

Det Kongelige Samferdselsdepartement
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Fornebu den 30.09.2006

Deres ref. 04/2258-CC

Høringsvar fra NORTIB vedr. endring i ekomloven og ekomforskriften

Vi viser til departementets brev av 21.08. d.å. og tillater oss å fremføre nedenstående kommentarer til de utsendte forslag.

1. Generelle bemerkninger

Vi har med tilfredshet notert utsagnet i høringsnotatet om at "...Samtidig må det tas tilstrekkelig hensyn til at telefoni er en samfunnskritisk tjeneste som skal være robust og ha tilfredsstillende kvalitet..." Dette synspunkt har NORTIB gjentatte ganger fremført som et grunnleggende ønske for telefontjenesten så vel som for øvrige teletjenester. I dagens effektiviserte informasjonssamfunn er det vitalt både for næringsliv og offentlig forvaltning og for private at telekommunikasjonene fungerer tilfredsstillende.

Telenettsystemer er imidlertid komplekse strukturer som krever en høy grad av kompetanse for å utvikle og drifte i god harmoni med brukernes egne systemer. De teknologiske mulighetene utvikles hurtig, og nye områder av ekspertise bringes inn for å samvirke med de allerede funksjonerende strukturer. Det kan være fare for at innvunne erfaringer og innebygde sikringstiltak uforvarende svekkes eller endog nullstilles i nye løsninger. Derfor er det et viktig prinsipp å definere og holde fast ved hvilke krav til bruksmessig kvalitet og funksjonalitet som skal stilles for de aktuelle tjenestene.

Offentlig telekommunikasjon/ekommunikasjon forgår jo mellom to eller flere parter i det allmenne rom. Det er derfor ikke tilfredsstillende her at hver enkel part selvrådene kan velge nivå for funksjon og kvalitet. Resulterende kvalitet og funksjonalitet i kommunikasjonen mellom partene vil være avhengig av partenes uavhengige valg. I en samfunnsinfrastruktur som offentlige, allmenne ekomtjenester må det derfor fastsettes et definert og omforent nivå for kvalitet. Vår oppfatning er at Samferdselsdepartementet må være den overordnede myndighet med ansvaret for å fastsette slike nivåer. Dette krever selvsagt profesjonell faglig støtte fra objektiv og høgekvalifisert telekompetanse, på tilsvarende vis som eksempelvis gjennom etater for vegtransport og lufttransport.

Vi oppfatter at betydelige deler av de forslag til endringer som departementet legger frem representerer en ambisjon om forsterket tydelighet og proaktive tiltak for å fastsette de egenskaper som samfunnet vil stille til offentlige telekommunikasjoner. Også departementets senere brev av 1.9.2006 vedrørende lokalisering av nødansrop støtter vår oppfatning.

2. Om ekomloven

Tilbakebetaling

NORTIB slutter seg til synspunktene som departementet legger frem. Vi forventer at eventuelle tilbakebetalinger også kommer aktuelle abonnenter til gode.

Særlig vil vi understreke forslaget om at tilbakebetalingstidspunkt skal være ved første vedtak, uten mulighet til oppsettende klage. Muligvis bør § 10-12 gjøres noe tydeligere i så måte.

Overtredelsesgebyr, straff og tvangsmulkt

Vi har ingen kommentarer til departementets fremlegg.

Særlige mobilregulerte soner

NORTIB mener at siden mobil kommunikasjon blir overordentlig viktig for samfunnet i tiden fremover, så må det settes størst mulig restriksjoner på adgangen til blokkering.

Vi har for øvrig ingen kommentarer til departementets fremlegg, og vil forsøke å vurdere andre aktuelle senere brukere av slike muligheter.

Bredbåndstelefoeni

NORTIB er fullstendig enig i prinsippet om at reguleringstiltak skal være teknologinøytrale i forhold til de enkelte tjenesters funksjon. Om offentlig telefontjeneste realiseres ved tradisjonelle analoge systemer, ved synkrone digitale systemer (PCM-basert) eller ved pakkesvitsjede systemer (bredbåndstelefoeni, IP-basert telefoeni) skal derfor ikke ha betydning. I alle fall dreier det seg om fremføring av en midlertidig taleforbindelse mellom enhver som ønsker å samtale.

