



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

13/1138 KSK/HEN/SOA

28.04.2015

Klage på vedtak om minstekrav til reservestrømkapasitet i landmobile nett

Samferdselsdepartementet viser til klage fra Telenor Norge AS (Telenor), felles klage fra Tele2 Norge AS, Mobile Norway AS og Network Norway AS (Tele2), klage fra TeliaSonera AS (TeliaSonera), og felles klage fra Ice Norge AS og Ice Communication Norge AS (Ice). Klagene gjelder Nasjonal kommunikasjonsmyndighets (tidligere Post- og teletilsynet) vedtak 6. juni 2014 om minstekrav til reservestrømkapasitet i landmobile nett. Klagene er fremsatt rettidig, jf. forvaltningsloven § 29.

Departementet viser videre til tilsynets innstillinger i klagesaken 1. oktober 2014, der det innstilles på at klagene ikke tas til følge og partenes merknader til innstillingene og til en muntlig etterfølgende faktainnhenting fra Nkom. Det vises videre til redegjørelse fra Nkom om transmisjonskostnader 12. januar 2015 og til tilbydernes merknad til denne 19. januar 2015.

1. SAKENS BAKGRUNN

I januar 2012 publiserte Post- og teletilsynet en rapport om erfaringer og forslag til tiltak etter ekstremværet Dagmar som rammet deler av Sør-Norge i romjulen 2011. I rapporten ble det foreslått en rekke tiltak for å bote på de sårbarhetene som ble identifisert som følge av ekstremværet, bl.a. fare for strømbrudd.

I mars 2012 arrangerte tilsynet et møte med Telenor, TeliaSonera, Tele2 og Ice, der særlig problemstillingene knyttet til kravet om tre døgners reservestrøm for utvalgte basestasjonslokasjoner og minstekravet til seks timers reservestrøm i hele dekningsområdet til tilbydere av mobilnett ble diskutert. Tiltakene som ble foreslått, ble diskutert med de samme tilbyderne under Forum for sikkerhet og beredskap i nett (SBEN), som tilsynet arrangerte i mai samme år.

I juni 2012 sendte tilsynet på høring forslag til justerte Dagmar-tiltak til tilbyderne. Det ble særlig bedt om en vurdering av de antatte økonomiske konsekvensene av minstekrav til reservestrømkapasitet i mobilnett. Varsel om vedtak med minstekrav til reservestrømkapasitet

i landmobile nett ble sendt 1. juni 2013. I november samme år gjennomførte tilsynet et møte med de involverte partene der formålet var å gjennomgå varslede plikter og imøtekomme tilbydernes ønske om å utdype skriftlige kommentarer til varselet. På bakgrunn av dette møtet spesifiserte tilsynet vedtaket ytterligere, blant annet for å avklare enkelte tolkningsspørsmål og sikre lik forståelse av pliktene. I januar 2014 engasjerte tilsynet Oslo Economics til å utarbeide en felles kostnadsberegningsmodell. Modellen ble utviklet i samarbeid med tilbyderne og ligger til grunn for vedtak om minstekrav til reservestrømkapasitet i landmobile nett.

2. DEPARTEMENTETS VURDERING

2.1 Hjemmelsgrunnlag

Telenor, TeliaSonera, Tele2 og Ice mener reservestrømtiltaket går utover det som kan pålegges tilbyder i medhold av ekomloven § 2-10 første ledd om ”forsvarlig sikkerhet”. Tilbyderne hevder at reservestrømkravet faller inn under tiltak som skal ”oppfylle nasjonale behov for sikkerhet og beredskap” etter ekomloven § 2-10 annet ledd fordi vedtaket er begrunnet i reelle samfunnsmessige krav. Klager mener at tiltaket er uforholdsmessig. Det vises videre til at vedtaket ikke nødvendigvis er forenlig med ekomlovens formålsbestemmelse fordi uforholdsmessige strenge krav til sikkerhet kan gå på bekostning av brukernes tilgang til gode, rimelige og fremtidsrettede mobiltjenester, jf. ekomloven § 1-1. Telenor viser videre til at minstekravet til reservestrøm ikke kan anses å falle inn under begrepet ”forsvarlig sikkerhet” dersom man sammenlikner vedtaket med det forslaget som er fremkommet i Sverige der skillet per innbygger er satt til 8000 og reservekraft på én time.

Det sentrale spørsmålet i saken er om reservestrømtiltaket går utover det som kan pålegges tilbyder i medhold av ekomloven § 2-10 første ledd. Dette spørsmålet har to sider: For det første kan man spørre – slik klagerne gjør – om reservestrømtiltaket reelt sett tar sikte på å oppfylle «nasjonale behov for sikkerhet og beredskap», slik at tiltaket i stedet skulle ha vært forankret i ekomloven § 2-10 annet ledd. Dette vil i tilfelle innebære at klagerne har krav på kompensasjon for sine merkostnader etter § 2-10 annet ledd annet punktum. For det annet kan man spørre - slik klagerne gjøre – om tiltaket faller utenfor rammen av ekomloven § 2-10 første ledd fordi det går lenger enn kravet til forsvarlighet tilsier.

Ekomloven § 2-10 første ledd lyder slik:

”Tilbyder skal tilby elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste med forsvarlig sikkerhet for brukerne i fred, krise og krig. Tilbyder skal opprettholde nødvendig beredskap, og viktige samfunnsaktører skal prioriteres ved behov. Tilbyder skal formidle viktig melding fra statsmyndighet. Myndigheten kan treffe enkeltvedtak for å sikre at tilbyder iverksetter tiltak som gir forsvarlig sikkerhet og nødvendig beredskap. Tilbyder skal dekke kostnadene ved oppfyllelsen av dette.”

