TeliaSonera

Samferdselsdepartementet
v/Post- og teleseksjonen
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo
Sendt til: postmottak@sd.dep.no

TELIASONERA NORGE AS' INNSPILL TIL REGJERINGENS EKOMPLAN

1 Bakgrunn

Regjeringen har satt i gang arbeidet med en ny digital agenda for Norge. Ekomplanen skal være en selvstendig del. Regjeringen har offentliggjort at den jobber for å legge arbeidet fram for Stortinget på nyåret 2016.

Samferdselsdepartementet inviterte 4. mai 2015 aktørene i ekombransjen til å komme med innspill til ekomplanen. TeliaSonera Norge AS ("**TeliaSonera**") ønsker med dette å redegjøre for hvilke mål vi mener Regjeringen bør sette seg. Vi vil også komme med enkelte, overordnede forslag til hvordan målene kan nås.

IKT-Norge overleverte 29. juni 2015 et felles innspill på vegne av alle medlemmene i bransjen. Vi stiller oss bak det innholdet i denne rapporten. Innspillene i dette brevet utfyller de forslagene til mål og løsninger som IKT-Norge foreslår.

2 TeliaSonera er positiv til at Regjeringen utarbeider en ekomplan

Norge har kommet et godt stykke på vei inn i den digitale tidsalder. Tilgang til kvalitativt gode tjenester til en rimelig penge samt utviklingen av nye, innovative løsninger er viktige forutsetninger for vekst og velferd. Fortsatt vekst forutsetter at den digitale infrastruktur makter å håndtere økende datatrafikk på en effektiv og trygg måte.

Samtidig er det myndighetenes oppgave å sikre at markedet fungerer og at borgernes grunnleggende rettigheter ivaretas. Begge deler krever en gjennomtenkt og god plan som følges opp i handling. Hastverksarbeid, og skrivebordøvelser kan få store negative konsekvenser for blant annet næringsliv, samfunnssikkerhet, nettkvalitet, utdanning, ulike reformer, helse, og tilgang til offentlige tjenester.

Vi må tilbake til årtusenskiftet for å finne de to foregående stortingsmeldingene som mer direkte har gått inn på mobil- og telebransjen og særlig infrastrukturen. Mye har skjedd siden den gang.

TeliaSonera stiller seg positiv til at Regjeringen nå setter i gang arbeidet med en ny ekomplan og tar de aktørene som kjenner markedet best med på råd. Vi mener Regjeringens initiativ kan bli et viktig bidrag til å sikre at Norge forblir en av verdens ledende ekomnasjoner i årene fremover.

TeliaSonera vil i dette brevet beskrive målsettinger vi mener er viktige for å sikre at Norges befolkning nyter godt av ekomtjenester i verdensklasse innen 2020.

3 Målsetting 1 – Fremtiden er trådløs

3.1 Bakgrunn

Fremtiden er trådløs. Datatrafikken vil øke enormt de neste fire til fem år. Det meste av veksten vil skje i mobile nett.

I et globalt perspektiv har Cisco beregnet at innen 2018 vil 4G utgjøre 15 prosent av datatrafikkoppkoblingen, men over 50 prosent av den totale datatrafikken. Med den aggressive utbyggingen av 4G i Norge vil trolig tallet være enda høyere her i landet. For å sikre denne trådløse fremtiden er og blir samfunnet avhengige av god kapasitet og dekning i mobile nett.

Både TeliaSonera og andre aktører er i full gang med en storstilt modernisering av ekomnettene for å møte kundenes behov. Satsingen krever investeringer i milliardklassen hvert år. Aktørene finansierer denne utbyggingen selv.

Tall fra Nkom viser at Norge ligger langt foran resten av Europa når det gjelder nivået på investeringer i ekomnett- og tjenester beregnet som prosent av omsetningen.[1] Norge skal være fornøyde med utviklingen. Men for å sikre investeringer i denne størrelsesorden også i fremtiden må aktørene ha stabile og forutsigbare rammebetingelser. TeliaSonera oppfordrer Regjeringen til å sikre dette gjennom ekomplanen.