Pakkeformaterte systemer for framføring av tale har i og for seg lenge vært brukt for visse formål, og de atskiller seg egentlig ikke så mye i nettverksprinsippene fra tradisjonelle linjesvitsjede telefonnettverk som det ofte fremheves. Teknisk sett vil talekvaliteten i større eller mindre grad svekkes i forhold til moderne synkrone systemer, som følge av systembundne lydforsinkelser i ulike aktuelle nettverkskonfigurasjoner. Det kan virke urimelig at en samtalepartner på ISDN fortsatt skal betale full pris for samtaler med bredbåndsabonnenter som sparer penger ved å akseptere betydelig svakere kvalitet for sine deler av kommunikasjonsveien.

Frem til i dag har bredbåndstelefoeni nytt godt av den gode kvaliteten i det etablerte telefonettet, siden storparten av samtalene har terminert her. Men når nå stadig flere atskilte nettverk for bredbåndstelefoeni skal etablere samtrafikk via det tradisjonelle telefonettet, vil en oppleve et stadig synkende gjennomgående kvalitetsnivå på tale, på oppsettingstider og på utvalget av virkende spesialtjenester (fasiliteter). I verste fall kan en finne samtaler oppsatt gjennom kjeder av flerfoldige bedriftsinterne og offentlige bredbåndstelefoeninettverk, som parvis er kople sammen gjennom egne omkodingsprosesser via det tradisjonelle telefonettet (påfølgende samtrafikkpunkter).

For mobiltelefonsamtaler aksepteres svakere kvalitet samtidig med høyere pris enn for fasttelefoner, men dette er en i realiteten annerledes tjeneste, der det betales for

mobiltilgangene. Også her ser vi imidlertid økende vanskeligheter med kvalitet vs. pris etter hvert som trådløse soner for bredbånd tas i bruk for telefoni.

Kan det ligge en løsning i å etablere en separat nasjonal nummerserie for alle faste og mobile bredbåndstelefoner? Dette kunne gi markering av de særlige forhold som er knyttet til samtaler mot bredbåndstelefoner (tilsvarende for mobiltelefoner), og legge til rette for egne, reduserte takster begrunnet med kvalitetsusikkerhet. Dersom overgangen til bredbåndstelefoni blir dominerende, så må vel nummerserier for tradisjonelle telefoner eventuelt avgis, for å unngå 9-sifret serie, dog med de ulemper dette medfører for abonnentene.

Det er åpenbare synergi- og kostnadsgevinster ved at telefoni og datatrafikk kan fremføres innenfor felles grunnleggende infrastruktur (slik som det allerede skjer både for ISDN og analoge telefonnett). Dagens løsninger for bredbåndstelefoni sikter også mot dette, men er ikke nødvendigvis den ultimative løsningen for fremtidens allmenne multimedienettverk for video, lyd og data. Våre erfaringer i overgangsprosessene fra det gamle analoge telefonnettet til det digitale ISDN tilsier at en bør satse på objektive og fremadskuende offentlige forsknings- og utredningstiltak til støtte for de beste veivalg hos myndighetene. Dette vil også kunne gi støtte til de nye operatørene av bredbåndstelefoni, for å hindre deres fastlåsning i "første generasjon systemer" som dagens Internett, med sine velkjente svakheter. Som kjent pågår allerede arbeid internasjonalt med "Next Generation Networks (NGN)".

Internett har medført datasikkerhetsproblemer som langt overgår det en tidligere har vært utsatt for. Mange tilbydere av bredbåndstelefoni nytter Internett som fremføringsmedium for sine tjenester, og bredbåndstelefonkunder vil her kunne oppleve minst de samme sikkerhetstrusler som for data. Vi antar f. eks. at målrettet fjernavlytting vil bli en forholdsvis enkel sak. Tjenesteneking, spam, botnet og "vishing" vil lett kunne opptre også i telefonisammenheng. Når brukeres telefonifunksjoner er lagt til PC ("softphones") øker problemene, ved at det skapes ukontrollerte overganger mellom data- og telefoniområder.