Ekomloven § 2-10 annet ledd lyder slik:

”Myndigheten kan treffe enkeltvedtak eller inngå avtale om at tilbyder skal gjennomføre tiltak for å sikre oppfyllelse av nasjonale behov for sikkerhet, beredskap og funksjonalitet i elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste utover det som følger av første ledd. Tilbyders merkostnader ved levering av slike tiltak skal kompenseres av staten med basis i fyllestgjørende dokumentasjon som fremskaffes av tilbyder.”

Det fremgår av bestemmelsens første ledd at tilbyder skal tilby nett og –tjenester med «forsvarlig sikkerhet for brukerne i fred, krise og krig». Tilbydernes generelle plikt til å sørge for dette følger direkte av loven, jf. første punktum, men det kan også gis individuelle pålegg for å sikre at plikten etterleves, jf. annet punktum.

Det ligger i kravet til «forsvarlig sikkerhet» at nett og tjeneste må være tilstrekkelig robuste til å tale kraftig uvær. Departementet viser i den forbindelse til Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 73, hvor «omfattende uvær» fremheves blant de forhold som forslaget tok sikte på. Bakgrunnen for kravet er «viktigheten av å opprettholde kommunikasjonen i så stort omfang som mulig også når en krisesituasjon inntreffer», jf. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 74.

I merknadene til ekomloven § 2-10 første ledd fremheves det at nett og tjenester skal sikres slik at det skal kunne benyttes selv i situasjoner hvor det utsettes for «ekstraordinære påkjenninger», jf. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 94.

”Med kravet om nødvendig sikkerhet for bruker i første ledd menes at nett og tjenester skal sikres på en slik måte at bruker, selv i situasjoner der nettet utsettes for ekstraordinære påkjenninger, så langt som mulig skal kunne benytte grunnleggende elektroniske kommunikasjonstjenester.”

Det er grunn til å merke seg at både ordlyden i første ledd og forarbeidene viser til brukere generelt, uten noen nærmere kvalifisering. Etter departementets syn taler det for at første ledd gir hjemmel for tiltak som kan komme alle brukere til gode. At slike pålegg også vil komme nettbrukere i offentlig sektor til gode, og herunder organer som er tillagt oppgaver innenfor sikkerhet og beredskap, innebærer ikke at pålegget faller utenfor rammene av ekomloven § 2-10 første ledd.

Denne tolkingen underbygges også av sammenhengen mellom første og annet ledd. Annet ledd gir hjemmel for å treffe vedtak som bidrar til «å sikre oppfyllelse av nasjonale behov for sikkerhet, beredskap og funksjonalitet ... utover det som følger av første ledd » (vår utheving). Pålegget om reservestrømkapasitet tar sikte på å redusere den generelle sårbarheten ved uforutsette strøbrudd. Tiltaket vil komme alle brukere til gode, og har ikke først og fremst nasjonale interesser for øye. I utgangspunktet gir dermed første ledd hjemmel for tiltaket.

Departementet går så over til spørsmålet om tiltaket faller utenfor rammen av ekomloven § 2-10 første ledd fordi det går lenger enn kravet til forsvarlig tilsier.

I endringslov 14. juni 2013 nr. 54 ble uttrykket «nødvendig sikkerhet» endret til «forsvarlig sikkerhet». Det fremgår av lovens forarbeider at kravet til «forsvarlig sikkerhet» er et krav «som er ment å ligge over gjeldende krav til nødvendig sikkerhet», og som innebærer «at nett og tjenester skal være tilgjengelig, og at integriteten og konfidensialiteten skal beskyttes», jf. Prop.69L (2012-2013) s. 103. Ekomloven § 2-10 første ledd fastlegger ikke nærmere hva som ligger i forsvarlighetskravet, og overlater dermed grensedragningen til forvaltningens skjønn – innenfor de ytre rammer som loven trekker opp.

Nkoms utgangspunkt er at brukernes endrede bruksmønster for mobiltelefon tjenester og andre elektroniske kommunikasjonstjenester gjør at den enkelte bruker har en stadig større forventning og behov for tilgjengelighet i mobilnettet i sine daglige gjøremål. Dette gjelder også i krisesituasjoner. Det er i Nkoms vedtak 6. juni 2014 punkt 2.1.3 vist til at behovet for tilgjengelige mobile tale- og datatjenester spiller en viktig rolle for å opprettholde samfunnsfunksjoner, også i fremtiden. Tilsynet har ved fastsettelse av minstekravet til mobilnettet tatt hensyn til de endringer som forventes i befolkningens bruksmønster de neste årene ved fastsettelse av minstekravet til reservestrømkapasitet. Tilsynet har derfor lagt til grunn likhetsprinsippet for krisehåndtering. Med dette menes at «... tilbudet av mobiltjenester i en krisesituasjon bør være mest mulig likt tilbudet av mobiltjenester i en normalsituasjon». Det er tilsynets vurdering at befolkningen skal kunne regne med at mobilnettene har en viss funksjonstid også ved et strømbrudd, slik at brukeren kan varsle og forberede seg.

På en annen side er det viktig at minstekravet til reservestrøm som tilbyderne selv skal bekoste ikke går lenger enn kravet til forsvarlig sikkerhet tilsier, jf. § 2-10 første ledd. Reservestrømkapasitet som pålegges i Nkoms vedtak 6. juni 2014 er kun ment å dekke opp for kortere utfall i strømforsyningen og forlenge funksjonstiden for brukeren en viss tid ved langvarige strømbrudd. Brukerne kan ikke forvente full oppetid på elektroniske nett og -tjenester ved langvarige strømbrudd. Den enkelte bruker har et selvstendig ansvar for å gjøre seg mindre sårbar ved langvarige strømbrudd. Tiltaket er ikke et nasjonalt sikkerhets- og beredskapstiltak i motsetning til tiltaket ”Forsterket Ekom” som bekostes av staten.

