



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep.
0030 OSLO

Vår ref.:1402794-11 -
Vår dato: 1.10.2014

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: Jarle Langeland

Oversendelse av klage fra Telenor Norge AS på vedtak om minstekrav til reservestrømkapasitet i landmobile nett

Post- og teletilsynet (PT) har 14.8.2014 mottatt klage fra Telenor Norge AS (Telenor) (vedlegg 1). Klagen gjelder PTs vedtak av 6.6.2014 om minstekrav til reservestrømkapasitet i landmobile nett (vedtaket) (vedlegg 2).

PT har i brev 20.6.2014 (vedlegg 3) etter søknad gitt utsatt klagefrist på vedtaket til 15.8.2014. Klagen ble mottatt 14.8.2014, og er således rettidig inngitt.

Klage sendes med dette til Samferdselsdepartementet (SD) som rette klageorgan, jf. fvl. § 28 og lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) § 11-6. PT kan ikke se at Telenors anførsler gir grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket av 6.6.2014, jf. fvl. § 33 andre ledd, og tilrår derfor at SD stadfester vedtaket.

1. Klagepåstand

Telenor anfører i klagen at «kostnadene for minstekrav til reservestrøm i landmobile nett dekkes av staten. Telenor ønsker også at gjennomføringstiden settes likt for innføring av reservestrømkravet uavhengig av innbyggertall, slik at planlegging og gjennomføring kan gjøres samtidig. Telenor vil at unntak om uforholdsmessige høye kostnader og overlappende dekning implementeres som unntak i vedtaket.»

Subsidiært ønsker Telenor «en reduksjon av kravet eller kostnadsdeling av kostnadene mellom staten og tilbyder. Det vil si at kravet til minstetid til reservestrøm reduseres og at kravet om



innbyggertall reduseres fra 20000 til 8000 ref. tidligere omtalt krav fra svenske PTS eller at kostandene deles og at staten dekker det som er ut over det som er kommersielt forsvarlig».

2. Sakens bakgrunn og saksgang

I januar 2012 publiserte Post- og teletilsynet (PT) en rapport om foreløpige erfaringer og forslag til tiltak etter ekstremværet Dagmar som rammet deler av Sør-Norge i romjulen 2011. I rapporten foreslo PT en rekke tiltak for å bøte på sårbarhetene som ble identifisert som følge av ekstremværet.

PT tok opp minstekrav til reservestrøm på flere møter med blant annet tilbyderne av mobilnett våren 2012. PT vurderte tiltakene i lys av tilbakemeldingene fra disse møtene. På denne bakgrunn sendte PT i juni 2012 et forslag til justerte Dagmar-tiltak på høring til de berørte tilbyderne. PT bad spesielt om en vurdering av de antatte økonomiske konsekvensene av krav til reservestrømkapasitet i mobilnett.

1. juli 2013 sendte PT varsel om vedtak til Telenor Norge, TeliaSonera Norge, Mobile Norway og ICE Norge. I november gjennomførte PT et møte med de involverte partene, med formålet å gjennomgå nærmere de varslede pliktene, og å imøtekomme tilbyderens ønske om å utdype de skriftlige kommentarene til varselet.

På bakgrunn av tilbyderens tilbakemeldinger på det varslede vedtaket, konkluderte PT at vedtaket må spesifiseres ytterligere for å minske tolkningsrommet og å sikre lik forståelse av pliktene. For å kunne vurdere hvordan mer spesifikke og differensierte krav påvirker kostnaden engasjerte PT i januar 2014 Oslo Economics til å utarbeide en felles kostnadsberegningsmodell. Modellen ble utviklet i nært samarbeid med tilbyderne. De nye kostnadsestimatene har inngått i en kost-/nyttevurdering som har gitt grunnlag for det endelige vedtaket.

PT fattet 6. juni 2014 vedtak om minstekrav til reservestrøm i mobilnett for Telenor Norge, TeliaSonera Norge, Tele2/Mobile Norway og ICE Norge. Samtlige har inngitt klage innen klagefristen.

3. PTs vurdering av klagegrunnene

Telenor har i klagen fremsatt åtte hovedinnvendinger mot vedtaket.

3.1. Sårbarheter i strømforsyningen

Telenor påpeker i klagen følgende: «Teletjenestene er sårbare for feil i kraftsektoren, og arbeidet for et styrket strømnnett er helt avgjørende for mer stabile teletjenester. Vi mener dette i langt større grad burde være vurdert i forbindelse med de kost-/nyttevurderinger som er gjennomført og som ligger til grunn for vedtaket om minstekrav til reservestrømkapasitet i mobilnett.»

