

Samferdselsdepartementet

Postboks 8010 Dep

0030 Oslo

Vår dato

23.05.2018

Vår referanse

2018-2100

Deres dato

12.04.2018

Deres referanse

18/829-1

Vår saksbehandler

Lars Christian Nordvik Berg

HØRINGSSVAR – FORSLAG TIL ENDRINGER I EKOMLOVEN, EKOMFORSKRIFTEN OG NUMMERFORSKRIFTEN 2018

Det vises til Samferdselsdepartementets høringsnotat av den 12.04.2018, med ref 18/829-1 om forslag til endringer i ekomregelverket med høringsfristen den 23. mai 2018.

Telenor har forståelse for at Samferdselsdepartementet ser behov for enkelte justeringer og endringer i ekomloven og ekomforskriften som følge av den tekniske og markedsmessige utvikling, og er positiv til at det kommer presiseringer basert på erfaringer fra tiden som har gått siden forrige revisjon i 2016.

I høringsnotatet har departementet tatt opp en rekke saker av svært ulik karakter og vesentlighet for ekombransjen. Flere av forslagene kan virke enkle og tilforlatelige, men er i praksis mer kompliserte og kan ha betydelige implikasjoner, utilsiktede konsekvenser, eller være mer omfattende enn det som legges til grunn i notatet.

Telenor anbefaler at departementet trekker forslagene om å innføre regulering av sluttbruker- og grossistprisene til spesialnummer (kap 5) og bekreftelse på inngått avtale til sluttbruker (kap 6.3). Myndigheten bør etterstrebe dialog i arbeidet om et så alvorlig tema som ID-tyveri og misbruk for å finne effektive, fremtidsrettede, ressursbesparende og ikke minst miljøvennlige løsninger som i langt større grad vil begrense muligheter for nettopp ID-tyveri og misbruk, enn hva dette forslaget bidrar til.

Regulering av sluttbrukerpriser er et sterkt inngrep i markedet, som Telenor mener ikke bør gjennomføres med mindre det er åpenbart og dokumentert at fri konkurranse ikke fungerer og andre mindre inngripende tiltak er vurderte og/eller gjennomførte. Det er ikke tilfelle her. Telenor er uenig i den foreslått reguleringen, da den virker som et veldig strengt inngrep mot et forholdsvis lite problem. Vi kan ikke se at alternativer til, og konsekvensene av, en slik regulering er tilstrekkelig vurdert. Telenor deler ikke departementets anbefalinger om endringer til nummerforskriften og mener at departementet ikke har vist at regulering av sluttbrukerpriser er nødvendig. Det har heller ikke godtgjort at dersom regulering av sluttbrukerpriser ansees som nødvendig, at 5-sifrede nummer og samtaler til 810x, 815x, og 850x må reguleres helt ned til grunntakst. Telenor savner videre en analyse underbygger at en slik endring vil komme sluttbrukere til gode. Telenor etterspør også en

analyse og vurdering av effekter en slik regulering vil ha på de ulike aktørene i markedet, og på konkurransesituasjonen i markedet.

Telenor støtter i all hovedsak departementets forslag til posisjonering av nødanrop fra IP-telefon (kap 3) og «Nød SMS» (kap 4). Telenor ser behovet for enkelte justeringer som nærmere redegjort for under.

Telenor stiller spørsmål ved den innskrenkning i individuell valgfrihet mellom personvernrisiko og trykksrisiko som ligger i tvungen innføring av tredjepartsbasert posisjonering av nødanrop fra mobil (kap. 2), og mener prinsipielt sett at dette viktige valget må ligge hos individet. Det er også andre forhold som indikerer at saken er mangelfullt utredet. Vi viser til våre ytterligere merknader til temaet nedenfor.

I høringsnotatet om forslag til endringer i ekomloven og tilhørende forskrifter har departementet framstilt betydelige endringsforslag under kapittel 6 «Øvrige endringer». Etter Telenors syn vil disse endringene påvirke helt sentrale prosessuelle forhold på ekomområdet, som negativt påvirker markedsaktørenes rettssikkerhetsgarantier. De svekker også mulighetene for forutberegnelige og robuste regulatoriske rammebetingelsene i markedet. Vi anser disse forslagene som svært inngripende, de både svekker rettssikkerheten på området og vil få andre konsekvenser i praksis enn departementet beskriver. Vi anmoder derfor departementet om ikke å følge opp disse forslagene, og utdyper dette nærmere i kommentarene til kapittel 6 i hørings svarets første del.

AD kap 6 Øvrige endringer

Generelt

Etter Telenors syn er de endringene inntatt i kapittel 6.1 og 6.2, knyttet til henholdsvis fristen for å endre klage til ugunst for klager i forvaltningsloven § 34 tredje ledd og den absolutte fristen for å bringe et vedtak inn for domstolen, hver for seg svært inngripende. Den samlede virkningen blir at aktørene ikke kan bringe inn et vedtak for domstolen etter seks måneder, mens forvaltningen skal stå fritt til å endre vedtak til ugunst for aktørene uten noen tidsfrist. På denne måten fratas aktører viktige rettssikkerhetsgarantier og prosessuelle rettigheter. I tillegg vil lovforslaget skape uforutsigbarhet og usikkerhet i markedet. Disse konsekvensene synes ikke å være utredet eller vurdert av departementet overhodet.

Etter Telenors syn er departementets forslag til § 11-6 nytt femte ledd og ny § 11-8 i ekomloven mangelfullt utredet og dårlig begrunnet. Det fremgår ikke av høringsdokumentet at det er foretatt noen form for konsekvensanalyse knyttet til forslaget. Dette er oppsiktsvekkende all den tid lovendringen innebærer å fjerne helt sentrale rettssikkerhetsgarantier for markedsaktørene, og alternativer synes heller ikke å være vurdert.

Lovforslaget krever tungtveiende grunner for å kunne vedtas, og Telenor kan ikke se at dette foreligger.

AD 6.1 Unntak fra forvaltningslovens 34 tredje ledd tremånedersfrist ved omgjøring av vedtak til skade for klager

Når det gjelder tremånedersfristen ved omgjøring av vedtak til skade for klager, kom denne inn i forvaltningsloven ved lovendringen i 1976, og er en viktig rettssikkerhetsgaranti for klager. På ekomlovens område vil denne bestemmelsen ha stor og til tider avgjørende praktisk betydning, og Telenor mener den fungerer helt i tråd med lovgivers hensikt.

Det fremgår av forarbeidene at formålet med bestemmelsen var å bøte på den usikre situasjonen klager står i etter en klage er sendt, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-1977). Slik forvaltningsloven § 34 er formulert, vil en klager som eksempelvis mener å ha blitt tildelt for lite, eller pålagt for mye, risikere å få tildelt enda mindre eller bli pålagt enda mer. Denne usikkerheten kan i mange tilfeller være så betydelig at den vil være et tungtveiende argument for å unnlate å klage, noe som er svært lite ønskelig dersom klageadgangen skal være reell.

I forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) på side 96 ble det derfor presisert at bestemmelsen om endring til ugunst må brukes med forsiktighet.

Tremånedersfristen ble altså satt av hensynet til klager, etter en grundig avveining mellom hensynet til forvaltningen som da må behandle til tider komplekse og omfattende klagesaker innen en viss frist, og hensynet til klager på den andre siden som lever i uvisse om utfallet. Den skal altså bidra til ro og stabilitet i markedet, samt fremme effektiv klagebehandling.

På ekomlovens område, hvor både faktum og underliggende vurderinger er komplekse, og lovforståelsen til tider sprikende, er både den faktiske og rettslige usikkerheten under en klagebehandling helt reell, og det er nettopp slike områder tremånedersfristen er myntet på.

Dersom man skal ta bort fristen på et slikt område, og dermed åpne for at klager og øvrige aktører og kunder som berøres, kan bli stående i en uvisst situasjon i ubegrenset tid, krever det naturlig nok tungtveiende grunner. Dette kan ikke Telenor se at foreligger i dette tilfellet.