Reservestrømkapasitet skal være tilgjengelig over hele landet. I Nkoms vedtak 6. juni 2014 punkt 2 vises det til at det i og omkring landets største byer er lavere risiko for strømutfall og i utgangspunktet bedre ressurser for gjenoppretting av feil på strømmettet, sammenliknet med for eksempel spredtbygde strøk og tettsteder. Dette er bakgrunnen for at det stilles et differensiert krav om reservestrømkapasitet. Det går et skille mellom store byer og områder utenfor. Det vises til vurderingen under punkt 2.5.

Departementet har ved vurderingen av om minstekravet til reservestrøm går utover kravet til forsvarlig sikkerhet etter ekomloven § 2-10 første ledd, lagt avgjørende vekt på at tiltaket om reservestrøm er ment å bøte på enkelte sårbarheter i ekomnettet. Ved nedetid på strømmettet skal befolkningen kunne benytte elektroniske kommunikasjonstjenester i et begrenset tidsrom som om det var en normalsituasjon. Kjernen i reservestrømtiltaket er at befolkningen skal gis en mulighet til å varsle og kommunisere i en begrenset periode ved et strømbrudd. Og at det er tilbyders ansvar å sikre at brukerne ved strømbrudd har tilgang på elektroniske

kommunikasjonsnett og tjenester i en begrenset periode. Departementet har også tillagt vekt at kapasiteten ved minstekravet er dimensjonert ut fra samfunnets forventede behov for elektroniske tjenester de neste fem til åtte årene, der det blant annet er sett hen til mobilnettets rolle og risikobilde.

Klagerne har gjort gjeldende at det vil være uforholdsmessig å pålegge private aktører å gjennomføre vedtaket, når reservestrømtiltaket er diktert ut fra fellesskapets interesser, og mener at mobiltilbyderne blir uforholdsmessig hardt belastet. Departementet bemerker at reservestrømtiltaket skal øke sikkerheten til den enkelte bruker ved strømbrudd. Som det fremgår av vurderingen ovenfor er ikke begrunnelsen for reservestrømtiltaket å sikre nasjonale sikkerhets- og beredskapsbehov.

Det er videre grunn til å merke seg at det i merknaden til ekomloven § 2-10 fremgår at endringene i ekomlovens hovedbestemmelse om sikkerhet og beredskap tar sikte på å knytte tilbyders ansvar opp til en forsvarlighetsstandard, men at det likevel er slik at kravene til sikkerhet og beredskap må baseres på konkrete kost-/nyttevurderinger, jf. Prop. 69L (2012-2013) s. 1 og s. 35.

”Det foreslås endringer i lovens hovedbestemmelse om sikkerhet og beredskap for å knytte sikkerheten i ekomnett og -tjenester opp til en forsvarlighetsstandard. Dette vil gjøre nasjonale regler mer funksjonelle og tydeliggjøre tilbyders ansvar for sikkerhet og beredskap. ... Det går likevel en grense for hvor sikre ekomnettene og ekomtjenestene kan bli. Kravene til sikkerhet og beredskap må baseres på konkrete kost-/nyttevurderinger.”

Forarbeidene legger opp til at forsvarlighetsstandarden må basere på en konkret kost-/nyttevurdering. Grensen for hvor sikre ekomnettene kan bli skal altså ikke gå for langt. Departementet viser til vurderingen i dette vedtakets punkt 2.4 og Nkoms vedtak 6. juni 2014 punkt 6, der det er foretatt en konkret kost-/nyttevurdering av reservestrømtiltaket. Det nevnes også at tilbyder kan, innenfor de grenser reservestrømvedtaket setter, finne kostnadseffektive løsninger som kan bidra til å redusere kostnadene ved tiltaket.

Når det gjelder anførselen om at reservestrømtiltaket ikke nødvendigvis vil være forenlig med formålsbestemmelsen i ekomloven § 1-1, viser departementet til at det må være et minimumskrav for «gode tjenester» at de virker. Departementet kan derfor ikke se at tilsynet kommer i et motsetningsforhold til formålsbestemmelsen ved å pålegge tiltak som gjør at brukerne kan benytte tjenestene en viss tid ved langvarige strømbrudd. For øvrig viser departementet til vurderingen under punkt 2.8.2.

Klagerne har videre gjort gjeldende at det svenske forslaget viser at minstekravet til reservestrøm er for omfattende. Departementet er ikke enig i det, og viser i den forbindelse til tilsynets vedtak 6. juni 2014 punkt 2.6.7. Forskjeller i blant annet geografi, befolknings- og bosettingsmønster i Norge og Sverige innebærer at det ikke gir et riktig bilde å sammenlikne innholdet til forsvarlig sikkerhet etter ekomloven § 2-10 første ledd opp mot de sikkerhetskrav som er foreslått av ekommyndigheten i Sverige.

Departementet har vurdert klagernes anførsler på dette punkt, og har kommet til at pålegget ligger innenfor lovens ramme. Etter departementets syn går derfor reservestrømtiltaket i utgangspunktet ikke utover hva tilbyderne kan pålegges i medhold av ekomloven § 2-10 første ledd.

2.2 450 MHz-båndet og Ice Communication

Ice hevder at det verken er hjemmel for, eller særlig hensiktsmessig, at 450 MHz-båndet skal omfattes av vedtaket. Dels på grunn av iboende egenskaper ved tjenesten som leveres til ikke-profesjonelle kunder, og dels på grunn av den beredskap som vil oppnås gjennom datatrafikk over øvrige bånd. Kravet til reservestrøm bør derfor lempes helt eller delvis for Ice i områder der selskapet har dekningsredundans og betydelig tilgjengelig kapasitet, og/eller områder der tre aktører opererer. Videre anfører Ice at kravet til reservestrøm ikke bør omfatte Ice Communication. Selskapet er i en oppstartsfase. De øvrige tilbyderne har bygget opp nettverket over lange tidsperioder, og har et høyere kundevolum. Kostnadene vil derfor ramme Ice Communication spesielt hardt og vil ha uheldige konsekvenser for selskapet i en allerede presset konkurransesituasjon.