PT vil henvisse til vedtakets kapittel 2.6.4 hvor kraftforsyningens ansvar for forsyningssikkerheten påpekes, og hvor det fremkommer at ekomsektoren har et selvstendig ansvar for å etablere en forsvarlig reservestrømkapasitet i mobilnett. Kravene i vedtaket er også differensiert, nettopp for å ta hensyn til at strømforsyningssikkerheten kan variere i ulike områder.

Minstekrav til reservestrøm i mobilnett er ikke en særnorsk ordning. Finlands tilsvarende regulering, og Sveriges arbeid med å etablere regulering på området, er omtalt i vedtakets kapittel 2.6.6.

3.2. Hjemmelsgrunnlag

Telenor anfører at vedtakets «reelle grunnlag er påleggshjemmelen i § 2-10 annet ledd», og at merkostnadene, «eller i alle fall størsteparten av dem», skal kompenseres av staten. Telenor begrunner dette med at de er «de nasjonale, samfunnsmessige hensyn som har vært fremtredende» i PTs begrunnelse for vedtaket, men at det «selvsagt er [...] slik at sikring av kommunikasjonssystemene av hensyn til samfunnet også vil representere en større sikkerhet for brukerne». Dette i motsetning til vedtakets hjemmelsgrunnlag i ekomloven § 2-10 første ledd fjerde punktum jf. første punktum, «[m]yndigheten kan treffe enkeltvedtak for å sikre at tilbyder iverksetter tiltak som gir forsvarlig sikkerhet og nødvendig beredskap».

Paragraf 2-10 annet ledd hjemler enkeltvedtak eller 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*». Så lenge et pålagt tiltak etter § 2-10 første ledd er innenfor rammen av forsvarlighetsstandarden, er det etter PTs oppfatning ikke til hinder for å pålegge tiltaket at vedtaket også vil ivareta mer samfunnsmessige hensyn, for eksempel hensynet til effektiv krisehåndtering. Dette i seg selv aktualiserer ikke spørsmål om kostnadsdeling mellom staten og tilbyder, noe som vil være tilfelle der et vedtak gir plikter som går ut over forsvarlighetsstandarden.

Paragraf 2-10 første ledd første punktum pålegger tilbyder å tilby «elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste med forsvarlig sikkerhet for brukerne i fred, krise og krig». Bestemmelsen er ikke begrenset til sikkerhet i normalsituasjonen, «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».¹

Bestemmelsen ble endret med virkning fra 1.7.2013, da den dagjeldende standard om «nødvendig sikkerhet» ble erstattet med «forsvarlig», noe som etter forarbeidene «er ment å ligge over gjeldende krav til nødvendig sikkerhet».² Med forsvarlig sikkerhet «menes at nett og tjenester skal være tilgjengelige, og at integriteten og konfidensialiteten skal beskyttes. Hva som for øvrig må anses for å være forsvarlig vil fremkomme gjennom markedspraksis, tilgjengelig teknologi og internasjonale krav».

Hovedhensynet bak vedtaket er å sikre økt tilgjengelighet av mobiltelefonnett og -tjeneste og mobil internettaksess ved avbrudd i normal strømforsyning, for samtlige brukere av mobiltelefonnett og mobil internettaksess. Ved utfall av mobiltelefonnett på grunn av avbrudd i strømforsyningen uten tilstrekkelig reservestrømkapasitet, vil dette kunne ramme blant annet brukernes mulighet til å ringe nødnummer, og dermed liv/helse (vedtaket side 24). Brukerne, gitt det endrede bruksmønster for mobiltelefon (vedtaket side 7), vil ha stadig større behov for forutsigbarhet når det gjelder tilgjengeligheten av nett og tjeneste, også ved avbrudd i normal strømforsyning. Det er dermed et klart brukerbehov for økt tilgjengelighet i slike situasjoner, og PT anser at et nasjonalt minstekrav er det mest egnede tiltak for å sikre dette (vedtaket kapittel 4.5). Den konkrete utformingen er gjort etter en omfattende kost-/nyttevurdering.