3.2 Ekomplanen må løse fremtidens utfordringer

Dersom ekomplanen skal sikre de investeringene som er nødvendig for å sikre fremtidens mobilnett, må den ta utgangspunkt i dagens utfordringer, ikke gårsdagens problemer.

I 2002 og redegjorde Regjeringen for situasjonen i det norske mobilmarkedet. Den gang ble etableringen av et tredje mobilnett, vilkårene for utbyggingen av UMTS, tilrettelegging for kommunikasjonskontroll og stråling viet atskillig plass. På dette tidspunktet var det lite konkurranse om mobilkundenes gunst. 3G fremsto som en ny og spennende teknologi, uten at etterspørselen var merkbar. De fleste kundene var godt fornøyd så lenge de kunne snakke med naboen eller sende SMS til en rimelig penge. Mobilnettene hadde dessuten mer en god nok kapasitet.

Stortingsmeldingen er underholdende lesing. Den gir oss også verdifull, historisk innsikt i hvordan verden så ut før smarttelefonenes og mobildataenes inntog. Men det meste har endret seg siden den gang.

I skrivende stund har Norge landsdekkende mobiloperatører som kappes om å tilby høyhastighets mobildatatjenester til best mulig pris og kvalitet. Konkurransen vil tilspisse seg ytterligere frem mot 2020. Gjennom de avhjelpende tiltakene vi tilbød konkurransemyndighetene

---

[1] http://www.nkom.no/aktuelt/nyheter/fortsatt-store-investeringer-i-ekombransjen-og-omsetningen-%C3%B8ker

i forbindelse med kjøpet av Tele2, har ICE blitt gitt en unik mulighet til å lykkes. ICE har, gjennom de avhjelpende tiltak og allerede tildelte frekvenser, fått tilstrekkelig fødselshjelp til å lykkes som en tredje MNO.

Det er ikke lenger noen utfordring å få tildelt frekvensressursene, men å skaffe nok til å tilfredsstille den stadig økende etterspørselen. Egnede system for kommunikasjonskontroll har vært på plass i en årrekke. Befolkningen har dessuten en langt mer bevisst holdning til stråling.

TeliaSonera ber om at ekomplanen identifiserer og løser nettopp fremtiden utfordringer. Vi vil i punkt 3.3 til 3.5 beskrive de tre konkrete satsingsområdene vi mener er avgjørende for å lykkes i dag.

3.3 Ekomplanen bør sikre optimal forvaltning av frekvensressurser

Optimal dekning og god mobildatakapasitet forutsetter langsiktig tilgang til egnede radiofrekvenser. Formatet på og utfallet av frekvensauksjonen i 2013 har skadet tilliten til myndighetenes forvaltning av denne ressursen. Dette skader investeringsviljen og kan i ytterste konsekvens føre til at etablerte aktører tvinges ut av markedet.

Tidligere har effisienshensynet hatt forrang ved valg av auksjonsformat. I 2013-auksjonen synes det som om myndighetene tilla provenyhensynet mer vekt. Formatet som ble valgt var spesielt dårlig med hensyn til kompleksitet, transparens og forutberegnelighet. I kommende auksjoner kan det ikke være akseptabelt å utsette private aktører for risiko i den hensikt å kunne øke provenyet. Frekvenser er en naturressurs som må komme flest mulig innbyggere til gode. Ekomplanen må legge føringer på utformingen av auksjonsformat for å sikre dette.

TeliaSonera mener videre at frekvensforvaltningen må være markedsbasert, tillitsvekkende, transparent og langsiktig. Videre må tildelinger av ledige frekvensressurser føre til at tilgjengelig spektrum blir solgt slik at man ikke blir sittende igjen med ledig spektrum. Norske myndigheter bør dessuten fortsette sitt arbeid med å harmonisere tildeling av frekvenser i henhold til internasjonale avtaler. Ekomplanen kan være et viktig instrument for å nå disse målene.