Disse trusler retter en alvorlig utfordring til å supplere ekomlovens § 2-3 og 2-7, første ledd, med virksomme forskrifter, som bl.a. krav om tydelig varslng til brukerne om aktuelle trusler.

NORTIB har for øvrig på nåværende tidspunkt ikke særskilte innvendinger til departementets vurderinger og forslag på dette området.

ENUM

NORTIB mener at vi bør ha en nasjonal database med alle telefon- og adressenumre, som alle skal ha gratis adgang til og som alle tilbydere skal være forpliktet å bistå sine kunder med innmelding. De bestående katalogsystemene fungerer bare så måtelig i dag, og effektiv kataloginformasjon blir enda viktigere ved innføring av ENUM-systemet.

Vi har forøvrig ingen kommentarer til departementets fremlegg.

Brukerklagenemda

Vi savner her mulighet for å kunne klage på andre teletjenester, slik som eksempelvis leie av fast digital overføringskapasitet. Slik tekstforslaget nå står dreier klageretten seg særlig mot Telenor som leveringspliktig.

Spam og skadelig kode

Dette er et svært alvorlig problem, som det bør settes store ressurser inn på å motvirke, både ved kompetanseheving hos brukere og tilbydere, ved proaktive regulatoriske tiltak, og ved teknologisk utviklingstiltak. Som kjent satser OECD med å bringe opp allmennkunnskaper om dette området.

Mht. SPAM så er det "big business" på gang i dette feltet. Det kan hevdes at SPAMMERE kan stoppes – lett, men ingen ISP gjør noe som helst fordi de tjener penger på SPAMMERNE. Internett er også for ubesluttsomme til å ta SPAMMERNE – de er redde for utbrudd av en såkalt "cyber war".

Det skal kunne finnes ulike måter å få dette under kontroll på. F eks kunne man opprette såkalte "sponsored Top Level Domains" (I et sponsored TLD bestemmer sponsoren kjørereglene i motsetning til i de åpne, som f eks. COM og .NET med mer) , der en som vil sende en mail til en annen må betale for dette dersom brukeren ikke spesifikt har sagt seg villig til å motta mail fra avsender. Verdens postbedrifter snakker om dette akkurat nå.

Her frykter vi at situasjonen bare kommer til å bli verre – dersom det ikke satses aktivt hos myndigheter og ISP'er.

Øvrige forslag

Det er ønsket fra Telenor om at de kan innføre bruksbegrensning uten forutgående samtykke fra myndigheten for nødvendig vedlikehold/oppgradering av nettet, selv gitt at de berørte sluttbrukere og tilbydere blir varslet i rimelig tid før avbrudd iverksettes. Ved mislighold av betaling kan likevel bruksbegrensning innføres etter nærmere angitt prosedyre og forutsetning.

NORTIB støtter departementets avvisning av dette ønsket. Det kan ikke være opp til tilbyder å vurdere skadevirkningene for brukerne.

Til §11-7 Omgjøring :

NORTIB er ikke enig i at Samferdselsdepartementet, utenom særlige tilfeller, skal kunne overprøve vedtak i Post- og teletilsynet. Vi mener at saker normalt burde gå direkte fra PT til rettsapparatet. Hvis nødvendig kunne man i loven presisere at et vedtak i PT, eller eventuelt i Samferdselsdepartementet, er gyldig inntil domstolene eventuelt har gjort motsatt vedtak.

3. Om ekomforskriftene

§ 1-1 Virkeområde

I gjeldende forskrifters § 1-1 "Virkeområde" heter det at "*Forskriften gjelder rettigheter og plikter for tilgang for tilbydere og andre brukere til elektronisk kommunikasjonsnett og tilbud av elektronisk kommunikasjonstjeneste.*"

Vi oppfatter at dette vil omfatte også rent bedriftsinterne ekomnett for tale, data, m.m. hva enten de er koplet til en offentlig tjeneste eller er fullstendig atskilte. Teksten i paragrafen er imidlertid noe kryptisk for den vanlige brukerbedrift, som i sin praktiske virksomhet ikke er særskilt kjent med det teleregulatoriske regimet og vokabular. Vi tør derfor foreslå vurdert å justere teksten for å bedre forståeligheten.

