



Til: Samferdselsdepartementet

Dato:  
31. mars 2009

www.npt.no

## Utveksling av nummeropplysningsinformasjon – sentral løsning

<b>1. Bakgrunn, mandat og organiseringen av arbeidet .....</b>	<b>2</b>
1.1 Mandat .....	2
1.2 Organiseringen av arbeidet .....	2
<b>2. Oppsummering .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Gjeldende regelverk og markedet .....</b>	<b>5</b>
3.1 Gjeldende regelverk .....	5
3.2 Markedet for nummeropplysningstjenester.....	8
<b>4. Formål og rammebetingelser .....</b>	<b>9</b>
4.1 Innledning .....	9
4.2. Formål med nummeropplysning .....	9
4.3 Rammebetingelser.....	10
<b>5. Svakheter ved gjeldende regulering.....</b>	<b>10</b>
5.1 Generelt.....	10
5.2 Om insentivstrukturen.....	11
5.3 Aktørenes perspektiv.....	11
5.4 Sluttbrukernes perspektiv.....	13
5.5 Regulatorens perspektiv.....	14
5.6 Endringer i formål og i rammebetingelser for nummeropplysning?.....	15
<b>6. Tiltak i gjeldende reguleringsregime .....</b>	<b>17</b>
6.1 Innledning .....	17
6.2 Muligheter og begrensninger .....	17
<b>7. Sentral løsning.....</b>	<b>18</b>
7.1 Generelt.....	18
7.2 Aktørenes perspektiv.....	19
7.3 Regulatorens perspektiv .....	20
7.4 Regulatoriske forutsetninger for sentral løsning .....	22
7.5 Ulike modeller – sammenheng med andre samfunnsområder .....	23
7.6 Nasjonal Referansedatabase AS (NRDB) – mulig løsning .....	24
7.7 Andre lands erfaringer .....	25
7.8 Spørsmål for videre utredning – sentral løsning .....	25
<b>8. Tiltak uavhengig av reguleringsregime .....</b>	<b>26</b>

# 1. Bakgrunn, mandat og organiseringen av arbeidet

## 1.1 Mandat

Post- og teletilsynet (PT) ble i brev 29. mai 2008 gitt i oppdrag av Samferdselsdepartementet (SD) *"...å utrede forholdene rundt dagens nummeropplysningsinformasjon. Som ledd i dette ber departementet om at tilsynet vurderer hvorvidt det vil være hensiktsmessig å etablere en sentral løsning for nummeropplysningsinformasjon, og herunder organisasjonsform, mulige drifts-ansvarlige, kostnader ved etablering og drift mv."*

Videre ble PT bedt om å utrede problemstillinger relatert til tilleggsopplysninger (husstands-medlemmer, yrkestitler mv) som sluttbruker selv melder inn for oppføring i telefonkatalog. Slike opplysninger blir ikke videreformidlet til andre nummeropplysningsvirksomheter. PT ble bedt om å utrede disse problemstillinger, samt eventuelle andre tilknyttede problemstillinger som dukker opp under arbeidet, og eventuelt foreslå endringer i ekomforskriften § 6-3 som vil være nødvendige av kommunikasjonsformål.

PT har konsentrert utredningen om ekomloven § 7-4, jf. plikten i ekomforskriften §§ 6-2 og 6-3 om å føre register over nummeropplysningsinformasjon og utveksle opplysningene til nummeropplysningsvirksomheter. PT rapporterte på status i utredningsarbeidet i brev 16. januar 2009 til Samferdselsdepartementet (SD).

Vi har vurdert en sentral løsning (database) for utveksling av nummeropplysningsinformasjon som alternativ til gjeldende regelverk for utveksling av nummeropplysningsinformasjon hvor nummeropplysningsvirksomhetene må forholde seg til potensielt over 150 tilbydere av offentlig telefontjeneste, og enkeltvis innhente informasjon fra disse. Med sentral løsning forstås en aktør som innhenter nummeropplysningsinformasjon fra alle eller en stor andel tilbydere av offentlig telefontjeneste og fra sin database utveksler denne videre. Vi har identifisert kriterier som bør gjelde for en sentral løsning og pekt på ulike modeller. Modellene kan utredes nærmere når rammene for en eventuell sentral løsning er nærmere avklart.

Nasjonal Referansedatabase AS (NRDB) har uavhengig av det pågående utredningsarbeidet etter initiativ fra tilbydere av offentlig telefontjeneste (eierne) laget en skisse til sentral løsning for nummeropplysningsinformasjon. Dette kom som en følge av at PT diskuterte løsninger med bransjen, jf. kapittel 1.2. I rapporten har vi vurdert NRDB modellen i lys av de generelle forutsetninger som vi mener bør gjelde.

I utredningen har vi også identifisert områder hvor det kan være aktuelt å utrede spørsmål nærmere og/eller endre regelverket, uavhengig av en sentral løsning for nummeropplysningsinformasjon. PT vil kunne utforme konkrete forslag til endringer av regelverket om dette vurderes hensiktsmessig.

PT har parallelt med utredningsarbeidet gjennomgått vilkårene for tildeling av firesifrede telefonnummer til nummeropplysningsformål (tale). I brev 3. september 2008 ble tilbydere, forbrukermyndighetene og nummeropplysningsbransjen hørt om tildelingsvilkårene for firesifrede telefonnummer. PT har ikke ferdigstilt arbeidet med vilkårene for tildeling.

## 1.2 Organiseringen av arbeidet

Arbeidsgruppen som har utredet sentral løsning har bl.a. hatt åpne møter med tilbydere av offentlig telefontjeneste og nummeropplysningstjeneste, hvor disse har redegjort for sitt syn på gjeldende regelverk og alternative måter å utveksle nummeropplysningsinformasjon. Vi har videre diskutert problemstillinger med Datatilsynet (DT) og Konkurransetilsynet (KT). Vi har også vært i kontakt med forbrukermyndighetene (FR/FO) for å bringe inn deres erfaringer i

arbeidet. Formelle synspunkter fra de nevnte aktørene er ikke innhentet særskilt i anledning utredningen.

Prosjektets deltagere fra PT: Anders Martin Pilgaard (prosjektleder), Johannes Vallesverd, Hege Haugen, Lise Wolff, Irene Åmot, og Einar Meling.

## 2. Oppsummering

### Svakheter og endringsbehov

- Det er behov for å sikre bedre at gjeldende plikter som skal gi transparens for hva som er notert om sluttbruker hos egen tilbyder, hvem opplysninger utveksles til og hva de brukes til etterleves. Kvalitet må bli bedre. Videre er det behov for å sikre bedre at opplysninger kan korrigeres med sikkerhet for virkning der de fremgår i nummeropplysningsammenheng.
- Verken tilbydere av telefoni eller nummeropplysning har insentiv til å sikre best mulig oppdatert informasjon. Dette gjelder både antall opplysninger og kvaliteten.
- Det er i stor grad markedsmessige hensyn som styrer omfanget av opplysninger og kvaliteten på informasjonen. Nummeropplysningsvirksomhetene må i dag bruke store ressurser dersom de skal innhente (tilnærmet) all informasjon. Det er naturlig å anta at store etablerte virksomheter har større "muskler" til å kunne innhente en slik (tilnærmet) full informasjonsmengde enn mindre tilbydere. Tilbydere som utfører leveringsplikter vil lettere kunne tenkes å oppnå avtaler med utgangspunkt i denne plikten.
- Tilleggsoppføringer som sluttbruker bestiller for oppføring i telefonkatalog oppføres kun hos nummeropplysningstjeneste som tilbyr den leveringspliktige tjenesten telefonkatalog.
- En alle-til-alle utvekslingsplikt innebærer at samme arbeidsoppgaver må utføres flere steder, noe som er suboptimalt fra et samfunnsøkonomisk ståsted.
- Gjeldende system har for mange kimer til konflikt mellom tilbydere av offentlig telefontjeneste og nummeropplysning, og regulatoriske kostnader forbundet med dette.
- Det bør treffes tiltak for å sikre like rammevilkår for nummeropplysningsvirksomhetene, som ikke varierer med plattform med mindre det er særlige grunner til dette.
- Prinsippet om at plikten for tilbyder til å utlevere opplysninger til nummeropplysningsvirksomhet speiler en rett til å oppføres, er i dag kun gjennomført for enkelte tilbyderkategorier/plattformer. Det bør være et bærende generelt prinsipp at alle nummeropplysningsvirksomheter skal ha et felles og uttømmende grunddatamateriale å bygge sitt tjenestetilbud på.
- Særlig av hensyn til sluttbrukerne bør det sikres at alle nummeropplysningsvirksomheter innhenter oversikt over nummeropplysningsinformasjon om alle sluttbrukere (som ikke er reservert mv.).
- Ut over tilbyders interesse i at sluttbruker ikke kan knyttes til vedkommende gjennom tilbyderkode, er det først og fremst sluttbruker som bør kunne sette føringer for bruk/spredning av nummeropplysningsinformasjon. Det kan diskuteres om de relativt vide rammene for nummeropplysning som den teknologiske utviklingen og tilretteleggelse for konkurranse på nummeropplysning har gitt gode nok beskyttelse

### Tiltak i gjeldende reguleringsregime

- Flere plikter, styrket informasjon og prioritering av tilsyn kan bidra til flere og mer oppdaterte opplysninger hos nummeropplysningsvirksomhetene. Grunnleggende strukturelle svakheter ved gjeldende regelverk vil imidlertid neppe kunne avbøtes godt nok fordi insentivstrukturen ikke effektivt bidrar til å ivareta sluttbrukeres og samfunnets behov for nummeropplysningsinformasjon av tilstrekkelig kvalitet.
- For å sikre at nummeropplysningsdatabaser har mest mulig tilgjengelig nummeropplysningsinformasjon kan det stilles krav til at databasene skal oppdateres overfor alle

tilbydere av offentlig telefontjeneste.<sup>1</sup> Dette vil imidlertid, gitt dagens system, innebære vesentlige endringer i rammebetingelsene og gi økte kostnader for nummeropplysningsvirksomhetene.

- Mer differensierte reservasjonsmuligheter vil kunne bygges opp innenfor dagens regime.
- Hvor teletilbyder ved feil utveksler reservert eller hemmelig informasjon til tilbydere av nummer opplysning kan man tenke seg en liste over hemmelige nummer som informasjonen kan vaskes mot. En slik funksjon kan tenkes bygget opp i NRDB i prinsippet uavhengig av sentral løsning.