Telenor har også anført at vedtaket er uforholdsmessig, og således faller utenfor hva PT kan pålegge i medhold av § 2-10 første ledd fjerde punktum. Da en forholdsmessighetsvurdering er nært knyttet til vedtakets nærmere innhold og forpliktelser, adresseres dette avslutningsvis under punkt 3.8.

3.3. Implementeringstid

Telenor ber i klagen på vedtaket om at gjennomføringstiden utenfor tettsteder med mer enn 20000 innbyggere (samt riksvegnettet og områder forutsatt omfattet av avtale om forsterket reservestrøm for å oppfylle nasjonale behov) økes fra fem til åtte år. Det påpekes at batteriene har en gjennomsnittlig levetid på åtte år, og at det medfører større kostnader å forsere utbyggingen. Det vises også til en økt miljøkostnad. Telenor mener at ulike implementeringstider vanskeliggjør en effektiv prosjektgjennomføring.

I kapittel 6.7 i vedtaket drøfter PT grunnene til at kravet skal være implementert i løpet av fem år. For å redusere de negative konsekvensene som er identifisert, har PT valgt å forlenge

¹ Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 94, som omhandler den tidligere nødvendighetsstandard for sikkerhet

² Prop. 69 L (2012-2013) s. 103.

implementeringstiden fra fem til åtte år i dekningsområder som dekker tettsteder med mer enn 20000 innbyggere og som dekker riksvegnettet.

I klagen vises det til at ulik implementeringstid vil vanskeliggjøre prosjekteringen. PT vil påpeke at vedtaket ikke er til hinder for at tilbyder kan implementere kravene på fem år også i aktuelle tettsteder med mer en 20 000 innbyggere eller langs riksvegnettet, dersom dette skulle forenkle prosjektgjennomføringen. Tilbyder må da veie ekstrakostnaden forbundet med å forkorte implementeringstiden, opp mot den ekstra prosjekteringskostnaden som en differensiert implementeringstid utgjør.

3.4. Oppstarts-/prosjekteringsperiode

Telenor ber om at oppstartstidspunktet utsettes med omkring et halvt år, for å gi tilstrekkelig tid til prosjektering.

PT har i vedtaket uttrykt at «tilnærmet minst» hhv. 1/5 og 1/8 av kravet skal innfris hvert av årene. Dette innebærer at vedtaket åpner for at tilbyder har et visst mulighetsrom til å innfri en noe større eller mindre andel av kravet hvert år, men at det sørges for en jevn progresjon gjennom de 5 - 8 årene. Tilbyder kan for eksempel innfri en mindre andel av kravet det første året, på grunn av nødvendig prosjektering, mot at det tas igjen de påfølgende årene.

Dersom departementet anser det som hensiktsmessig å presisere vedtaket ved å spesifisere en dedikert prosjekteringsfase før kravene til årlig progresjon begynner å løpe, har ikke PT sterke motforestillinger mot dette. PT anser i så fall at et halvt års prosjekteringsperiode vil være tilstrekkelig, og at denne inngår i den totale gjennomføringsperioden på henholdsvis fem og åtte år.

3.5. Unntak – uforholdsmessig høye kostnader

Telenor er «... av den oppfatningen at dersom minstekrav til reservestrøm medfører uforholdsmessig høye kostnader for å oppgradere/ eller etablere nye basestasjoner, bør disse kunne håndteres som et unntak». Videre viser Telenor til at dekningen i visse områder «kan forsvinne fordi tilbyderen ikke kan forsvare kostnadene ved å bygge eller oppgradere eksisterende basestasjon».

I PTs varsel om vedtak om minstekrav til reservestrømkapasitet i landmobile nett av 1.7.2013 var det åpnet for at tilbyder kunne unnlate å oppfylle kravet fullt ut i særlige, definerte tilfeller. Et av disse var der «kostnaden med å innfri kravet fullt ut vil være uforholdsmessig høy i forhold til sammenlignbare demografiske og geografiske områder».

Vedtaket av 6.6. 2014 videreførte ikke dette spesifikke unntaket, i hovedsak av to grunner.

En endret innretning på kravet medfører at de norske tilbyderne har anledning til å installere reservestromkapasitet ned mot to timer også utenfor tettstedene med mer enn 20000 innbyggere, dersom dette kan forsvares iht. en risikovurdering. Innenfor rammene av denne risikovurderingen har tilbyderne fleksibilitet til å finne kostnadseffektive løsninger (lavere reservestromkapasitet hvor utbyggingskostnadene er store og høyere reservestromkapasitet der utbyggingskostnadene er mindre). Dette må antas å gi fleksibilitet til å velge kostnadseffektive løsninger, uten at dette vesentlig går utover sikkerheten for brukerne.

