

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Innsendt elektronisk via departementenes hjemmesider

Deres ref.: 15/3591

Høring – forslag til endringer i ekomlov og ekomforskrift

1 Bakgrunn

Telia Norge AS (Telia) viser til Samferdselsdepartementets høringsbrev av 1. februar 2016 vedrørende forslag til endringer i ekomloven og ekomforskriften. Frist for innspill til høringsnotatet er 11. mars 2016.

Dette høringssvaret gjøres på vegne av hele Telias norske virksomhet, som omfatter merkevarene Telia, Chess, One Call og MyCall.

Samferdselsdepartementet har fremmet forslag om en rekke endringer innenfor ulike områder av ekomreguleringen. Telia gir i dette høringssvaret sine kommentarer til deler av forslaget.

2 Telias kommentarer til deler av forslaget

2.1 Gjennomføring i norsk rett av de nye reglene om nettnøytralitet og internasjonal roaming

Samferdselsdepartementet foreslår en ny bestemmelse i ekomloven § 2-16, som gir myndighetene forskriftshjemmel for gjennomføring av Europaparlamentets og Rådets forordning 2015/2120 om nettnøytralitet og internasjonal roaming.

Fordi de nye reglene om nettnøytralitet og internasjonal roaming er gitt i forordning, må de gjennomføres i norsk rett som sådan. Forordningen kan følgelig ikke omskrives for bedre innpass i norsk rett. Videre bør retningslinjer og praksis fra EU være retningsgivende for den nasjonale fortolkningen og håndhevelsen.

Departementet fremhever i høringsnotatet et ønske om så langt som mulig, innenfor forordningens rammer, å opprettholde norsk nettnøytralitetspolicy. Reglene om nettnøytralitet i forordning 2015/2210 er til dels generelle og vagt formulert. I fravær av ytterligere føringer og detaljering er reglene dermed ikke egnet til å avklare alle spørsmål som oppstår hos tilbyderne. Retningslinjene fra BEREC vil først foreligge 30. august 2016, mens de nye reglene trer i kraft i EU, og muligens også i Norge, allerede fra 30. april 2016.

Telia legger til grunn at norske myndigheter fra det tidspunkt reglene gjennomføres i norsk rett, så langt som mulig harmoniserer fortolkningen og håndhevelsen av de nye reglene med føringer fra, og utviklingen i EU. Dette helt uavhengig av om utviklingen er i tråd med eller går på tvers av norske myndigheters tidligere uttalte nettnøytralitetspolicy.

2.2 Nødanrop fra kjøretøy (eCall)

Det foreslås endringer i ekomloven § 2-6 som grunnlag for å innføre det felleseuropeiske systemet for eCall-tjenesten i norsk rett. eCall er et felleseuropeisk system for automatisk varsling av trafikkulykker fra kjøretøy til en alarmsentral. Ved en ulykke vil det automatisk kunne overføres et standardisert datasett med opplysninger om ulykken, slik som tidspunkt, lokalisering og kjøretøyets posisjon, til nødnummeret samtidig som en telefonforbindelse etableres mellom kjøretøyet og nødsentralen. eCall skal installeres i alle nye kjøretøy typegodkjent etter 1. mars 2018.

Tilretteleggingen av eCall-tjenesten skal bekostes av tilbyderne med eget nett. Plikten til å tilby eCall-tjenesten gjelder kun tilbydere som har et 2G eller 3G nett – det vi si Telenor og Telia.

Telia vil understreke viktigheten av at reguleringen av eCall-tjenesten (og tilsvarende tjenester) gjøres teknologinøytral, og ikke legger større byrder på tilbydere som per i dag har 2G/3G nett også for fremtiden. Det forutsettes at myndighetene ikke stiller krav om at tilbydere som i dag har 2G/3G nett også må opprettholde 2G/3G infrastruktur med eCall som begrunnelse. Telia må stå fritt til å stenge ned en eller begge disse teknologiene uavhengig av om eCall er standardisert for 4G eller ikke, og uavhengig av om det finnes kjøretøy med kun 2G/3G støtte for eCall.