§ 1-3 Krav til bygging av nett

Vi støtter tilføyelsen av det foreslåtte nye fjerde ledd, og oppfatter at dette også gjelder private nett. Det kan synes av teksten at målet er å få etablert dokumentasjon kun for de fysiske installasjonene. I dagens programvarestyrte systemer vil det være viktig å dokumentere systematisk også de logiske strukturer. Følgelig kan det ventes forvirring i bedriftene om hva som egentlig kreves fra forskriftene.

Vi foreslår at PT gir nærmere veiledning om beste (eller forventet) praksis for den dokumentasjon som kreves.

Vi viser for øvrig til det første ledd, første setning i §1-3, der det heter: "*Elektronisk kommunikasjonsnett skal bygges slik at sluttbruker ikke kan påvirke andre sluttbrukeres elektroniske kommunikasjon med den følge at det forårsakes fare for redusert tjenestekvalitet eller mulighet for avlytting.*" Dagens situasjon med Internett, samt utviklingen innenfor bredbåndstelefoner må nok kunne sies å representere en utfordring til denne bestemmelsen. Vi skulle gjerne sett at myndighetene med styrke anvendte denne bestemmelsen overfor tilbyderne for at de opprettholder en minstekvalitet og bygger inne effektive filtre for spam og virus, etc. i sine nettverk.

§ 1-6 Kvalitet

Vi støtter forslaget til hyppigere rapportering. Samtidig oppfordrer vi til at begrepet "*kvalitet*" detaljeres slik at det tilsvarer forhold som gjerne inngår og fastsettes i typiske Service LeveringsAvtaler (SLA) som ofte inngås mellom tilbydere og bedrifter. PT bør derfor kunne spesifisere krav til informasjon også utover det som inngår i de angitte standarder fra ETSI.

Som tilbud av "overføringskapasitet" medregner vi også asynkrone tjenester som ATM, Frame Relay, Ethernet og IP-VPN.

I § 1-6, 4. ledd står det at PT kan gjøre unntak fra plikten til at en tilbyder av offentlig tjeneste skal måle og informere om kvalitet. Brukere vil ikke være tjent med å ha tilbydere som skal kunne unndra seg slike plikter. Dette leddet bør strykes.

§ 1-10 Krav til skriftlig fullmakt (ny paragraf)

NORTIB støtter forslaget om denne bestemmelsen. Vi er imidlertid skeptiske til om fullmakt avgitt pr. vanlig epost er et tilstrekkelig sikkert for alle parter. Det er ikke vanskelig for utenforstående å forfalske epost avsender.

§ 2-3 Minimumstilbud for overføringskapasitet

NORTIB mener at i lys av den utvikling som har vært i markedssituasjonen så bør det i annet ledd tilføyes hastighetsklasser utover 2 Mbit/s.

§ 3-5 Plikt til tilbyderportabilitet

Vi antar at "*nummer for IP-telefontjeneste*" ikke lenger er et relevant begrep etter at bredbåndstelefoner er definert og kategorisert.

§ 5-1 Tilgang til offentlig telefontjeneste og digitalt elektronisk kommunikasjonsnett

Vi noterer at avklaringen i den nye teksten for fjerde ledd også dekker leveringsplikt frem til koplingspunkt mot bedriftsinternt nett.

§ 6-2 Informasjon om sluttbrukere

Vi noterer tydeliggjøringen i teksten for å muliggjøre geografisk lokalisering for nødanrop. For geografisk spredte bedriftsinterne nettverk med ett eller et fåtall tilknytninger til offentlig nett vil dette kunne kreve særskilte operative eller tekniske tiltak.. Det proaktive initiativ fra PT i denne sammenheng ved brev av 1.9.2006 finner vi prisverdig. Vi anser at det er viktig å bringe de bedriftsinterne nettene fullverdig inn i sammenhengende vurderinger som en supplerende komponent til offentlige ekomnett. Ulike løsninger kan vise seg aktuelle, men leverandører så vel som brukere må være bevisste på ansvar og nødvendige kompetanse.

§ 6-2 Informasjon om sluttbrukere

Vi er tilfreds med forslaget om at tilbydere med leveringsplikt skal overføre alle tilleggsopplysninger inngitt for katalogoppføring til enhver nummeropplysningsvirksomhet. I tillegg ønsker vi at også tilbydere uten leveringsplikt pålegges samme krav. Vi viser også til vår kommentar vedrørende ENUM i ekomloven.

