksis er svært uklart, og det er også uklart hvilken betydning “rettferdige vilkår” får ved siden av lovens begreper som ikke-diskriminering og krav til transparens. Nye begreper og rettslige standarder bør i merknadene begrunnes og forklares nærmere slik at det er mer forutsigbart for markedet og aktører hvordan disse skal forstås.

Til § 10-4 Etablering av småcellebasestasjoner

I bestemmelsen i § 10-4 tredje ledd angis det at avslag på tilgang til bygninger, anlegg og andre fysiske innretninger som er egnet til etablering av småcellebasestasjoner skal være basert på objektive, transparente og forholdsmessige kriterier som listet opp i punkt 1-6, samme ledd.

I merknadene til § 10-4 fjerde ledd presiseres det at «Et avslag må begrunnes, dokumenteres og være basert på etterprøvbare kriterier.» Kriteriene i bestemmelsene er svært skjønsmessige og omfattende, og Telenor mener presiseringen i merknadene er viktig og bør løftes inn i og synliggjøres i ordlyden i § 10-4 for å sikre at behandlingen av en tilgangsforespørsel blir mest mulig effektiv. Telenor foreslår derfor å justere ordlyden i § 10-4 tredje og fjerde ledd i tråd med merknadene:

Til tredje ledd:

Avslag på tilgang skal være basert på objektive, transparente, forholdsmessige og etterprøvbare kriterier.

Til fjerde ledd:

Anmodningen skal være skriftlig og skal angi tidsramme for etablering av småcellebasestasjoner eller tilkobling til transportnett i de deler som er relevante for tilgangen. Svar på anmodning skal gis innen to måneder fra mottak av fullstendig anmodning. Avslag på anmodning skal begrunnes og dokumenteres.

Til Kapittel 11



Dagens frekvenspolitikk og frekvensregulering videreføres i stor grad i forslaget. Telenor mener det er positivt for marked og investorer at prinsippene for frekvensregulering ligger fast, det gir forutsigbarhet for aktørene og de betydelige investeringene som gjøres i norsk ekominfrastruktur. Stabile rammebetingelser gir også et godt grunnlag for innovasjon, og for aktører og brukeres mulighet til å ta i bruk ny teknologi så raskt som mulig.

Telenor er imidlertid bekymret for de betydelige utvidelsene av myndighetenes hjemler til å gripe inn i allerede tildelte tillatelser som ligger i lovforslaget. Vidstrakte hjemler for inngrep bidrar til mindre forutsigbarhet og økt risiko for aktører som investerer betydelige summer i nye frekvenstillatelser for å bygge ut økt dekning og kapasitet i mobilnettene i Norge.

Til § 11-3 Tildeling når antall frekvenstillatelser begrenses

Den foreslåtte bestemmelsen i § 11-3 er en videreføring av ekomloven § 6-4 første og annet ledd. Det er imidlertid nytt at det innføres konkrete mål myndighetene skal søke å oppnå når antallet tillatelser er begrenset, og myndighetene tar i bruk en utvelgelsesprosedyre. Dette er også nytt i EU-direktivene at den nasjonale implementeringen skal angi hvilke mål myndighetene må hensynta ved en utvelgelsesprosedyre. Oppstillingen av målene er i EU-direktivet artikkel 55 nr. 2 ment å være uttømmende. Det skaper derfor uklarhet når det i merknadene til § 11-3 legges opp til en mer skjønnsmessig tilpasning i norsk rett:

«Det er for så vidt uttømmende regulert hvilke mål myndigheten kan sette, men dette vil etter sin ordlyd favne vidt og gir kun en ytre ramme. Målsetningen i bestemmelsen må også sees i sammenheng med lovformålet i § 1-1, og må tolkes slik at det ikke oppstår motstrid, for eksempel om forsvarlig sikkerhet.»

Artikkel 55 nr. 2 i EU-direktivet fremstår som en spesialregel og hvor ordvalget ikke tilsier at man skal legge en videre forståelse til grunn slik de norske merknadene legger opp til. Det er i de svenske forarbeidene til ny ekomlov heller ikke lagt en slik utvidet forståelse til grunn. Telenor mener derfor det vil være nyttig om det i merknadene bedre fremkommer hvordan en slik forståelse harmonerer med teksten i EU-direktivet ved at man, slik merknadene legger opp til, i en utvelgelsesprosedyre søker å ivareta mål som forsvarlig sikkerhet.

Telenor savner at det i merknadene kommer tydeligere frem krav til forutgående analyse av konsekvenser og effekter av beslutninger om utvalgsprosedyre og hvilke mål som vektlegges for de enkelte tildelingene, samt offentliggjøring av ikke bare begrunnelsen, men også selve analysen, jf. også forvaltningsrettslige prinsipper.

Til § 11-11 Tiltak for å fremme konkurranse

Bestemmelsen i § 11-11 er ment å være en videreføring av innholdet i ekomloven § 6-5a om frekvenshamstring. Samtidig foreslås det å gi den nye bestemmelsen en bredere utforming for å være i tråd med artikkel 51 og 52 i ekomdirektivet ved at den både gjelder tiltak for å fremme effektiv konkurranse og hindre konkurranseskadelig virkning. Ekomdirektivet artikkel 52 nr. 2 bokstav (b) fastlegger at nasjonale myndigheter kan

“reserving, if appropriate and justified with regard to a specific situation in the national market, a certain part of a radio spectrum band or group of bands for assignment to new entrants;”

I den norske tilpasningen har man valgt å utvide kompetansebestemmelsen slik at det ikke bare kan reserveres spektrum for «nye aktører», slik direktivet legger opp til. I den norske tilpasningen åpnes det i lovteksten for at myndighetene skal kunne reservere spektrum for «en eller flere aktører», og



det er i merknadene utdypet at dette kan være både «nye aktører, mindre aktører og aktører i en etableringsfase eller i andre tilfeller hvor det vil være konkurransefremmende å sikre noen aktører frekvenser». Behovet for å avvike fra direktivteksten i den norske lovteksten og merknadene bør i merknadene utdypes og begrunnes nærmere.

Videre angis det i merknadene at «*Bestemmelsen gir en skjønnsmessig adgang for myndighetene til å vurdere hvilke aktører som det av konkurransehensyn vil være nødvendig å reservere ressurser for.*» Dette mener vi blir å starte i feil ende, og må bygge på en uriktig tolkning av ekomdirektivet. Merknadene må derfor endres slik at det tydelig fremkommer at det basert på en analyse og nøye vurdering av konkurransesituasjonen i markedet kan være aktuelt å reservere spektrum for nyinntredere, hvor konkurransen er det sentrale – og ikke en vurdering av hvilke (bestemte) aktører det av konkurransehensyn er nødvendig å reservere ressurser for, jf. ekomdirektivet artikkel 52 nr. 2 siste avsnitt, jf. recital 133:

National regulatory and other competent authorities shall, taking into account market conditions and available benchmarks, base their decisions on an objective and forward-looking assessment of the market competitive conditions, of whether such measures are necessary to maintain or achieve effective competition, and of the likely effects of such measures on existing and future investments by market participants in particular for network roll-out. In doing so, they shall take into account the approach to market analysis as set out in Article 67(2).