Det er i høringsnotatet for det første vist til at fristen forvaltningsloven setter opp er for knapp for klagebehandling etter ekomregelverket. Til dette vil Telenor først vise til at dette argumentet ble hensyntatt da fristens lengde ble fastsatt, jf. Ot. prp. nr. 3 (1976-1977) side 96:

«Av hensyn til klageren foreslås dessuten at endring til skade for ham må skje innen en frist. Bestemmelsen kan føre til problemer hvor klagesaken nødvendiggjør en forholdsvis omfattende utredning. Man antar imidlertid at gode grunner taler for å sette en ramme for klagebehandlingen, slik at endring til skade for klageren må skje innen en bestemt tidsfrist. Dermed vil man søke å unngå at en endring fører til vesentlige eller urimelige forstyrrelser i tilfelle hvor klageren har innrettet seg etter vedtaket så langt det ikke er angrepet av ham. Det kan her vises til at man i någjeldende [§ 35](#) annet ledd (omgjøring av gyldig vedtak til skade for en part) har en slik tidsramme, (som for øvrig ikke foreslås endret, jfr. [merknadene](#) til [§ 35](#) nedenfor). De samme hensyn som taler for tidsbegrensning i disse sakene, gjør seg også gjeldende i en klagesak hvor det er tale om å endre vedtaket til skade for klageren.»

Telenor antar at det særlig er ved klagebehandlingen av såkalte SMP-vedtak at fristen i forvaltningsloven § 34 tredje ledd kan synes for knapp for departementet. Disse vedtakene er fattet etter en omfattende nasjonal prosess, hvor også EFTAs overvåkingsorgan (ESA) konsulteres i

henhold til prosedyre fastsatt i rammedirektivet artikkel 7 og ekomloen § 9-3. I forhold til fristen i forvaltningsloven, er det viktig å understreke at slike vedtak er ment å bare ha en varighet på 2-3 år. For de tilfeller Nkom eller departementet finner at vedtaket ikke har den ønskede effekt på markedet, eller det av andre grunner er behov for endringer og justeringer, står Nkom fritt til å starte ny SMP-prosess og fatte nytt vedtak. Dette gjøres også i praksis. Telenor kan derfor ikke se at det foreligger noe behov for at departementet skal ha mulighet til å vurdere, og fatte nytt vedtak til klagers ugunst i slike saker uten noen tidsbegrensning.

For det tilfellet at man ved lovendringen ønsker å legge opp til at det heller er departementet som skal ta stilling til om et SMP-vedtak skal endres, fremfor at Nkom selv fatter nytt vedtak, vil dette etter Telenors syn være svært problematisk. Konsekvensen vil kunne bli at det er departementet, og ikke fagmyndigheten, som fastsetter SMP-vedtak som førsteinstans. Dette vil etter Telenors syn kunne stride mot både rammedirektivet og ekomlovens prosessregler, herunder kravet om at nye SMP-vedtak og endringer i eksisterende vedtak skal oversendes ESA for konsultasjon før endelig vedtak treffes. Telenor mener i forlengelsen av dette at det kan reises spørsmål ved om departementet overhodet har anledning til å endre et SMP-vedtak til ugunst for klager, uten at konsultasjonsprosedyren er fulgt.

Telenor finner det videre underlig at endringsforslaget også begrunnes med at departementet gjerne ikke får saken oversendt fra Nkom før to måneder av fristen allerede er gått. Sen saksbehandling i underinstansen kan klart nok ikke begrunne at klager skal fratas en viktig rettssikkerhetsgaranti. Videre viser tidligere saker at gjennomsnittlig saksbehandlingstid i klagesaker knyttet til SMP-vedtak, eller relaterte vedtak, er 11 måneder (se Vedlegg til høringen). I et slikt perspektiv blir de to månedene Nkom bruker i forbindelse med en innstilling over klagen som oversendes til departementet mindre betydelige.

Ser man det foreliggende lovforslaget, hvor det ikke er noen tidsbegrensning for vedtak til ugunst, i sammenheng med dagens saksbehandlingstid, vil klager kunne oppleve å få et vedtak til ugunst flere år etter klagen ble sendt. Dette er klart nok ikke en holdbar situasjon verken for Telenor eller markedet for øvrig. Både innrettelseshensyn og rettssikkerhetshensyn tilsier med styrke at det må settes en frist for denne typen vedtak, og at en slik frist ikke kan avhenge av faktisk saksbehandlingstid i forvaltningen. Som tidligere nevnt er det nettopp denne avveiningen som ligger til grunn for at lovgiver fastsatte fristen på tre måneder.

Vedtak etter ekomloven, og særlig SMP-vedtak vil ofte være inngripende og kostnadskrevende for foretaket som reguleres. Typisk vil vedtaket innebære at det må gjøres omfattende endringer i markedstilbudet i form av endrede priser, prisstrukturer, avtalevilkår mv. Tremånedersfristen i forvaltningsloven representerer derfor en viktig rettssikkerhetsgaranti på området, og ivaretar behovet for forutsigbarhet, samt ro og stabilitet i markedet.

Telenor oppfatter at dette lovforslaget som nå er gjenstand for konsultasjon i hovedsak er begrunnet i lang saksbehandlingstid av klager i departementet. Manglende ressurser hos departementet kan klart ikke begrunne at man fratar aktørene viktige rettssikkerhetsgarantier. Videre er det i høringsnotatet vist til som begrunnelse for endringsforslaget at klager og andre berørte ber om møter med departementet for å informere om saken. Hvordan slike møter, som langt på vei hjelper departementet med å få alle fakta på bordet, og bidrar til at saken er tilstrekkelig og forsvarlig utredet, skal føre til behov for en lengre saksbehandlingstid, fremstår også for Telenor som uklart.

Det som imidlertid for Telenor uansett fremstår som klart, er at heller ikke dette er relevant som begrunnelse for at det ikke skal gjelde noen frist for klagevedtak til ugunst.

Av hensyn til partenes behov for forutberegnelighet og sikkerhet knyttet til rammebetingelsene for aktørene i ekomarkedet, er Telenor derfor av den oppfatning at lovgiver må ta stilling til hvilke hensyn som kan begrunne klageinstansens adgang til å endre et vedtak til klagers ugunst uten tidsbegrensning. Telenor kan verken se at det vil være hensiktsmessig, eller at det finnes et legitimt behov for å fravike forvaltningsloven § 34 tredje ledd i saker på ekområdet, og det fremstår som særlig urimelig at fristen utvides uten at det samtidig settes en tidsbegrensning for saksbehandlingen. En frist for klageinstansens adgang til å endre et vedtak til klagers ugunst bør etter Telenors syn som et minimum ikke overskride seks måneder. Når man særlig ser hen til SMP-vedtakene og deres antatte varighet på 2-3 år, så vil en ubegrenset adgang til å endre vedtaket til klagers ugunst virke svært urimelig. En ubegrenset saksbehandlingstid i disse tilfellene bidrar ikke til å sikre den ro og stabilitet rundt rammebetingelsene som er ønskelig sett både fra ekommyndighetenes og markedets side.

Avslutningsvis under punkt 6.1 i høringsnotatet, fremgår det at klagesaksbehandlingen på ekområdet som oftest vil gjelde virksomhetsregulering mellom profesjonelle parter som i større grad enn private parter vil kunne forholde seg til risikoen for endringer til skade. Denne formuleringen er etter Telenors syn i beste fall unyansert. Den usikkerhet og uforutberegnelighet endringsforslaget medfører, vil klart nok ikke bare påvirke klager selv, men hele markedet, herunder konkurrenter, samarbeidsparter og kunder. Videre finner Telenor grunn til å påpeke at forslaget, slik det er formulert, faktisk ikke bare vil gjelde virksomhetsregulering mellom profesjonelle parter, men at det vil ramme ethvert klagevedtak etter ekomloven.

AD 6.2 Innføring av særskilt søksmålsfrist for vedtak fattet av ekommyndigheten

Når det gjelder forslaget om å innføre en søksmålsfrist på ekomlovens område finner Telenor dette uheldig og lite formålstjenlig. Det synes for Telenor som at forslagsstiller ikke har vurdert de praktiske konsekvenser av forslaget grundig nok opp mot det man søker å oppnå.

Telenor forstår forslaget slik at hovedformålet er å unngå at gamle vedtak bringes inn for domstolen for overprøving, med det ressurskrevende arbeid dette medfører for alle parter. Dette vil man imidlertid ikke oppnå med en søksmålsfrist som foreslått.