For øvrig må egnet spektrum frigjøres til bruk i mobilkommunikasjon så raskt som mulig. Flere land har allerede kommet langt i arbeidet med å re-allokere 700MHz-båndet (694-790 MHz) til mobilt bredbånd. TeliaSonera mener ekomplanen bør legge til rette for at dette også skjer i Norge så raskt som praktisk mulig innenfor NTVs konsesjonsperiode (2021).

3.4 Ekomplanen bør sikre at markedet leverer arealdekning

For å møte den enorme etterspørselen etter mobile tjenester vil operatørene i årene som kommer investere betydelige midler i dekning og kapasitet/hastighet. Det er liten tvil om at arealdekning vil være viktig for kundene i mange år fremover. Dette gjelder ikke bare på jobben og hjemme i stua, men også der hvor de ferdes.

Norge har en utfordrende topografi og spredt bebyggelse. Dersom landets innbyggere skal få den dekningen og hastigheten de har behov for i fremtiden, må offentlige og private aktører jobbe tettere sammen.

Denne regjeringen har tatt gode initiativ for å bedre dette for blant annet kollektivreisende og reisende på vei- og jernbanestrekninger i Norge. TeliaSonera ber om at dette tiltaket følges opp i ekomplanen. Som eier av både infrastruktur og driftsselskap spiller det offentlige her en avgjørende rolle.

Det er ikke nødvendigvis bedriftsøkonomisk lønnsomt for den enkelte aktør å bygge ut dekning og kapasitet over alt. Men det påhviler samtidig oss alle å se dette også i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Når vi som aktører øker forventningene til alle landets innbyggere må vi også være klar til å innfri disse forventningene på en best mulig måte.

TeliaSonera har god erfaring med å utbedre dekning og kapasitet i særlig utfordrende områder i samarbeid med andre aktører. Utbyggingen i tunneler, på t-banen i Oslo og på spesielt folketette områder slik som Oslo Lufthavn Gardermoen er gode eksempler på dette. Ekomplanen bør åpne for at vi kan fortsette å gjøre dette i fremtiden. Regjeringen kan samtidig stimulere til utbygging som er viktig for samfunnet gjennom skreddersydde insentiv- og tilskuddsordninger.

I arbeidet med ekomplanen bør Regjeringen være åpen for også å se på andre mulige modeller. En liberal tilnærming til frekvensdeling mellom aktørene i særlig befolkede områder er et alternativ. Aktiv forvaltning av eierskap til bygninger, eiendommer og annen infrastruktur for å gjøre ellers ulønnsomme utbygginger lønnsomme, et annet. Både kommune og Stat står for eksempel fritt til å redusere husleie og stille seg velvillig til innplassering av basestasjoner.

En stor utfordring så langt er at Stat, kommune og offentlige foretak ikke har noen felles, gjennomtenkt og koordinert tilnærming til utbygging av dekning. Ekomplanen er en gyllen mulighet til å forandre på dette. TeliaSonera mener Regjeringen bør utarbeide en enhetlig strategi som håndheves overfor offentlige etater gjennom bruk av både pisk og gulrot. Andre fagmyndigheter bør tas med på råd i dette arbeidet. Det er for eksempel mulig å stimulere til bedre innendørsdekning i næringsbygg gjennom konkrete krav i regelverket for plan og bygg.

Fastsettelse av felles regler for bygging og innplassering av basestasjoner på statlige og kommunale bygg og eiendom er et viktig tiltak i så måte. Den forrige regjeringen gikk ut med et brev signert av tre statsråder til alle landets kommuner og fylker hvor de ba om at det må legges til rette for innplassering og bygging av basestasjoner. Det var et enkelt tiltak, og det påvirket positivt og stimulerte til bedre utbygging og dørsdekning.

Det offentlige er for øvrig mobiloperatørenes desidert største kunde. En bevisst tilnærming til bruk av innkjøpsmakten vil kunne fremme investeringer i dekning og kapasitet. TeliaSonera vil samtidig advare mot at slik bruk hemmer konkurransen i bedrifts- og sluttbrukermarkedet. Regionale offentlige anbudskonkurranser om forbedring av dekning er et eksempel på tiltak som sementerer markedsmakten til den dominerende aktøren på bekostning av konkurransen og konkurrentene. TeliaSonera erfarer også regelmessig at offentlige etater skreddersyr anbud til enkeltaktører.