### **Sentral løsning for innhenting og utveksling av nummeropplysningsinformasjon**

- En sentral løsning for nummeropplysningsinformasjon vil gi tilbydere av offentlig telefontjeneste og nummeropplysningstjeneste *ett* felles referansepunkt. Tilbydere av nummeropplysning vil enkelt kunne forholde seg til én mottaker av informasjonen i stedet for som nå til en krets av potensielt over 150 tilbydere.<sup>2</sup>
  - En sentral løsning vil avbøte mye av de uheldige insentivvirkningene i dagens regime.
  - Gitt at databasen inneholder all informasjon, vil en eventuell plikt for nummeropplysningsvirksomheter til å oppdatere egen database være enkel å oppfylle.
  - En sentral løsning vil være et viktig bidrag til å styrke konkurransen.
  - En sentral løsning gir nummeropplysningsvirksomhetene lik tilgang til grunnlagsinformasjon, som formålet med nummeropplysningsvirksomhet allerede i utgangspunktet skulle tilsi at de har, og som de skal kunne verdioke og konkurrere med utgangspunkt i.
  - Kvaliteten på nummeropplysningsinformasjonen i den sentrale databasen vil økes i forhold til dagens løsning ved at
    - antallet opplysninger om sluttbrukere blir større og
    - det er mulighet for at kun aktive kunders opplysninger utveksles.
- En sentral database vil videre, avhengig av om databasen er knyttet opp til portering mellom tilbydere kunne ha bedre forutsetninger for å sikre at det ikke kan skje opphold i leveranser.
- De bedrifts- og samfunnsøkonomiske gevinstene ved å etablere en sentral løsning antas av PT til langt å overstige kostnadene.
  - For tilbydere av offentlig telefonitjeneste vil en sentral database kunne ivareta behovene for å sikre seg mot at kundedatabasene deres benyttes til andre formål enn nummeropplysning gitt at *tilbyderkode*<sup>3</sup> ikke utveksles videre til nummeropplysningsvirksomheter.
  - Det er gode grunner for å anse en sentral database for nummeropplysningsinformasjon som nasjonal infrastruktur som enten bør opprettes i offentlig regi eller reguleres med utgangspunkt i dette.
  - En sentral løsning som oppdaterer andre registre vil kunne etableres innenfor rammene av offentlig forvaltning eller annen offentlig virksomhet. Man kan f. eks. tenke seg en sentral database for nummeropplysningsinformasjon som en integrert del av folkeregistret. Eventuelt kan databasen legges til f. eks. Brønnøysundregistrene. En annen mulighet er at bransjen selv etablerer en løsning. Eventuelle løsninger som måtte opprettes av bransjen kan reguleres også for å skape legitimitet til disse.
  - En sentral database kan kombineres med en tilgang for sluttbrukere til å notere tilleggsoppføringer direkte i databasen, i den grad dette ikke skal gjøres hos tilbyder av offentlig telefontjeneste. En sentral løsning er en forutsetning for slik sluttbrukertilgang uavhengig av/i tillegg til egen tilbyder.
  - Et slikt referansepunkt vil kunne samordnes med andre funksjoner og ikke nødvendigvis legges til den organisasjon som har den sentrale databasen. Reservasjoner kan f. eks. uavhengig av plassering av den sentrale databasen skje i Brønnøysund, folkeregistret eller via nettportalen "Min Side".

<sup>1</sup> En plikt til å sikre korrekte og oppdaterte opplysninger hviler på nummeropplysningsvirksomhetene i deres egenskap av å være behandlingsansvarlig i henhold til personopplysningsloven § 2, jf. § 11.

<sup>2</sup> Pr. oktober 2008 var det 162 registrerte tilbydere av offentlig telefontjeneste.

<sup>3</sup> Dvs. opplysninger om tilbyder.

- Nasjonal Referansedatabase AS (NRDB) har laget en skisse til sentral løsning for nummeropplysningsinformasjon. PTs generelle holdning til en sentral løsning hos NRDB er at organisasjonen kan på de generelle forutsetninger som er skissert i rapporten være velegnet for en slik oppgave. NRDB kan dra nytte av samdriftsfordeler med andre oppgaver som f. eks. portering og opprinnelsesmarkering. Dette leder til lavere kostnad og vil kunne gi sikkerhet for at navn, nummer og adresse er konsistent i alle sammenhenger.
- Spania og Finland har sentral løsning for nummeropplysningsinformasjon. Spania har en offentlig modell og Finland har en bransjeløsning. Erfaringene taler til støtte for en sentral løsning. Enkelte land har uttrykt at de er interessert i å vurdere andre løsninger enn gjeldende "alle-til-alle" regime som vurderes som lite effektive. Dette gjelder bl.a. Danmark.

### 3. Gjeldende regelverk og markedet

#### 3.1 Gjeldende regelverk

##### Lov om elektronisk kommunikasjon

Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) 4. juli 2003 nr. 83 § 7-4, jf. forskrift om elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften) 16. februar 2004 nr. 401 kapittel 6 pålegger tilbyder av offentlig telefontjeneste å stille nummeropplysningsinformasjon til rådighet for tilbydere av opplysningstjeneste når informasjonen skal brukes til nummeropplysnings-tjeneste. Det er satt relativt vide rammer for hvilke formål nummeropplysningsinformasjon skal kunne utleveres til ved at nummeropplysning kan tilbys på ulike tekniske plattformer.<sup>4</sup> SD har uttalt at innholdet i begrepet nummeropplysningsvirksomhet omfatter det som allmennheten vil oppfatte som alminnelig nummeropplysningsvirksomhet til enhver tid. De viser her til at for en del år siden var nummeropplysning knyttet til manuell nummeropplysning via telefontjeneste, mens det i dag også omfatter internett- og SMS tjenester.<sup>5</sup> Det er altså plattform og ikke innhold i tjenesten som er tema i denne sammenheng. Det er i utgangspunktet heller ikke satt begrensinger for antall opplysninger som utveksles. Det skal imidlertid i henhold til uttalelsen fra SD vises varsomhet med å tolke ekomforskriften § 6-3 første ledd utvidende, tatt i betraktning at leveringsplikt til kostnadsorientert pris er ekomlovens sterkeste og mest inngripende virkemiddel.

Ekomloven regulerer i utgangspunktet ikke nummeropplysningsvirksomhetene.<sup>6</sup> Etter vår oppfatning er det tvilsomt om nummeropplysningsvirksomhet er omfattet av ekomlovens saklige virkeområde, jf. loven § 1-2. Nummeropplysning er ikke en elektronisk kommunikasjonstjeneste, og kan neppe anses som knyttet til overføring eller forvaltning og bruk av navn, nummer eller adresser.

Ekomforskriften § 6-2 pålegger tilbyderne av telefoni å føre register over nummeropplysningsinformasjon. § 6-3 pålegger utlevering av registeret til nummeropplysningsvirksomheter. Registeret er i prinsippet det samme som kunderegisteret for tilbyder av telefontjeneste. PT legger til grunn at utleveringsplikten gjelder til alle nummeropplysningsvirksomheter i EØS.

<sup>4</sup> Den tradisjonelle nummeropplysningstjenesten er enkeltforespørsler per telefon fra allmennheten om telefonnummer på bakgrunn av navn og/eller adresseopplysninger, eller opplysninger om sistnevnte på grunnlag av telefonnummer. Fremveksten av nye tekniske plattformer hvor nummeropplysning tilbys (Internett) og nye måter å tilby nummeropplysning på (muligheter for masseopplysning) gjør det nødvendig å fastlegge klarere rammer for hvilke formål nummeropplysningsinformasjon skal kunne brukes til, med dette definisjonen av nummeropplysning. Det er formål med nummeropplysning på ekomområdet og formål og begrensninger som følger av annet offentligrettslig regelverk som vil være ledende for definisjon og utforming av plikter/rettigheter. Særlig personopplysningsloven har betydning for hvilke rammer som skal settes for utveksling og bruk av nummeropplysningsinformasjon.

<sup>5</sup> Brev 12. november 2004 fra Samferdselsdepartementet til advokatfirmaene Hjort DA og Simonsen Føyen DA.

<sup>6</sup> Forskriften § 6-3 pålegger både tilbydere av telefoni og nummeropplysning å sikre personopplysningenes kvalitet etter behandlingsformålet. § 6-2 fastlegger videre plikter om sletting av opplysninger ved reservasjon. Pliktene er i hovedsak sammenfallende med plikter etter personopplysningsloven.

Ekomforskriften § 6-3 gjennomfører taletelefonidirektivet (direktiv 98/10/EF artikkel 6) som pålegger medlemslandene å tilrettelegge for konkurranse ved å stille nummeropplysningsinformasjon til rådighet på rimelige, kostnadsorienterte og ikke-diskriminerende vilkår.<sup>7</sup> Direktiv 2002/22/EC (USO direktivet) artikkel 5 stiller videre krav til at det skal eksistere minst en fullstendig liste over nummeropplysningsinformasjon (telefonkatalog) og en nummeropplysningstjeneste med fullstendig liste over nummeropplysningsinformasjon. For å sikre dette har Staten 1. september 2004 inngått avtale med Telenor ASA om leveringspliktige tjenester, jf. ekomloven § 5-1 første ledd. Eniro og Opplysningen utfører plikten til å utgi telefonkatalog og manuell opplysningstjeneste. Det er stilt krav til at disse nummeropplysningstjenestene skal behandle nummeropplysningsinformasjon på en ikke-diskriminerende måte, og stille informasjonen til rådighet for brukerne på ikkediskriminerende vilkår.<sup>8</sup>

Ekomforskriften kapittel 6 gir rettigheter for nummeropplysningsvirksomhetene til å innhente informasjon, men ingen plikt til innhenting. Prinsippet om "full liste" er imidlertid gjennomført i tildelingsvedtak for 4-sifrede telefonnummer etter nummerforskriften (talebasert plattform), hvor det stilles krav til at nummeropplysningsvirksomhetene skal innhente informasjon fra alle tilbydere av telefontjeneste.

Nummerforskriften og tildelingsvedtak med hjemmel i forskriften setter videre krav til at tjenestene skal være åpne for allmennheten. På talebasert plattform skal tjenestene iht. tildelingsvedtak tilbys "nøytralt". I dette ligger det at en aktør ikke skal kunne betale seg frem til en bedre plassering ved forespørsler av generell karakter, f. eks. "Hotell i Oslo sentrum". Den opplysningsvirksomhet som får tildelt et firesifret telefonnummer oppnår ikke eierskap til dette, men en eksklusiv bruksrett. Merverdien ved selve innhenting og oppbygging av nummeropplysningsdatabasene tilfaller etter gjeldende rett nummeropplysningsvirksomhetene.

Ekomforskriften § 6-3 tredje ledd setter begrensninger for bruk av nummeropplysningsinformasjon til annet enn nummeropplysning. Nummeropplysningsvirksomhet omfatter etter forskriften tredje ledd ikke "verdiøkende virksomhet i egen eller andres salg- og markedsføringsøyemed til annen bruk enn nummeropplysning". I sistnevnte tilfeller må særskilt avtale inngås med tilbyder av telefoni.

Bestemmelsen tolkes videre slik at tilbyderne må tilby nummeropplysning til allmennheten, slik det uttrykkelig fremgår av tildelingsvedtak for talebasert opplysning over 4-sifrede telefonnummer.

Under veiledning av PT har bransjen fremforhandlet en standardavtale om utveksling av nummeropplysningsinformasjon. Avtalen forutsetter frivillig registrering hos PT. Avtalen pålegger partene plikter som på noen områder går lenger enn det som følger av ekomregelverket. F. eks. har avtalen forbud mot videresalg mellom opplysningsvirksomhetene. Avtalen har også et vedlegg med standard utleveringsformat som er frivillig å bruke for partene.

### Personopplysningsloven

Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) 14. april 2000 nr 31 med tilhørende forskrift stiller krav til hvordan personopplysninger kan behandles. Nummeropplysningsinformasjon faller inn under personopplysningslovens (pol) legaldefinisjon av personopplysning. Videre er enhver bruk av slike opplysninger (innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering) definert som behandling av personopplysninger. Enhver behandling av nummeropplysningsinformasjon omfattes derved av lovens virkeområde, jf. pol § 3, jf. § 2. DT er tilsynsmyndighet. Pols regler som skal sikre personvern hensyn ved med behandling av nummeropplysningsinformasjon gjelder for både telefonitilbydere og nummer-

<sup>7</sup> Ekomforskriften viderefører nummerforskriften § 12 som fra 15. februar 2002 hadde tilsvarende regler som gjennomfører taletelefonidirektivet.