§ 8-6 Planer for konkursvern (ny paragraf)

I § 1-8 angis at *"Tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste og tilbyder av slik tjeneste skal etter ekomloven § 2-4 annet ledd varsle om endring i avtalen minst en måned før endringer iverksettes..."* NORTIB har allerede i tidligere høringsprosess anført at dette er for kort tid for mange bedrifter. For den foreslåtte nye § 8-6 mener vi at *"...å sikre egne brukere i minimum to uker i situasjoner som nevnt..."* (konkurs) i det praktiske liv er altfor kort tid for en brukerbedrift å kunne reetablere sin kommunikasjonsløsning. Minimum to til tre måneder kreves for at bedrifter av en viss størrelse kan få lagt om sine kommunikasjonsløsninger.

Av det medfølgende forslag til merknad for § 8-6 fremgår at bestemmelsen er ment å gjelde brukere som er utpekt til å ha samfunnskritisk funksjon. NORTIB vil her anføre at hensyn må tas også til brukeres uforskyldte risiko for alvorlige forretningsmessige forstyrrelser og endog ruin.

§ 8-7 Gjennomføring av forordning (EF) nr. 460/2004 (ny paragraf)

Vi noterer at avtalen om opprettelse av det europeiske byrå for nett- og informasjonssikkerhet (ENISA) skal gjelde som forskrift i Norge. NORTIB vil be om at våre myndigheter tilrettelegger en effektiv informasjonskanal om forskriftenes innhold og byråets virksomhet til ekombrukerne i Norge.

§ 9-2 Tilbyders mulighet for å tilby tjeneste til bruker i privat elektronisk kommunikasjonsnett

Vi forstår ikke hvorfor den foreslåtte nye tekst avgrenser til at det kun er innenfor boligsammenslutninger som det er en rett for eksterne tilbydere å få fremføre sine tjenester. Innenfor kontorbygg, næringsparker, vertsbedrifter i prosjektorganisasjoner, m.m. vil situasjonen ofte være at det lokale nettverket eies av en part, som stiller nettverket til disposisjon for andre parter for å hente sine tjenester valgfritt fra eksterne tilbydere.

§ 9-7 Dokumentasjon ved installasjon og vedlikehold

Forslaget om å slette denne paragrafen antar vi er en konsekvens av den revidert § 1-3 og den nyeste forskriften (2004) om installasjon av ekomnett. Vi har ingen kommentarer til dette, utover vår merknad til § 1-1.

§ 10-1 Brukerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon

Hele teksten er foreslått endret.

NORTIB vil gjøre innvendinger mot at man i den foreslåtte nye tekst har avgrenset virkeområdet spesifikt til leveringspliktig tjeneste, annen offentlig telefontjeneste og Internetttilgang, selv om disse i forklaringen gitt i merknaden til forslaget inneholder ganske mange forhold i ekomområdet. Utviklingen i teknologi og tjenesteformater vil i alle fall medføre diskusjoner om avgrensninger i virkeområdene, og vi tror at brukerne vil være tjent med at fagmiljøet i BKN har en viss frihetsgrad til å vurdere hva som kan løses innenfor deres forhandlinger.

§ 10-2 Klageinstans

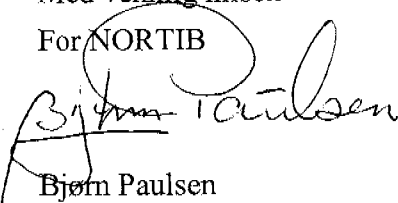
Vi viser til vår merknad for § 11-7 under ekomloven ("Øvrige forslag").

§ 10-3 a Utmåling av overtredelsesgebyrets størrelse (ny paragraf)

NORTIB antar at disse bestemmelsene i prinsippet også gjelder for bedriftsinterne nett, men vi går ut ifra at de sjelden i praksis vil komme til anvendelse. Dette fordi bestemmelsene først og fremst er innrettet mot å sikre konkurranseforholdene i telemarkedet.

Med vennlig hilsen

For NORTIB



Bjørn Paulsen

Generalsekretær