Videre anser PT at det vil være utfordrende å foreskue konsekvensene av et slikt unntak for dimensjoneringen av reservestromforsyningen, og at det vil medføre tilsvarende svekkelse av et av vedtakets sentrale formål, å sikre forutsigbarhet for brukerne.

Hva gjelder konsekvenser for fremtidig deknings- og kapasitetsutvidelse, er dette hensyntatt i kost-/nyttevurderingen (vedtaket kap. 4.4.), som en faktor av stor betydning. PT har konkludert med at kostnaden dette innebærer, gitt vedtakets øvrige forutsetninger, ikke overgår nytteverdien av tiltaket.

3.6. Definisjon av befolkningsentra

Telenor anfører at terskelen for differensiering av reservestromkravet bør senkes til 8000, jf. Post- og telestyrelsens (PTS) utkast til forskrift om driftssikkerhet som er sendt på høring.

PT vil presisere at høringen av det svenske forskriftsforslaget som det vises til i klagen, ikke er en offisiell høring, men et midlertidig utkast som tilbyderne har fått anledning til å kommentere på. Post- og telestyrelsen planlegger å sende det endelige forskriftsforslaget ut på offentlig høring mot slutten av året. I det svenske forskriftsutkastet som det vises til, foreslås det et minstekrav på fire timer utenfor tettstedene. Det svenske forskriftsutkastet stiller, i tillegg til særkrav om reservestromkapasitet i mobilnett, også minstekrav om reservestromkapasitet i andre ekomnett.

PT har fått opplyst fra PTS at grunnlaget for tettstedsterskelen på 8000 innbyggere i Sverige er basert på avbruddsstatistikk i det svenske strømmettet samt demografiske forhold.

I Norge har man ikke avbruddsstatistikk som er differensiert på tettstedsstørrelse. Det fremkommer likevel av avbruddsstatistikken til Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) at fylkene hvor Norges største byer er plassert, slik som Oslo og Akershus, Rogaland, Hordaland og Sør-Trøndelag, har færre langvarige avbrudd per sluttbruker enn resten av landet, jf. kapittel 2.4 i vedtaket. I vedtakets kapittel 3.1.3. fremkommer det videre at tilbyderne erfarer at det er lavere sannsynlighet for strømbrudd i byene.

Forutsetningen for at kravet om reservestrømkapasitet er lavere i disse områdene, er dermed at de større byene generelt sett antas å ha god strømforsynings sikkerhet og bedre tilgang til ressurser for gjenoppretting. PT kan ikke se at disse forutsetningene vil være gjeldende i like stor grad for tettsteder med ned mot for eksempel 8000 innbyggere.

3.7. Unntak – overlappende dekning

Telenor anfører at «det også bør være et unntak for basestasjoner med dekningsområde som overlapper med andre basestasjoner som er utstyrt med reservekraft», og at «det ikke er hensiktsmessig å ha reservestrøm på slike basestasjoner».

PT la i veiledningen til kostnadsberegningsmodellen opp til at tilbyder kunne spesifisere hvor stor andel av basestasjonene som må oppgraderes for å sikre tilstrekkelig kapasitet. Dette ble imidlertid ikke spesifisert av tilbyderne, etter PTs forståelse siden dette viste seg vanskelig å estimere. Kostnadsestimatene legger derfor til grunn at samtlige basestasjoner oppgraderes.

PT viser til at kravet gjelder reservestrømforsyning med tilstrekkelig kapasitet til å opprettholde tjenestetilbudet i tilbyders mobilnett, og vil påpeke at så lenge tjenestetilbudet kan opprettholdes ved strømbrydd, så er vedtaket ikke til hinder for at det unnlates å installere reservestrøm på enkelte basestasjoner. På bakgrunn av et varierende trafikkbilde, antar PT at det i noen dekningsområder vil være helt nødvendig å ha reservestrøm på basestasjoner som bare bidrar til kapasitet, mens det i andre dekningsområder ikke vil være nødvendig. PT ser det derfor ikke som hensiktsmessig å spesifisere et generelt unntak for basestasjoner som kun bidrar til kapasitet.