<sup>8</sup> Brukere er i ekomloven § 1-5 nr.12 definert som enhver som benytter elektronisk kommunikasjonstjeneste til eget bruk eller som innsatsfaktor for produksjon av andre tjenester. En nummeropplysningsvirksomhet vil i medhold av vilkåret ha like rettigheter til å kunne benytte den verdiøkte databasen til samme vilkår som andre brukere/sluttbrukere.

opplysningsvirksomheter. Når det gjelder telefonitilbydere er disse underlagt konsesjonsplikt, jf. personopplysningsforskriften § 7-1, jf. pol. § 33 annet ledd.

Pol. § 8 oppstiller tre alternative grunnvilkår for å kunne behandle personopplysninger, såkalte behandlingsgrunnlag. Dette vil si at det enten må foreligge samtykke fra den registrerte, annet lovgrunnlag for behandlingen eller at behandlingen er nødvendig jf. alternativene i bokstav a-f. Ekomloven § 7-4 med tilhørende forskriftsbestemmelser er behandlingsgrunnlaget for nummeropplysning. Nummeropplysningsinformasjon som anvendes til andre formål enn nummeropplysning vil etter Datatilsynets praksis kreve samtykke fra den registrerte, jf. første alternative behandlingsgrunnlag i pol § 8. Behandlingsgrunnlaget etter ekomregelverket gjelder således kun innenfor rammene av at opplysningene brukes til nummeropplysningsvirksomhet.

Generelle krav i pol. for nummeropplysningsinformasjon vil bla være krav til sikkerhet ved behandling av opplysningene, jf § 13. Videre stilles det krav om at opplysningene bare skal benyttes for de uttrykkelig angitte formål de er innhentet for, og krav om samtykke fra den registrerte ved gjenbruk utover opprinnelig formål, jf. § 11 første ledd bokstav b og c. Loven har regler om at den registrerte har rett til innsyn i de opplysningene som gjelder vedkommende selv, jf. § 18, og kan kreve retting/sletting av mangelfulle/uriktige opplysninger, jf. § 27. Loven har også krav til opplysningenes kvalitet, jf. at disse skal være korrekte og oppdaterte, jf. § 11 første ledd bokstav e. Den registrertes rettigheter til innsyn, retting/sletting og reservasjon mv, skal ytes vederlagsfritt, jf. § 17.

Av pol §§ 19 og 20 følger en informasjonsplikt for den som behandler personopplysninger. Denne vil være særlig relevant for nummeropplysning i det behandlingsgrunnlaget som nevnt over er basert på ekomregelverket og ikke samtykke fra den registrerte. Det vil således være plikt til å gi informasjonen til sluttbrukere om bruken av nummeropplysningsinformasjon etter lovens §§ 19 og 20. Etter Datatilsynets praksis innebærer dette at det bl.a. må opplyses om: Formålet med utleveringen: Det må her spesifiseres hva nummeropplysningsinformasjon er på en slik måte at abonnenten forstår dette. De tolkingene og presiseringene som er skjedd av nummeropplysningsbegrepet må følgelig gjøres kjent for kunden. Det må ikke gis et inntrykk av at katalogtjeneste og opplysning på telefon er det eneste formålet dersom det også skal tillates at opplysningene skal kunne brukes til datakvalitetstjenester og verifikasjonstjenester. Videre må det gjøres klart at masseutleveringer omfattes - og hva dette innebærer. Mottakere av nummeropplysningsinformasjon: Det må som et minimum opplyses om hva slags type virksomheter som mottar informasjonen.

Til slutt nevnes at loven § 26 hjemler den registrertes reservasjonsadgang når det gjelder bruk av personopplysninger for direkte markedsføring. Denne reservasjonsadgangen er imidlertid overført til ny lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven) § 12. Ny markedsføringslov trer i kraft fra 1. juni 2009. Samtidig oppheves pol. § 26.

### Åndsverkloven

Hva gjelder databaser med nummeropplysningsinformasjon fastlegger lov om åndsverk (åndsverkloven) 2. mai 1961 § 43 at *"Den som frembringer et formular, en katalog, en tabell, et program, en database eller lignende arbeid som sammenstiller et større antall opplysninger, eller som er resultatet av en vesentlig investering, har enerett til å råde over hele eller vesentlige deler av arbeidets innhold ved å fremstille eksemplarer av det og ved å gjøre det tilgjengelig for allmennheten"*. Bestemmelsen fastlegger det såkalte databasevernet, og gjennomfører data-basedirektivet artikkel 7 (direktiv 96/9/EC) i norsk rett. Vernet etter åndsverkloven (åvl.) § 43 er et særskilt vern som skal beskytte investeringen som gjøres ved innhenting av informasjon. Det er selve innhenting og arbeidet som utføres i den forbindelse som vernes, og ikke innholdet. Det er m.a.o. kun ressurser helt uavhengig av det å skape dataene. Det må gjøres en grensdragning mot registre med offentlig informasjon. Investeringsvernet omfatter ikke slike registre. Det beror på en nærmere vurdering i det enkelte tilfellet om registre som inneholder offentlig informasjon er uten vern etter åndsverkloven § 9.

Begrensningene som er satt i ekomforskriften kapittel 6 for nummeropplysningsvirksomhetenes videre bruk, gir rett for nummeropplysningsvirksomhetene til å benytte kundedatabasene i

”uforedlet” tilstand som innsatsfaktor ved oppbygging av nummeropplysningsvirksomhetenes egen database. Tilbyderne av telefoni er imidlertid vernet også etter åvl. § 43 mot annen bruk av informasjonen hos nummeropplysningsvirksomhet enn nummeropplysning, typisk videresalg av databaser med informasjon om kopling mellom nummer og tilbyder. Det følger tilsvarende av databasevernet at nummeropplysningsvirksomhetene har vern for egne oppbygde databaser.

### 3.2 Markedet for nummeropplysningstjenester

Nummeropplysningstjenester tilbys gjennom fire kanaler: Manuell talebasert nummeropplysning over firesifrede telefonnummer, gjennom papirkatalog, SMS søk og over Internett (katalog på nett mv.). Markedet for nummeropplysningstjenester kan inndeles i delmarkeder med utgangspunkt i disse kanalene. PT evaluerte konkurransen i det norske markedet for nummeropplysning i 2003. Rapporten er tilgjengelig på PTs hjemmeside. Konkurransesituasjonen ca et år etter tilretteleggelsen ble vurdert slik at man langt på vei hadde lyktes med en reell implementering av EU-direktivet. Den tidligere monopolisten Opplysningen mistet for taletelefoni ca 30 % markedsandel til fordel for EasyConnect og Eniro (tidl. Findexa).

PT har ikke gjort en omfattende analyse av nummeropplysningsmarkedet i samband med utredningen. Vi har ikke sett dette nødvendig for å kunne vurdere behovet for endringer i gjeldende regelverk knyttet til utleveringsplikten og rammevilkårene for markedet. Vi har imidlertid innhentet informasjon om markedet i hovedtrekk.<sup>9</sup>

Antallet nummeropplysningsvirksomheter er ikke kjent, men det opereres med anslag på rundt 30 tilbydere. Antallet tilbydere med databaser som innhenter nummeropplysningsinformasjon er færre. Etter det vi er kjent med er det Opplysningen AS, Easy Connect AS, Visma AS, Eniro AS, Lindorff Match AS og Direct Media AS som har egne nummeropplysningsdatabaser. Det er ikke klart definert i regelverket hvilke tilbydere som er subjekt for reguleringen. Tilbydere med egen database som informasjonen innhentes til vil omfattes. Det er imidlertid mer uklart om tilbydere som på sin hjemmeside har en søkemotor med aksess til en nummeropplysningsdatabase omfattes.<sup>10</sup> Tar man med sistnevnte kategori dreier det seg sannsynligvis om mange hundre tilbydere. For (ekom)regulatoriske formål bør man etter vårt syn avgrense seg til tilbydere med egen database.

Det er konkurranse i totalmarkedet og ulike delmarkeder, men markedet er preget av sterk konsentrasjon av tilbydere. Med unntak av mobile løsninger (SMS over CPA plattform) er det vekselvis Eniro og Opplysningen som dominerende tilbyder på henholdsvis Internett/katalog og talebaserte løsninger.<sup>11</sup>

En undersøkelse foretatt av Opplysningen viser at markedsandeler i totalmarkedet (2006) var: Opplysningen: 23%, Eniro: 76% Andre 1 %.

Delmarkedet for *talebaser*t opplysning: Opplysningen 75 % (80%?), Eniro 22 %, andre 3%.

I 2009 etablerte en ny tilbyder seg i markedet under firmanavnet 1888 Vær så god.

Opplysning over *mobit*:<sup>12</sup> Opplysningen 45 %, Eniro 10%, Andre (Aspiro) 45%

Over *Internett*: Opplysningen 15 %, Eniro 80 %, Andre 5 %.

Trenden er nedgang i tale (utflating) og oppgang særlig for nettløsninger.

Særlige spørsmål reiser seg om tilleggsoppføringer, dvs. oppføringer av husstandsmedlemmer, yrkestitler mv. for fastnettabonnementer. Eniro har med utgangspunkt i avtalen med Telenor fått tilnærmet faktisk monopol på slike opplysninger som er innmeldt/bestilt av eget tiltak av

<sup>9</sup> I KT's vedtak 4. desember 2008 i sak om foretakssammenslutning mellom Aspiro Søk AS og Opplysningen AS er markedet for SMS-basert nummeropplysning beskrevet i relasjon til øvrige kanaler/delmarkeder for nummeropplysning.

<sup>10</sup> Det eksisterer også rene søkemotorer som søker på Internett uten direkte aksess til en bestemt base. Disse faller klart utenfor.

<sup>11</sup> For SMS baserte løsninger har Opplysningen ønsket å kjøpe Aspiro. Konkurransetilsynet har ved vedtaket 4. desember 2008 grepet inn mot fusjonen.

<sup>12</sup> Se også anslag i Konkurransetilsynets vedtak referert over.



sluttbrukere. Telefонтilbyderne fører normalt ikke selv noen form for oversikt over tilleggsopplysninger, selv om forskriften pålegger utlevering av opplysningene om disse finnes. Det er tidligere antatt at det er ca. 300 000 tilleggsopplysninger hos Eniro.

Prisene for nummeropplysning er ikke regulert. Prisene for talebaserte løsninger tilnærmet like. Prisene for SMS varierer mer. I 2008 varierte prisene med mellom kr. 3.- og 12.-.<sup>13</sup> Prisene for nummeropplysning, særlig for talebasert formidling, kan etter PTs synspunkt anses å være relativt høye, særlig for manuell nummeropplysning. Det er videre lav pristransparens.

## 4. Formål og rammebetingelser

### 4.1 Innledning

I dette kapittel beskrives formål som nummeropplysningstjeneste er tenkt å ivareta, slik dette bl.a. fremgår av forarbeider til regelverket og uttalelser fra SD. Vi har valgt å skille mellom formål og hva vi mener bør anses som rammebetingelser for å oppnå formålene, og som beskrives i kapittel 4.2. Konkurransen er i denne sammenheng et virkemiddel for å oppnå formålene og ansett som en rammebetingelse i så måte. Vi har vurdert om det er behov for endringer i formålene eller klargjøring av disse i regelverket i kapittel 5.6.