Telenor legger til grunn at det vil være de såkalte SMP-vedtakene som i praksis vil rammes av en søksmålsfrist. Disse vedtakene er omfattende og komplekse, og det vil ofte ikke være aktuelt å bringe slike vedtak inn for domstolen før etter noe tid er gått. Bakgrunnen for dette er at det kan være vanskelig å overskue konsekvensene av vedtaket på et tidlig stadium, samt at myndighetenes forståelse av eget vedtak gjerne ikke blir klarlagt før SMP-vedtaket håndheves gjennom et såkalt rettevedtak. Når rettevedtaket derimot foreligger, vil det kunne være nødvendig å bringe både rettevedtaket og det underliggende SMP-vedtaket inn for domstolsprøving, også for det tilfellet hvor SMP-vedtaket ble fattet for mer enn seks måneder siden.

Konsekvensen av en søksmålsfrist for en situasjon som beskrevet, er først og fremst at domstolen bare vil ha anledning til rettskraftig å ta stilling til rettevedtaket, mens det underliggende, og kanskje viktigste, SMP-vedtaket, bare vil prejudisielt bli tatt stilling til.

Dette er ingen heldig situasjon, verken for aktørene eller ekommyndigheten selv. På den ene siden unngår man ikke tvist og full bevisførsel rundt det underliggende SMP-vedtaket. På den andre siden vil lovforslaget føre til at både aktørene og ekommyndighetene er fraskrevet muligheten til å få rettskraftig dom for gyldigheten av SMP-vedtaket i de situasjoner der selvstendig dom mot SMP-vedtaket er viktig. Dette får den praktiske konsekvens at det samme SMP-vedtaket kan bli gjenstand for tvist, bevisførsel og prejudisiell vurdering av domstolen i flere saker, i takt med at rettevedtakene blir brakt inn for overprøving. Domstolen vil ikke være direkte bundet av det en tidligere rett har kommet til, og forståelsen av det underliggende vedtaket vil dermed forbli uvisst og gjenstand for tvist.

En praktisk konsekvens i forlengelsen av dette, er at aktørene vil kunne se seg tvunget til å bringe inn SMP-vedtak for domstolen før man har fått endelig klarlagt hvordan vedtaket skal forstås og de markedsmessige konsekvensene av dette.

Telenor er av den klare oppfatning at tvistelovens regler om rettslig interesse er tilstrekkelig for å forhindre at gamle og lite aktuelle vedtak blir overprøvd, i tillegg til at foreldelseslovens regler også vil kunne sette de nødvendige skranker.

Forslaget er etter Telenors syn ikke tilstrekkelig utredet og alternativer er ikke vurdert. Det fremstår som uklart hvilket problem forslaget søker å løse når de praktiske konsekvensene, som beskrevet over, ikke synes å være tilstrekkelig vurdert.

Hovedutfordringen på ekomområdet slik Telenor ser det, er ikke at gamle vedtak under ekomloven blir gjort til gjenstand for søksmål, eller at dette skjer i stort omfang. Så langt har ekommyndighetenes vedtak vært prøvd for domstolen kun ved én anledning, i desember 2017. Denne saken omhandlet gyldigheten av et vedtak fattet i 2015.

Utfordringen for markedet er tvert om svært lang saksbehandlingstid i utakt med markedets behov for klare og forutberegnelige avgjørelser som avsies med en viss hurtighet. I kombinasjon med forslaget om å gjøre unntak på ekomområdet fra den rettssikkerhetsgarantien som ligger i forvaltningsloven § 34 tredje ledd, vil forslaget skape en situasjon med økt usikkerhet for aktørene, i tillegg til at det vil virke prosess- og kostnadsdrivende. Dette står i stor kontrast til det som skulle være siktemålet; å bidra til økt stabilitet rundt rettigheter og plikter for aktørene i markedet.

AD Kap 6.3 Bekreftelse på inngått avtale til sluttbruker

Generelt

I det følgende kommenterer Telenor på Samferdselsdepartementets forslag om at kunder som inngår avtale om levering av telefoni fra Telenor, fast- og mobiltelefoni, skal motta bekreftelse på inngåelsen av avtalen, per post, til sin Folkeregistrerte adresse eller adresse som er registrert på bedriften i Enhetsregisteret for bedriftskunder. Digipost og lignende anses tilstrekkelig sikker og aksepteres som alternativ til fysisk brev. Bruk av epost og SMS anses ikke tilstrekkelig sikkert for å få ned antallet ID-tyveri og konsekvensene av dette.

ID-tyveri og misbruk er alvorlige og uønskede hendelser som Telenor arbeider kontinuerlig med å begrense både forekomsten og konsekvensene av for den enkelte og også for selskapet. Telenor er

opptatt av å styrke virkemidler og løsninger som sikrer at vi har entydig identitet på våre kunder. Å innføre postal bekreftelse ved avtaleinngåelse bidrar minimalt, om noe, ytterligere med å sikre entydig identifikasjon av kunder.

Telenor inngår mange tusen telefoniavtaler per år og forslaget medfører åpenbart store økonomiske og administrative konsekvenser. Det er derfor vesentlig at de krav som stilles, er forsvarlige, hensiktsmessige og effektive. Telenor jobber kontinuerlig med sikre, ressursbesparende og fremtidsrettede løsninger for at kunder kan opprette avtaler og abonnement digitalt, og departementets forslag underkjenner dette arbeidet. Telenor er også uenig i at formålet med forslaget vil oppnås. Telenor anmoder derfor om at forslaget slik det foreligger frafalles og at andre virkemidler vurderes, gjerne i dialog med bransjen.

For ordens skyld kommenteres at Telenor anser at forslaget er tenkt særlig rettet mot avtaler om inngåelse av mobiltelefoni da fasttelefoni (PSTN/ISDN) og bredbåndstelefoni (BBT/IPT over bredbånd) vil være knyttet til faste installasjonsadresser. I dag kan ingen av fasttjenestene benyttes utenfor fysisk registrert adresse koplet til Folkeregisteret, dermed er muligheten for misbruk ved ID-tyveri minimal. ID-tyven må altså ha tilgang til fysisk leveransested for å kunne misbruke eller nyttiggjøre seg misbruket. Dette marginaliserer vesentlig muligheter for misbruk. Telenor har forsvinnende lite saker vedrørende ID-tyveri i forbindelse med bestillinger på fastnett.

Manglende konsekvensanalyser

Departementet fastslår at forskriftsendringen vil innebære begrensede og overkommelige konsekvenser samt at *«hensynet bak å minske ulempene ved ID-tyveri veier tyngre enn administreringen og kostnaden i dette tilfellet.»* Det slås også fast at administrative konsekvenser *«må anses overkommelige ettersom man for enkelte markedskanaler uansett sender ut SIM-kort per brev»*. Departementet synliggjør ikke hvordan man er kommet til ovennevnte konklusjoner. Det er et påfallende fravær av analyse som underbygger det usedvanlig kortfattede forslaget.

At departementet slår fast at forslaget vil bidra til å begrense omfanget og konsekvensene av ID-tyveri og at konsekvensene er overkommelige eller begrenset for tilbyderne er uheldig i lys av at konsekvensanalyse er fullstendig fraværende. Departementets antakelser viser ikke til nyere kunnskap over omfang og mulige alternative tiltak som vil kunne bidra til å oppnå ønsket mål, herunder vil kunne ivareta krav og forventninger i dag, for eksempel til miljømessige aspekter, på en bedre måte. En plikt for ekomtilbydere til å sende brev postalt ved opprettelse av abonnement har store konsekvenser økonomisk og administrativ, og verdien vil være minimal. For ordens skyld opplyses om at Telenor ikke sender «velkomstbrev og lignende» til sine mobil- eller bedriftskunder (ref. punkt 6.3 i høringsnotatet).

Generelt opererer Telenor med 3 ulike identiteter og adresser til hver «kunde»: 1) juridisk eier, 2) betaler og 3) registrert bruker. I mange tilfeller i privatmarkedet vil eier, betaler og registrert bruker være like, men ikke alltid. Om den som er registrert som juridisk eier har registrert en bruker på sitt abonnement, for eksempel borteboende barn, så vil SIM-kort, sendes til den som juridisk eier har bedt Telenor om å registrere som faktisk bruker av tjenesten/abonnementet. I bedriftsmarkedet derimot er det normale at eier, betaler og sluttbruker er forskjellige. Mens SIM-kort sendes til registrert bruker, må informasjon om avtalen rettes til juridisk eier. Det ville være svært krevende for Telenor å håndtere enda en adresse i tillegg til de tre som vi i dag benytter, og Telenor mener at det vil være uten merverdi for kundene. I sammenheng med også mangelfull formålsoppnåelse vil Telenor fraråde at departementet inntar forslaget.