3.5 Ekomplanen bør sikre mobiloperatører tilgang til transmisjonskapasitet på kommersielle vilkår

Telenor har en dominerende posisjon som leverandør av transmisjonskapasitet til basestasjoner. Telenor leverer denne tjenesten til egen virksomhet. I tillegg har andre kunder som TeliaSonera, Tele2, Ice, Nødnettet etc. i en årrekke finansiert deler av investeringene. Per i dag er konkurransen om leveranse av transmisjonskapasitet til basestasjoner tilnærmet fraværende.

For å kunne tilby god kapasitet til våre mobilkunder er TeliaSonera avhengig av nasjonale leveranser av høy kvalitet (oppetid mv.). Prisene må dessuten reflektere de underliggende kostnadene, ikke basere seg på monopolprofitt. Det er ikke tilfellet per i dag.

Mobiloperatører har, i store deler av Norge, i praksis ingen andre alternativer enn å kjøpe transmisjonskapasitet fra Telenor. Dette er problematisk, både kommersielt og fra et sikkerhetsperspektiv.

Det er ikke et kommersielt alternativ å etterspørre denne innsatsfaktoren fra andre lokale/regionale aktører. Gjør vi det forverrer Telenor betingelsene. Grunnet manglende stordriftsfordeler evner dessuten ikke lokale tilbydere å produsere tjenester til samme kost som Telenor. TeliaSoneras administrative arbeid knyttet til drift og vedlikehold vil også bli mer komplekse med mange ulike selskaper å forholde seg til ved eventuelle feilsituasjoner. For øvrig er de fleste lokale/regionale aktørene selv avhengige av å leie kapasitet/mørk fiber fra Telenor for å kunne gi et helhetlig tilbud.

TeliaSonera ber Regjeringen om å belyse og adressere denne problemstillingen i ekomplanen. Tilsynsmyndighetene bør legge til rette for reell, bærekraftig konkurranse om transmisjonskapasitet til basestasjoner. Markedsmekanismene vil i så fall kunne sørge for at tjenestene leveres på markedsmessige vilkår.

4 Målsetting 2 – sikker tilgang til ekomnett og ekomtjenester for den enkelte innbygger

Dagens ekomtjenester er kvalitativt bedre, sikrere og mer robuste enn de noen gang har vært. Hendelser de siste årene viser likevel at tekniske feil og ekstremvær kan føre til utfall. Samfunnets forventninger til tilgjengelighet og kvalitet har økt dramatisk de siste 10 årene. Hendelsene har dermed fått uforholdsmessig store konsekvenser.

Myndighetene har på kort tid pålagt tilbyderne en rekke nye, kostnadskrevende krav til sikring av ekomnett. Arbeidet har vært preget av hastverk og kortsiktige forsøk på å vise handlekraft heller enn en helhetlig, langsiktig plan basert på faglige analyser av kost og nytte.

Krav om økt robusthet krever ofte store investeringer i infrastruktur og beredskapsorganisasjon hos tilbyderne. Myndighetenes ukoordinerte tilnærming til sikkerhet og beredskap siden 2011 har forsinket prosessen og nødvendige investeringer i ekomnett og ekomtjenester.

TeliaSonera mener målrettet og kostnadseffektiv sikring av tilgang til ekomnett og ekomtjenester forutsetter at ansvarlige myndigheter;

- Gjennomfører jevnlige analyser av sårbarheten til ekominfrastrukturen på et nasjonalt nivå.
- Involverer bransjen når tiltak eller pålegg som skal bøte på sårbarhet utredes og utarbeides.
- Etablerer en klar ansvarsfordeling mellom ulike offentlige myndigheter og tilsyn.
- Overlater til ekomaktørene å velge tekniske og organisatoriske løsninger for å oppnå robuste og sikre tjenester i stedet for å detaljregulere.
- Stiller teknologinøytrale kvalitetskrav.

Vi ber om at Regjeringen belyser dette i ekomplanen.