Recital 133:

*Measures taken specifically to promote competition when granting or renewing rights of use for radio spectrum should be decided by national regulatory and other competent authorities, which have the necessary economic, technical and market knowledge. Radio spectrum assignment conditions can influence the competitive situation in electronic communications markets and conditions for entry. Limited access to radio spectrum, in particular when radio spectrum is scarce, can create a barrier to entry or hamper investment, network roll-out, the provision of new services or applications, innovation and competition. New rights of use, including those acquired through transfer or leasing, and the introduction of new flexible criteria for radio spectrum use can also influence existing competition. Where unduly applied, certain conditions used to promote competition, can have other effects; for example, radio spectrum caps and reservations can create artificial scarcity, wholesale access obligations can unduly constrain business models in the absence of market power, and limits on transfers can impede the development of secondary markets. Therefore, a consistent and objective competition test for the imposition of such conditions is necessary and should be applied consistently. **The use of such measures should therefore be based on a thorough and objective assessment, by national regulatory and other competent authorities, of the market and the competitive conditions thereof.** National competent authorities should, however, always ensure the effective and efficient use of radio spectrum and avoid distortion of competition through anti-competitive hoarding.*

Nødvendighetsbegrepet tilsier at terskelen for å reservere ressurser for enkelte aktører bør være høy.

Det er også på frekvensområdet tilført innslag av markedsregulering og tilgangsplikt, og da generelt som tiltak for å fremme konkurranse, men også spesielt som virkemiddel for myndighetene i forbindelse med en utfasing av reguleringen i markedet for tilgang til og originering i offentlige mobilkommunikasjonsnett (såkalt marked 15). Telenor ser det som bekymringsfullt at myndighetene med dette synes å ville vurdere innføring av lignende forpliktelser som i marked 15 som nye permanente vilkår i allerede tildelte frekvenstillatelser. Dette innebærer i så fall en omgjøring av



enkeltvedtak til ugunst for den som har ervervet en rettighet. Vi kan ikke se at en slik kompetanse finnes i ekomdirektivet, og finner det oppsiktsvekkende at myndighetene legger til grunn som en mulighet å videreføre tilgangsplikten i marked 15 gjennom å endre vilkår i allerede tildelte tillatelser, og derigjennom bidra til stor usikkerhet og redusert forutberegnelighet for innehavere av frekvenstillatelser.

Dersom markedsanalysen ikke kan forsvare å opprettholde regulering i marked 15, vil det neppe være grunnlag for å pålegge særskilte forpliktelser i frekvenstillatelser da slike plikter skal være basert på rammeverket for markedsanalyse.

Omgjøring av vedtak til ugunst for en privat part må under enhver omstendighet følge reglene i forvaltningsloven.

Til § 11-12 Tilbakekall og endring av frekvenstillatelse

Den foreslåtte bestemmelsen i § 11-12 første ledd nummer 4 åpner for at myndighetene kan kalle tilbake en frekvenstillatelse for å fremme bærekraftig konkurranse. Denne delen av myndighetenes tilbakekallsrett er ikke gjort nærmere rede for i merknadene. En så vidt favnende rett til å tilbakekalle tildelte frekvenstillatelser bidrar til en betydelig usikkerhet om verdien av frekvenstillatelsene. En slik hjemmelsutvidelse har heller ingen tydelig forankring i ekomdirektivet artikkel 19. Telenor mener denne utvidelsen av myndighetenes tilbakekallsrett ikke kan innføres uten grundig utredning av konsekvenser og behov for en slik meget inngripende kompetanse.

Til § 11-14 Særskilt tillatelse for øvingsformål

Paragrafen omhandler Forsvaret, Etterretningstjenesten og politiets mulighet til å få tillatelse til å bruke frekvenser tildelt andre til øvingsformål.

Mobiloperatørens mulighet til å oppdage temporær bruk frekvenser som forstyrrer nettet er svært begrenset selv om forstyrrelsene skulle være omfattende i et begrenset geografisk område. En kunde som opplever kommunikasjonsavbrudd vil sjeldent ringe kundeservice før problemet oppleves som permanent, og systemer for oppfølging av kvalitet er ikke egnet til å avsløre denne type temporære forstyrrelser.

Bestemmelsen inkluderer at frekvensbruken skal skje på en måte som i minst mulig grad griper inn i rettigheter som følger av allerede tildelte frekvenser. Telenor mener at dagens lovgivning og praksis ikke tilrettelegger for slik minimering av forstyrrelsene. I forbindelse med at Redningshelikoptrene så langt ikke har hatt tillatelse til å bruke mobiloperatørens frekvenser til sitt søkesystem har det vært samtaler mellom partene og det har blitt utformet en kontrakt om bruk av frekvensene til trening. Disse samtalene har vært nyttige for begge parter og det har blant annet blitt avdekket at det kan settes parametere i søkesystemet som gjør det langt mindre sannsynlig at mobilnettene blir forstyrret samtidig som dette ikke går ut over systemets nøyaktighet eller gir bruksbegrensninger. Det kan også tillegges at de som bruker slike systemer kan ha stor nytte av å lære hvordan mobilsystemene virker for å kunne utnytte systemene sine best mulig. Telenor mener derfor at det i loven må fremgå at aktører etter avklaringer med tilbydere skal sikre at det innføres rutiner eller andre forholdsregler som minimerer sannsynligheten for skadelig interferens mot det berørte systemet.

Uten å i denne sammenhengen kunne gå inn på detaljene om tillatelsene som tildeles til øvingsformål, er Telenors oppfatning at det en stor andel av tillatelsene som innvilges ikke gjennomføres i praksis. Dette innebærer at varslene mister sin verdi, da vi ikke vet hvor og når det faktisk trenes. Det bør derfor etter Telenors syn være et krav om at varslet trening faktisk



gjennomføres, slik at varslene som sendes mobiloperatørene er reelle. Uforutsette hendelser kan oppstå, men det bør settes et krav til aktørene som ber om tillatelse at søknadene har en realitet og at en gitt andel av de varslede treningene faktisk gjennomføres.

Til § 12-5 Informasjon til nummeropplysningstjenester

Telenor er positiv til de foreslåtte endringene i lov og forskrift for utlevering og lovlig bruk av informasjon til nummeropplysningstjenester. Telenor mener likevel at det er behov for ytterligere tydeliggjøring av de rettslige rammene for utleveringsplikten og avgrensningen av begrepene «nummeropplysningsvirksomhet» og «nummeropplysningstjenester», slik at dagens regler utformet for en lukket og analog telekomverden tilpasses den åpne internett-verden.

Telenor vil på denne bakgrunn foreslå følgende endringer:

I § 12-5 første ledd er utleveringsplikten forslått avgrenset til å gjelde «nummeropplysningsvirksomhet som tilbyr nummeropplysningstjenester for å legge til rette for formidling av elektroniske kommunikasjon». Begrepet «Elektronisk kommunikasjon» (jvf. § 1-5 Definisjoner, første ledd) vil i denne sammenheng favne for vidt og også omfatte alle nummer uavhengige former for elektronisk kommunikasjon. Telenor vil derfor foreslå at begrepet "nummerbasert person-til-person-kommunikasjonstjeneste» (jvf. § 1-5, 6. ledd) benyttes. I tillegg bør det også allerede i første ledd klargjøres at utleveringsplikten kun gjelder offentlig tilgjengelig nummeropplysningsvirksomhet (dette viktige poenget fremkommer nå først i andre ledd og kun i tilknytning til kravet om at utlevering skal skje til kostnadsorientert pris).