### 4.2. Formål med nummeropplysning

#### a) Sikre alle-til-alle kommunikasjon

At opplysninger om telefonnummer er kjent for brukerne er en nødvendig forutsetning for å sikre at telefонтjeneste skal kunne tjene sin hensikt, og kan betegnes som det mest grunnleggende formålet med nummeropplysningstjeneste. Dette selv om det ikke er kommet direkte til uttrykk i regelverket eller forarbeidene. Formålet ivaretas best om alle nummeropplysningsvirksomheter til enhver tid har alle opplysninger som er det er krav om at skal kunne utveksles til nummeropplysningsvirksomhet. Gjeldende regelverk ivaretar dette kun gjennom krav på Telenor som tilbyder av leveringspliktige tjenester (og tilbydere på talebasert plattform), jf. kapittel 2.1.

#### b) Sikre sentral oversikt over nummeropplysningsinformasjon

Forarbeidene til ekomloven § 7-4 uttrykker at et formål med bestemmelsen er "å sikre en sentral oversikt over sluttbrukere av ressursene til bruk for nummeropplysningstjeneste". Ekomloven kapittel 5 om leveringspliktige tjenester ivaretar hensynet om å sikre én sentral oversikt.

#### c) Sluttbrukernes interesser - rett til oppføring og reservasjon

Forarbeidene til loven § 7-4 uttrykker videre at plikten til å melde opplysninger inn til systemet samtidig vil innebære en rett for alle sluttbrukere til å være oppført der. Igjen er rettigheten gjennomført kun for leveringspliktig tilbyder, uten at dette er kommentert nærmere. Det er et grunnleggende prinsipp i personvernlovgivningen at sluttbruker skal ha anledning til å reservere seg mot oppføring. USO direktivet artikkel 25 nr. 5, jf. personverndirektivet (direktiv 2002/58) artikkel 12 synes å forutsette at sluttbrukerne aktivt må reservere seg mot oppføring. Sluttbruker har rett til å reservere seg etter ekomforskriften § 6-2. Videre skal vedkommende ha rett til å disponere hemmelig nummer.

Mer underordnet, men relatert til nevnte tre formål, kan det pekes på

d) telefonselskapenes behov for å aggregere trafikk (nummer må være kjent), samt å beskytte sine kommersielle interesser.

e) Nummeropplysningstjenestenes behov for å ha tilgang til nummeropplysningsinformasjon og forutberegnlige rammebetingelser for slik utveksling.

<sup>13</sup> Jf. Konkurransetilsynets vedtak som er referert over.

## 4.3 Rammebetingelser

### Tilrettelegge for konkurranse på nummeropplysning

Av forarbeidene til ekomloven § 7-4 (Ot. prp. nr. 58 (2002-2003)) fremgår at formålet med bestemmelsen er å sikre reell konkurranse på nummeropplysning. Konkurranse er i denne sammenheng et virkemiddel for å oppnå bedre og billigere tjenester. Ekomforskriften kapittel 6 tilrettelegger for konkurranse ved å stille krav til at nummeropplysningsinformasjon skal utleveres på en objektiv og ikke-diskriminerende måte og til kostnadsbaserte priser (tilbyder av telefoni kan kun kreve overføringskostnad).

### Sluttbrukers rettigheter og rådighet over eget nummer

Et telefonnummer er tildelt fra en ressurs som myndighetene ved PT forvalter på vegne av samfunnet. Tilbyder er gitt en bruksrett til nummerressursene. En tilbyders nummer/nummerserier kan tilbakekalles av myndighetene hvis det foreligger alvorlige eller gjentatte brudd på vilkår i tillatelsen. Nummerressurser er en viktig innsatsfaktor for produksjon av ekomtjenester.<sup>14</sup>

Hvilke rettigheter har så en sluttbruker til et nummer? En sluttbruker har overfor myndighetene ikke større rett til nummeret enn tilbyder. Vedkommende må altså akseptere endringer i nummerplaner, jf. under. Til tross for at sluttbruker ikke har en formell eiendomsrett til nummeret, har han en rekke beføyelser over det, herunder retten til å reservere seg mot utlevering til allmennheten (ekomforskriften § 6-2), rett til å portere nummer (ekomforskriften §§ 3-5 og 3-6), rett til å reservere seg mot visning av eget nummer ved anrop (ekomforskriften § 6-1), og rett til å disponere hemmelig nummer (ekomforskriften § 6-2) mv. Gjennom Brønnøysundregistrenes reservasjonsregister kan man reservere seg mot direktereklame over telefon, samt reservere seg mot reklame fra humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner.

En sluttbruker har ofte hatt "sitt" nummer i flere år med porteringsmuligheter, og føler seg ofte knyttet til dette. En sluttbruker vil kunne beholde sitt nummer livet ut. Dette gir konsekvenser for eierfølelse. Sluttbruker er særlig ved porteringsinstituttet som ble innført i 1999 (fastnett) og 2001 (mobil) gitt rettigheter som knytter vedkommende til nummeret. Det eksisterer også et (noe begrenset) annenhåndsmarked for attraktive nummer - såkalte "gullnummer" hvor det er sluttbruker som selger sitt nummer. Videre opererer mange tilbydere med begrepet "juridisk eier av nummeret". Selv om dette er noe misvisende så vitner det om at forventningen om å ha en sterk rett til nummeret er tilstede i bransjen. I det minste vis á vis tilbyderne. PT kan endre nummerplanen som fastlegger hvilke nummer som er avsatt til ulike formål, jf. nummerforskriften § 15.<sup>15</sup>

## 5. Svakheter ved gjeldende regulering

### 5.1 Generelt

I det følgende redegjøres det for svakheter ved ekomforskriften § 6-3. Vi har valgt innledningsvis å redegjøre for insentivstruktur for aktørene. Dernest fremstilles svakheter sett fra hver enkelt aktørs ståsted i kapittel 5.3, fra sluttbrukers synsvinkel i kapittel 5.4 og fra regulatørperspektiv i kapittel 5.5.

---

<sup>14</sup> Et telefonnummer er ikke en adresse, i den forstand at den viser til et punkt i nettet. Et telefonnummer kan heller sammenliknes med et navn, som trenger ytterligere informasjon for å kunne gi en identifikasjon. Navnet/nummeret sammen med tilbyderkode utgjør i større grad en adresse, da dette gjør det mulig å sette opp trafikken til et bestemt punkt i nettet. Telefonnummeret er derfor sentralt for signaleringen.

<sup>15</sup> Terskelen for å endre nummerplanen på en slik måte at det gir direkte betydning for et stort antall sluttbrukere er høy. Et hensyn i nummerforvaltningen er å sikre stabilitet og forutberegnelighet ovenfor brukerne av nummer. Utgangspunktet for PT er derfor at slike endringer av nummerplaner kun gjøres der de er nødvendige.

## 5.2 Om insentivstrukturen

For å kunne vurdere de regulatoriske mulighetene for å nå de mål som er satt/bør settes for nummeropplysning er det hensiktsmessig å redegjøre for de insentiver aktørene har. Dersom insentivene ikke trekker i samme retning som målsetningene, må det enten pålegges klare plikter i regelverket eller det må gjøres endringer i de strukturelle rammebetingelsene. Stort misforhold mellom insentiver og mål vil gjøre det vanskelig å nå målsettingene, og vil dessuten generere store kostnader ved å følge opp regelverket.

### *Telefontilbyderne*

Tilbyderne av telefontjeneste har på grunn av kravet til kostnadsorientert pris i forskriften ikke nummeropplysningsinformasjon som forretningsområde. De har likevel som utgangspunkt, for å kunne aggregere trafikk til og fra sine sluttbrukere, interesse i at opplysninger om egne sluttbrukere er korrekte, oppdaterte og tilgjengelig. Det antas at større aktører i større grad enn mindre tilbydere har bevissthet om dette, vilje, ressurser og kompetanse til å følge opp oppgaver knyttet til nummeropplysningsinformasjon.

Telefontilbyderne har uavhengig av kundemasse likevel ikke nødvendigvis insitament til å ha fullstendig oppdatert oversikt over nummeropplysninger relatert til hver enkelt kunde slik dette er definert i ekomforskriften. Tilbydere av forhåndsbetalte mobiltelefontjenester er f. eks. ikke spesielt avhengig av å ha alle opplysninger om kunden.<sup>16</sup> Telefontilbyderne har dessuten insentiv til å begrense bruken av opplysninger for å ivareta egne kommersielle interesser. Tilbydere av telefontjeneste er ofte særlig opptatt av å sikre at kundedatabasen ikke kommer konkurrerende tilbydere i hende.

### *Nummeropplysningsvirksomhetene*

Disse aktørene har kommersielle interesser i å kunne tilby oppdatert informasjon av høy kvalitet til allmennheten. Nummeropplysningsvirksomhetene har imidlertid ikke nødvendigvis naturlig insitament for å sikre seg fullstendig, oppdatert og kvalitativt best mulig informasjon om enhver sluttbruker. For å kunne konkurrere er det generelt antatt at nummeropplysningsvirksomhetene må kunne gi opplysninger om rundt 80 - 90 prosent av sluttbrukerne. Kostnadene ved å hente inn opplysninger er ofte tilnærmet de samme uavhengig av antall, og opplysningsvirksomhetene kan derfor gjerne ha mindre insentiv til å innhente informasjon fra små telefontilbydere. Utveksling og ren kvalitetssikring av opplysninger er ikke kjernevirksomhet verken for nummeropplysningsvirksomheter eller telefontilbydere. Førstnevnte ønsker å konkurrere på verdiøkning av grunndataene, ikke kvalitetssikring.

## 5.3 Aktørenes perspektiv

### **Nummeropplysningsvirksomhet**

Flere nummeropplysningsvirksomheter viser til at de største utfordringene, som leder til lavere kvalitet<sup>17</sup> på tjenestene, er at tilbydere av offentlig telefontjeneste ikke overholder gjeldende regelverk. De store tilbydere inngår avtaler om utlevering, men flere leverer ikke all den informasjon det er krav om. Ofte mangler identifikator (fødselsdato/organisasjonsnummer). Årsaken er ofte systemfeil og svikt i rutiner. Det forekommer også forhåndsreservasjon av sluttbruker fra tilbyders side uten at det er klart om sluttbruker faktisk ønsker dette.

<sup>16</sup> Som utgangspunkt vil det være sterkest insentiv til at navn og telefonnummer er oppdatert og opplysninger som gjør det mulig å fakturere.

<sup>17</sup> Kvalitet kan forstås som i hvilken grad informasjonen samsvarer med hva avgiver har opplyst. Kvalitet kan også bety i hvilken grad opplysningene samsvarer med virkeligheten. Distinksjonen mellom hva som vektlegges er relevant i personvernsammenheng. Ekomregelverket stiller krav til entydig identifisering av sluttbrukere av hensyn til å gjøre det mulig med kommunikasjonskontroll/sikre mot identitetstyveri. Ut over de krav som stilles til entydig identifisering vil kvalitet i den sammenheng det diskuteres i denne rapporten være vurdering av i hvilken grad det er samsvar mellom de opplysninger sluttbruker har meldt inn til egen tilbyder av telefoni og hva som utveksles til nummeropplysningsvirksomhet. Kvalitet kan også forstås mer overordnet som i hvilken grad informasjonsmengden som samlet utveksles til nummeropplysningsvirksomhetene er fullstendig (komplett).

Nummeropplysningsvirksomhetene viser videre til at det tar lang tid å få overført nummeropplysningsinformasjon fra nye aktører (i praksis ofte over et år før leveranser fungerer som de skal). Ved portering til ny tilbyder kan en kunde ofte være borte fra nummeropplysningen i over en måned (Sletting fra gammel tilbyder fungerer normalt). For de mindre tilbydere av offentlig telefontjenester er det et generelt problem at de ikke kjenner godt nok til utleveringsplikten og at plikten har liten oppmerksomhet i forhold til andre oppgaver. Det forekommer tilfeller hvor tilbydere nekter å utlevere informasjon på generelt grunnlag av frykt for at konkurrenter skal få tak i databasen dere. Se fotnote 21. Kontaktpersoner for utveksling hos tilbyder er gjennomgående en mangel, og driftsstans medfører videre ofte lange opphold i utlevering.