I tillegg etterlyser TeliaSonera en helhetlig tilnærming i Regjeringens arbeid. For å sikre norske kunder robuste nett og tjenester på en mest mulig kostnadseffektiv måte, må utfordringer håndteres på tvers av bransjer. Eksempelvis har kraftselskapene en viktig rolle å spille når det gjelder å forberede kvaliteten på strømleveranser til ekomnett- og tjenester.

Sikkerhet og beredskap handler også om vern av den enkelte borgers integritet. TeliaSonera mener Regjeringen bør vie personvern plass i ekomsektoren i den kommende ekomplanen.

Våre kunder legger igjen betydelige mengder detaljerte elektroniske spor når de bruker våre nett og tjenester. Opplysningene gjør det blant annet mulig å spore enkeltpersoner og finne ut hvilke nettsteder vedkommende har besøkt. Dette er ikke bare interessant for private aktører som Facebook og Google, men også for offentlige myndigheter.

I Norge stiller regelverket strenge krav til mobiloperatørenes behandling av personopplysninger. Det samme er ikke tilfellet for myndighetenes innhenting og bruk av elektroniske spor, eksempelvis i etterforskning.

I stedet for å begrense myndighetenes handlingsrom på området har lovgiver i de senere årene foreslått en rekke nye inngripende tiltak som pålegger lagring av data eller gir politiet rett til å forstyrre offentlig mobilkommunikasjon. Dette setter personvernet under press. Dessuten reduserer slike inngrep borgernes tillit til ekomnett og ekomtjenester.

TeliaSonera ber Regjeringen fastsette tydelige mål i ekomplanen for denne typen sikkerhet i norske ekomnett i 2020, definerer ansvarsfordelingen mellom det offentlige og private samt legge en helhetlig plan for å nå målene. Videre bør offentlig overvåkning av ekomnett ha hjemmel i lov og begrenses til det som er absolutt nødvendig:

- Alle krav om innsyn i ekomdata må være tydelige, transparente, hjemlet i lovverk og trygt forankret i rettsvesenet. Prinsippene om domstolskontroll og/eller vurdering av fritak fra ekomtilbydernes taushetsplikt via Nkom må ligge til grunn.
- Rollefordelingen må være tydelig med hensyn til hvem som har ansvar/er eier av personopplysningene. Myndighetene må ikke holde nettoperatører ansvarlig for innhold som transporteres i nett eller pålegges å overvåke egne kunder.

I situasjoner der myndighetene vurderer å innføre nye overvåknings – og sikkeherhetstiltak som ikke kan forsvares kommersielt, bør disse finansieres gjennom tilskudd eller offentlige innkjøp.

5 Målsetting 3 - konkurranse på like vilkår for alle aktører

Konkurranse på like vilkår for alle aktører bør være et sentralt og viktig tema i Regjeringens arbeid. TeliaSonera ber myndighetene stille samme krav til samme tjeneste i Norge - uavhengig av om de leveres av en mobiltilbyder eller et stort internasjonalt IT-selskap (såkalte "OTT-operatører").

En utfordring vi ser i dag er at store amerikanske IT-selskap som Google og andre om kort tid vil kunne tilby fullverdige ekomtjenester i konkurranse med norske aktører basert på nye tekniske løsninger.

Google har for eksempel allerede lansert "Project FI" i USA. Tjenesten gir brukeren sømløs tilgang til flere 4G-mobilnettverk og wlan gjennom ett og samme abonnement. For en månedlig avgift på 20 USD (ca. NOK 150) kan kunden ringe og sende en ubegrenset mengde tekstmeldinger. Abonnentens mobildata koster 10 USD per Gb, men brukeren betaler bare for den mengden data han eller hun faktisk bruker.

TeliaSonera er positiv til all tekniske utvikling som gir kunden tilgang til bedre og rimeligere tjenester så lenge alle aktørene følger spillereglene. Det er ingen selvfølge.