Myndigheten bør etterstrebe dialog i arbeidet om et så alvorlig tema som ID-tyveri og misbruk for å finne effektive, fremtidsrettede og ressursbesparende og ikke minst miljøvennlige løsninger som i langt større grad vil begrense muligheter for nettopp ID-tyveri og misbruk, enn hva nærværende forslag bidrar til.

Å urettmessig registrere et telefonabonnement er et blant flere listede eksempler i Data-tilsynets beskrivelse av ID-tyveri, se Datatilsynets hjemmesider.

«Dette er ID-tyveri

*Identitetstyveri er når noen, uten samtykke, anskaffer, besitter, overfører, benytter eller fremstår som rette innehaver seg av et identifikasjonsbevis eller personopplysninger som tilhører en privatperson eller en virksomhet, med hensikt om å begå økonomisk svindel, bedrageri eller annen kriminalitet. **Rent praktisk kan et identitetstyveri for eksempel være å kjøpe varer, åpne en bankkonto, søke om kredittkort, lån eller registrere et telefonabonnement ved bruk av en annens identitet enn sin egen.»***

Det er ikke kjent om et tilsvarende krav vurderes gjeldende for alle tilbydere av netthandel. Det burde som en selvfølge, særlig vært påpekt i forslaget hvorfor ekomindustrien skal særreguleres på slik måte som her foreslått.

Når departementet avslutningsvis i siste avsnitt i punkt 7.3 Øvrige endringer uttaler at «*uansett vil hensynet bak å minske ulempene ved ID-tyveri veie tyngre enn administreringen og kostnaden i dette tilfellet*», tydeliggjør departementet at dette forslaget har vært underlagt, i beste fall, en meget begrenset vurdering.

Telenor vil, i det følgende, vise at den foreslåtte forskriftsendringen har meget begrenset, om noen, påvirkning på ID-svindel eller ID-misbruk.

Nærmere om urettmessig etablering av telefonabonnement

ID-tyveri innen ekom

Forslaget er begrunnet i og motivert av et ønske om å forhindre ID-svindel og også som uttalt på s. 32 av departementet «*å minske ulempene ved ID-tyveri..»*.

For Telenors vedkommende vil ID-tyveri typisk være at falsk eller stjålet identitet (stjålet ID-kort, falsk firmaattest mm) brukes for å inngå avtale om etterfakturert abonnement (postpaid) eventuelt at det inngås avtale om kontantkort (prepaid) for senere omgjøring til etterfakturert (postpaid) abonnement for urettmessig benyttelse av tjenester. Svindlerne tegner ofte flere abonnement når kreditt innvilges etter godkjent kredittsjekk.

Formål og fremgangsmåte

Formålet med ID-tyveriet vil typisk være;

- å skaffe seg tilgang til tjenester (eksempelvis utlandssamtaler, teletorg, opplading av spillerkonto) uten å betale,
- å skaffe seg utstyr (mobiltelefon, router, nettbrett etc) uten å betale, og/eller å oppnå
- anonymitet særlig ved nettbruk for utøvelse av annen kriminalitet.

Fremgangsmåten ved ID-tyveri vil typisk være;

- Svindlere benytter annen persons identitet ved tegning av abonnement hos forhandler. Det fremvises stjålet eller forfalsket dokumentasjon.
- Svindlere utgir seg å representere et firma og fremviser forfalsket firmaattest /fullmakt hos forhandler for opprettelse av abonnement og kredittkjøp av terminaler.
- Svindlere bestiller abonnement og utstyr via web med stjålet identitet og får tilsendt SIM kort og telefoner via Posten.
- Svindlere ringer og utgir seg for å være person / firma de har detaljkunnskaper om, og får opprettet abonnement, hvorpå SIM-kort som sendes pr. post, stjeles fra offerets postkasse.
- Svindlere kjøper startpakker (kontantabonnement hvor SIM-kort følger med) på fysisk utsalgsted og aktiverer SIM-kort etter urettmessig å ha opprettet eller fått tilgang til kundens profil.

Hvordan avdekker Telenor ID-tyveri

En eksisterende mobilkunde hos Telenor vil motta en SMS med informasjon om det opprettes et nytt mobilabonnement. Varslingen sendes altså til mobilnummeret til det allerede etablerte abonnementet. Kunden gjør så Telenor oppmerksom på at hans ID kan være misbrukt. Vårt Fraud Management-system avdekker svindel og misbruk basert på etablert informasjon / parametere. I Telenors nettbutikk er det etablert kontrollfunksjoner hvor bestillinger går til manuell kontroll dersom noen av de forhåndsdefinerte parameterne slår inn. I tilfeller hvor det avdekkes forhold som gir grunn for en utvidet sjekk, kontaktes kunden for å avdekke hvorvidt bestillingen som er foretatt er reell eller ikke.

Telenor blir også gjort oppmerksom på ID-tyveri fra kunder om vedkommende har mottatt gjenpartsbrief fra kredittopplysningsbyrå eller har mottatt faktura.

Alt av innhold som må registreres via Mine Sider krever at personen med uærlige hensikter har tilgang til både brukernavn og passord for kunden. Dersom personen forsøker å lage en ny konto på Mine Sider/Min Bedrift med informasjon, og kunden allerede er registrert, vil kunde bli varslet om dette. Dette gjelder også dersom noen trykker «glemt passord».

Videre vises til at Telenors vilkår og rutiner for kansellering ivaretar kunden på en god måte om misbruk av ID har funnet sted. Det vises til Telenors alminnelige forretningsvilkår av 1.3.2015, se særlig punkt 14 hvor forbrukerbeskyttelsen er sterk. Utdrag fra bestemmelsen:

«I tilfelle av falsk bestilling eller ID-tyveri er den hvis navn eller ID er misbrukt, ansvarsfri overfor Telenor. Med falsk bestilling eller ID-tyveri menes at noen på svikaktig grunnlag har inngått avtale med Telenor i en annens navn. Ansvarsfrihet forutsetter at kunden innen rimelig tid kan dokumentere at forholdet er anmeldt til politiet. Ved berettiget mistanke om bedrageri eller svindel fra kundens side, vil Telenor politianmelde forholdet.»

Nærmere begrunnelse for ikke å innføre forslaget om postutsendelse

Fremtidsrettede løsninger

Telenor og øvrige ekomtilbydere har gjennom flere år utviklet fremtidsrettede løsninger ved bruk av andre kanaler enn postal utsendelse for kommunikasjon til og med sine kunder, typisk er dette elektroniske løsninger som SMS, Mine Sider, sosiale medier og epost. Ordrebekreftelser sendes typisk via elektroniske løsninger og til spesifikk oppgitt kontaktadresse.

Elektroniske løsninger anses fremtidsrettet og er tuftet på økonomiske, administrative, miljømessige og øvrige ressursbesparende årsaker. Dette er i tråd med lovgivers uttalte vilje om et stadig mer digitalisert samfunn. Forslaget anses å være et åpenbart skritt i feil retning som tar ekomtilbyderne vekk fra miljøvennlige, digitaliserte prosesser til ikke-miljøvennlige og kostbare fysiske rutiner.

Om bedriftskundene

Det bemerkes at forslag til ny tekst i § 1-8 nytt annet ledd ikke skiller mellom det å inngå en avtale og det å opprette et abonnement. Forslaget beskriver et krav knyttet til det å inngå en avtale og Telenor forstår forslaget til å omhandle avtaleinngåelse og ikke opprettelse av abonnement. Når et nytt abonnement tegnes hos en bedriftskunde, er det vanligvis ikke inngått en ny avtale. Oftest når et abonnement opprettes eller porterens til Telenor har bedriften allerede inngått en avtale med Telenor, og kunden bestiller eller terminerer abonnement innenfor den eksisterende avtalen. Et krav knyttet til utsendelse av et fysisk brev for hvert abonnement som opprettes vil føre til at større kunder som bytter leverandør får tilsendt et brev for hver ansatt.