Vårt forslag om å avgrense lovlig bruk til «nummerbasert person-til-person-kommunikasjonstjeneste» vil også gi et mer konkret innhold til bestemmelsens omtale av «videre bruk» og «verdiøkende virksomhet i egen eller andres salgs- og markedsføringsøyemed av informasjon til nummeropplysningstjenester». I den grad mottaker av utlevert nummeropplysningsinformasjon ønsker å behandle de mottatte opplysningene til andre formål enn offentlig tilgjengelig nummeropplysningsvirksomhet for formidling av nummerbaserte person-til-person-kommunikasjonstjenester, må slik behandling ha et særskilt rettslig grunnlag, så som gyldig brukersamtykke. I slike tilfeller kan tilbyder ta en annen pris for slik utlevering.

Telenor vil også understreke behovet for å klargjøre merknadene ift. hva som kan innregnes i en kostnadsbasert pris for utlevering. Tilbyderne kan per i dag ikke kreve dekket kostnader ved tilrettelegging, bare kostnadene ved selve overføringen. Tilsynsmyndighetene har uttrykt en klar forventning om at tilbyderne fremover tar et betydelig større ansvar for å aktivt kontrollere og følge opp at mottakere av nummeropplysningsinformasjon ikke anvender utlevert informasjon til andre formål enn lovlig nummeropplysningsvirksomhet. De norske tilbyderne har sagt seg villig til dette og blant annet oppdatert avtaler, kontrollrutiner samt satt av ressurser, noe som innebærer en ikke ubetydelig økning i tilbydernes kostnader. Det bør klargjøres i merknaden at slike kostnader inngår i den kostnadsorienterte prisen.

Se for øvrig Telenors kommentarer til forslag i ekomforskriften § 7-3 Nummeropplysningsinformasjon.

Til § 15-2 Opplysningsplikt

I § 15-2 videreføres opplysningsplikten med visse endringer. Bestemmelsen hjemler at myndighetene kan innhente «opplysninger». Imidlertid har departementet i merknadene skrevet «*praktiseringen av gjeldende bestemmelse har vist at det også er grunn til å presisere at opplysninger til statistikkformål, rapporter eller undersøkelser kan innhentes. Myndigheten kan i medhold av*



bestemmelsen også kreve utlevering av dokumenter forutsatt av vilkårene for opplysningsplikt er oppfylt.»

Dette må anses å være en utvidelse av myndighetenes kompetanse og en utvidelse av lovhjemmelens ordlyd. Dette har også blitt satt på spissen i praksis, og det kan synes som at departementet nå forsøker å gjemme vekk en utvidende tolkning i merknadene, istedenfor å utrede hvorvidt myndighetene skal ha hjemmel til å kreve eksisterende dokumenter utlevert. Det å kreve eksisterende dokumenter for gjennomgang/gransking av en myndighet er betydelig mer inngripende enn en plikt til å utlevere opplysninger, og bærer også mer preg av å være et etterforskningskritt. Eksisterende dokumenter vil normalt i tillegg inneholde mye overskuddsinformasjon som ikke er omfattet av et pålegg om å gi opplysninger. Dersom myndighetene skal tilegne seg slik utvidet kompetanse i forhold til gjeldende rett må det i det minste utredes på en forsvarlig måte og fremkomme uttrykkelig av lovhjemmelen. Det vises her til konkurranseloven § 24 der første ledd som hjemler myndighetenes adgang til å innhente opplysninger avgrenser mot eksisterende dokumenter. En adgang til å innhente eksisterende dokumenter er eksplisitt inntatt i annet ledd.

Til § 15-3 Medvirkning til tilsyn

§ 15-3 omhandler medvirkning til tilsyn. I merknadene skrives at «*Tilsynsmyndigheten kan stille krav til hvem som skal delta under tilsynet.*» Telenor kan ikke se at et krav om *hvem* som skal delta fremgår av ordlyden.

Til § 16-5 Brukerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon

Forslagets første ledd viser feilaktig til loven § 4-16. Det antas at korrekt henvisning er til § 4-15, som gjelder fellesfakturerte tjenester. Dette stemmer også med at forslag til forskrift § 11-1,1. ledd, som noe uforståelig er så å si overlappende med ny lovtekst, viser til forskriften § 2-7, som nettopp gjelder fellesfakturerte tjenester.

Til § 16-6 Klage på enkeltvedtak

Telenor er i utgangspunktet positiv til forslaget om å opprettelse av en klagenemnd for å behandle klager på Nkoms vedtak. Det oppfordres til at det fastsettes frister for saksbehandling mm. slik at vi får en realitetsbehandling av klager innenfor fornuftige tidsrammer. Som det fremgår av høringsnotatet, er klagesaker på ekomområdet ofte omfattende og komplekse. Det er derfor avgjørende at nemnda gis tilstrekkelige ressurser og besettes med personer med særlig ekomrettslig og -økonomisk kompetanse, slik at det blir en realitetsbehandling av klagen. Dette vil også være avgjørende for nemndas legitimitet. Det bemerkes at ekområdet er et lite fagmiljø i et lite land, det kan derfor bli utfordrende å finne medlemmer som har den nødvendige faglig tyngden, uten å være tilknyttet en av hovedaktørene i bransjen og derfor være inhabil i mange saker. Det bør således legges tid og ressurser i dette. Det vises også til pågående diskusjoner knyttet til konkurranseklagenemnda, som muligens kan tas med i vurderingene her.

Til § 16-7 Ugyldighet

I merknadene skriver departementet at forslaget til § 16-7 om ugyldighet viderefører gjeldende bestemmelse i ekomloven § 10-11. Imidlertid skriver departementet videre at bestemmelsens åpner for at *myndighetene kan avgjøre ugyldighet*. En slik adgang fremgår ikke av ordlyden i den nye eller eksisterende loven. En slik adgang fremgår heller ikke av høringen eller direktivet.



Det grunnleggende utgangspunkt i forvaltningsretten er at privatrettslige forhold faller utenfor det forvaltningsmyndighetene skal ta stilling til. Telenor kjenner heller ikke til andre rettsområder der et forvaltningsorgan har kompetanse til å vedta ugyldighet i privatrettslige avtaler mellom private parter. En slik kompetanse ligger vanligvis hos domstolen. Som et eksempel innehar også konkurranseloven en bestemmelse om ugyldighet i § 10, annet ledd. Bestemmelsen gir ikke konkurransemyndighetene adgang til å finne privatrettslige avtaler ugyldige, men gir private parter adgang til å angripe avtaler i som er i strid med loven. Dette understrekes også bla. i Norsk Lovkommentar til bestemmelsen, ved Kolstad: «*Bestemmelsen i § 10 annet ledd legger til rette for at private parter kan håndheve konkurransereglene ved å statuere ugyldighet for avtaler i strid med § 10*». Telenor har ved en tidligere anledning påpekt dette for myndighetene, og reagerer på at myndighetene nå forsøker å tilegne seg en slik kompetanse gjennom merknadene til en bestemmelse.