Ulike saker fra de siste 10 årene vider med all tydelighet at store amerikanske aktører som Google, Facebook, Skype og Apple ikke nødvendigvis ønsker å forholde seg til strenge norske regler om personvern, forbrukervern og sikkerhet i nett. Dette gir dem en kostnadsfordel de kan ta ut i lavere priser på bekostning av andre aktørers investeringer i nett og tjenester. Internasjonale OTT-aktører får også større handlefrihet. De trenger for eksempel ikke forholde seg til de samme konsesjonskravene fra Datatilsynet som etablerte ekomaktører.

I ekomplanen må Regjeringen berøre, og i det videre arbeidet, jobbe for like konkurransevilkår (såkalt "level playing field") mellom internasjonale OTT-aktører og etablerte norske tilbydere. Dette er nødvendig for å sikre rettferdig konkurranse, fortsatte investeringer i nett og kundenes krav om personvern, sikre tjenester, forbrukervern mv.

TeliaSonera ber om at norske myndigheter i både ord og handling krever at Google, Facebook og andre OTT-aktører etterlever de samme regulatoriske kravene som etablerte tilbydere. Dette er særlig viktig med tanke på kundenes personvern ettersom forretningsmodellen ofte baserer seg på innhenting, foredling og salg av sensitive opplysninger om den enkelte forbruker. Dersom dette ikke er mulig å håndheve i dagens regelverk, må myndighetene tilpasse dagens rammeverk slik at "norske" ekomaktører ikke reguleres hardere enn sine utenlandske konkurrenter.

Vi mener Norge kan bli et foregangsland på området internasjonalt derom Regjeringen er villig til å ta ledelsen. EU har tatt mål av seg til å etablere et digitalt indre marked innen 2020. Like konkurransevilkår mellom europeiske aktører og amerikanske IT-selskap har vært et sentralt tema. Per i dag står dette arbeidet i stampe. Så sent som 17. juni i år oppfordret derfor

TeliaSonera sammen med de andre store tilbyderne europeiske statsledere og myndighet til å gjennomføre målrettede reformer for å fjerne asymmetrien mellom tradisjonelle ekomtilbydere og IT-aktører.[2] Tidligere saker har vist at initiativ fra Norske myndigheter fører frem. Forbrukombudet lykkes for eksempel å få Apple til fjerne kopisperren på iTunes i 2009[3]. Nkoms innsats innenfor frekvensforvaltning og nettnøytralitet er en annen kilde til inspirasjon. Arbeidet har påvirket utformingen av det europeiske regelverket på området.

6 Målsetting 4 – smartere offentlig regulering

TeliaSonera oppfordrer Regjeringen til å analysere den offentlige forvaltningen av ekomområdet som en del av ekomplanen og, om nødvendig revurdere organiseringen av myndighetsinstitusjonene.

De siste årene har vist at uforutsigbare inngrep, manglende innsyn i byråkratiske prosesser og uklar ansvarsfordeling mellom offentlige etater setter investeringer i mobilnett og – tjenester i fare. Dette er lite heldig. TeliaSonera mener dette kan løses ved å gjennomgå organiseringen og kompetansen på området.

For å sikre forutsigbare rammebetingelser som fremmer, ikke hemmer investeringer, bør myndighetene ha som mål i ekomplanen at man innen 2020 sikrer at riktig etat gjennomfører riktig tiltak på riktig måte og til riktig tid. Regjeringen bør dessuten sikre at tilsynsmyndighetene sanksjonere brudd på markedsregulering raskt, effektivt og troverdige.

7 Avslutning

Eventuelle spørsmål kan rettes til Henning Lunde eller Frode Lillebakken på hhv e-post henning.lunde@teliasonera.com / frode.lillebakken@teliasonera.com eller telefon nr. +47 414 40 595 / +47 413 19 027

Med vennlig hilsen
TeliaSonera Norge AS

Frode Lillebakken
Juridisk direktør

Henning Lunde
Kommunikasjonsdirektør

[2] Brevet er offentlig tilgjengelig på http://www.publicpolicy.telefonica.com/blogs/blog/2015/06/17/telecom-ceos-letter-to-heads-of-state-and-government-ahead-of-the-european-council-of-25-june-2015/.
[3] Saken er blant annet beskrevet på http://www.forbrukerombudet.no/2009/01/11039278.0.