I denne sammenheng vil PT påpeke at de basestasjoner som ikke har betydning for oppretthold av tjenestetilbudet ved strømbrydd (og som tilbyder ikke ser det nødvendig å installere reservestrøm på), heller ikke behøver å inngå i snittberegningen omtalt i 7.2.3.

3.8. Forholdsmessighet

Telenor anfører at det vil være uforholdsmessig ovenfor Telenor som privat aktør å gjennomføre vedtaket, som etter deres syn «er diktert ut fra felleskapets interesse». Telenor anfører også som et moment i en forholdsmessighetsvurdering at midlene kunne ha blitt kanalisert til andre tiltak, som sikring av «den generelle el-forsyning», og at det ikke i større grad enn gjort, er tatt hensyn til de forskjellige deler av landet.

PT anser at vedtaket er hjemlet i ekomloven § 2-10 første ledd, og de der gjeldende føringer for forholdsmessighet, jf. punkt 3.2 flg. Dette særlig siden det er gjort vesentlige modifikasjoner fra et flatt minstekrav for å sikre at kostnadene ikke blir høyere enn nødvendig, se punkt 3.1.



De henvisninger til lovforarbeidene (Ot. prp. nr. 58 (2002-2003) punkt 13.4.3) som Telenor viser til i sin klage, viser så vidt PT kan se til det forslaget til § 2-10 som ble fremmet i proposisjonen.³ Dette avviker fra den vedtatte lovbestemmelsen ved at tilbyder i utgangspunktet også skulle dekke kostnader ved sikkerhets- og beredskapstiltak for å sikre nasjonale behov, men der myndigheten var gitt hjemmel til å fastsette vederlag dersom gjennomføringen av et pålegg medfører «uforholdsmessige utgifter for tilbyder». PT kan dermed ikke se at disse har særlig realitetsbetydning etter dagens lovgivning.

4. Konklusjon

Etter en vurdering av Telenors anførsler i klagen av 14.8.2014, har PT ikke funnet grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket av 6.6.2014.

PT innstiller derfor på følgende vedtak i klagesaken:

Klage av 14.8.2014 fra Telenor vedrørende Post- og teletilsynets vedtak av 6.6.2014 om minstekrav til reservestrøm i landmobile nett tas ikke til følge.

I henhold til «veiledende regler for saksbehandlingsfrister for klager på vedtak fattet av Post- og teletilsynet etter ekomloven» punkt 4, kan parter og andre berørte uttale seg om PTs innstilling til Samferdselsdepartementet innen en frist på to uker.

Med hilsen

Elisabeth Aarsæther
fungerende direktør

Einar Lunde
avdelingsdirektør

Kopi til: Telenor Norge AS, Snarøyveien 30, 1360 FORNEBU

³ På side 133



Vedlegg til oversendelsesbrev:

1. Klage 14.8.2014 fra Telenor Norge på vedtak om minstekrav til reservestromkapasitet i landmobile nett

2A. Oversendelsesbrev 6.6.2014 til Telenor Norge AS

2B. Vedtak av 6.6.2014 om minstekrav til reservestromkapasitet i landmobile nett

3. Brev av 20.6.2014 med innvilgelse av utsatt klagefrist

Øvrige av sakens dokumenter (oversendes til klageinstansen i egen forsendelse):

1. PT-rapport nr. 2 2012 – «Foreløpige erfaringer og forslag til tiltak etter ekstremværet Dagmar.

2. Høringsbrev av 12.6.2012 – forslag til justerte tiltak etter Dagmar – og tilhørende høringsvar

3. Felles brev av 27.4.2012 fra Post- og teletilsynet og Norges vassdrags- og energidirektorat til alle nettselskap og ekomtilbydere

4. Varsel om vedtak av 1.7.2013, referat fra høringsmøte 6.11.2013 – kommentarer på varslet vedtak og referat fra statusmøte 28.11.2013

5. Kostnadsberegningsmodell, møtereferater vedrørende modellen og diverse dokumentasjon fra Oslo Economics

6. Referat og tilbakemeldinger orienteringsmøte 5.5.2014

7. Vedtak om minstekrav til reservestrom av 6.6.2014 ovenfor Telenor Norge AS, ICE Norge AS, TeliaSonera Norge AS og Mobil Norway AS, samt klage av 14.8.2014 fra Telenor Norge AS, klage av 15.8.2014 fra ICE Norge, klage av 15.8.2014 fra TeliaSonera Norge AS, klage av 15.8.2014 fra Tele2/Mobile Norway.