Departementet viser til at tilbyderne gis rettigheter, og er underlagt plikter gjennom ekomregelverket som de må forholde seg til i sin virksomhet. Det er stadig utvikling i forretningsmodeller, tjenester og teknologi i det norske ekommarkedet. Departementet mener det vil være lite hensiktsmessig å gjøre unntak for kravet til reservestrøm for enkelte mobilnettereiere. Selv om tjenestene Ice tilbyr for tiden ikke omfatter regulær mobiltelefonitjeneste, er de tilgjengelige tjenestene like fullt viktige for brukerne. Mobil datakommunikasjon har blitt en viktig tjeneste for de fleste brukere, og ved hjelp av ulike applikasjoner lar denne seg også anvende til eksempelvis å påkalle hjelp eller gi viktig informasjon til omverdenen i en krise eller katastrofesituasjon. Det er derfor etter departementets vurdering relevant å legge forholdene til rette for at også infrastrukturen til Ice har forutsetninger for å virke i forbindelse med brudd i den regulære strømforsyningen.

Ice er videre en tilbyder som har sikret seg betydelige frekvensressurser for å utvikle tjenestetilbudet i årene som kommer, og tilbyderen har lansert planer om satsing på en fullverdig mobiltjenesteportefølje. Dette forsterker etter departementets oppfatning at det ikke bør gjøres unntak for virksomheten til Ice. Departementet har vurdert om Ice på grunn av begrenset kundevolum bør unntas fra kravet for en periode frem i tid, for lettere å kunne bygge ett nett rundt sine nye frekvensressurser. Etter departementets oppfatning ligger det imidlertid allerede tilstrekkelig fleksibilitet i Nkoms vedtak gjennom lang gjennomføringstid (fem-åtte år) og fleksible kapasitetskrav (to-fire timer). Departementet viser for øvrig til at staten allerede har lagt til rette for Ice inntreden i mobilmarkedet gjennom vilkår satt ved TeliaSoneras kjøp av Tele2. Ice omfattes derfor i utgangspunktet av vedtaket.

2.3 Transmisjon

Telenor, TeliaSonera, Ice og Tele2 mener kostnadsmodellen tilsynet har brukt for å beregne merkostnader ved reservestrøm ikke tar hensyn til kostnadsestimater for transmisjonsdelen (transmisjon- og nettverksnoder) i mobilnettet. Det vises til at oppgradering av reservestrøm i

transmisjonsdelen av nettet utgjør en meget betydelig del av totalkostnaden som følge av vedtaket og burde således inngå i totalvurderingen. Dette innebærer at den nytte-/kostnadsvurderingen som ligger til grunn for vedtaket er utført på feil premisser. Departementet bes derfor om å kartlegge kostnadene ved transmisjon og inkludere disse kostnadene i den kost-/nyttevurderingen som legges til grunn for vedtaket.

Departementet har i e-post 16. desember 2014 bedt tilsynet om en nærmere redegjørelse for hvilke vurderinger som ligger til grunn for tilsynets uttalelse om kostnadene for reservestrøm i transmisjonsdelen av mobilnettene.

I redegjørelsen 12. januar 2015, som baserer seg på møter og informasjonsutveksling i tiden november 2013 til januar 2014 mellom tilsynet, Telenor, Oslo Economics samt Norkring viser Nkom til at bakgrunnen for vurderingen av at transmisjonskostnaden ikke vil ha avgjørende utslag i det totale kostnadsbilde skyldes flere faktorer. Ved vurderingen legger Nkom vekt på at Telenor selv har en policy om åtte timer reservestrømkapasitet i transmisjonsnettet, og at selskapet har opplyst om at de generelt har tilstrekkelig reservestrømkapasitet til å håndtere en økning av reservestrømkapasitet på basestasjonsnivå. Nkom vurderer det også dit hen at oppgraderingsbehovet i transmisjonsnettet uansett vil variere fordi reservestrømvedtakets krav varierer fra område til område. Nkom la også lagt vekt på at ingen av tilbyderne under arbeidet med utarbeidelse av kostnadsberegningsmodell opplyste om at transmisjonskostnadene ville være en sentral kostnadsdriver. Sammenholdt med det usikkerhetsspennet som ligger i kostnadsanslagene mener derfor Nkom at kostnader knyttet til reservestrømkapasitet i transmisjonsnettet ikke vil ha avgjørende utslag i totalkostnadsbilde.

Telenor har i e-post 19. januar 2015, i kommentar til tilsynets redegjørelse, orientert departementet om at kostnader knyttet til økt reservestrøm i transmisjonsnettet som følge av de nye kravene ikke utgjør noen betydelig del av totalkostnaden. Dette skyldes imidlertid ikke vedtakets utforming, men utelukkende at Telenor tidligere har hatt åtte timer reservestrøm som policy for transmisjonsnettet. Telenor påpeker videre at det er store kostnader knyttet til deres policy for reservestrøm i transmisjonsnettet, og at disse kostnadene må ses i sammenheng med kostnader knyttet til reservestrøm til mobile basestasjoner. På bakgrunn av denne informasjonen fra Telenor legger departementet til grunn at reservestrømsvedtaket ikke vil føre til en betydelig merkostnad. Departementet kan således ikke se at det er behov for å foreta en ny nytte-/kostnadsvurdering som inkluderer kostnadsestimater for transmisjonsdelen.

2.4 Samfunnsøkonomisk analyse

Tilbyderne mener at det ikke er foretatt en helhetlig samfunnsøkonomisk analyse av tiltaket om reservestrøm. Reservestrømtiltaket burde vært sett opp mot andre tiltak som gjøres for å forbedre beredskapen i mobilnettene, eksempelvis feil i kraftsektoren. Tilsynets kost-/nytteanalyse vurderer ikke følgene i et helhetlig bilde og det må derfor foretas en analyse der flere beredskaps- og sikkerhetsalternativer ses i sammenheng med kravet til reservestrøm.