Dersom lovgiver har som intensjon å vike fra sedvanlige kompetansedeling mellom forvaltningsorgan og domstol må dette i det minste utredes på en forsvarlig måte og deretter fremgå uttrykkelig av lovhjemmelen, ikke gjemmes bort i merknadene. I tillegg vil det være helt nødvendig at det oppstilles klare grenser for forvaltningens kompetanse i slike tilfeller.

Til § 18-3 Overgangsbestemmelse

I overgangsbestemmelsen § 18-3 står det «*Klager som er under behandling hos klageinstansen når loven trer i kraft skal behandles etter denne loven.*» Det vil i så fall bety at loven vil få tilbakevirkende kraft, noe som kan bli problematisk i forhold til Grunnloven § 97. Telenor er av den oppfatning at en slik bestemmelse svekker aktørens forutberegnelighet og dermed rettssikkerhet, ved at man på klagetidspunktet faktisk ikke vet hvilket regelsett klagen vil behandles etter. Dette kommer særlig klart frem når man ser hen til at enkelte klager gjerne tar flere år å få behandlet.

Det kan i alle tilfeller ikke være lovgivers intensjon at klageinstansen kan se an de foreslåtte lovendringene, og basert på dette tilpasse tidsskjema for eksisterende klagesaker. Det er også relevant å nevne at det på nåværende tidspunkt ligger en rekke klagesaker inne til behandling hos departementet, også saker som strekker seg flere år tilbake i tid.

Telenors kommentarer til forslag til ny ekomforskrift

Til § 1-7 Entydig identifisering av fysiske personer og § 1-8 Entydig identifisering når sluttbruker er et foretak mv.

Telenor ga [utfyllende innspill 3. desember 2019 til departementet i anledning høring om samme tema](#). Forslaget om entydig identifisering er i hovedsak tilsvarende det som ble sendt ut i 2019. Departementet synes ikke å ha hensyntatt noen av våre innspill. Vi noterer oss også at heller ikke den av Datatilsynet etterspurte og nødvendige konsekvensvurdering for personvernet synes å være gjennomført – i alle fall omtales ikke resultatet av en slik konsekvensvurdering i merknadene til det vidtgående forslaget om bruk av entydige identifikasjonsvirkemidler. Dette til tross for at hovedbegrunnelsen for prosessen i 2019 var, slik Telenor ser det, en oppkonstruert situasjon med såkalt «mobilkapring».

Den foreslåtte reguleringen fremstår derfor fremdeles både for rigid og for inngripende sett opp imot den reelle misbruksrisikoen som forslaget er ment å adressere. Telenor anmoder derfor igjen departementet om å sikre en større grad av fleksibilitet og forholdsmessighet med hensyn til hvilke



ordninger som kan tas i bruk av tilbyderne for å sikre entydig identifikasjon samtidig som målsettingen med regelendringene ivaretas.

Departementets merknad (s. 4) viser til høringen av 3.9.2019 for redegjørelse av hensynene bak skjerpet entydig identifisering. Dette underbygger at departementet velger å se bort fra det faktum at bekymringen som trigget forslaget i 2019 var tuftet på falske omstendigheter. Dette ble grundig redegjort for i våre 2019-innspill.

Behovet for en så streng regulering som foreslås her er fremdeles ikke til stede. Telenor anmoder derfor nok en gang og på det sterkeste om at departementet justerer sitt forslag. Å ilegge tilsvarende plikter som følger av hvitvaskingsreguleringen er unødvendig og dermed også uforholdsmessig. Som vår redegjørelse under vil vise vil forslaget også kunne ha direkte og til dels store, negative konsekvenser.

Bestemmelsen bør uansett avgrenses mot fasttelefoni, både PSTN og bredbåndstelefoner («nummerbasert person-til-person kommunikasjonstjeneste») på grunn av fasttefontjenestens geografiske, faste tilknytning samt at det heller ikke er tilknyttet SIM-kort til tjenesten. Dermed brukes ikke fasttelefonnummer som personidentifikator, herunder til tofaktor-identifisering på samme måte som mobilnummer. Risiko for misbruk eller annen irregulær aktivitet knyttet til fasttelefonabonnementet er lav.

Nærmere om konsekvensene av departementets forslag

Telenors tjenester anses som samfunnskritiske, og det er viktig at kundene kan foreta bestillinger og endringer på en enkel måte som sikrer tilgang til tjenestene uten å bli begrenset av manglende mulighet til å identifisere seg med digitale løsninger eller manglende mulighet til å møte fysisk i butikk på grunn av lang reisevei, helseutfordringer mm.

Om forslaget fastholdes vil en stor gruppe mennesker bli utestengt fra å foreta bestillinger av nye avtaler, endringer i eksisterende avtale og opphør av avtale på telefonabonnement på en enkel måte, nemlig per telefon til kundeservice.

Kravet om digital identifisering ved henvendelse til kundeservice per telefon vil også medføre en dårlig brukeropplevelse fra innringers side. Mange kunder har utfordringer med telefon og avslutter anropet når de skal identifisere seg på samme enhet, hvilket fører til at de må kontakte kundeservice på nytt. Det vil også være forvirrende at man kan utføre noen bestillinger, endringer og oppsigelser uten digital identifisering, og for samme henvendelse på annen tjeneste (for eksempel bredbåndstjeneste) så vil det ikke være krav til digital identifisering.

Det vises videre til undersøkelse gjort i regi av departementet hvor det fremkommer at om lag 600 000 nordmenn er ikke-digitale. Se <https://www.kompetansenorge.no/nyheter/600-000-nordmenn-er-ikke-digitale/>. Av disse sier 59 % at de ikke bruker digital ID. De aller fleste av disse personene er kunder av en ekomtilbyder. Disse personene vil, om forslaget fastholdes, måtte henvises til en butikk.

I tillegg til den ikke-digitale gruppen er det mange personer som har gitt fullmakt til andre for å administrere sitt kundeforhold. Disse vil bli utestengt fra å få hjelp hos kundeservice per telefon. Dette vil være svært utfordrende for sårbare grupper som er avhengige av bistand fra andre. Telenor anmoder om at myndighetene ikke etablerer regler som de facto vanskeliggjør deres deltakelse på like fot i samfunnet ved at det etableres høy terskel for å få relevant hjelp til administrasjon av avtaler mm.



Telenors rutiner for kundeservice per telefon er redegjort for i vårt brev av 3.12.2019. Det er likevel ønskelig å fremheve disse her.