Dersom Telenor og Telia vil måtte opprettholde 2G/3G infrastruktur med eCall som begrunnelse, vil dette gi Ice som tilbyder en betydelig fordel. Ice har i dag ikke 2G/3G nett, og vil følgelig ikke pålegges noen plikt til å tilby eCall-tjenesten.

Formatet på rådata som skal leveres må detaljeres eller eventuelt henvises til standardisert datasett fra eCall-standarden. Leveranse av data som ligger utenfor denne spesifikasjonen vil sannsynligvis kreve spesialtilpasning i de norske nettene, noe som fremstår som u hensiktsmessig.

eCall spesifiserer også en praksisendring i overføringen av opprinnelsesmarkering. Ekomloven § 2-6 synes å gi anvisning på en nettverksinitiert overføring av data (push) ved nødanrop. I praksis gjøres dette imidlertid på forespørsel fra nødsentralen når nødanrop mottas (pull), en løsning som i et personvernperspektiv bør være å foretrekke. Ettersom resultatet er det samme – nødnetten/mottaker får opprinnelsesmarkering, vurderes det som hensiktsmessig om dagens metode opprettholdes også ved innføringen av eCall. Dette for ikke unødig å endre en allerede velfungerende prosedyre, eller å innføre to forskjellige prosedyrer for opprinnelsesmarkering. Dersom departementet ser det som hensiktsmessig å gjøre ytterligere endringer i ekomloven § 2-6 for å bygge opp under dagens praksis, anmodes det som at slike endringer initieres.

Det forutsettes for øvrig at det ikke påligger nettilbyder å teste alle tilgjengelige eCall-modem for biler, men at det derimot er bilprodusentenes ansvar å sikre at eCall-modemene som benyttes oppfyller relevante standarder.

2.3 Hjemmel for ny forskrift om sektoravgift og gebyr til Nkom

For å imøtekomme Finansdepartementets Rundskriv R-112/15 fra 7. oktober 2015 med nye bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering, foreslås det innført et skille mellom sektoravgifter og gebyrer i ekomloven § 12-1. Gebyrer kan anvendes for en klart definert tjeneste overfor betaleren, og skal ikke finansiere noe annet eller mer enn kostnaden av tjenesten. Sektoravgiften brukes til å finansiere tjenester overfor en avgrenset næring eller brukergruppe der avgiften belastes sektoren uavhengig av hvem som mottar tjenesten. Skillet ønskes gjennomført for å bidra til å hindre at etatene innkrever høyere gebyrer enn det som er nødvendig for å yte tjenester.

Det synes fornuftig å inkludere sektoravgifter i ekomloven § 12-1, og derved differensiere finansieringen. Telia antar at endringen vil innebære at Nkom presiserer og begrunner bruken av sektoravgift. Det konstateres for

øvrig at sektoravgiften skal beregnes på grunnlag av samlede kostnader for tiltaket eller virksomheten etter fradrag for andre inntekter, og at det heller ikke for denne avgiften legges inn krav til overskudd i beregningsgrunnlaget.

Telia har forstått det slik at kommende endringer i gebyrforskriften vil bli sendt på særskilt høring i løpet av året, med en beskrivelse av hvilke betalingsordninger som vil omfattes av henholdsvis gebyrer og sektoravgift. Med dette er det ønskelig med økt transparenss overfor aktørene som blir belastet finansieringen.

2.4 Endringer i ekomloven § 2-7 om vern av kommunikasjon og data

Samferdselsdepartementet foreslår både nye krav og redaksjonelle endringer i ekomloven § 2-7, samt en klargjøring av innholdet i bestemmelsen.