Nummeropplysningsvirksomhetene ser behov for større transparens i markedet. De ønsker å underlegge seg regulering i form av en pliktig registreringsordning. Samtidig ønsker de en fullstendig oppdatert oversikt over tilbydere av telefoni med kontaktpersoner for lettere å kunne sikre at avtaler kan inngås med nye tilbydere og feil følges opp (PT har vurdert dette men kan av ulike praktiske årsaker ikke greie å imøtekomme ønsket om en slik oppdatert oversikt). Enkelte nummeropplysningsvirksomheter viser videre til at de ønsker seg en regulering som setter rammer for bl.a. egen adgang til å videreselge nummeropplysningsinformasjon (databaser) til andre nummeropplysningsvirksomheter.

Det eksisterer i dag ikke et harmonisert system eller standard for utveksling av nummeropplysningsinformasjon, og utveksling skjer på ulike formater.<sup>18</sup> Hver enkelt opplysningsvirksomhet må gjøre en løpende og betydelig "vaskejobb". Etter det opplyste greier de normalt med dagens kapasitet (datakraft) å håndtere ulike formater. Problemet er etterlevelse av plikter og kvalitet.

For bedrifter mv. som har flere telefonnummer er ofte hovednummeret (sentralbordnummer) uriktig eller ikke angitt, i tillegg til at tilleggsopppøringer ikke mottas. Telefontilbyderne vet oftest ikke, og har heller ikke nødvendigvis motiv til å kjenne det hovednummeret som bedriften mv. velger.<sup>19</sup>

### **Tilbyder av offentlig telefontjeneste**

Tilbyderne av offentlige telefontjenester er bekymret for at deres kundedatabaser skal komme på avveie, og ønsker bedre kontroll med videre bruk av nummeropplysningsinformasjonen. PT oppfatter at dette er den klart største bekymringen.<sup>20</sup> Det vises videre til at det er en betydelig administrativ byrde å forholde seg til alle nummeropplysningsvirksomhetene. Enkelte uttrykker videre behov for å regulere videresalg fra nummeropplysningsvirksomhetene av hele databaser selv om opplysningene skal benyttes til nummeropplysningsformål. Manglende transparens bør motvirkes med en pliktig registreringsordning for opplysningsvirksomhetene. Enkelte telefonitilbydere peker for øvrig på at det ikke er rimelig at nummeropplysningsvirksomhetene skal kunne få "merverdien" av deres kunderegister mot kun å betale kostnadsorientert pris.

---

<sup>18</sup> Standardavtalen som er fremforhandlet innebærer harmonisering ved et frivillig format som partene kan benytte (vedlegg til avtalen).

<sup>19</sup> Etter det opplyste løses dette f. eks. ved en sannsynlighetsvurdering hos nummeropplysningsvirksomhetene. F.eks dersom nummer slutter på 00 er det større sannsynlighet for at dette er hovednummeret enn et nummer som slutter på 01.

<sup>20</sup> Som illustrasjon kan refereres en mindre tilbyder (som PT måtte varsle tvangsmulkt overfor): "Det er spesielt de små utfordrere i markedet som vil være mest sårbare dersom "kundebasen" blir solgt i form av ringeliste eller på annen måte komme i hendene hos de store konkurrentene. Det vil da være relativt enkelt for de store aktørene å kjøre "win-back" kampanje på hele kundebasen for på denne måten å fjerne de brysomme små aktørene fra markedet. En opplysningstjeneste tar ikke skade av å ikke få kundebasen til de små teleoperatørene i markedet, mens derimot de små teleoperatørene vil være meget sårbare dersom dataene kommer på avveie eller blir misbrukt til andre formål. De store teleoperatørene er ikke like sårbare på samme måten. Av den grunn ønsker vi ikke å utlevere info om våre kunder til slike opplysningsaktører inntil vi kan betrygges om at infoen ikke kan misbrukes".

## 5.4 Sluttbrukernes perspektiv

PT har ikke gjort særskilte undersøkelser rettet mot sluttbrukerne, slik det er gjort overfor øvrige aktører, men baserer seg på generell tilsynserfaring og sluttbrukerkontakt i enkeltsaker. Erfaringer med gjeldende regelverk er imidlertid diskutert uformelt med forbrukermyndighetene og DT, og som synes å bekrefte bildet som gis.

Sluttbrukernes mest sentrale behov, som abonnenter, er å ha kontroll på informasjon om seg selv. Sluttbrukeren bør derfor ha:

- Enkel tilgang til å vite hvilke opplysninger som er registrert, hvem informasjonen utleveres til og hva den benyttes til.
- Enkel tilgang til å kunne gjøre endringer i informasjonen, og med virkning for alle steder der informasjonen fremgår. Dvs. tilbyder av telefoni, nummeropplysningsvirksomheter (og ev. de nummeropplysningsvirksomhetene utleverer til). Eventuelt med kopling til offentlige registre/fra offentlige registre, Min Side eller lignende. Opplysninger som er feil skal kunne rettes opp med virkning raskt, inkl. å få fjernet informasjon som av ulike årsaker ikke skal være oppført.
- Sikkerhet for at ikke uvedkommende kan manipulere nummeropplysningsinformasjon som er oppført på eget navn.

Etter forskriften § 6-2 (og pol.) skal sluttbrukere hos sin tilbyder av offentlig telefontjeneste få vederlagsfri informasjon om opplysninger som er registrert om dem, og som utveksles til nummeropplysning. Videre å kunne endre disse. Om opplysningene er (lett) tilgjengelige hos tilbyder av offentlig telefontjeneste vil kunne variere. Hos noen vil opplysningene være tilgjengelige f. eks. på tilbyders hjemmeside (hvor sluttbruker er gitt særskilt tilgang), i avtale mv., mens andre ikke fremviser dette tydelig.

Informasjonen om hva opplysningene utveksles til og hva reservasjonsordningene innebærer er også ofte svak. DT fører tilsyn med at nummeropplysningsvirksomheter opptre innenfor rammene av personopplysningsloven. I diskusjon med DT har det fremkommet at tilsynet opplever at det kan være stor forskjell mellom den informasjon som gis til sluttbruker om bruk av nummeropplysningsinformasjon. Utleveringsformålene som ekomforskriften kapittel 6 åpner for er ofte videre enn hva sluttbruker har grunn til å tro. Dette bør bringes i balanse, enten ved at rammene for utleveringsplikten endres eller informasjonen til sluttbruker er tydeligere på hvilken bruk som er aktuell. Se for øvrig kapittel 5.6 bokstav b) under om reservasjonsadgang.

Det kan videre være uklart for sluttbrukerne hvor de skal henvende seg for å korrigere opplysninger, dvs. om de skal korrigere feil hos teletilbyder eller hos nummeropplysningsvirksomhet. Mange sluttbrukere vil synes det er nærliggende å henvende seg til tilbyderne av opplysningstjenester noe som innebærer oppdatering kun hos denne, med mindre de også opplyses om at de må kontakte egen tilbyder for å sikre oppdatering generelt for nummeropplysning.<sup>21</sup>

Dersom opplysningene som er oppført om sluttbruker er feil, er det ofte ikke nok å gi egen teletilbyder beskjed om dette. Sluttbruker må kontakte den enkelte opplysningsvirksomhet for å være helt sikker på at opplysningene korrigeres. En oversikt over nummeropplysningsvirksomhetene mangler, slik at sluttbruker i praksis kan møte store vanskeligheter. Særlig viktig er plikten til å slette opplysninger om sluttbruker som har reservert seg mot å stå oppført. Dette skal ifølge ekomforskriften § 6-2 skje ved "første oppdatering". Det er usikkert om alle følger dette, også som følge av upålitelige leveranser fra telefonitilbyderne.

Det er også erfart at nummeropplysningsvirksomhet videreselger informasjon til andre nummeropplysningsvirksomheter, uten å sikre at denne til enhver tid er oppdatert fra tilbyder av telefontjeneste. I slike tilfeller har sluttbruker måttet "løpe etter" opplysningene fra nummer-

---

<sup>21</sup> Standardavtalen for nummeropplysningsvirksomhet pålegger nummeropplysningsvirksomhetene dette men det er ikke sikkert dette følges opp i praksis. Den leveringspliktige telefonkatalogen på internett, hvor registrerte brukere selv kan legge inn informasjon om telefonnummer har f. eks. ikke en slik henvisning, så vidt PT kan erfare.

opplysningsvirksomhet til nummeropplysningsvirksomhet<sup>22</sup> i den grad vedkommende i det hele tatt har fått kjennskap fra sin tilbyder hvem opplysningene er utvekslet til.

Tilleggsopplysninger om husstandsmedlemmer, yrkesoppføringer mv. må rapporteres enkeltvis til alle nummeropplysningsvirksomheter. I praksis melder sluttbrukere normalt endringer i katalogopplysninger til Eniro, og er nok ofte i liten grad kjent med at de også må melde til andre opplysningsvirksomheter. Sluttbrukerne vil kunne tenkes å anta at de betaler for oppføring generelt for bruk i nummeropplysningsøyemed.

## 5.5 Regulatørens perspektiv

### Sluttbrukerfokus og personvern

Hensynet til sluttbruker bør veie tungt, og ved interessekonflikter bør normalt hensynet til sluttbruker som disponerer telefonnummeret veie tyngst. Det er behov for å sikre bedre at gjeldende plikter som skal gi transparens for hva som er notert om sluttbruker hos egen tilbyder, hvem opplysninger utveksles til og hva de brukes til etterleves. Kvalitet må bli bedre (se for illustrasjon fotnote 22). Videre er det behov for å sikre bedre at opplysninger kan korrigeres med sikkerhet for virkning der de fremgår i nummeropplysningssammenheng. Det er i dag i stor grad markedsmessige hensyn som styrer omfanget av opplysninger hos aktørene og kvaliteten på informasjonen. PTs erfaring er at hensynet til sluttbruker har kommet i bakgrunnen i forhold til øvrige aktørers agenda. I for mange tilfeller opplever PT at hemmelige/ reserverte nummer "glipper" og at sluttbrukerne henvises i "ring", jf. kapittel 5.3.

Mer generelt er det klare ulemper for sluttbruker/personvern relatert til de kvalitetsproblemer som er beskrevet i kapittel 5.3 og 5.4.

### Bedrifts- og samfunnsøkonomisk effektivitet

Utgangspunktet fra et rent samfunnsøkonomisk ståsted er at informasjon om navn, adresser, telefonnummer mv. bør være mest mulig tilgjengelig, jf. under i kapittel 5.7. Verken tilbydere av telefoni eller nummeropplysning har med dagens løsning imidlertid insentiv til å sikre best mulig oppdatert informasjon. PT har også erfart at tilbydere av nummeropplysning ikke benytter de forretningsmessige muligheter regelverket gir for bruk av nummeropplysningsinformasjon, av frykt for konflikt med tilbydere av telefoni. En alle-til-alle utvekslingsplikt innebærer for øvrig som utgangspunkt at samme arbeidsoppgaver må utføres flere steder, noe som er suboptimalt fra et samfunnsøkonomisk ståsted. Håndheving av et regelverk som stiller krav til at opplysningene skal utveksles til og fremgå hos tilbydere vil kunne kreve store ressurser.