«Før en kundebehandler foretar eventuelle endringer, skal innringer ID-sjekkes og verifiseres gjennom tre hovedspørsmål knyttet til navn, folkeregistrert adresse og fødselsdato. Rutinen for ID-sjekk inkluderer og beskriver prosedyrer ved tvilstilfeller eller ved mistanke om svindel. Det foretas også interne kontrollrutiner for å sikre at instruksene etterleves. Ovennevnte beskrivelse av rutine gjelder både for nybestilling (nytt nummer) portering av nummer, eierskifte (må ID-sjekke ny og gammel eier) og aktivering av SIM-kort. Eierskifte samt innportering på mobil gjøres ved hjelp av SMS-samtykke hvor både gammel og ny eier må akseptere overdragelse. Fremfor å innhente eID ser Telenor det som mer rasjonelt å innføre ytterligere kvalitetskontroller ved for eksempel å øke vår bruk av skjerm- og lydopptak («transaction monitoring»), implementere løsninger hvoretter det sendes SMS-melding for identitetsverifikasjon ved portering inn til Telenor samt innskjerpe interne rutiner slik at aktiviteter dedikeres særskilte fagmiljø.»

Telenor gjør kontinuerlige vurderinger ut fra hvilke svindelmetoder som er i omløp, og justerer rutiner etter behov i forhold til blant annet definerte trusler mm.

Som eksempel på at Telenor kontinuerlig har fokus på å forbedre våre rutiner for å høyne sikkerheten for våre kunder, nevnes kort at Telenor blant annet har implementert tiltak som BankID-verifisering for nye kunder i digitale kanaler.

Telenor bemerker at myndighetene (og kundene) kan ha tillitt til at tilbydere - også i fremtiden – fortsatt vil benytte robuste løsninger som sikrer entydig identifikasjon. At eksisterende rutiner og løsninger uhyre sjeldent svikter underbygger dette.

Telenor minner avslutningsvis her om det helt selvsagte; nemlig at tilbydere er avtalerettslig forpliktet til å påse at man har med rette vedkommende å gjøre og at det skal følge misligholds-/sanksjonsbeføyelser etter egne avtaler (samt sanksjoner etter blant annet personvernreguleringen) om data kommer på avveie eller brukes i strid med gjeldende lovgivning.

Telenors forslag til konkret løsning

Det er fornuftig at tilbydere, gjerne i samarbeid med Nkom, gis anledning til å bestemme på hvilket nivå og i hvilke situasjoner entydig identifisering skal foretas. Telenor anser at det vil være tilstrekkelig og forholdsmessig å videreføre gjeldende plikt for tilbyder til å sørge for entydig identifikasjon, men overlate til tilbydere selv, eventuelt sammen med Nkom, å bestemme hvordan plikten skal etterleves. Dette vil medføre robuste løsninger som er fleksible ved at disse er tilpasset det til enhver tid gjeldende trusselbilde for svindel og forsøk på ID-tyveri samtidig som reguleringen vil ivareta balansen mellom god kundepleie og sikkerhet.

Telenor viser også til personopplysningsloven § 12. Det følger av bestemmelsen at det er kun når det er saklig behov for sikker identifisering og metoden er nødvendig for slik identifisering at fullt fødselsnummer og tilsvarende entydige identifikasjonsmidler, så som BankID eller pass, kan benyttes. Det fremstår da klart at det kun er endringer av et visst omfang og med større konsekvenser som lovlig kan utløse krav om identifikasjon ved bruk av entydige identifikasjonsmidler. Som eksempel vises til at fjerning av hemmelig nummer på et abonnement åpenbart har større konsekvens enn kjøp av ytterligere data/surfepakke og at i sistnevnte tilfelle vil bruk av slike midler fort være i strid med § 12.



Å stille krav om bruk av entydige identifikasjonsmidler i tilknytning til alle former for inngåelse, endring og avslutning av en avtale mellom tilbyder og kunde er åpenbart uforholdsmessig og vil kunne medføre en risiko for at eksempelvis såkalte fullmaktssvindler øker. Telenor mener at våre granulerte metoder, hvor identifiseringen er tilpasset risikonivå og behov, er presise og robuste for både å sikre entydig identifisering, er i tråd med gjeldende § 12 samt også ivaretar god kundepleie.

Telenor anmoder uansett at reguleringen innrettes slik at ikke enhver endring krever entydig identifikasjon, men kun endringer som har tilstrekkelig risiko for misbruk. Som eksempel når kunden bestiller tvilling-SIM.

Fastholdes forslaget slik det foreligger krever dette vesentlige tekniske omlegginger og behov for god tid til implementering.

Vi viser for øvrig til Telenors høringsinnspill av 3. desember 2019, referert over.

Til § 2-5 Spesifisert faktura

Det følger av forslaget at bruker skal samtykke til at spesifisert faktura gis fra tilbyder til sluttbruker når faktisk bruker er en annen enn sluttbruker. Telenor kan ikke se hvordan kravet om å innhente et samtykke fra en for Telenor ukjent faktisk bruker er gjennomførbart. Det er kun sluttbruker som vet hvem som er faktisk bruker.

Praktisk gjennomføring av kravet medfører også en uforholdsmessig byrde av blant annet forvaltningsmessig karakter ved administrasjon av hvert samtykke. Telenor er videre uenig i departementets merknader til forslaget. Telenor mener at et samtykkekrav her faktisk kan virke mot sin hensikt fordi det vil kunne ha negative konsekvenser for både kommunikasjons- og personvernet til for eksempel ansatte i foretak hvor foretaket eier og betaler for tjenestene for sine ansatte.

Relasjon mellom en sluttbruker og bruker kan eksempelvis være et arbeidsgiverforhold der arbeidsgivers styringsrett vil gjøre frivillig samtykke umulig. Et annet eksempel er et familieforhold hvor bruker er avhengig av velvilje fra sluttbruker for å kunne ha et abonnement. Det minnes her om at et samtykke i henhold til personvernlovgivningen skal være spesifikt, utvetydig, informert og avgitt frivillig. I disse relasjonene vil kravet om frivillighet fort kunne komme under press og Telenor anser at det her er risiko for at et samtykkekrav vil komme i konflikt med personvernreguleringen. Også av denne grunn bør krav om å innhente samtykke fjernes.

Gitt at myndigheten allikevel fastholder forslaget, bemerkes at forslaget om at det ikke er behov for samtykke fra faktisk bruker under 15 år eller person over 18 år under vergemål, forutsetter at sluttbruker har fullmakt til å gi samtykke på brukerens vegne. Det er imidlertid ingen forutsetning, sett fra tilbyders side, at det er en relasjon mellom bruker og sluttbruker som innebærer at sluttbruker kan gi samtykke på vegne av bruker. Person over 18 år under vergemål må, etter Telenors mening, begrenses til personer over 18 år, som ikke har rettslig handleevne i behold. Om myndigheten allikevel fastholder forslaget om samtykke bør dette presiseres i bestemmelsen.

Som nevnt innledningsvis vil et krav om at tilbyder skal innhente og administrere et samtykke for utsendelse av spesifisert faktura innebære at det må etableres omfattende system for innhenting, tilbaketrekking, sletting og annen administrasjon av samtykkene. Alle fakturautsendelser som inneholder spesifisert faktura, må sjekkes mot samtykkeregisteret før hver utsendelse for å sikre at det ikke har skjedd endringer som kan medføre at spesifisert faktura skal utgå for ett eller flere abonnement.