Forslaget om å sende brev til adressen registrert i Brønnøysundsregistrene ved inngåelse av en avtale er ikke egnet i forhold til bedriftsmarkedet:

- For de fleste bedriftskunder skjer kontraktsinngåelse i et fysisk møte mellom kunden og selgeren, eventuelt mellom kunden og en forhandler som representerer Telenor, der kunden selv skriver under avtalen og beholder en kopi. Å sende et brev som bekrefter innholdet i avtalen gir ingen merverdi, verken for kunden eller Telenor.
- Som nevnt innledningsvis, har «juridisk eier», dvs innkjøpsansvarlig i en bedrift, trolig ikke samme adresse som adressen som er registrert i Brønnøysundsregistrene. Et brev adressert til adressen i Brønnøysund vil derfor med stor sannsynlighet ikke komme frem til rett vedkommende i bedriften. Innholdet i bedriftsavtalen er også normalt konfidensielt, også for andre ansatte i selskapet enn innkjøpsansvarlig, og forslaget vil kunne medføre at konfidensiell informasjon sendes uvedkommende.
- For mindre kunder skjer ofte avtaleinngåelse som et resultat av at Telenor eller Telenors forhandlere tar kontakt med kunden. I mange tilfeller dreier det seg om eksisterende kunder der Telenor og kunden har en relasjon fra tidligere. Også i disse situasjoner, vil et fysisk brev til en adresse i Brønnøysundsregistrene ikke gi verdi i forhold til ID-tyveri.
- Forslaget er spesielt uegnet for bedrifter som har bedriftsstrukturer med mor- og datterselskap. Om morselskapet har myndighet til å beslutte en avtale om telefoni på vegne av alle datterselskap, eller om hvert datterselskap står fritt til å inngå uavhengige innkjøpsavtaler, varierer mye i markedet. Telenor inngår ulike typer avtaler avhengig av hvordan virksomheten er organisert og har besluttet å organisere sine telefoniavtaler, i

samsvar med kundens ønsker. Dette avtales ved inngåelse av avtale og vil kunne bli endret underveis i kundeforholdet. Bedriftens kontaktperson og administrator av avtalen og Telenor har avtalt særlig kontaktadresse for dialog herunder bekreftelse for inngåelsen av avtalen. Det blir av den grunn uhensiktsmessig om et forskriftskrav om at brev skal sendes til en offisiell kontoradresse skal overstyre hva profesjonelle parter har avtalt seg i mellom. Avtalen bør bli distribuert til kunden i henhold til hva som er avtalt, og som derav ikke nødvendigvis er til selskapets adresse i Brønnøysund. Forslaget om å sende brev til adressen som er registrert i Brønnøysundsregistrene vil kunne medføre unødvendige og misvisende kommunikasjon mot kunder i større strukturer, uten at det bidrar til å redusere faren for ID-tyveri.

Om forbrukerkundene

Forslaget om å sende brev til adressen registrert i Folkeregisteret ved inngåelse av en avtale bør heller ikke innføres for privatmarkedet:

- Det er mange tilfeller hvor forbruker ikke har registrert sin faktiske adresse i Folkeregisteret (borteboende barn, studenter, kortvarig sykehjemsopphold eller langvarig ferieopphold) og som medfører at ID-tyveri oppdages for sent eller ikke i det hele tatt.
- Tyveri fra postkasse er en velkjent og svært enkel metode og varsling per post vil ikke ha noen som helst effekt overfor svindlere som bruker denne metoden.
- Hyppighet på postombæringen er under press og post kan sannsynligvis ikke forventes å bli utlevert i fremtiden med samme frekvens som i dag. Ytterligere forsinkelse i postgangen vil medføre at kunden mottar informasjon enda senere og konsekvensene av misbruket kan dermed bli betydelig selv om kunden bor på Folkeregistrert adresse.
- Postgang i seg selv tar noen virkedager, som gjør konsekvensen av eventuelt ID tyveri større enn nødvendig og hva som er tilfellet ved elektronisk varsling, typisk ved digital postkasse.

Folkeregistrert adresse dekker ikke alle innbyggere. Innbyggerne på Svalbard har for eksempel ikke Folkeregistrert adresse og må benytte postadresse.

AD Kap 2 Posisjonering av nødanrop fra mobiltelefon

Departementet skriver i høringsnotatets kap 2.1 bl.a. «*Departementet foreslår derfor å endre ekomforskriften § 6-2 a annet ledd for å sikre hjemmel til utnytte de nye mulighetene.*

Forskriftsendringen vil gi tilbyderne en plikt til å overføre en mer nøyaktig posisjonsangivelse til nødetatene ved nødanrop.»

Telenor finner det naturlig at ekomforskriften § 6-2 a annet ledd presiserer at kravene er begrenset til AML og kun gjelder for terminaler/håndsett som støtter denne teknologien. Det er videre hensiktsmessig å nevne eksempler på begrensningene som er med slike løsninger slik at disse fremkommer tydelig for både brukere og myndigheter. Slike eksempler kan være batteri/kraft i terminalen, utenlandske abonnement, spesielle forhold ved VoWiFi-anrop eller andre begrensninger i terminalen som er utenfor mobiloperatørens kontroll. Det er en vesensforskjell på dagens posisjoneringsløsninger sammenlignet med AML-lignende tjenester ved at det bringes inn

tredjeparter utenfor operatørenes kontroll i bestemmelsen av posisjonen til den som ringer et nødnummer. Generelt gjelder det at tilbyder verken har innsikt i eller kontroll med løsning, applikasjoner til støtte for løsningen, bruk av løsningen eller misbruk av informasjonen. Dette ansvaret tilligger applikasjonsleverandør og nødetat. Mobiloperatørens rolle og ansvar begrenser seg til å stille sitt eget nettverk til disposisjon for selve datafrakten av posisjonsopplysningene.

Slik Telenor leser departementets revisjonsforslaget av lov med forskrift, har lovgiver dermed vurdert hensynene bak bestemmelsene om nødanrop ved bruk av mobil (og tilsvarende for IP-telefon i punktet nedenfor) for å ivareta befolkningens liv og helse i en nødsituasjon til å gå foran hensynet til tilbydernes plikt til å bevare taushet om andres bruk av elektronisk kommunikasjon ved et nødanrop. Og at dette støttes ved henvisning til Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 91 og tidligere uttalelse om at "hensynet til en effektiv samfunnsinnsats fra ambulanse og brannvesen må veie tyngre enn hensynet bak taushetsplikten § 2-9". Spørsmålet har vært reist av tilbyderne i en årrekke og sektormyndigheter i Sverige skal ha avventet godkjenning av slike løsninger ut fra hensynet til personvern. En klar uttalelse i lovmotivene om avgrensningen av området for personvernlovgivningen vil virke avklarende.

Vi finner det også viktig og riktig at det i ny forskriftstekst fremgår en aksept for det faktum at terminalen i posisjoneringsprosessen også sender lokasjonsdata (som per definisjon er persondata) til eksterne wifi databaser. Terminalen kan også hente data fra eksterne databaser i sin bestreben etter best mulig posisjon. AML er vesentlig forskjellig fra dagens løsninger og en fundamental forskjell er at tilbyderne nå gjøres avhengig av ulike tredjeparter for i det hele tatt kunne aktivere løsningen. Telenor har stilt spørsmål ved løsningen i forhold til sikkerhet, pålitelighet og behov for nasjonal kontroll over viktige samfunnsfunksjoner. Videre er det vesentlig at tilbyder ikke kan gjøres ansvarlig for feil, mangler og usikkerhet for løsninger og oppgaver utenfor sin kontroll etter krav stilt av myndighetene. Telenor anbefaler myndighetene også å stille krav til leverandørene av AML før implementering.

Når departementet skriver i 2.6 Personvern «*For å hindre at informasjon misbrukes vil overføring av posisjonsinformasjon etter § 6-2a bare gjelde ved nødanropet, dvs. aktiveres når et nødanrop foretas og slås av når anropet er avsluttet*», er det nødvendig å presisere at dette faktisk skjer er helt utenfor mobiloperatørenes kontroll – og ansvar.

Og videre «*Posisjonering ut over dette er ikke regulert i bestemmelsen, og håndteres av kommunikasjonsvernet i § 2-9 om taushetsplikt*». Vi antar at dette formodentlig gjelder terminalleverandørene. Dette er utenfor Telenors kontroll og kan ikke pålegges mobiloperatørene.