### Konflikter og regulatoriske kostnader

Gjeldende system har for mange kimer til konflikt mellom tilbydere av offentlig telefontjeneste og nummeropplysning, og regulatoriske kostnader forbundet med dette. PT behandler ofte saker hvor utleveringsplikten ikke overholdes.

### Oppdatert database over alle sluttbrukere

Gjeldende system gir ikke tilstrekkelig insentiv til å holde høyest mulig datakvalitet. Dette gjelder både antall opplysninger og kvaliteten på disse (oppdateringer mv.). Som illustrasjon kan nevnes at Telenor ved Eniro i 2007 har rapportert til PT at de opplever problemer med innsamling av nummeropplysningsinformasjon hos tilbyderne. Opplysningene viser at det av den gang 26 aktuelle tilbydere av mobiltelefoni var 13 aktører som ikke leverte. For fasttelefoni var det av 20 tilbydere som skal levere bare 11 som faktisk gjorde det. Dette viser at formålet om å sikre sentral oversikt over nummeropplysningsinformasjon ikke oppfylles i gjeldende regime.<sup>23</sup> (PTs statistikk for 2007 viser at det var 93 aktive tilbydere av fastnettelefoni og 35

<sup>22</sup> Særlig ved utveksling av adresse vil det kunne bli betydelige problemer for sluttbruker, da adresse i motsetning til et telefonnummer ikke enkelt kan skiftes.

<sup>23</sup> For den fullintegrerte papirutgaven av telefonkatalogen har PT i 2007 fått status fra Telenor for innhenting av grunndata. Rapporten gjelder særlig mobilnummer, da disse for første gang skulle tas med. Erfaringen viser at det er problemer med identifisering av sluttbruker. I nesten 20 prosent av dataene er det ikke

tilbydere av mobiltelefoni. En del tilbydere er "gateway" for andre slik at antallet er noe lavere enn de det er aktuelt å innhente fra). Gjeldende regelverk gir ingen sikkerhet for at tilbydere av opplysningstjeneste har all nummeropplysningsinformasjon, som formålene med nummeropplysning tilsier.

### **Ulik tilgang på opplysninger/tilleggsoppføringer**

Nummeropplysningsvirksomhetene må i dag bruke store ressurser dersom de skal innhente (tilnærmet) all informasjon. Det er naturlig å anta at store etablerte virksomheter har større "muskler" til å kunne innhente en slik (tilnærmet) full informasjonsmengde enn mindre tilbydere. Tilbydere som utfører leveringsplikter vil lettere kunne tenkes å oppnå avtaler med utgangspunkt i denne plikten.<sup>24</sup>

Tilleggsoppføringer som sluttbruker bestiller for oppføring i telefonkatalog oppføres kun hos opplysningstjeneste som tilbyr den leveringspliktige tjenesten telefonkatalog, jf. kapittel 3.2. Dette er i utgangspunktet uheldig både for konkurransen og sluttbrukerne. Tilleggsopplysninger er ikke omfattet av leveringsplikten etter ekomloven kapittel 5, og det er ikke hjemmel for å stille krav til at Telenor skal sikre at opplysningene tilflyter alle nummeropplysningsvirksomheter. PT finner å måtte legge til grunn at det er Eniro som eier tilleggsoppføringene slik selskapet har argumentert dette i høringen av forslag om endring av ekomforskriften.

## **5.6 Endringer i formål og i rammebetingelser for nummeropplysning?**

Et grunnleggende spørsmål er hva formålet med nummeropplysning er/bør være og hvor langt utleveringsplikten skal strekke seg med utgangspunkt i dette. Dvs. til hvilke formål nummeropplysning kan benyttes og hvem som skal kunne ha økonomisk gevinst.

I dag har telefonitilbyderne plikt til å utlevere til utleveringskostnad. Denne inngripende plikten er begrunnet særlig i formålet med nummeropplysning om særlig å sikre at *alle-til-alle kommunikasjon*, jf. kapittel 4.2. Hensynet til å oppnå dette, som også er i tilbydernes interesse, tilsier at tilgjengelighet til opplysninger er best mulig og at prisen for å innhente informasjonen er lavest mulig for bruk til dette formålet. Tilbyderne av telefoni er vernet mot videre bruk av nummeropplysningsinformasjon ut over hva formålene med reguleringen tilsier, ved at informasjonen ikke kan brukes til annet enn nummeropplysning.

Spørsmålet er hvordan "nummeropplysning" skal forstås i denne konteksten. Ekomforskriften § 6-3 annet ledd presiserer at nummeropplysningsvirksomhet ikke omfatter "verdiøkende virksomhet i egen eller andres salgs- og markedsføringsøyemed til annen bruk enn nummeropplysning". Regelen er ikke uten videre tydelig på hvilke begrensninger den setter i så måte, og det har vært nødvendig med til dels omfattende tolkingsuttalelser for å avklare rammene for videre bruk. Det viktigste beskyttelsesbehovet for telefonitilbyderne er å verne disse mot at informasjon *som knytter sluttbruker til tilbyder* (tilbyderkodene) skal kunne benyttes av andre, enten ved videresalg til "win-back" eller på annen måte i salgs- og markedsføringsøyemed.

Nummeropplysning bør sees i sammenheng med andre samfunnsområder. Nedenfor i kapittel 7. om sentral løsning er slike spørsmål diskutert nærmere. Som det fremgår av kapittel 7.5 bør nummeropplysningsområdet sees i kontekst av å være nasjonal infrastruktur.

---

fødselsdato. Videre skjer det at fødselsdato til abonnent fremgår på alle underliggende brukere. I 15 prosent av tilfellene har sluttbruker ikke meldt adresseforandring til tilbyder. Telenor har en identifiseringsgrad på ca. 84 prosent av mottatt materiale, som også innebærer vask mot folkeregisteret. Eniro har innledet samarbeid med Posten for adresseoppdateringer. Et annet problemområde er reservasjon. Tilbyderne benytter tilsynelatende reservasjon som en begrunnelse for ikke å oppfylle utleveringsplikten. Eniro antar at dette gjøres for å slippe klager og manglende oppdateringer. Et annet poeng er at sluttbruker misforstår abonnementsavtalen og tror at reservasjonen gjelder vs. reklame. Videre er det tilfeller hvor det ikke skilles mellom reservasjon mot trykt katalog og nummeropplysning. Tilfeldig stikkprøve viser mot en enkelt virksomhet viser at ca. 25 prosent av reserverte nummer fortsatt ble vist på nettet etter portering.

<sup>24</sup> Nummeropplysningsvirksomheter har etter det opplyste blitt henvist til Opplysningen eller Eniro for å hente opplysninger der.

Det er spørsmål om hvilke konsekvenser dette eventuelt skal/bør ha ved vurdering av den rettslige status for informasjonen.

Sluttbruker har også blitt gitt en sterkere identifisering med telefonnummeret, jf. kapittel 4.3, som kan tas i betraktning.

Etter PTs oppfatning er det først og fremst sluttbruker som bør kunne sette føringer for bruk/spredning av nummeropplysningsinformasjon. Det kan diskuteres om de relativt vide rammene for nummeropplysning som den teknologiske utviklingen og tilretteleggelse for konkurranse på nummeropplysning har gitt gode nok beskyttelse. Det kan tenkes en mer differensiert reservasjonsadgang enn i dag, jf. bokstav b) under for å ivareta sluttbrukerne bedre.

Det bør videre treffes tiltak for å sikre like rammevilkår for nummeropplysningsvirksomhetene, herunder sikre at rammevilkårene ikke varierer med plattform med mindre det er særlige grunner til dette. Videre at utveksling av nummeropplysningsinformasjon faktisk skjer og gir tilstrekkelig kvalitet.

Det synes ikke å være behov for endring av formålene med nummeropplysning relatert til konkurranse. Konkurransen ivaretas imidlertid best om alle tilbydere har like rammebetingelser ved enkel tilgang til den samme fullstendige grunnlagsinformasjon. Dette må være et ledende prinsipp for utforming av løsninger.

Det kan for øvrig være grunn til å vurdere sammenhengene mellom ekomloven og personopplysningsloven med henblikk på å hindre dobbeltregulering og tydeliggjøre hvilken myndighet som har ansvar for tilsyn med personvernrettslige problemstillinger. Ekomloven har i dag plikter som sammenfaller med personopplysningsloven.

Under bokstav a) – c) omhandles enkelte aspekter særskilt:

**a) Oppdaterte oversikter over all nummeropplysningsinformasjon hos alle tilbydere**

Særlig av hensyn til sluttbrukerne jf. kapittel 5.3, bør det presiseres klart og sikres at alle nummeropplysningsvirksomheter innhenter oversikt over nummeropplysningsinformasjon om alle sluttbrukere (som ikke er reservert mv.). Prinsippet om at plikten for tilbyder til å utlevere opplysninger til nummeropplysningsvirksomhet speiler en rett til å oppføres er i dag kun gjennomført for enkelte tilbyderkategorier/plattformer. Det bør være et bærende generelt prinsipp at alle nummeropplysningsvirksomheter skal ha et felles og uttømmende grunddata-materiale å bygge sitt tjenestetilbud på. Hensynet til sluttbrukerne bør medføre krav som sikrer at all informasjon som de ønsker opplyst om seg, til enhver tid fremgår oppdatert hos alle nummeropplysningsvirksomheter.

**b) Reservasjonsmuligheter for sluttbrukere – tilgang til endringer**

Sluttbruker bør fortsatt kunne reservere seg hos sin teletilbyder mot at nummeropplysningsinformasjon utveksles til nummeropplysningsøymed. Etter vårt syn bør det vurderes større valgmuligheter for sluttbrukere til å reservere seg mot ulike former for bruk av nummeropplysningsinformasjon. Dette vil også kunne balansere de relativt vide rammene for bruk av opplysningene. Man kan f. eks. tenke seg en reservasjonsmulighet mot bruk av nummeropplysningsinformasjon i forhold til kunderegistre og annen masseutlevering av opplysninger om en stor mengde sluttbrukere<sup>25</sup>, slik dette er skissert i folkeregisterutredningen. Folkeregisterutredningen er omtalt i kapittel 7.3 og 7.5.

For å gi et bedre vern bør det videre sikres at sluttbrukerne gis bedre muligheter for kontroll på opplysninger om seg selv og at disse oppdateres der de fremgår i nummeropplysnings-sammenheng. I så måte er det tale om endringer i rammebetingelsene. I kapittel 7 diskuteres sentral løsning for nummeropplysningsinformasjon som virkemiddel for å sikre dette. Dersom det opprettes en sentral løsning for utveksling av nummeropplysning kan det vurderes nærmere

---

<sup>25</sup> Overfor bruk i salg/markedsføringsøymed har sluttbruker reservasjonsmulighet i Brønnøysundregistrene.



om sluttbruker skal kunne gjøre reservasjon/endringer hos den sentrale løsningen<sup>26</sup>. Man kan også tenke seg at endringer skjer gjennom annen ekstern tilgang, som f. eks. gjennom "Min Side". Et annet alternativ er å utvide dagens reservasjonsmulighet i Brønnøysundregistrene mot telefonsalg og reklame (www.brreg.no). Hvordan reservasjonsmuligheter mer konkret utformes beror på hvilken modell som velges (kapittel 7.5). Ved endringer hos sentral løsning bør telefonitilbydere kunne få mulighet til å oppdatere seg i forhold til reservasjoner og annen informasjon som sluttbrukerne legger inn der.

