



Telenor Norge AS
Snarøyveien 30
1360 FORNEBU

Vår ref.:1404197-2 - 411.9
Vår dato: 20.2.2015

Deres ref.: Karl Walter Høye
Deres dato: 15.8.2014

Saksbehandler: Johannes Myhre Vallesverd

Vedrørende spørsmål om sperring av nummer for å forhindre svindel

Telenor Norge AS (Telenor) ved Karl Walter Høye har i e-post av 15. august 2014 bedt Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) gi en kort skriftlig oppsummering av hvordan Nkom vurderer tiltak om sperring av nummer/nummerserier for å forhindre svindel, opp mot formidlingsplikten i ekomloven § 2-4a. Temaet ble diskutert på møte i Arbeidsgruppe Nummer 11. juni 2014, hvor Telenor holdt en presentasjon, og på møtet i arbeidsgruppen 18. november 2014. Vi viser også til vårt brev til Telenor 27. juni 2014¹ om sperring og forholdet til bruksbegrensning i ekomloven § 2-5.

Ekomloven § 2-4a trådte i kraft 1. juli 2013. Bestemmelsen fastsetter en formidlingsplikt hvoretter tilbyder skal sikre at sluttbruker kan få forbindelse med alle nummer i nasjonal nummerplan. Dersom det er teknisk eller økonomisk mulig skal tilbyder også sikre at sluttbruker kan få forbindelse med nummer i den europeiske nummerserien +3883² nummer i den internasjonale nummerserien +800 og til nummer i andre EØS-lands nummerplaner, herunder også stedsuavhengige nummer. Nkom kan pålegge tilbyder å sperre tilgang til nummer eller tjenester etter innspill fra forbrukermyndighetene på at det foreligger overtredelse av markedsføringsloven kapittel 2 og 3. Det er utarbeidet en egen samarbeidsrutine³ mellom Nkom og Forbrukerombudet om stengingshjemmelen. Nkom kan

¹ Nkom saksnummer 1401313, Anmodning bruksbegrensning – ulovlig innhold, deres ref. Kristin Bergfjord.

² European Telephone Numbering Space (ETNS) +3883 (tilbaketrukket av ITU).

³ Se: <http://www.nkom.no/markedsforvaltning/nummerforvaltning/nedstengning-av-nummer-ved-svindel>

også pålegge tilbyder å holde tilbake relevante samtrafikkinntekter eller andre relevante inntekter.

Bestemmelsen er blant annet en gjennomføring av USO-direktivets artikkel 28 som ble endret i 2009 med den hensikt å øke tilgjengeligheten til stedsuavhengige nummer innad i EØS-området. Formålet er blant annet å gjøre det lettere for europeiske bedrifter å drive markedsføring og handel over landegrensene. Endringen kan for eksempel medvirke til at den norske 5-siffrer serien får økt tilgjengelighet fra utlandet.

Formidlingsplikten er ikke absolutt. Både reservasjonen i § 2-4a første ledd for hva som er teknisk og økonomisk mulig og sperrebestemmelsen i § 2-4a annet ledd nyanserer plikten.

Sperrebestemmelsen i annet ledd er den norske gjennomføringen av USO-direktivets artikkel 28, avsnitt 2, hvor det fremgår at:

«Member States shall ensure that the relevant authorities are able to require undertakings (...) to block, on a case-by-case basis, access to numbers or services where this is justified by reasons of fraud or misuse and to require that in such cases providers of electronic communications services withhold relevant interconnection or other service revenues. »

Bestemmelsen ble etter det Nkom forstår inntatt i direktivet for å begrense ev. negative konsekvenser av den økte tilgjengeligheten til stedsuavhengige nummer i EØS-området. Av fortalen⁴ til bestemmelsen følger det:

«Cross-border access to numbering resources and associated services should not be prevented, except in objectively justified cases, for example to combat fraud or abuse (e.g. in connection with certain premium-rate services)(...).»

Presiseringen i fortalen viser at formidlingsplikten ikke er ubetinget og at det kan foreligge objektivt begrunnede tilfeller hvor tilgang til nummer og tjenester kan begrenses.

Videre er ekomloven § 2-4a annet ledd ikke ment å ekskludere allerede eksisterende praksis i form av svindelbegrensende tiltak som gjøres av tilbyderne i konkrete situasjoner for å beskytte kunder mot tap. Tilbyder skal ikke la svindelaksjoner vedvare i påvente av en avgjørelse fra Forbrukerombudet og sperrebeslutning fra Nkom. Bestemmelsen gir en *mulighet* for myndighetene til å pålegge tilbyderne å stenge tilgang til nummer eller tjenester,

⁴ Directive 2009/136/EC of the European parliament and of the Council, preamble section 46, amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive)

og til å holde tilbake samtrafikkinntekter eller andre relevante inntekter. Muligheten er altså inntatt for å sikre hjemmel til å kunne gi pålegg. Dette utelukker ikke at tilbyder, som har førstelinjeansvaret mot egne kunder, gjør tiltak på eget initiativ etter egen vurdering og risiko.