Av endringer som må hensyntas nevnes kort her tilbakekall av samtykke fra bruker, endring av sluttbruker, endring av bruker, bruker fyller 15 år, bruker kommer under vergemål eller bruker trer ut av vergemål.

Særlig om spesifisert faktura til bedriftskunder

Telenors praksis når det gjelder tilbud om spesifisering av faktura overfor bedriftskundene, er allerede i dag en krevende balansegang mellom å etterleve både ekom- og personopplysningsloven og å imøtekomme kundenes ønske om god faktura- og kostnadskontroll.

Bedriftskundene tilbys gratis fakturaspesifisering som fast vedlegg til fakturaen, men spesifiseringsnivået i fakturavedlegget er aggregert per periode og per anropskategori. Bedriftskundene tilbys altså ikke innsyn i sine ansattes detaljerte bruk av kommunikasjons-tjenestene. En registrert personlig bruker av et abonnement kan imidlertid be om, og få, detaljert innsyn i eget forbruk ved å identifisere seg eller ved å benytte seg av forbruks- og anropslogger i personlige apper på mobilen.

Utlevering basert på den ansattes samtykke praktiseres ikke, da Telenor ikke har mulighet til å kontrollere ektheten av samtykket. Som nevnt over vil også slike samtykker være ugyldige når maktforholdet mellom parter anses skjevt.

Telenor opplever at dagens løsninger fungerer godt og møter forståelse hos så vel bedriftskundene våre som deres brukere/ansatte.

Forslaget anmodes justert ved at krav til tilbyder om å innhente samtykke fra faktisk bruker før angitt fakturainformasjon gis til sluttbruker fjernes.

Bestemmelsen bør for klarhets skyld presisere at dette er forhold som må avklares mellom sluttbruker og faktisk bruker.

Det frarådes å innføre regler som tenderer mot å være umulig for pliktsubjektet å etterleve.

Det vises for øvrig til direktivet artikkel 115 samt vedlegg IV, del A. Det anmodes om at departementet benytter muligheten som finnes i unntaket til å justere i tråd med ovennevnte.

Til § 2-8 Plikt til tilbyderportabilitet

Telenor anmoder om at forslaget inntatt i første ledd, 2. og 3. setning fjernes i sin helhet:

«Sluttbruker som sier opp en avtale beholder retten til å portere nummeret tilknyttet denne avtalen til en annen tilbyder, i minst en måned etter oppsigelsen. Dette gjelder ikke hvis sluttbruker sier fra seg denne rettigheten.»

Dagens rutiner for porteringer er basert på at porteringer av nummer kun kan foretas på aktive abonnement. Det vises her blant annet til «Administrative rutiner 2.3.1. – Presiseringer», der det står at nummerportabilitet «[...] benyttes for nummer som er knyttet til en aktiv sluttkundeavtale.» (Se [AdmrutNPv2 Presiseringer-20130204 \(nrdb.no\)](#), kap 2.3.1.).

Formuleringen i forskriften utfordrer også flere andre forhold i dagens rutiner og kan også være i konflikt med flere bransjeregler samt gjeldende rett, se ekomlovens § 4 -17:

«Sluttbruker som har bruksrett til nummer fra nasjonal nummerplan har på anmodning rett til å beholde sitt eller sine numre ved bytte av tilbyder av elektronisk kommunikasjonstjeneste.»



Denne anmodningen fra sluttbruker skjer i dag til mottagende tilbyder ved portering, ikke avgivende, som blir tilfellet over.

Videre, begrepet «*bruksrett*» i dagens ekomlov blir upresist om det skal utvides til å gjelde en måned etter en oppsigelse. Det er også lite hensiktsmessig og vil skape en uryddighet i en veletablert ordning om at abonnement må holdes «reservert» en viss tid etter en oppsigelse. Det vises her til ekomloven § 4-17 som fastslår at:

«Nummerportering skal skje på en effektiv og enkel måte for sluttbrukeren».

Om forslaget blir vedtatt vil sluttbrukerne påføres en vesentlig mer komplisert kundereise fordi vedkommende må fortelle mottagende tilbyder om at nummeret som ønskes portert egentlig er oppsagt og (normalt) satt i karantene hos avgivende tilbyder.

Mottagende tilbyder må så be avgivende tilbyder om å reetablere et abonnement (for at det blir porterbart). Det kan også skape utfordringer med sikring av riktig identitet om informasjonen om dette må utveksles mellom flere parter. Dette er også i strid med dagens regulering, se ekomloven § 4-17 hvor det er klart at prosessen skal ledes av mottakende ekomtilbyder.

Blir forslaget stående innebærer dette at mottagende tilbyder må ta en vesentlig større rolle i porteringsprosessen enn det som er tilfellet i dag.

Forslaget medfører at valideringsregimet må endres for hele bransjen. Endringen fører til en dårligere nummerplanforvaltning da karantenetiden for frigjorte nummer vil øke (med en måned). Avslutningsvis vil formuleringen «*[...] retten til å portere nummeret tilknyttet denne avtalen til en annen tilbyder*» innebære at en avtale skal være «gyldig» inntil en måned etter at den er sagt opp. Valideringene som foretas i dag (nedfelt i bransjeregler) er basert på at sluttbruker har et aktivt abonnement. Dette er viktig for å sikre riktig identifikasjon. Det gir utfordringer i dialog med kunden samt er lite heldig i og med at kunden ikke lenger har et eksisterende kundeforhold. Slik sett utfordres også selve avtalebegrepet her.

Det er normal praksis i dag at en sluttkunde som sier opp sitt abonnement kan få dette reetablert hos avgivende tilbyder. Rutinen er da at sluttkunden selv må kontakte avgivende tilbyder (ikke mottagende). Etter at abonnementet er reetablert kan portering foretas som normalt innenfor eksisterende rutiner. Telenor anbefaler at dagens praksis videreføres.

§ 2-16 Likeverdig tilgang for sluttbrukere med nedsatt funksjonsevne

I merknadene (s. 89-91) omtales den eldre løsningen hvor brukerne kunne nå tekstformidlingstjenesten 149 og 1412 via et teksttelefonapparat over kobbernettet eller PC med Windows operativsystem.

Departementet synes ikke å ha tatt høyde for at Telenor lanserte ny løsning i august 2021 for Teksttelefonen 149 og 1421. Departementet har blitt informert om at Telenor har inngått ny avtale med eksternt leverandør av teksttefontjeneste, da Telenors løsning er utdatert og blir lagt ned høsten 2021. Dette gjelder også teksttefontjenesten via en kobberbasert løsning. Telenor har også løpende orientert departementet om brukerdialogen for å sikre en smidig overgang til ny tjeneste. Telenor legger til grunn at dette kun er en overseelse, men det minnes kort her om at den nye tjenesten gjør at brukerne kan benytte web—applikasjon på PC, eller iOS og Android-applikasjoner på nettbrett eller smarttelefon. Brukeren kan selv velge internettilbyder og samtidig kan vedkommende via Call IT nå alle kunder (nummerbasert) hos alle tilbydere. Telenor anser at den nye tjenesten er robust og fremtidsrettet og enkel å ta i bruk for så vel gamle som nye brukere.