Man kunne ellers tenke seg en løsning i fremtiden hvor sluttbruker må melde inn særskilt om nummer/adresse mv. skal utveksles til nummeropplysningsformål "opt-in". En slik ordning vil imidlertid nok medføre at en stor andel sluttbrukere som er oppført ikke vil omfattes om dette endres. Det er en innarbeidet ordning og kjent for de aller fleste at det trengs aktiv handling for å reservere seg. Vi antar ellers USO-direktivet innebærer at det er krav til at sluttbruker eksplisitt må reservere seg.

### **c) Nøytral informasjon**

PT har ved tildeling av 4-sifret telefonnummer til nummeropplysningsaktører stilt som vilkår at informasjonen som gis skal være nøytral. For eksempel så skal det ikke være mulig for et selskap til å betale for å bli opplyst til innringer fremfor andre. Dette vilkåret gjelder ikke for nummeropplysningstjenester på Internett og SMS, og det kan argumenteres for at dette skal gjelde uavhengig av teknisk plattform, eventuelt slik at det skal være transparent om hvilke oppføringer som er eventuelt er "sponset". En harmonisering av vilkår mellom ulike kanaler kan være lettere med en sentral løsning hvor det kan stilles vilkår for utlevering – uavhengig av kanal. Kravet til nøytralitet vurderes i samband med høring av tildelingsvilkår for telefonnummer, jf. kapittel 1.1. in fine.

## **6. Tiltak i gjeldende reguleringsregime**

### **6.1 Innledning**

I dette kapittel drøftes mulighetene for å løse problemene som er drøftet i kapittel 5 innenfor rammene av dagens "alle-til-alle" utvekslingsregime. Nedenfor i kapittel 8 skisseres konkrete tiltak som kan gjennomføres uavhengig av reguleringsregime.

### **6.2 Muligheter og begrensninger**

#### **Generelt**

I gjeldende reguleringsregime, basert på "alle-til-alle" utveksling av nummeropplysningsinformasjon, kan flere plikter og prioritering av tilsyn bidra til flere og mer oppdaterte opplysninger i databasene. Det synes også å være behov for styrket informasjon til aktørene/allmennheten om plikter og rettigheter. Dette kan også bidra til å sikre bedre etterlevelse og minske konfliktpotensialet mellom tilbydere noe. De grunnleggende strukturelle svakhetene ved gjeldende regelverk vil imidlertid neppe kunne avbøtes godt nok fordi insentivstrukturen ikke effektivt bidrar til å ivareta sluttbrukeres og samfunnets behov for nummeropplysningsinformasjon av tilstrekkelig kvalitet, jf. kapittel 5.

#### **Konflikter og regulatoriske kostnader**

For å sikre at nummeropplysningsvirksomhetene mottar informasjon kan PT velge å føre et mer aktivt tilsyn for å sikre at utlevering skjer. Selv et meget aktivt tilsyn vil imidlertid ikke kunne avbøte svakhetene ved gjeldende regulering. Teleselskapenes behov for sikkerhet for at nummeropplysningsinformasjonen ikke brukes kommersielt av andre til annet enn nummeropplysning kan tenkes ivaretatt ved å sette klare rammer for utvekslingsplikten, samt å føre tilsyn dersom det er tvil om bruksformål og sikkerhet ved håndteringen. Selv om standard-

---

<sup>26</sup> Sluttbruker har rettigheter etter personopplysningsloven til dette, jf. kapittel 3.1. Det er her tale om løsninger som legger til rette for at sluttbruker gis enkle ordinære kanaler for å kunne se og eventuelt selv endre oppføringer.

avtalen benyttes og rammene for utvekslingsplikten til nummeropplysningsvirksomhet er klart definert, vil det imidlertid være risiko for at nummeropplysningsinformasjon misbrukes i strid med utvekslingsformålet. Samferdselsmyndighetene har skapt klarhet om grensene for tillatt bruk innenfor rammene av ekomforskriften § 6-3 ved tolkningsuttalelser og fulgt opp saker hvor det er tvil om bruken. Imidlertid er dette ikke tilstrekkelig for å skape god nok sikkerhet. Overfor nummeropplysningsvirksomheter utenfor Norge (EØS) er det også svakere praktiske muligheter for PT til å følge opp.

### **Oppdaterte databaser over alle sluttbrukere**

Telenors leveringsplikt kan sikre behovet for minst én fullstendig liste over sluttbrukere. Det er imidlertid en forutsetning at Telenor samler inn et mer fullstendig datagrunnlag enn det som gjøres i dag. For å sikre at nummeropplysningsdatabaser har mest mulig tilgjengelig nummeropplysningsinformasjon kan det stilles generelle krav til at databasene skal oppdateres overfor alle tilbydere av offentlig telefontjeneste.<sup>27</sup> Dette vil imidlertid, gitt dagens system, innebære vesentlige endringer i rammebetingelsene og gi økte kostnader for nummeropplysningsvirksomhetene. Idet insentivstrukturen dessuten ikke gir garanti for at slike plikter overholdes, vil det også medføre økt behov for tilsyn. En plikt for tilbyderne av nummeropplysning til å oppdatere og ikke videreselge informasjon antas å kreve endringer i det saklige virkeområdet for loven.

### **Ulik tilgang på opplysninger/tilleggsoppføringer**

Det er vanskelig å sikre at tilbyderne av nummeropplysning får lik tilgang til grunndata, og det vil derfor etter alt å dømme fremdeles være konkurransevidninger og svekket konkurranse. Innenfor gjeldende reguleringsregime er det mulig å etablere tilleggsoppføringer som en leveringspliktig tjeneste for fremtiden. Dette vil bety at Telenor i utgangspunktet må bygge opp en database for slike oppføringer, uavhengig av eksisterende hos Eniro. Eventuelt kan tilleggsoppføringer noteres hos hver enkelt tilbyder av telefoni. Det vises i denne sammenheng til det som er sagt om insentivstruktur, og som setter begrensninger for hva som er praktisk å få til.

### **Sluttbrukerfokus og personvern**

For å sikre enklere tilgang til opplysninger som er registrert hos egen telefonitilbyder kan informasjonen til tilbydere og sluttbrukerne om regelverket styrkes.<sup>28</sup> Mer differensierte reservasjonsmuligheter vil videre kunne bygges opp innenfor dagens regime. Hvor teletilbyder ved feil utveksler reservert eller hemmelig informasjon til tilbydere av nummer opplysning, kan det tenkes ivaretatt innenfor dagens reguleringsregime ved tilsyn og eventuelle pålegg om retting og overtredelsesgebyr (systematiske feil). For å sikre best mulig mot at feil kan forekomme i det hele tatt kan man tenke seg at det er en liste over hemmelige nummer i databasen som informasjonen kan vaskes mot. Slik kan feil lukes ut. En slik funksjon kan tenkes bygget opp i NRDB i prinsippet uavhengig av sentral løsning der, jf. kapittel 7.6. Problemstillingen med at sluttbruker må kontakte både telefonitilbyder og nummeropplysningsvirksomheter for å korrigere/slette opplysninger kan neppe løses godt nok.

## **7. Sentral løsning**

### **7.1 Generelt**

I kapittel 7 drøftes sentral løsning (database) for innhenting og utveksling av nummeropplysningsinformasjon. Innledningsvis i 7.2 redegjøres for aktørenes oppfatninger om en sentral løsning. I kapittel 7.3 – 7.4 drøftes sentral løsning fra regulatørperspektiv og hvilke forutsetninger som bør gjelde for etablering. I kapittel 7.5 vurderes sentral løsning i forhold til andre samfunnsområder og ulike modeller skisseres. NRDBs skisse til løsning drøftes i kapittel 7.6. I kapittel 7.7 redegjøres for andre lands erfaringer med en sentral løsning. Kapittel 7.8 identifiserer spørsmål som bør utredes nærmere.

<sup>27</sup> En plikt til å sikre korrekte og oppdaterte opplysninger hviler på nummeropplysningsvirksomhetene i deres egenskap av å være behandlingsansvarlig i henhold til personopplysningsloven § 2, jf. § 11.

<sup>28</sup> Det må avklares om dette eventuelt skal skje i regi av regelverk som forvaltes av hhv. PT og DT.

## 7.2 Aktørenes perspektiv

### Tilbydere av offentlig telefontjeneste

I møter og etterfølgende oppfølging i løpet av høsten 2008 har tilbyderne av offentlig telefontjeneste gjennomgående uttrykt støtte til en sentral løsning, med ulike forbehold og forutsetninger. Tilbyderne mener en sentral løsning vil effektivisere utvekslingen for dem, og de antar at datakvalitet kan forbedres. Noen påpeker at sluttbrukerne har dårlig forståelse av dagens bransjestruktur, og at dette medfører usikkerhet om riktig kanal for endring av informasjon. Dette kan avhjelpes ved bedre informasjon fra PTs side. Ved en sentral løsning bør sluttbrukerne forholde seg til tilbyder av offentlig telefontjeneste ved oppdateringer slik ordningen er i dag.

Gjennomgående ønsker tilbyderne seg en løsning som medfører at tilbyderkode ikke vises for nummeropplysningsvirksomhetene. Tilbyderne hadde for øvrig noe ulik tilnærming til om en sentral løsning bør forankres i offentligrettslig regelverk eller være en ren bransjeløsning.

### Nummeropplysningstjenestene

Nummeropplysningsvirksomhetene er noe mer tilbakeholdne enn teletilbyderne med å gi klar støtte en sentral løsning. I skriftlige innspill til PT har ingen uttalt at de *ikke* ønsker en slik ordning selv om PT har fått inntrykk av at de fleste ser klare fordeler med en sentral løsning. Eniro har eksplisitt uttrykt støtte på visse betingelser. De etablerte aktørene har siden tilretteleggelsen for konkurranse i 2002 gjort store investeringer for å tilpasse seg en "alle til alle" løsning. I et slikt lys er det naturlig at man er forsiktige med å bifalle nye løsninger uten god nok sikkerhet for at et alternativt system fungerer minst like godt uten for store investeringer.

PT oppfatter det slik at nummeropplysningsvirksomhetene ikke ønsker at en sentral løsning skal sammenstille og bearbeide opplysningene. Løsningen bør m.a.o. kun viderefremme nummeropplysningsinformasjon i ubearbeidet form.

De fleste nummeropplysningsvirksomhetene ønsker at tilbyderkode skal følge med, fordi de ønsker å kunne gjøre egen oppfølging av tilbyderne og gi råd til kunder om hvordan informasjon skal kunne slettes. Nummeropplysningsvirksomhetene ønsker å kunne gå direkte på tilbyderne dersom database/myndighetene ikke klarer å følge opp. Enkelte synes å tendere mot at en sentral løsning må være frivillig å benytte for opplysningsvirksomhetene. Nummeropplysningsvirksomhetene ønsker å kunne forholde seg direkte til telefonitilbyderne fordi de i dag opplever det som et problem at de får ufullstendige opplysninger, og er i tvil om dette faktiske problemet løses ved en sentral database.

De ønsker videre gjennomgående at sluttbrukerne skal forholde seg til egen tilbyder av offentlig telefontjeneste ved endringer, og ikke notere endringer sentralt annetsteds eller først og fremst forholde seg til nummeropplysningsvirksomhetene enkeltvis.

Opplysningen viser til at dersom myndighetene mener at dette ikke er tilstrekkelig kan det gis en sentral registreringsmulighet fra det offentlige, hvor man kan legge inn endringer i sin informasjon som alle opplysningsaktører plikter å behandle som primærkilde for denne abonnenten. Denne plikten bør da også påhvile tilbyderne ved at den aktuelle tilbyder også må pålegges å oppdatere sine kundesystemer fra samme kilde. Dette vil løse problemene for de få dette gjelder, uten å forringe og komplisere håndteringen av alle de oppføringer som i dag overføres og håndteres med god kvalitet.