Tilbyders varslingsplikt overfor bruker eller abonnent etter *første* ledd videreføres. Departementet foreslår å klargjøre at varslingsplikten kan utløses både forut for og etter at sikkerhetsbruddet har inntrådt. Når det gjelder tidspunkt for når varslingsplikten inntreffer, foreslår departementet nå at abonnent eller bruker skal varsles uten ugrunnet opphold og senest innen 24 timer etter at hendelsen er oppdaget. Varslingsplikten vil for eksempel kunne utløses ved et DDos-angrep (tjenestenektangrep som hindrer at noen eller noe får tilgang til informasjon eller ressurser de skal ha tilgang til).

Når det gjelder *andre ledd* fastsetter dagens bestemmelse at tilbyder kan unnlate å varsle abonnent eller bruker dersom tilbyder kan vise overfor kompetent myndighet at tilfredsstillende tekniske beskyttelsestiltak er gjennomført. Departementet foreslår å skjerpe kravet ved å kreve at dette dokumenteres. I dette ligger det blant annet at tilbyder må vise at personvernet er ivaretatt og at opplysninger ikke kan misbrukes. For eksempel vil kryptering kunne anses som et tilfredsstillende teknisk beskyttelsestiltak.

I nytt *tredje ledd* foreslås det at tilbyder også skal varsle myndigheten straks i tilfeller omfattet av annet ledd nr. 1 og 3. Tilbyders varslingsplikt etter tredje ledd er ment å ivareta nasjonale sikkerhetsaspekter knyttet til konfidensialitet. Det fremgår implisitt av gjeldende bestemmelse at myndigheten skal varsles i slike tilfeller. Det foreslås at bestemmelsen presiseres slik at dette kommer klart frem. En slik varslingsplikt er i tråd med Kommisjonsforordning 611/2013/EU av 24. juni 2013 om tiltak som skal anvendes ved varsling av brudd på persondatasikkerheten. Etter forordningen vil både Nkom og Datatilsynet være kompetente. Departementet foreslår likevel at Nkom skal varsles ved "brudd på personvern knyttet til elektronisk kommunikasjon". Datatilsynet vil likevel være rett myndighet hvor personopplysninger "kompromitteres eller kommer på avveie på annet vis."

Departementet ber særskilt om synspunkter og merknader til varslingsplikten etter annet og tredje ledd.

Telia støtter forslaget om å klargjøre innholdet i § 2-7. Vern av kommunikasjon og data blir stadig viktigere for aktørene. Regelverket speiler ikke denne utviklingen. Rettstilstanden og Nkoms hjemler er på flere områder uklare. Dette har resultert i flere saker der offentlig myndighet har forsøkt å drive rettsutviklingen gjennom offentlige pålegg og overtredelsesbot, herunder ved sen varsling. Telia mener dette er en lite egnet måte å fremme sikkerhet og beredskap på. Presise krav i lov og forskrift gir både tilbydere, kunder og offentlige myndigheter realistiske forventninger til når og hvordan sikkerhetsbrudd varsels.

Departementet foreslår i annet ledd et krav om at tilbyderne dokumenterer overfor Nkom at det er gjennomført "tilfredsstillende sikkerhetstiltak". Telia mener det er uklart hva som ligger i kravet og hva som skal til for å oppfylle vilkåret. Vi ber departementet presisere i merknadene til bestemmelsen at det ligger på Nkom å gi markedet ytterligere veiledning om hvordan aktørene kan dokumentere forholdet.

I tredje ledd legger departementet opp til at Nkom skal være rett myndighet for "brudd på personvern knyttet til elektronisk kommunikasjon", mens Datatilsynet skal varsles etter personopplysningsloven hvis personopplysninger "kompromitteres eller kommer på avveie på annet vis." Telia oppfatter dette som en hensiktsmessig funksjonsfordeling. Vi vil samtidig advare om at det kan by på store praktiske utfordringer å gå opp skillet, særlig med tanke på å varsle sikkerhetsbrudd i system som både inneholder elektronisk kommunikasjon og andre personopplysninger. Selv om Nkom og Datatilsynet har inngått en samarbeidsavtale, fremstår dessuten tilsynsvirksomheten på området som lite koordinert. Dette skaper betydelig usikkerhet for aktørene.