Departementet viser til at en samfunnsøkonomisk analyse skal gi informasjon om nytte- og kostnadsvirkningen av ulike alternative tiltak. Analysen skal brukes for å identifisere og

prioritere mellom ulike tiltak som kan iverksettes for å svare på et problem og oppnå et konkret mål. Tilsynet foretar i vedtaket en kost-/nytteanalyse av ulike kravkombinasjoner når det gjelder reservestrømkapasitet. Både prissatte og ikke-prissatte virkninger er vurdert. Kost-/nytteanalysen danner grunnlag for de konkrete kravene tilsynet gjennom sitt vedtak stiller til reservestrømkapasitet. Departementet mener således tilsynet har foretatt den samfunnsøkonomiske analysen tilbyderne etterlyser.

Tilsynet har på bakgrunn av en behovsvurdering kommet frem til at det er nødvendig å styrke reservestrømkapasiteten i de norske mobilnettene for å øke funksjonstiden til mobiltjenestene ved kortere og lengre strømutfall. Dette samsvarer også med ett av tiltakene tilsynet foreslo i kjølevannet av ekstremværet Dagmar julen 2011 og som tilsynet anser som nødvendige og hensiktsmessige for å bøte på de sårbarhetene som ble identifisert som følge av ekstremværet. Det vises i den forbindelse til tilsynets høringsbrev med forslag til justerte tiltak etter Dagmar juni 2012. En rekke av tiltakene er i dag gjennomført eller i ferd med å bli gjennomført. Departementet viser videre til kost-/nyttevurdering utført av Nexia og Styrmand¹ på oppdrag fra tilsynet i 2012, der det fremgår at enkelttiltaket som sannsynligvis vil bidra mest til mer robust sambands- og ekominfrastruktur i Norge, er tiltak for sikrere strømforsyning til ekomanlegg.

Strømforsyning og elektronisk kommunikasjon representerer grunnleggende kritisk infrastruktur som er gjensidig avhengig av hverandre. For å levere gode ekomtjenester er tilbyderne avhengig av at kraftsektoren leverer gode tjenester, og et styrket strømnnett er viktig for å sikre stabile ekomtjenester også i fremtiden. Stabile og gode strømnnett kan være med på å begrense strømutfall i landet vårt og sikre at viktige samfunnsinstitusjoner fungerer godt i det daglige og ved spesielle situasjoner. Det forutsettes imidlertid at det innenfor begge sektorer arbeides med å styrke robustheten i egen infrastruktur og beredskap for feil i den andres infrastruktur. Ekomsektoren har et selvstendig ansvar for å etablere en forsvarlig reservestrømkapasitet i mobilnettet. En utredning av sikrere strømforsyning i kraftsektoren vil ikke være avklarende for ekomsektorens selvstendige ansvar for egen infrastruktur. I lys av det ovennevnte finner departementet at tilsynet har vurdert ulike tiltak opp mot hverandre, og at tilsynets begrunnelse om krav til reservestrømkapasitet er tilstrekkelig dokumentert.

2.5 Minstekravet til reservestrøm

TeliaSonera og Ice viser til at minstekravet til reservestrøm bør være lavere enn hva som ligger i vedtaket i dag. Ice mener kravet til reservestrøm må senkes til én time i større tettsteder² og at kravet til antall innbyggere i denne kategorien bør være på ca 5 000 innbyggere. TeliaSonera mener reservestrømkapasiteten bør være på minst én time, og at områder med 8-10 000 innbyggere har tett og bypreget bebyggelse med flere basestasjoner som sikrer og gir overlappende mobildekning. Telenor mener befolkningsdifferensieringen bør senkes til 8000 og viser til svenske ekommyndigheters³ utkast til forskrift om

¹ ”Kost-/nyttevurdering av tiltak for styrking av norsk sambands- og IP-infrastruktur” utarbeidet av Nexia og Styrmand, 2012.

² Mer en 20 000 innbyggere, dekningsområder som dekker riksvegnettet i områder uten fast bosetting eller næringsvirksomhet og dekningsområder som er forutsatt omfattet av avtale eller vedtak om forsterket reservestrømkapasitet for å oppfylle nasjonale behov

³ Post- og telestyrelsens utkast om fysiske sikring og driftssikkerhet i elektroniske kommunikasjonsnett.

driftssikkerhet. Tilbyderne mener videre at avbruddsstatistikk tilsier at det er færre og kortere strømavbrudd i byer og at områder med færre innbyggere enn 20 000 har god mobildekning og robuste strømmnett.

Det er tilsynets vurdering at de kommersielle insentivene ikke er sterke nok til at tilbyderne forsterker reservestrømskapasiteten til et forsvarlig nivå av eget initiativ, fordi kravet til forsvarlig sikkerhet ligger over det sikkerhetsnivå tilbyder kan forvente å sikre seg mot fra et kommersielt perspektiv. Tilsynet har derfor truffet vedtak der tilbyderne pålegges å sikre forsvarlig sikkerhet i nettet gjennom blant annet å innføre minstekrav til reservestrømskapasitet i mobilnettene. Tilsynet har lagt til grunn, basert på avbruddsstatistikk, at storbyenes gode strømforsyningssikkerhet og antatt raskere gjenopprettingstid innebærer at risikoen for strømbrudd er lavere i store byer sammenliknet med mindre byer. Det vises til vedtak 6. juni 2014 punkt 2.4.2. Dette innebærer at det vil kunne være noe færre og kortere strømavbrudd i de største byene.

Departementet viser til at det risikobaserte snittkravet ikke er i veien for at det kan dimensjoneres ned mot to timer reservestrømskapasitet i byer, tettsteder og områder med mindre enn 20 000 innbyggere dersom risikovurderingen tilsier det. Tilbyder kan velge å implementere reservestrømskapasitet under snittmålet i lavrisikoområder mot at det kompenseres med høyere kapasitet i områder med høyere risiko, basert på egen risikovurdering. Etter departementets vurdering tar reservestrømtiltaket derfor hensyn til at det vil kunne være områder utenfor de største byene som har lav risikograd og dermed vil kunne ha reservestrøm ned mot to timer. Departementet mener at vedtaket gir tilstrekkelig fleksibilitet på dette punkt, og finner derfor ikke grunn til å endre befolkningsdifferensieringen.