Denne forståelsen støttes også av forarbeidene⁵ til ekomloven § 2-4a:

*«Ekommyndigheten kan på grunnlag av Forbrukerombudets avgjørelse pålegge tilbyder (...) å sperre tilgang til nummer eller tjeneste som brukes til formidling av den aktuelle innholdstjenesten i **de tilfeller hvor ekomtilbyder ikke selv foretar slik sperring.**» (Vår utheving.)*

Dette viser at sperrebestemmelsen må forstås som et supplement til og ikke en erstatning for eksisterende praksis. Bestemmelsen er kun ment som et «sikkerhetsnett» for tilfeller hvor en tilbyder ikke selv stenger ned nummer.

Relevant i denne sammenheng er det også at i høringsforslaget⁶ så ble sperrebestemmelsen først foreslått som en generell bruksbegrensningsregel i § 2-5, hvor tilbydere kunne be myndigheten om *tillatelse* til å stenge eller blokkere tilgang til nummer eller tjenester dersom det forelå svindel eller misbruk. Denne løsning ble ikke valgt. Nkom uttalte i nevnte brev til Telenor 27. juni 2014 at: «Ekomloven § 2-5 må etter vårt syn forstås slik at en tilbyder selv kan iverksette bruksbegrensning i konkrete tilfeller for å hindre at ansvar pådras, uten i forkant å innhente en bruksbegrensningstillatelse fra PT. Tilsvarende gjelder i tilfeller hvor det skjer svindel over fellesfakturert tjeneste, basert på ID tyveri etc. hvor saker haster.»

Bestemmelsen i § 2-4a annet ledd må også sees i sammenheng med første ledd, slik at den bare berører de nummer som formidlingsplikten etter første ledd er knyttet til. Dette betyr at den ikke berører forholdet til sperring av tilgang til nasjonale nummer i land utenfor EØS-området. Flesteparten av de land som Telenor viser til og hvor det er avdekket svindelsaker, faller utenfor området for bestemmelsen. Konsekvensen er at det her ikke vil gjelde en utvidet formidlingsplikt til stedsuavhengige nummer i disse landene. Bestemmelsens siste ledd gir hjemmel til ved forskrift å regulere forholdet til formidling av samtaler til og fra andre områder, men dette er ikke gjort.

Som følge av lojalitetsplikten i kontraktsforhold vil det i mange tilfeller foreligge en generell tapsbegrensningsplikt for tilbyder. Ved akutt/overhengende fare for at kunder blir utsatt for

⁵ Prop. 69 L (2011-2013) Endringer i ekomloven side 100

⁶ Høringsbrev om endringer i ekomlov og -forskrift av 23. juni 2010:

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/horing-om-endring-i-lov-om-elektronisk-k/id610269/>



svindel og økonomisk tap, vil tilbyder kunne gjennomføre umiddelbare tiltak for å begrense tapet eller faren for tap hos kunden(e). Dette kan for eksempel være hvis et nummer eller en nummerserie nylig har blitt benyttet til svindel mot andres kunder i Norge/andre land. I et slikt tilfelle må tilbyder kunne sperre for anrop til dette nummeret/nummerserien for å forhindre tap.

Det vil være opp til tilbyder å vurdere om det foreligger svindel og hvorvidt det skal sperrer for nummer eller nummerserier. Tilbyder har selv ansvaret for risikovurderingen og for å avpasse de relevante tiltak som selskapet mener er nødvendige for å beskytte kundene mot tap. Retten til sperring må ikke misbrukes ved at nedstengning foretas uten at risikoen er reell.

Ved mindre akutt fare for svindel og tap, men hvor det foreligger erfaringsmessig et generelt problem med en konkret destinasjon, kan sperring gjennomføres med bakgrunn i kontrakt/kontraktsendring. Endringer av vilkår i kontrakten skal varsles, jf. ekomloven § 2-4 tredje ledd.

Nkom vil blant annet gjennom dialogen i Arbeidsgruppe Nummer, følge med på bransjens praksis for sperring av nummer og nummerserier. Nkom kan vurdere tiltak, ytterligere presiseringer og/eller forskriftsendring dersom adgangen til sperring misbrukes.

Med hilsen

Hans Jørgen Enger (e.f.)
seksjonssjef

Johannes Vallesverd
seniorrådgiver