Telia ber departementet ta høyde for dette i lovforslaget, for eksempel ved å presisere at det er tilstrekkelig å varsle Nkom dersom tilbyderer er i tvil om informasjonen hører hjemme i den ene (elektronisk kommunikasjon) eller den andre kategorien (personopplysninger som kommer på avveie på annet vis). En alternativ fremgangsmåte kan være å gi Nkom eksklusiv kompetanse hvis sikkerhetsbruddet knytter seg til aktørens ekomvirksomhet.

2.5 Endringer i ekomloven § 6-5 om overdragelse av tillatelse til bruk av frekvenser

Det foreslås nytt annet ledd annet punktum i ekomloven § 6-5, som presiserer at endring i eiersammensetning eller eierstruktur skal omfattes av begrepet «overdragelse» i bestemmelsen.

Departementets begrunnelse for endringen er at den reflekterer gjeldende rett, da det samme fremgår av Prop. 69 L (2012-2013). Telia er ikke uenig i dette. Det kan imidlertid med fordel presiseres at det må være en nedre grense for hva som regnes for en overdragelse. Rene bagatellmessige endringer i eierstruktur bør ikke omfattes av begrepet overdragelse.

2.6 Forbud mot bruk av porteringsinformasjon til egen markedsføring

Departementet foreslår endringer i ekomloven § 3-6 om gjennomføring av tilbyderportabilitet. I et nytt femte ledd foreslås det fastsatt at avgivende tilbyder ikke kan bruke porteringsinformasjon til egen markedsføring. I merknadene til forslaget omtales dette om «winback».

Telia forstår det slik at forbudet er ment å gjelde i tidsrommet fra det er lagt inn en porteringsbestilling og frem til portering er gjennomført. Dette bør antakelig presiseres for å bidra til klargjøring av bestemmelsen.

Telia deler departementets oppfatning om at såkalt «winback» kan medføre prisdiskriminering på sluttbrukernivå, lav pristransparens og favorisering av tilbydere med allerede sterke posisjoner i markedet og et stort salgsapparat, og støtter departementets forslag. Konkurransen i markedet synes å ville bli mer rettferdig dersom påbegynte porteringsinformasjon kan gjennomføres uten kapringsforsøk fra avgivende tilbyder.

Telia er opptatt av at et forbud som foreslått ikke skal kunne omgås. Departementets forslag til nytt femte ledd i ekomloven § 3-6 viser til bruk av «porteringsinformasjon». Uttrykket «porteringsinformasjon» vil muligens kunne fortolkes til ikke å omfatte all relevant informasjon for kapringsforsøk i utporteringsprosessen. På denne bakgrunn vil Telia anmode om at man i et nytt femte ledd i ekomloven § 3-6 benytter uttrykket «informasjon fra porteringsprosessen», da dette formodes å kunne være mer dekkende. Departementet har brukt uttrykket «informasjon fra porteringsprosessen» i merknadene til forslaget.

2.7 Endring i ekomforskriften § 6-2a

I ekomforskriften § 6-2a om opplysninger for geografisk lokalisering av nødansrop, foreslår departementet at opplysninger om basestasjoners faktiske dekning, på bakgrunn av målinger og/eller beregninger/simuleringer, skal oversendes til nødstatene.

Telia mener at ekomforskriften § 6-2a så langt som mulig bør gjenspeile de metoder, protokoller og grensesnitt som er etablert i praksis. Derfor bør det presiseres at informasjonen for geografisk lokalisering av nødansrop ikke skal overføres ubetinget (push), men på forespørsel fra nødstatene (pull). Det vises til omtalen av dette i punkt 2.2 om eCall ovenfor.