Når det gjelder anførselen om at minstekravet til reservestrøm bør senkes til én time viser departementet til at brudd i strømforsyningen ofte kommer brått og uventet. Hensikten med tiltaket om reservestrøm er å sikre forutberegnelighet og trygghet ved et strømbrudd, slik at brukeren får tilstrekkelig mulighet til å varsle, kommunisere og innrette seg. Etter departementets oppfatning gir ikke et minstekrav på én time reservestrøm brukeren tilstrekkelig god tid eller mulighet til å varsle og innrette seg på strømbruddet. Én time reservestrøm gir dessuten mindre forutberegnelighet og trygghet for brukerne. Departementet ser også hen til vedtakets gjennomføringstid og forventet utvikling på området i denne vurderingen. Departementet mener derfor at minstekravet til reservestrøm bør opprettholdes til to timer. Om Telenors henvisning til det svenske forslaget om reservestrøm viser departementet til vurderingen under punkt 2.1.

2.6 Prosjekteringsperiode og oppstartstidspunkt

Ice, Telenor, TeliaSonera og Tele2 mener at det ved et prosjekt av et slikt omfang må påregnes en planperiode på i hvert fall seks måneder. Gjennomføringstiden må beregnes fra tidspunktet etter at planperioden er over, og ikke fra 1. juni 2014, da vedtaket trådte i kraft. Det er urimelig av tilsynet å kreve at 1/5 del av kravet allerede skal være innfridd 1. juni 2015.

Departementet viser til at reservestrømsordningen har vært kjent for partene i lang tid. Det vises blant annet til møte mellom tilsynet og tilbyderne i mars 2012 og tilsynets Forum for sikkerhet og beredskap i mai 2012, der tilbyderne deltok. I juni 2012 sendte tilsynet forslag til justerte Dagmar-tiltak på høring og varsel om vedtak om minstekrav til reservestrøm i landmobile nett ble sendt tilbyderne i juni 2013. Året etter, 6. juni 2014, treffer tilsynet vedtak om minstekrav til reservestrøm. Videre vises det til departementets møte med tilbyderne i november 2014 og etterfølgende e-postkorrespondanse i saken. Departementet mener, basert på det ovennevnte, at tilbyderne har hatt mulighet til å forberede seg på og foreta nødvendige disposisjoner basert på at det ville bli ilagt et minstekrav til reservestrøm. Departementet kan derfor ikke si seg enig i at det bør påregnes en planperiode for dette prosjektet.

Det er imidlertid gått noe tid siden tilsynet fattet vedtak 6. juni 2014 om minstekrav til reservestrøm, der iverksettelsesdato var 1. juni 2014 og første leveringsfrist 1. juni 2015. Oppstarttidspunktet fastsettes derfor til det foreliggende vedtaks ikrafttredelsesdato. Når det gjelder første leveringsfrist, viser departementet til at tilbyderne allerede oppfyller kravet til reservestrøm i enkelte områder og at det har vært god anledning til å forberede seg på selve reservestrømvedtaket. Departementet fastsetter derfor første leveringsfrist til 31. desember 2015.

2.7 Gjennomføringstid/ implementeringstid

Telenor, TeliaSonera, Tele2 og Ice mener vedtaket må endres til å omfatte en generell implementeringstid på åtte år. Det vises til at det vil være mer effektivt, både ressurs- og kostnadsmessig, å gjennomføre et så stort utrullingsprosjekt med et samlet innføringskrav på åtte år. Det vil medføre en betydelig merkostnad dersom deler av utrullingen skal være ferdig i løpet av fem år. Tele2 viser også til at det er usikkert hvorvidt det er tilstrekkelig anleggskapasitet til å utføre så omfattende ombygging av mobilnettene i en kortere periode. De samfunnsøkonomiske gevinster som skulle veie opp merkostnadene ved utbyggingen er heller ikke sannsynliggjort.

Departementet viser til at behovet for å gjennomføre reservestrømtiltaket kan være noe ulikt fra område til område. Tilsynet har vist til at det er størst behov for å gjennomføre tiltaket i løpet av kort tid i de områdene som er mest utsatt for langvarige strømbrudd og at det derfor der er satt et krav om fem år. Videre er det vist til at en total gjennomføringstid på åtte år for de største byene gir tilbyderne mulighet til å gjennomføre prosjektet på en god ressurs- og kostnadseffektiv måte. Departementet mener i likhet med tilsynet at behovet for å gjennomføre reservestrømtiltaket er størst i risikoutsatte områder, og opprettholder derfor den differensierte implementeringstiden på henholdsvis fem og åtte år for implementering av minstekrav til reservestrøm.

Når det gjelder gjennomføringstid opprettholder departementet det årlige minimumskravet. Departementet legger til grunn at den enkelte tilbyder vil, innenfor de oppstilte kravene, ha mulighet til å gjøre individuelle tilpasninger som bidrar til at kostnaden ved tiltaket kan reduseres noe. For tettsteder med mindre enn 20 000 innbyggere og i distriktsområder med fast bosetting og næringsvirksomhet skal tilbyder derfor oppfylle reservestrømkravet, i tråd

med tilsynets vedtak 6. juni 2014, innen 31. desember 2019. Tilnærmet minst 1/5 del av kravet skal innfris hvert år.

For dekningsområder som omfatter tettsteder med over 20 000 innbyggere og som dekker riksvegnettet, skal tilbyder oppfylle kravet senest innen 31. desember 2022 og at minst 1/8 del av kravet skal innfris hvert år. Departementet forutsetter at tilbyder rapporterer til Nkom om fremdriften i reservestrømutbyggingen i mobilnettet per 31. desember 2016, 31. desember 2019, 31. desember 2022, og at Nkom fører tilsynet med og evt. gir pålegg dersom det viser seg at kravene fastsatt i vedtaket ikke overholdes, jf. tilsynets vedtak 6. juni 2014 punkt 8.