Departementet ber om særlige innspill til hvilke tekniske løsninger som finnes for tolkning av tekst til tale samt til hvordan ordningen med teksttelefon-tjenesten bør organiseres. Telenor viser til vår løsning som redegjort som nevnt over. Nkom/Staten bør inngå avtale med leverandør av teknisk plattform / samtaleformidlere. Nkom bør også kunne ta på seg en informasjonsformidlingsrolle til denne brukergruppen. Det er ingen plausibel grunn for at dette ikke kan gjennomføres samtidig med at loven trer i kraft. I ekomplanen fra 2016 skrev regjeringen at «*Samferdselsdepartementet vil, i samråd med NAV som fagmyndighet, vurdere hvilke løsninger for elektronisk kommunikasjon som bør tilbys brukere som har behov for spesialtilpassede løsninger, hvilke nye ordninger som eventuelt må etableres og hvordan løsningene eventuelt kan dekkes innenfor eksisterende ordninger og ikke medføre uforholdsmessige byrder for ekomtilbyderne*».

Slik Telenor ser det er det svært uheldig med ytterligere forsinkelser i innføringen av en tjeneste som skal dekke behovene for en brukergruppe med nedsatt funksjonsevne.

Telenor støtter forslaget om å utvikle 1412 og har for øvrig ingen innspill til det som omtales som totalkonversasjonstjeneste. For ordens skyld nevnes at lovhenvvisning i 1. ledd til forslag til ekomlov er feil. Korrekt henvvisning er til § 4-16 og ikke § 4-17.

Til § 3-2 Vurdering av tilgang til infrastruktur for mobile tjenester

Telenor foreslår å endre ordlyden i bestemmelsen i § 3-2 nr. 4 i slik at "konkurransen" erstattes med "bærekraftig konkurranse". Dette vil være i tråd med merknadene til bestemmelsen, og bidra til å sikre en ensartet terminologi og meningsinnhold i konkurransebegrepet.

Til § 7-3 Nummeropplysningsinformasjon

Forslagets første ledd angir at ekomtilbyder skal informere sluttbruker om formålet med nummeropplysnings-systemer der opplysninger om sluttbrukeren vil fremgå, og om mulig bruk av opplysningene som følge av søkemuligheter i elektroniske nummeropplysningsvirksomheter. Telenor foreslår å endre «mulig bruk» til «lovlig bruk», som er det ekomtilbyder har avtaleregulert mot nummeropplysningsvirksomhet. Nummeropplysningsvirksomheten vil selv være behandlingsansvarlig i henhold til personopplysningsloven for enhver «mulig bruk av opplysningene» som ligger utenfor det som er omfattet av utleveringsplikten, og nummeropplysningsvirksomheten bør i slike tilfeller selv være den som informerer sluttbruker om formål og rettslig grunnlag for slik «mulig bruk» av opplysningene.

Telenor støtter forslaget om at dataelementet unik ID i form av fødselsdato tas ut av nummeropplysningsdatasett som skal utleveres, jf. § 7-3, andre ledd. Dette er et lite, men svært avgjørende grep for å redusere misbruksrisikoen for de registrerte.

Til andre ledd, nr. 7 kommenteres kort at Telenor ikke har oversikt over det som her omtales som brukstype, herunder den gamle teknologien telefaks.

Henvisningen i fjerde ledd til § 2-14 må være feil. § 2-14 gjelder hemmelig nummer.

Videre; det legges til grunn at merknadene i høringsnotatet s. 112-113 under avsnittet «*Utlevering om nummeropplysningsinformasjon om barn*», tredje avsnitt henviser til § 7-3, 3. ledd (og ikke 4. ledd, som nevnt).

I § 7-3, tredje ledd forslås et forbud mot at tilbyder utleverer nummeropplysningsinformasjon om barn som er registrert som bruker av et abonnement, dersom det ikke foreligger samtykke fra foresatte eller verge. Telenor støtter forslaget om å innføre et slikt forbud og mener at dette vil være



et både ansvarlig, hensiktsmessig og enkelt tiltak å innføre. Vi vil samtidig sterkt oppfordre til å fjerne muligheten for at det likevel kan utleveres nummeropplysningsinformasjon om barn basert på samtykke. Vi kan ikke skjønne at dette er etterspurt funksjonalitet, og samtykkebasert utlevering er – også i denne sammenheng – vanskelig å administrere på en sikker måte uten risiko for barnet.

Det fremgår av høringsnotatet, side 113 under «*Utlevering av nummeropplysningsinformasjon om barn*», 5. avsnitt, siste setning at «*Etter departementets syn må et slikt samtykke gis av foreldre eller vergen som har inngått avtalen med tilbyder.*»

Hensikten med bestemmelsen er altså å sørge for at barn ikke blir oppført uten at det er tatt et valg fra de som har myndighet til å gi samtykke på vegne av barnet.

Forslaget forutsetter at sluttbruker har fullmakt til å gi samtykke på vegne av registrert bruker under 18 år, men det er ikke alltid at det er foreldre/verge som har rollen som «*sluttbruker*» og har inngått avtale med tilbyder. Det kan være personer med en annen relasjon til barnet, det kan være en bedrift og det kan være barnet selv (kontantkort) som har inngått avtale med tilbyder. Det er også tilfeller hvor en eller begge foreldre ikke har fullmakt til å gi slike samtykker på vegne av barna sine.

Det finnes heller ingen oversikt over hvem som har fullmakt til å gi slike samtykker på vegne av barn som tilbyder kan tilegne seg slik kunnskap fra.

På denne bakgrunn foreslår Telenor at det legges reservasjon mot utlevering til nummeropplysningsvirksomhet på alle registrerte brukere under 18 år, uten mulighet til samtykke. I tillegg foreslås at bruker ved fylte 18 år kan bestille oppsigelse av reservasjon, hvis det er ønskelig, og at tilbyder forpliktes til å informere bruker om dette ved fylte 18 år.

Forslagets § 7-3, tredje ledd foreslås endret i tråd med dette:

«Er et barn registrert som bruker av et abonnement, skal nummeropplysningsinformasjon ikke overføres til nummeropplysningsvirksomheter. Når barnet fyller 18 år skal tilbyder varsle den registrerte brukeren om mulighet til å oppheve eller videreføre reservasjonen mot utlevering av nummereopplysningsinformasjon til nummeropplysningsvirksomhet.»

Til § 9-6 Sikkerhetsrevisjon

Bestemmelsen gjennomfører ekomdirektivet artikkel 41 nr. 2. Et pålegg om sikkerhetsrevisjon skal ifølge merknadene regnes som en prosessledende avgjørelse og det gjøres unntak fra forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Bakgrunnen for dette er ifølge merknaden til bestemmelsen å unngå at forvaltningslovens regler om klagerett kommer til anvendelse slik at «et tilsyn ikke trekker unødvendig ut i tid». Noen ytterligere begrunnelse for unntaket fra forvaltningsloven eller vurdering av konsekvensene for tilbydere er ikke foretatt av departementet. Her fratas tilbyderen grunnleggende forvaltningsrettslige partsrettigheter uten annen begrunnelse enn at en klageprosess vil kunne ta ekstra tid. Et pålegg om sikkerhetsrevisjon for hele eller deler av en tilbyders virksomhet er et inngripende pålegg som vil kunne medføre stor arbeidsbelastning og store kostnader for tilbyderen. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak må derfor komme til anvendelse og departementet bes derfor om å endre bestemmelsen på dette punkt.