Telia er enig i at den eksisterende ordlyden i § 6-2a annet ledd må endres, og at henvisningen til overføring av «forenklete beregnede dekningskart» må fjernes. Dette siden nødstatene etter det Telia erfarer ikke ønsker overføring av dekningskart. I dag er heller ikke grensesnittene fra operatørene via NRDB til nødmottakerne klar for overføring av dekningskart. Nødstatene ønsker kun informasjon om beregnet dekningsområde som enkelt kan visualiseres i deres eget kartsystem.

Den foreslåtte ordlyden «[o]pplysninger om basestasjoners faktiske dekning, på bakgrunn av målinger og/eller beregninger/simuleringer» er upresis. Telia ser ikke at denne ordlyden bidrar til å klargjøre hvilken grad av nøyaktighet som kreves. Telia vil med dette foreslå et alternativt siste punktum i ekomforskriften § 6-2a annet ledd, som etter Telias syn vil være bedre egnet:

«Det beregnede resultatet skal overføres etter forespørsel fra nødstatene, og skal baseres på geografisk informasjon (koordinater) på en slik måte at resultatet med rimelig grad av nøyaktighet kan presenteres i nødstatenes kartsystem.»

Telia mener at bestemmelsen dessuten bør stille visse krav til at overføringen skal være innenfor rammen av en nasjonalt avtalt prosedyre/grensesnitt. Dette vil i dag tilsi at NRDB benyttes som grensesnitt mot nødstatene. På denne måten vil tilbyderne vite hva de skal implementere, og nødstatene (og NRDB) slipper å forholde seg til svært forskjellige implementeringer og grensesnitt.

Myndighetene har med § 6-2a gått langt i å detaljregulere krav og metoder som skal gjelde for nettverksbasert posisjonering i mobile nett. Det er viktig å være seg bevisst at denne type nettverksbasert (radiobasert) posisjonering har mange feilkilder, hvor refleksjon av signaler kan nevnes som et eksempel. Jo større krav som stilles til nøyaktighet (innsnevring av det beregnede dekningsområdet), desto større risiko er det for at objektet befinner seg utenfor. For denne type posisjonering, der man kombinerer mange relativt upresise metoder (topografiske begrensninger av dekning innenfor området, tidsmålinger, teoretiske sektorer etc.), vil resultatet noen ganger bli feil. Feilmarginene for disse metodene antas å være i størrelsesorden 25 %. Det vil si at for ca. 1 av 4 posisjoneringer befinner målet seg utenfor det dekningsområdet som presenteres i kartet. Objektet vil da ofte finne seg rett utenfor det beregnede området, men kan ved uheldige omstendigheter finne seg langt utenfor beregnet område. Tallene representerer antagelser basert på informasjoner fra leverandører, da vi per i dag ikke har nok erfaringstall til å si noe mer presist om usikkerheten. Det antas at denne usikkerheten kan justeres noe. Imidlertid vil lavere grad av usikkerhet bety et større primært leteområde.

Telia har ved flere anledninger presisert usikkerheten forbundet med de aktuelle metodene. Samtidig skaper en forskrift som krever avansert posisjonering store forventninger hos nødstatene, men også hos publikum generelt. Telia ser det som uheldig dersom ikke alle er oppmerksomme på de begrensninger som finnes, især dersom nødstatene ubetinget stoler på resultatene fra denne type posisjonering. Telia mener at når myndighetene først har valgt å pålegge denne type posisjonering, så bør myndighetene også informere om begrensningene og usikkerheten forbundet med metoden. På denne bakgrunn anmodes departementet om å

vurdere hvorvidt en presisering bør legges inn i § 6-2a for å forebygge eventuelle falske forventning og misforståelser.

Det bes om at eventuelle ytterligere spørsmål rettes til undertegnede.

Med vennlig hilsen
Telia Norge AS



Henrik Larsen
Advokat