Når det gjelder Tele2s anførsel om utbyggingskapasitet viser departementet til tilsynets dialog med bransjen og støtter seg til tilsynets vurdering om at vedtaket vil kunne gjennomføres i løpet av fem til åtte år. Det vises for øvrig til punkt 2.4. når det gjelder vurderingen av samfunnsøkonomiske gevinster.

2.8 Unntaksvilkår

2.8.1 Overlappende dekning

Telenor mener det bør være et unntak for basestasjoner med dekningsområde som overlapper andre basestasjoner som er utstyrt med reservekraft. Det er lite hensiktsmessig å ha reservestrøm på slike basestasjoner.

Departementet viser til at tilbyderne etter ekomloven § 2-10 første ledd skal sikre forsvarlig sikkerhet i elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste. Kravet om reservestrøm retter seg ikke mot selve dekningen, men opprettholdelse av tjenesten som tale, sms og grunnleggende datakapasitet. Vedtaket om reservestrøm er derfor ikke til hinder for at tilbyderen kan unnlate å installere reservestrøm på enkelte basestasjoner, så lenge tjenestetilbudet opprettholdes. Snittberegningen baserer seg derfor bare på de basestasjoner som bidrar til å opprettholde selve tjenesten. Om beregning av snitt vises det til tilsynets vedtak 6. juni 2014 punkt 7.2.3.

2.8.2 Uforholdsmessig høye kostnader

Telenor, TeliaSonera, Tele2 og Ice mener at det bør inntas et kostnadsunntak i vedtaket for det tilfellet at det viser seg at bygging og/eller oppgradering av basestasjoner medfører uforholdsmessig høye kostnader. I mangel av et slikt unntak mener tilbyderne man står i fare for at dekningen i visse områder forsvinner fordi kostnaden ved bygging og oppgradering av den aktuelle basestasjonen kan bli for stor. TeliaSonera mener at det i tillegg bør være unntak for krav om reservestrøm på grunnlag av avtalemessige og/eller fysiske begrensninger.

Departementet viser til at utbygging og oppgradering av ekomnettet er en viktig del av å kunne tilby brukerne gode og fremtidsrettet ekomtjenester. Lokale geografiske og demografiske forhold i landet vårt kan imidlertid til en viss grad påvirke hvor ekomnettet bygges ut og hvilke oppgraderinger som foretas. Enkelte steder er det som følge av geografiske og demografiske forhold, fra et kommersielt perspektiv, ikke kostnadmessig lønnsomt å bygge ut ekomnettet. Ved utbygging av ekomnettet i Norge har det derfor flere steder vært nødvendig med lokale spleiselag mellom tilbyderne, kommunale myndigheter og

næringslivet, for å sikre befolkningen i området ekomtjenester. Utbygging av reservestrømkapasitet innebærer at en del basestasjonslokasjoner rundt om i landet vårt må oppgraderes, og som tilbyderne har vist til kan dette medføre så høye kostnader at tilbyderne ikke bør pålegges å bygge ut.

Departementet er enig med klager i at det i noen områder av landet vil kunne være tilfeller hvor utbygging og oppgradering av en eller flere basestasjonslokasjoner som følge av reservestrømvedtaket, vil innebære uforholdsmessig høye kostnader. Det bør i slike tilfeller kunne gjøres unntak fra kravene i vedtaket. Dersom det viser seg umulig for tilbyder å få i stand en avtale med for eksempel lokale samarbeidspartnere eller øvrige parter om et spleiselag, og det samtidig er overhengende fare for at deknningen i et område med for eksempel fastboende eller næringsvirksomhet vil forsvinne, mener departementet at det basert på en konkret vurdering vil kunne være adgang til å gjøre unntatt fra kravet til reservestrøm i et avgrenset geografisk område. Ved vurderingen vil det kunne legges vekt på tilbyders forsøk på å få i stand avtale med en eller flere parter eller muligheten for å kunne foreta kostnadsreducerende tiltak slik at kravet om reservestrømkapasitet kan oppfylles. For å sikre at unntaksregelen ikke får et videre omfang enn tiltenkt, ber departementet Nkom forhåndsgodkjenne forespørsler fra tilbyderne i slike tilfeller. Departementet understreker at unntaket skal tolkes strengt.

2.8.3 Avtalemessige begrensninger

Ice mener det må bringes klarhet rundt hva tilsynet mener med ”avtalemessige begrensninger” i vedtaket som grunnlag for unntak fra kravet til reservestrømforsyning. Ice er avhengig av samtykke fra tredjeparter for å kunne oppgradere basestasjoner og ønsker presisering om at det skal anses som en ”avtalemessig begrensning” dersom tredjeparter gjør sitt samtykke betinget av urimelig krav til prisøkning eller øvrige vilkår.

Departementet viser til tilsynets vedtak 6. juni 2014 punkt 7.2.4 der det fremgår at

”[t]ilbyder kan unnlate å oppfylle kravet til reservestrømforsyning fullt ut der det ikke er mulig på grunn av fysiske eller avtalemessige begrensninger. Unntaket gjelder tilfeller som ellers ville medført at en lokasjon ikke kunne etableres eller måtte flyttes. Dette kan for eksempel skyldes fysiske eller avtalemessige hindre i forbindelse med etablering av ny strømtilførsel eller forhold som hindrer ombygging av leiegårder, utstysrom mv. Videre kan unntaket omfatte tilfeller der utbygging eller utvidelse av utstysrom/-hytter ikke vil være i samsvar med vedtak fattet etter plan- og bygningsloven (reguleringsplan mv.)”.