Samt «*Informasjonen som operativsystemleverandøren mottar i slike tilfeller skal være anonym*». Igjen er dette noe som ikke kan garanteres av mobiloperatør. Dagens avtaler som f.eks. Google benytter, slik gjennomgått og presentert av Nkom i møte med tilbyderne, kan endres på kort varsel og det er de til enhver tid gjeldende «terms and conditions» som er bestemmende. Det bør således fremgå av forskriften at norske myndigheter nå åpner opp/tillater at både posisjonsdata og persondata, som før var kontrollert fullt ut av sluttkundens operatør, med innføringen av ny posisjoneringsløsning også overføres til flere operatøreksterne tredje-partner. Eksempler er Google, Apple, WiFi-databaser etc.

Når departementet stiller krav om at det «*For anrop fra mobiltelefon foreslås det å sette krav til at posisjonsinformasjon som overføres skal angi mobilterminalens lokalisering ved nødanropet med*

så høy grad av nøyaktighet som mulig, innenfor en feilmargin på maksimalt 50 meter for minimum 80 pst. av nødanropene», så er naturligvis utenfor mobiloperatørens kontroll at et slik eksakt %-tall faktisk oppnås. Dette skyldes hovedsakelig forhold som fullt og helt styres av terminalprodusentene og/eller operativsystemet i telefonene. Og dersom f.eks. Google og Apple gjør endringer i eller avslutter sine AML løsninger, så vil operatørene stå uten mulighet til å innfri myndighetenes krav. Det er leverandørene av AML som avgjør nøyaktigheten i posisjoneringen ved bruk av ulike teknologier og databaser, f.eks. WiFi. AML fungerer videre kun dersom sluttbrukere har korrekt programvare i sine terminaler og mobiloperatørene har ingen mulighet til å kontrollere eller påvirke sluttbrukerne til å foreta en slik oppdatering. Det bør derfor presiseres at nøyaktigheten vil være i henhold til den nøyaktigheten leverandørene av AML tilbyr og at løsningen fungerer for de sluttkunder som har korrekt installert programvare.

Departementet må avgrense tilbydernes ansvar for kostnader tilsvarende, dvs til kun å omfatte å stille sitt eget nettverk til disposisjon for selve datafrakten av posisjonsopplysningene fra løsnings-/applikasjonseier til nødetat og null-taksering av anrop. I tråd med departementets «tekniske beskrivelser», hvor tilbyderens rolle og ansvar er begrenset til å stille sitt eget nettverk til disposisjon for selve datafrakten av posisjonsopplysningene fra løsnings-/applikasjonseier til nødetat. Telenor anbefaler departementet å klargjøre dette i merknader til forskriftsendringen.

Det fremgår klart av beskrivelsene i pkt 2 og pkt 7 at departementet har Googles AML løsning for Android telefoner og Apples AML løsning for IOS i tanken når de stiller krav om geoposisjonering av nødstilte mobiltelefoner. Disse er da de eneste nevnt. Det er da naturlig at departementet foretar en grenseoppgang og presiserer et skille mot alle de løsninger og applikasjoner for nødposisjonering som allerede finnes – og de som forventes å komme senere. Vi har for eksempel allerede applikasjonen til Norsk Luftambulans. Etter vår oppfatning er det naturlig at myndighetene tar stilling til om disse faller helt utenfor reguleringen, dvs hvor en sluttbruker har lastet ned annen «app», denne feiler og tap av liv eller helse inntreffer.

Vi anbefaler derfor departementet å se på formuleringen i ekomforskriften § 6-2 a tredje ledd på nytt; *«Enhver som tilbyr løsninger for utregning og/eller overføring av posisjonsinformasjon ved nødanrop skal legge til rette for at informasjonen overføres til nødetatene.»*. Formuleringen i den siste setningen er slik at den pålegger aktører som f.eks. Norsk Luftambulans, som ikke er tjenestetilbydere og dermed ikke underlagt ekomforskriften en plikt til å tilrettelegge for overføring av posisjoneringsinformasjon. Formulering skal ikke kunne forstås slik at mobiloperatørene må sørge for tilrettelegging for enhver som lager en slik løsning, f.eks. Norsk Luftambulans eller andre. Dette kan bli u håndterlig for mobiloperatørene og innebære betydelige kostnader, noe som forslaget uttrykkelig ikke er ment å åpne for.

Det er i høringsnotatets pkt. 2.6 anført at *«For å hindre at informasjon misbrukes vil overføring av posisjonsinformasjon etter § 6-2a bare gjelde ved nødanropet, dvs. aktiveres når et nødanrop foretas og slås av når anropet er avsluttet. Posisjonering ut over dette er ikke regulert i bestemmelsen, og håndteres av kommunikasjonsvernet i § 2-9 om taushetsplikt.»*. Dersom operatøren pålegges å gjennomføre tvungen aktivisering av AML for sine abonnenter, vil imidlertid styringen av hvilke B-nummer som utløser oversendelse av posisjonsinformasjon og hvilken destinasjon posisjonsinformasjonen sendes til, være helt utenfor ikke bare abonnentens, men også mobiloperatørens kontroll. Risikoen dette introduserer for abonnentene synes ikke vurdert. Det vil være uproblematisk for den part som kontrollerer AML-tjenesten (f.eks. Google) eller de parter denne måtte agere på vegne av (f.eks. etter rettslig pålegg i deres hjemmehørende jurisdiksjon) å

legge alternative styringsparametere på én eller flere abonnenter for et kortere eller lengre tidsrom. Det samme gjelder selvsagt om tredjepart kompromitterer opererende part, impersonerer opererende part eller finner sikkerhetshull i styringsmekanismen. Det kan argumenteres for at opererende part allerede er godt posisjonert til å oppnå det samme gjennom sin kontroll over håndsettets operativsystem, men det er samtidig klart at misbruk av en sanksjonert og legitim tjeneste er å foretrekke for slike formål, bl.a. grunnet lav oppdagbarhet.

Myndighetene ved Nkom er fra tidligere dialog med Google i forhold til AML kjent med at Google stiller krav om at tilbydere som aktiverer AML for sine abonnenter inngår såkalt API-avtale med Google. Etter det vi forstår har denne i Nkoms tidligere dialog med Google fremstått uakseptabel, og Google har i tilsvaret kun fremholdt at avtalens innhold ikke vil være gjenstand for forhandling. Departementet må være klar over at innføring av krav om å inngå avtale med tredjeparter som Google og Apple for aktivering av AML, tvinger tilbyderne til å akseptere betingelser diktert fra forannevnte.

Den høyere oppløsningen i Google's posisjonering oppnås blant annet ved kartlegging av private nett og radioutstyr; en kartlegging som tidligere har vært under omfattende kritikk av personvernmyndigheter. Dersom flere lands myndigheter nå velger å basere funksjoner av antatt betydning for liv og helse på at denne kartleggingen vedvarer, synes Google å ha skaffet seg immunitet mot ethvert fremtidig inngrep fra personvernregulatorisk hold mot deres innsamling og systematisering av informasjon om privat radioutstyr (f.eks. wlan-rutere).

Det er i høringsnotatets avsnitt 2.6 og 2.7 tilkjennegitt risiko og behov for å hensynta vernet av den enkelte. Telenor forstår samfunnsnytteperspektivet og behovet for lovgivning og regulering til beste for samfunnet på bekostning av individet. I høringsnotatets avsnitt 2.7 anfører imidlertid departementet: *«Det er departementets syn at hensynet til den enkeltes liv og helse her må gå foran hensynet til den enkeltes personvern.»* Det er her altså ikke tale om en avveining mellom samfunnets og individets behov, men en overprøving av individets frihet til selv å gjøre sitt valg i balansen mellom personvernrisiko og egen sikkerhetsrisiko ved å frata befolkningen denne valgfriheten og gjennomføre tvungen aktivering av nøyaktig posisjonering. Telenor er på prinsipielt grunnlag negativ til å frata våre abonnenter muligheten til å gjøre egne valg basert på eget risikobilde, verdier og preferanser. Vår negative innstilling til tvungen instrumentering av tredjepartsposisjonering ved nødanrop underbygges ved det faktum at individet med letthet kan eksekvere dette valget, som for eksempel demonstrert gjennom allerede tilgjengelige individuelt nedlastbare applikasjoner som f.eks. distribuert av Norsk Luftambulans. Telenor ser ikke at individet bør fratras valgfrihet all den tid det primært er individuelle hensyn som veies for og imot, slik det er anført fra departementets side. Det må etter Telenors mening ligge tungtveiende samfunnsmessige hensyn til grunn for et slikt inngrep i individets valgfrihet.