Det fremgår av merknadene til bestemmelsen at det foreslås at pålegg om sikkerhetsrevisjon skal regnes som en prosessledende avgjørelse. Telenor kan vanskelig se at det er hjemmel i lov for dette. Et vedtak om sikkerhetsrevisjon vil etter forvaltningsloven være et enkeltvedtak § 2, med de klagerettigheter det gir aktørene. En prosessledende avgjørelse kan derimot ikke påklages. I merknadene til forslaget er det vist til forvaltningsloven § 1 som hjemmel for unntaket, men Telenor



kan ikke se at det er tilstrekkelig i dette tilfellet. Forvaltningsloven § 1 åpner som utgangspunkt bare for unntak fra loven dersom det foreligger særlige og sterke hensyn som taler for dette.

Telenor forstår høringsdokumentet dithen at det er klagebehandlingstiden, og den forsinkelse den vil kunne medføre for iverksettelsen av pålegget, som er begrunnelsen for forslaget. Telenor har forståelse for at en slik revisjon i konkrete tilfeller kan være behov for å få gjennomført så raskt som mulig, men dette hensynet er etter vårt syn ivaretatt gjennom forvaltningslovens generelle bestemmelser om utsatt iverksetting, jf. forvaltningsloven § 42. Tilsvarende er det foreslått i ny ekomlov § 16-6 annet ledd at klagenemnda skal ta stilling til og fatte beslutning om anmodninger om utsatt iverksetting etter forvaltningsloven § 42.

Telenor kan derfor ikke se at bakgrunnen for å foreslå at pålegg om sikkerhetsrevisjon skal være en prosessledende avgjørelse, i realiteten vil være et problem, ettersom revisjonen kan gjennomføres på tross av klage. I forlengelsen av dette kan Telenor heller ikke se at det foreligger hjemmel for unntaket i forvaltningsloven § 1.

Til § 9-8 Varsel

Bestemmelsen gjennomfører ekomdirektivet artikkel 40 nr 2 og innebærer en utvidelse av varslingsplikten i gjeldende rett. Departementet foretar imidlertid i første ledd en utvidelse i forhold til ordlyden i direktivet når tilbyder pålegges en varslingsplikt senest innen 30 minutter etter at tilbyderen oppdager hendelsen. En slik absolutt tidsgrense følger ikke av direktivet og er i tillegg lite gjennomførbart i praksis når varslingsplikten utvides til også å omfatte sikkerhetshendelser som har medført eller kan medføre brudd på autentisert, integritet og konfidensialitet. Fra et sikkerhetsperspektiv kan det ikke varsles om en hendelse før tilbyderen har undersøkt omfanget, konsekvenser og lignende. I tillegg kan hensynet til hendeshåndteringen eller etterforskningen tilsi at det ikke bør varsles innen en absolutt tidsgrense. Departementet bes derfor om å endre ordlyden slik at den harmoniseres med direktivet («uten ugrunnet opphold»). På denne måten kan tilbyderen også ivareta sikkerhets- og etterforskningshensyn ved et varsel til myndighetene.

Bestemmelsens tredje ledd viser også til ekomdirektivet og er en presisering av minimumskrav til innhold i varslingsmeldingene til myndighetene i forhold til dagens bestemmelse: *«Dersom det er kjent på varslingstidpunktet skal varsel om sikkerhetshendelse til myndigheten som et minimum inneholde opplysninger om hendelsens årsak, konsekvenser for funksjoner i nett og tjenester, innvirkning på økonomiske og samfunnsmessige aktiviteter, antall berørte kunder, geografisk omfang, tiltak, varighet og tilbyders kontaktinformasjon.»*

Denne bestemmelsen inneholder en del uklare begreper som det er viktig å klargjøre. Det er for eksempel høyst uklart hva som menes med *«innvirkning på økonomiske og samfunnsmessige aktiviteter»*. Dette er et veldig vidt begrep som det vil være vanskelig for tilbydere å ha oversikt over. Det samme gjelder begrepet *«varighet»*. I gjeldende bestemmelse som tar utgangspunkt i Nkoms vedtak om varsling av 2. februar 2016 er det krav om at varslet bl.a. skal inneholde tidspunkt da hendelsen ble oppdaget og estimert rettetid.

Det fremgår videre i bestemmelsens fjerde ledd at tilbyder skal varsle kunder om evt. vernetiltak eller avhjelpende tiltak ved konkrete og betydelige trusler med fare for brudd på autentisitet, integritet eller konfidensialitet. Her er det også høyst uklart hva som legges i begrepet *«kunder»*, eksempelvis om dette er abonnenter, virksomheter e.l. Her er det også utfordringer med hvordan og i hvilket omfang det skal varsles. Gjelder dette en eller ett fåtall kunder, er det håndterbart. Gjelder det alle eller en større andel av kundene på en tjeneste, er dette utfordrende. Kundene kan ha individuelle behov for vernetiltak, og det er ikke klart hvilke varslingskanaler som kan benyttes når



kundedialogen ikke kan utføres 1:1. Sikkerhetshendelsen kan i tillegg ha elementer som bør behandles strengt konfidensielt, og man kan ofte ikke varsle om sikkerhetshendelsen før man har kontroll og det ikke vil påvirke hendeshåndteringen negativt.

Til § 9-9 Nasjonal autonomi

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett og er en «sovende bestemmelse» som trer i kraft når departementet bestemmer det. Dette innebærer at det per i dag ikke eksisterer noen plikt til nasjonal autonomi i norsk ekomlovgivning. Imidlertid vil en eventuell ikrafttredelse av bestemmelsen innebære betydelig endring og skjerpelse av de plikter som påligger tilbyderne. Det er derfor særlig viktig at forskriften presiserer og avgrenser kravet om nasjonal autonomi, samt angir kriterier for når en slik bestemmelse kan tre i kraft. Forutsigbarhet på tidsaspektet for innføring av et slikt krav er viktig. Dette er nødvendig for å sikre forutsigbarhet og forståelse for hvordan tilbydere skal kunne organisere virksomheten for å kunne ivareta nasjonal autonomi dersom bestemmelsen trer i kraft, jf. også Stortingsmeldingen «*Vår felles digitale grunnmur*» (2020-2021) hvor det samme fremgår.

[Telenors kommentarer til forslag til endringer i nummerforskriften](#)

Til § 23 Rapportering til Nkom

Departementets merknader presiserer at rapporten fra tilbyder med oversikt over bruk av 8- og 12-sifrede nummerserier skal inneholde opplysninger om enkeltnummer eller hele nummerserier brukes over landegrensene i EØS, slik at eventuell permanent bruk av M2M/IoT nummer inngår i den årlige rapporteringen av nummerbruk. Telenor gjør oppmerksom på at dette kan by på utfordringer fordi gjeldende personvernlovgiving setter begrensninger for hvor lenge ekomtilbyder kan oppbevare lokasjonsdata.