Departementet er enig med Nkom i at unntaket for fysiske eller avtalemessige begrensninger må tolkes strengt, og gjelde der oppfyllelse av kravet ikke er mulig. Departementet forutsetter at Nkom, på forespørsel fra den enkelte tilbyder, trekker opp den nærmere grensen for hva som anses å utgjøre en avtalemessig begrensning.

2.9 Øvrige anførsler

Telenor og TeliaSonera mener midlene heller burde blitt kanalisert til andre tiltak, som sikring av generell strømforsyning. Dette sikrer dessuten strøm til andre aktører enn bare ekomsektoren. Telenor har videre vist til at det ved Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 58 (2002-2003), ble besluttet at tilbyders merkostnader utover kostnader basert på kommersielle hensyn, skulle kompenseres av staten.

Til anførselen om at midlene bør brukes til å sikre generell strømforsyning, viser departementet til at både kraftsektoren og ekomsektoren har fått ansvar for å styrke robustheten i egen infrastruktur i etterkant av ekstremværet Dagmar. Ekomsektoren har et selvstendig ansvar for å etablere en forsvarlig reservestromkapasitet i ekomnettene slik at ekomtjenester er tilgjengelig for brukerne også ved utfall av ordinær strømforsyning. Det vises til tilsynets vedtak 6. juni 2014 punkt 2.6.4 og departementets vurdering under punkt 2.4. Reservestromkapasitet i mobilnettet er ett av de tiltakene som ble iverksatt for å kunne være så godt rustet som mulig i ekomsektoren. Dette kommer i tillegg til kraftsektorens arbeid med egen infrastruktur.

Når det gjelder Telenors anførsel knyttet til Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 58 (2002-2003), viser departementet til at Stortinget behandlet dette spørsmålet igjen i forbindelse med Prop. 69 L (2012-2013) om endringer til ekomloven. Tilbyder ble ved lovendringen pålagt å dekke kostnadene ved oppfyllelsen av tiltak som gir forsvarlig sikkerhet og nødvendig beredskap, jf. ekomloven § 2-10 første ledd. Tilbyder skal dekke kostnader til sikkerhetstiltak opp til et forsvarlig nivå, selv om dette går utover en ren kommersiell tilpasning. Det er kun kostnader som skal sikre oppfyllelse av nasjonale behov for sikkerhet, beredskap og funksjonalitet som skal dekkes av staten, jf. § 2-10 annet ledd.

2.10 Miljøhensyn

TeliaSonera, Telenor, Tele2 og Ice mener vedtaket medfører betydelige uheldige virkninger på miljøet. TeliaSonera viser til at 10.000 til 15.000 tonn batterier skal produseres, transporteres og etter hvert skrotes. I tillegg skal en del batterier vrakes før normal utskifting på grunn av kravene til gjennomføringstid. TeliaSonera etterlyser en vurdering av miljøkonsekvensene, og viser til at en samlet gjennomføringstid på åtte år og et minstekrav på én time vil kunne redusere de negative konsekvensene for miljøet.

Departementet er i likhet med tilsynet enig i at minstekravet til reservestrom vil kunne være med på å påvirke miljø negativt fordi det er en del basestasjoner som må utbygges og oppgraderes for å sikre kravet til reservestrom. Departementet viser til tilsynets vedtak 6. juni 2014 punkt 4.3 og tilsynets kost-/nyttevurdering der tilsynet har redegjort for den negative effekten tiltaket kan ha på miljøet. Departementet mener vurderingen tar for seg hvilke konsekvenser minstekravet til reservestrom vil kunne ha på miljøet. Reservestromkravets fleksibilitet innebærer at tilbyder kan velge å benytte seg av den teknologien og det utstyret som anses mest miljøvennlig, så lenge minstekravene til reservestrom oppfylles. Departementet mener dette vil kunne redusere noe av den negative miljøkonsekvensen minstekravet til reservestrom kan føre til. For så vidt gjelder anførselen om gjennomføringstid og et minstekrav på én time, viser departementet til at endringer i minstekravet til

reservestrøm vil kunne innebære at kravet til forsvarlig sikkerhet ikke blir oppfylt og at det er et behov for å gjennomføre tiltaket raskere enn åtte år i områder som er mest utsatt for langvarige strøbrudd.

2.11 Gjennomføringstid og rapportering

I dekningsområder som omfatter tettsteder med mindre enn 20 000 innbyggere og i dekningsområder med fast bosetting eller næringsvirksomhet, skal tilbyder oppfylle fastsatte krav senest innen 31.12.2019. Tilnærmet minst 1/5 del av kravet skal innfris hvert av årene.

I dekningsområder som omfatter tettsteder med over 20 000 innbyggere og som dekker riksvegnettet, skal tilbyder oppfylle gitt krav løpende, og i hele det omtalte dekningsområde senest innen 31.12. 2022. Tilnærmet minst 1/8 av kravet skal innfris hvert av årene.

Tilbyder skal rapportere til Nkom om tilstanden for reservestromkapasiteten i mobilnettet per 31.12.2016, 31.12.2019 og 31.12.2022. For øvrig vises det til tilsynets vedtak 6. juni 2014 punkt 8.

3. DEPARTEMENTETS VEDTAK

Departementet treffer i medhold av ekomloven § 11-6 første ledd og forvaltningsloven § 34 fjerde ledd slikt vedtak:

Nkoms vedtak 6. juni 2014 opprettholdes i det vesentligste med unntak av endringen knyttet til unntak fra reservestromkravet ved uforholdsmessige høye kostnader, samt mindre endringer i tidspunkt for gjennomføring og rapportering av minstekravet til reservestrøm i landmobile nett som angitt ovenfor.

Vedtaket trer i kraft straks, jf. forvaltningsloven § 42 første ledd. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. ekomloven § 11-6 femte ledd og forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Jørn Ringlund (e.f.)
avdelingsdirektør

Silje Owren Aarum
rådgiver

Dokumentet er elektronisk signert, og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Kopi til:

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Adressliste

Telenor Norge AS

Ice Norge AS

TeliaSonera Norge AS