AD Kap 3 Posisjonering av nødanrop fra IP-telefon

Departementet viser til at standardiseringsarbeidet i ETSI for å forbedre muligheten for posisjonering av nødanrop fra aksessuavhengig IP-telefoni nylig er ferdig basert på et mandat fra EU-kommisjonen fra 2011. Den nye standarden legger til rette for bedre posisjonering av IP-telefonianrop, herunder anrop fra de såkalte Over-The-Top-tjenester.

Telenor vil tilpasse seg ETSI standarden når den foreligger sammen med de øvrige aktører i det norske markedet og NRDB.

Vi vil bemerke at Bredbåndstelefon for privatmarkedet støtter ønsket presisering da den er aksessavhengig for kundene. Telenor har en liten andel kunder med en nomadisk løsning, som vil fases ut innen 2 år.

Når det gjelder Bredbåndstelefon for bedriftsmarkedet, foreligger tilstrekkelige mekanismer for å sikre opprinnelsesmarkering. Telenor har utviklet en databaseløsning der kunder som har nomadiske løsninger bedre kan følge opp sine brukeres endringer i fysisk lokasjon og andre abonnementsendringer.

AD Kap 4 «Nød SMS»

Telenor tar til etterretning departementets beskrivelse av innføring av nødmeldingstjeneste for døve og hørselshemmede ved forskrift gitt i medhold av ekomloven § 2-6. Telenor har i en årrekke utviklet, driftet og nulltaksert slik løsning til hjelp for nødstilte døve og hørselshemmede. Vi hilser myndighetenes tiltak til erstatning for dette velkommen.

Tilbydernes ansvar for løsningen begrenser seg, slik vi forstår departementets forslag, til plikt til å videreformidle anrop ved bruk av SMS, geografisk lokalisering av nødanrop på lik linje som for taleanrop og at anrop/sms/mms er kostnadsfri for sluttbruker

Departementet er klar på at det er «nødetatenes og ikke tilbydernes ansvar å etablere løsninger for å sikre at den aktuelle brukergruppen får tilgang til tjenesten under pilotperioden. Dette kan for eksempel gjøres ved å etablere et brukerregister som SMS-anropene sjekkes mot. Nødetatene vil selv måtte foreta administrasjon av registeret, påse at personvern regler etterfølges, sikre gode rutiner for oppdatering mv. Nødetatene må også sørge for at ikke-registrerte sluttbrukere som sender SMS eller MMS til nødnummer får en melding om at meldingen ikke kom frem som følge av at man ikke er registrert bruker.»

Telenor leser departementets forslag til å omfatte all nødtrafikk for døve og hørselshemmede som fremover rutes til DSBs løsning. Vi avvikler våre løsninger i tråd med dette, herunder 1412 tjenesten, jfr våre tidligere uttalelser til DSB, Nkom og departement.

AD Kap 5 Spesialnummer (5-sifrede nummer mv).

Generelt

Departementet uttaler et behov for «å regulere sluttbruker- og grossistprisene til spesialnummer slik at prisnivået blir lavere ut fra at *«denne typen anrop vektlegges ikke i tilbydernes markedsføring, og er dermed i liten grad en parameter i konkurransen mellom tilbyderne»* og at *«(s)luttbrukerpriser for anrop til spesialnummer har vært uforholdsmessig høye i lang tid»*. Ulike initiativ til reduksjon av prisene fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Forbrukertilsynet (tidligere Forbrukerombudet) har etter det de har anført i pressen ikke ført frem. Departementet uttrykker at det vil kunne lede til prisklemmer for tilbydere i markedet dersom sluttbrukerprisene for anrop til spesialnummer reguleres (reduseres) uten at grossistprisene også reduseres. Det foreslås også hjemmel til symmetrisk regulering av grossistprisene for spesialnummer.

Som departementet er kjent med ble 5-sifrede nummer mv utviklet av tilbyderne som et supplement til vanlige bedriftsnummer for å ivareta funksjonalitet etterspurt av næringslivet for å dekke deres kunders behov. Det er meget mer komplisert og ressurskrevende å produsere avanserte rutingstjenester for bedriftene enn vanlig personkommunikasjon. Sluttkundene har, ifølge bedriftene, alltid mulighet til å nå frem på «vanlige» og «billigere» nummer, men da uten tilgang på slik spesialutviklet funksjonalitet. Virksomhetene er selvfølgelig selv ansvarlige for hvordan de ønsker å kommunisere med sine kunder. Utbredelse og bruk av 5-sifrede nummer mv viser at dette har vært vellykket, dvs at både offentlige og private bedrifter og sluttkunder har satt pris på tjenestene.

Regulering av sluttbrukerpriser er et sterkt inngrep i markedet som Telenor mener ikke bør gjennomføres med mindre det er åpenbart og dokumentert at fri konkurranse ikke fungerer og andre mindre inngripende tiltak er vurderte og/eller gjennomførte. Telenor er uenig i den foreslått reguleringen, da den virker som et veldig strengt inngrep mot et forholdsvis lite problem, og fordi vi ikke kan se at alternativer til, og konsekvensene av, en slik regulering er tilstrekkelig vurdert.

Telenor stiller spørsmål ved på hvilket grunnlag departementet har konkludert at priser til spesialnummer er «uforholdsmessige høye». Vi anbefaler at departementet også bør vurdere om den foreslåtte reguleringen vil innebære en større utfordring for små aktører og dermed bidra til en reduksjon av konkurranse i markedet.

Regulering av sluttbrukerpriser

Departementet begrunner behovet for å regulere sluttbrukerpriser med at *«prisene har vært uforholdsmessig høye i lang tid»*.

Telenor stiller spørsmål til hvorfor det er viktig å regulere prispunkter på enkelte trafikkstrømmer, fremfor å tillate at fri konkurranse mellom aktører sikrer optimale tilbud i markedet. Departementet anfører at disse prisene i liten grad er en parameter i konkurransen mellom tilbyderne grunnet tilbyderne manglende markedsføring av priser til spesialnummer (se høringsnotatet kap 5.1 avsnitt 1). Etter Telenors oppfatning er dette å snu ting på hodet. Dersom prisen til spesialnummer hadde vært viktig for kunder, ville tilbyderne i større grad konkurrert på denne parameteren.

Erfaringsmessig er den beste måten å sikre optimale tilbud til kunder i markedet, både for forbrukere og bedrifter, å tillate tilbyderne å konkurrere fritt med hverandre. Aktørene bør stå fritt til å prise enkelte tjenester med høy margin mot å tilby andre tjenester til lavere margin, uten at myndighetene griper inn og pålegger reduserte priser der det er margin. Høye priser til spesialnummer har gjort det mulig for noen aktører å konkurrere ved å tilby lave priser på andre typer trafikk. Ved å prisregulere spesialnummer, vil dette presse lavprisaktører til å øke sine fastavgifter eller akseptere en lavere margin, noe som igjen antas å redusere konkurransen i markedet.

Departementet nevner i høringsnotatet kap 7.2 avsnitt 3 at det er nærliggende å tro at en reduksjon i trafikkpriser vil kunne medføre en økning i månedspris, slik at myndighetenes uttalte formål om å beskytte forbrukeren i betydelig grad svekkes. Telenor antar at departementet vil kunne få rett i at tilbyderne på ulik vis vil forsøke å kompensere for tapte inntekter på samtaler til spesialnummer ved å øke (eller la være å redusere / rabattere) priser i markedet generelt. Konsekvensen blir i så fall at de som sjelden ringer til spesialnummer, de facto vil måtte være med å subsidiere de som ringer oftere til spesialnummer. Vi kan ikke se at dette er til fordel for den gjennomsnittlige forbrukerens

og anbefaler at departementet vurderer om forslaget er i tråd med ekomlovens formål om å sikre brukene rimelige ekomtjenester (jfr høringsnotatets pkt 5.5.2) og Rammedirektivets artikkel 8 «*The national regulatory authorities shall promote the interests of the citizens of the European Union... by ensuring consumer protection...*». Etter Telenors syn sikres de beste tilbud til alle sluttbrukere ved å tillate fri konkurranse mellom tilbydere uten prisregulering på enkelt-elementer.

Det anføres i høringsnotatets pkt 5.5.2 at «*mindre inngripende tiltak har vært forsøkt uten at dette har ført til lavere sluttbrukerpriser*». Telenor etterlyser en redegjøring av disse tiltak utover en generell oppfordring til tilbydere om å sette priser til spesialnummer lik «grunntakst».

Telenor anmoder departementet om å uttale på hvilket prisnivå departementet tenker at samtaler til spesialnummer må være for å ikke være «uforholdsmessig høye». Departementet går videre i høringsnotatets pkt 5.3 med å henvise til EU-domstolens beskrivelse av «grunntakst», som i praksis innebærer en nullprising av samtaler til spesialnummer for de aller fleste. Telenor mener at det er urimelig å konkludere at en hvilken som helst pris utover kr 0 er så høy at den gjør i praksis nummeret utilgjengelig for sluttbrukeren, eller rettferdiggjør en så inngripende endring i ekomloven som prisregulering av sluttbrukerpriser for spesialnummer.

Det må også skilles mellom et ønske om å få lavere priser ved sluttbrukeres henvendelse til spesialnummer og EU-domstolens beslutning om hvordan «grunntakst» skal forstås i Markedsføringsloven 11. Intensjonen i Markedsføringsloven 11 er etter det vi forstår å sikre at en bedrift ikke kan inngå en avtale med en forbruker og deretter gjør seg selv utilgjengelig når det gjelder spørsmål og klager i forhold til den inngåtte avtalen. Etter vårt syn synes det uryddig å anføre at dette har sammenheng med hva det bør koste per minutt å ringe til et stedsuavhengig nummer med utvidet funksjonalitet.

Departementet hevder at «*lavere sluttbrukerpriser kan også være en sentral faktor for å øke norske spesialnumrenes tilgjengelighet fra utlandet*», jfr høringsnotatets pkt 5.5.2. Telenor etterlyser en kilde eller dokumentasjon for denne uttalelsen. Etter vårt syn er det i all hovedsak grossistprisene samt tekniske utfordringene (som departementet selv påpeker i pkt 5.5.3.3) og ikke primært sluttbrukerpriser, som er til hindring for spesialnumrenes tilgjengelighet fra utlandet.

Telenor reagerer på at departementet beskriver alle priser utover fri tale som oftest inkluderes i abonnement som en overpris som innringeren har behov for beskyttelse mot. Underforstått skal standard samtalepris være «gratis» og alt annet en «overpris» som oppfattes som urimelig. I så fall bygger dette på en grunnleggende misforståelse av hvordan tilbydere priser sine tjenester. Når Telenor og andre tilbydere lager abonnement der et bestemt volum med minutter inkluderes mot at kunden betaler en fast pris, er ikke minuttene «gratis»; tilbyder har valgt å prise i form av en pakkepris fordi «bundlen» ansees som attraktiv i markedet. I privatmarkedet er det blitt vanlig å ta med MMS i sine «bundler», og hos Telenor Bedrift har man heller valgt å ta med andre tjenester i Fri+ abonnement, f eks sikkerhetsløsning og bruk av BankID på mobil. Telenor tar betalt for tjenestene – men i form av en fast månedspris for en forventet gjennomsnittsbruk, og ikke i form av pris per bruk. Hvilke bundler som settes sammen er en viktig del av hvordan ulike operatører velger å konkurrere mot hverandre, og det er klart at jo mer man velger å inkludere i en fast månedspris, jo høyere prisen må være. I departementets høringsnotat, er det verken begrunnet eller dokumentert hvorfor en fast pris er den beste prismodellen for sluttkundene å betale for sitt forbruk, langt mindre at det skal være den eneste lovlige måten å fakturere for slikt forbruk.

Regulering av grossistpriser

Departementet tar utgangspunkt i at sluttbrukerpriser må reduseres til grunntakst, og at grossistpriser må følgelig reduseres, jfr høringsnotatets pkt 5.5.3.2. Telenor stiller spørsmål til hvorfor man ikke heller har tenkt i motsatt rekkefølge, det vil si å først vurdere regulering av grossistpriser, dersom et reguleringsbehov er identifisert.

Endringen som er foreslått vil medføre større konsekvenser for de aktører som tilbyr tjenester via spesialnummer uten at de samtidig er tilbydere i sluttbrukermarkedene for fasttelefoni eller mobiltelefoni enn for totalleverandører av elektronisk kommunikasjon. Departementet nevner riktignok at disse aktører vil bli mer berørt enn andre, men savner vi en grundigere analyse av hvilke konsekvenser den foreslåtte endringen vil bety for ulike aktører i markedet.

Symmetrisk regulering og prisnivå

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på forslaget om symmetrisk regulering av grossistpriser for samtaler til spesialnummer, og til det foreslåtte nivået på regulert samtrafikkpris. Telenor er helt enig i prinsippet om at grossistprisene må være symmetriske. Dette er spesielt viktig dersom sluttbrukerpriser reguleres.

Når sluttbrukerprisen i tillegg skal settes til 0 (som i departementets forslag) vil en usymmetrisk (ikke-resiprok) samtrafikkpris kunne lede til meget alvorlig arbitrasje ved at en aktør setter en uforholdsmessig høy grossistpris. I dette bildet mener Telenor at å følge utviklingsbanen til mobil termineringspris er et nærliggende valg.

Telenor etterlyser en grundigere analyse av konsekvensene for de ulike aktørene i markedet, siden en slik regulering vil treffe ulike aktører på veldig ulik vis.

Kommentarer til de foreslåtte tekstendringene til ekomloven 7-1 fjerde ledd og nummerforskriften

Departementet foreslår følgende tillegg til ekomloven 7-1 fjerde ledd:

«Myndigheten kan også gi forskrifter om fastsetting av takstprinsipper og maksimalpriser for anrop til nummer, både på sluttbruker- og grossistnivå».

Denne endringen er en urimelig vidt formulert endring for å adressere en problemstilling, som departementet påpeker i høringsnotatets pkt 5.5.2, er forholdsvis liten. Et slikt tiltak står ikke i forhold til den bakgrunnen som er gitt for endringsønsket, og Telenor mener at som et minimum må ordlyden endres til kun å omfatte det som er gjenstand for høringen, dvs samtaler til berørte spesialnummer.

Telenor deler ikke departementets anbefalinger om endringer til nummerforskriften og mener at departementet ikke har vist at regulering av sluttbrukerpriser er nødvendig. Det har heller ikke godtgjort at dersom regulering av sluttbrukerpriser ansees som nødvendig, at 5-sifrede nr og samtaler til 810x, 815x, og 850x må reguleres helt ned til grunntakst. Telenor savner videre en analyse som kan underbygge at en slik endring vil komme sluttbrukere til gode. Telenor etterspør også en analyse og vurdering av effekter en slik regulering vil ha på de ulike aktørene i markedet, og på konkurransesituasjonen i markedet.

Under EU-direktivene for elektronisk kommunikasjon er det strenge terskler og vilkår for prisregulering av sluttbrukertjeneste. For det første er det en høy terskel for å pålegge prisregulering på grossistnivå, jf Tilgangsdirektivet artikkel 13. Videre følger det av USO-direktivet artikkel 17 at regulering av sluttbrukertjeneste kun kan ilegges der det dokumenteres at et marked som er definert etter rammedirektivet artikkel 15 «is not effectively competitive,» og at det også godtgjøres at regulering etter tilgangsdirektivet ikke vil oppfylle målsetningene som følger av rammedirektivet artikkel 8. Først når disse vilkår er oppfylt er det grunnlag for å regulere på sluttbrukernivå og da kun regulering av tilbyder som er utpekt som SMP. Telenor stiller spørsmål ved om en slik helt generell lovkompetanse til å regulere sluttbrukerpriser er i samsvar med de relevante EU-direktivene. Telenor kan heller ikke se at saken fra EU-domstolen vedrørende USO artikkel 28 (Case C-397/14) gir støtte for å innføre en helt generell kompetanse til å regulere sluttbrukertjenester, da nevnte sak gjaldt en tvist mellom tilbydere på grossistnivå om vilkår for samtrafikk til ikke-geografiske nummer.

Med hilsen
Telenor Norge AS



Siri Kalager
Regulatorisk direktør