Nummeropplysningsvirksomhetene har noe ulike oppfatninger om organisasjonsmodell ut over at løsningen må være nøytral og ha dedikert ansvar for oppfølging.

## 7.3 Regulatørens perspektiv

### Samfunnsøkonomisk effektivitet – konkurranse

En sentral løsning for nummeropplysningsinformasjon vil gi tilbydere av offentlig telefontjeneste og nummeropplysningstjeneste *ett* felles referansepunkt. Dette forenkler utvekslingen betydelig. Tilbydere av telefoni vil enkelt kunne forholde seg til én mottaker av informasjonen i stedet for som nå til en ubegrenset krets av nummeropplysningsvirksomheter. Nummeropplysningsvirksomhetene vil på sin side kunne slippe å forholde seg til potensielt over 150 tilbydere av offentlig telefontjeneste og motta en større informasjonsmengde.<sup>29</sup> Bedriftsøkonomisk er dette ressurskrevende. I stedet for potensielt hundrevis individuelle kontrakter som må følges opp, vil det kunne tenkes kun en standardisert avtale for hver av aktørene som inngås med aktøren som er juridisk ansvarlig for den sentrale databasen. Etter PTs syn vil dette avbøte mye av de uheldige insentivvirkningene som er beskrevet i kapittel 5.2. Samlet legger dette til rette for en samfunnsøkonomisk mer effektiv løsning. De bedrifts- og samfunnsøkonomiske gevinstene ved å etablere en sentral løsning antas av PT til langt å overstige kostnadene.

En sentral database kan kombineres med en tilgang for sluttbrukere til å notere tilleggsoppføringer direkte i databasen, i den grad dette ikke skal gjøres hos tilbyder av offentlig telefontjeneste. Slik kan problemene med å sikre lik tilgang til tilleggsoppføringer ivaretas. En sentral løsning er en forutsetning for slik sluttbrukertilgang uavhengig av egen tilbyder.

En sentral løsning gir nummeropplysningsvirksomhetene lik tilgang til grunnlagsinformasjon, som formålet med nummeropplysningsvirksomhet allerede i utgangspunktet skulle tilsi at de har, og som de skal kunne verdiøke og konkurrere med utgangspunkt i. En sentral løsning vil i denne sammenheng kunne være et viktig bidrag til å styrke konkurransen. Vi viser her også til brev 24. september 2008 fra KT i anledning PT's begrensede høring av vilkår for tildeling av fire-sifrede telefonnummer, og hvor KT kommenterer mulige fordeler med en sentral løsning. Brevet er tilgjengelig på PTs hjemmeside.

### Konflikter og regulatoriske kostnader

For tilbydere av offentlig telefontjeneste vil en sentral database kunne ivareta behovene for å sikre seg mot at kundedatabasene deres benyttes til andre formål enn nummeropplysning, gitt at *tilbyderkode*<sup>30</sup> ikke utleveres videre fra den sentrale databasen. Vår vurdering er at tilbyderkode i prinsippet er unødvendig å utveksle forutsatt at den sentrale databasen har tilstrekkelig kapasitet, og er dedikert til å følge opp henvendelser fra tilbyderne av nummeropplysning. Anonymitet i forhold til tilbyder er for øvrig en kritisk suksessfaktor for en eventuell bransjeløsning i regi av både tilbydere av telefoni og nummeropplysning.

### Sluttbrukerfokus og personvern

En sentral database vil gi bedre sikkerhet for kvaliteten<sup>31</sup> på opplysningen ved at den utveksler samme oppdaterte informasjonsgrunnlag til alle som har tilgang. Nummeropplysningsvirksomhetene har sterkt insentiv til å skaffe seg dette samlede informasjonsgrunnlaget og insentivet til tverrgående salg av databaser mellom nummeropplysningsvirksomheter, med påfølgende vanskeligheter for sluttbrukerne til å kunne ha kontroll over informasjonen vil svekkes. Opplysninger bør raskt kunne oppdateres med virkning for alle som har tilgang.

Databasen vil kunne bygges ut, enten samtidig eller senere, med en enkelt adgang for sluttbrukere til å kunne vite hvilke opplysninger som er registrert om dem. Dette vil i seg selv kunne styrke kvaliteten av opplysningene som er registrert. Det kan tenkes en mulighet for sluttbrukerne til selv å kunne gjøre endringer direkte i databasen i stedet for eller i tillegg til å gjøre endringer hos egen tilbyder av offentlig telefontjeneste, jf. kapittel 5.6. Vi har merket oss at både tilbydere av telefoni og nummeropplysning ønsker at endringer skal gjøres hos egen

<sup>29</sup> Dette forutsetter at den sentrale løsningen følger opp henvendelser fra nummeropplysningsvirksomhetene hvor det er tvil om korrekthet av opplysningene med den enkelte tilbyder, slik at opplysningene kan kvalitetssikres.

<sup>30</sup> Dvs. opplysninger om tilbyder.

<sup>31</sup> Se fotnote 17 om betydningen av begrepet "kvalitet" i denne sammenheng.

tilbyder og ikke direkte i databasen. PT antar at det vil være mest hensiktsmessig at en løsning med annen sluttbrukerreferanse enn egen tilbyder utredes i sammenheng med andre mulige fremtidige løsninger for folkeregister/MinSide mv. jf. kapittel 7.5 under. I første omgang bør det prioriteres å etablere en sentral løsning, som eventuelt kan bygges ut senere.

### **Oppdaterte databaser over alle sluttbrukere**

En sentral løsning avhjelper svakheter ved dagens regime som følger av for svake insentiver til etterlevelse, men er i seg selv ingen garanti for at all informasjon samles. Det kan derfor være hensiktsmessig å ledsage etablering av en felles database med offentligrettslig regulering som stiller krav til leveranse til/fra og eventuelt til uthenting av informasjon fra databasen (enten direkte eller indirekte for den som har tilgang). Forutsatt at den sentrale databasen inneholder fullstendig og oppdatert informasjon fra alle teletilbydere, vil en eventuell plikt for nummeropplysningsvirksomheter til å oppdatere egen database være enkel å oppfylle.

Kvaliteten på nummeropplysningsinformasjonen i den sentrale databasen vil økes i forhold til dagens løsning ved at

- Antallet opplysninger om sluttbrukere blir større
- Det er mulighet for at kun aktive kunders opplysninger utveksles.<sup>32</sup>

En sentral database vil videre, avhengig av om databasen er knyttet opp til portering mellom tilbydere kunne ha bedre forutsetninger for å sikre at det ikke kan skje opphold i leveranser, jf. under i kapittel 7.6.

### **Behov for regulering - minimumsregulering**

Det er gode grunner for å anse en sentral database for nummeropplysningsinformasjon som nasjonal infrastruktur som enten bør opprettes i offentlig regi eller reguleres med utgangspunkt i dette. En sentral løsning for håndtering av nummeropplysningsinformasjon kan baseres på ulike modeller, jf. kapittel 7.5. Hvilke former for regulering som velges, vil måtte følge av hvilken modell man velger. Eventuelle løsninger som måtte opprettes av bransjen, jf. også kapittel 7.6 om NRDB, kan reguleres også for å skape bedre legitimitet til disse. Offentligrettslig regulering av en bransjeløsning er særlig viktig dersom den skal være premissleverandør eller del av en mer helhetlig samfunnsmessig løsning.

Som det fremgår av kapittel 6 vil det kunne være nødvendig å endre virkeområdet for ekomloven til også å gjelde nummeropplysningstjeneste dersom det skal gis plikter for å sikre transparens (registreringsplikt) og pålegge nummeropplysningsvirksomhetene en plikt til å oppdatere seg overfor alle tilbydere av offentlig telefontjeneste. Dersom man oppretter en sentral løsning med all nummeropplysningsinformasjon, vil forutsetninger for tilgang til denne kunne reguleres indirekte uten å måtte endre virkeområdet for loven. Plikt til oppdatering kan tenkes pålagt gjennom vilkår for å bruke den sentrale databasen. Det vil imidlertid også kunne være hensiktsmessig å regulere nummeropplysningsvirksomhetene. I gjeldende regime er det et felles ønske fra bransjen om en pliktig registreringsordning. Dette er nok mye motivert av et ønske om transparens/legitimitet. Ved en sentral database vil hensynet til transparens kunne ivaretas ved at den sentrale løsningen fører oversikt over tilbydere av nummeropplysning og eventuelt publiserer denne. En pliktig registreringsordning vil imidlertid kunne være aktuell, f. eks. dersom det etableres en differensiert reservasjonsadgang for sluttbruker mot utlevering til annet enn *registrerte* nummeropplysningsvirksomheter. Den sentrale løsningen vil da kunne forholde seg til denne.

En sentral database innebærer at plikten til å stille nummeropplysningsinformasjon til rådighet kan løses ved å utlevere til én instans. I så måte er en sentral løsning også i tråd med hensynet til å ikke pålegge mer tyngende forpliktelser enn nødvendig.

---

<sup>32</sup> Dvs. at man unngår at den tilbyder som tidligere hadde abonnementsforhold fortsetter å sende nummeropplysningsinformasjon grunnet manglende sletting i egen kundedatabase. Dette forekommer i praksis og er en feilkilde.

En sentral løsning kan komme i stedet for plikten etter ekomforskriften § 6-3, eller supplere denne slik at det gis valgmuligheter for hvordan tilbyder av offentlig telefontjeneste vil løse plikten. Den beste løsningen for å sikre fullt oppdaterte baser er at det ikke legges opp til et slikt dobbeltsporet system.

Det vil kunne være aktuelt å gi den som administrerer den sentrale databasen hjemmel til selv å innhente informasjon, eventuelt også til å bruke sanksjonsmidler. Eventuelt kan det lages effektive samhandlingsrutiner med PT for oppfølging.

## 7.4 Regulatoriske forutsetninger for sentral løsning

### Generelt

Nedenfor skisseres hvilke forutsetninger som vi mener bør stilles fra myndighetenes side for å etablere en sentral løsning for nummeropplysningsinformasjon. Flere av forutsetningene er drøftet/konkludert tidligere i utredningen. Forutsetningene er i utgangspunktet nøytrale i forhold til valg av modell, jf. kapittel 7.5. Hvem som skal kunne ha tilgang til (aksessere) databasen drøftes avslutningsvis.

### Forutsetninger/kritiske suksessfaktorer

#### 1) Konkurransenøytralitet/integritet

Karakteren av å være samfunnsmessig infrastruktur tilsier at en sentral løsning for nummeropplysningsinformasjon enten underlegges offentlig myndighet eller underlegges offentligrettslig reguleringen. Reguleringen må sikre at opplysningene gis til like- og ikkediskriminerende vilkår. En sentral løsning bør opprettes slik at den har nødvendig tillit både hos tilbydere av offentlig telefontjeneste og nummeropplysning. Den sentrale databasen bør inneholde nummeropplysningsinformasjon fra alle tilbydere av telefoni.

#### 2) Tilbyderkode utveksles ikke til nummeropplysningsvirksomhet

Tilbyderne av telefoni må vernes mot at egne kundedatabaser med knytning abonnent - tilbyder utleveres videre fra den sentrale løsningen til nummeropplysningsvirksomhet.

#### 3) Oppfølging av henvendelser fra nummeropplysningsvirksomheter

Den sentrale løsningen må ha tilstrekkelig kapasitet til å følge opp henvendelser fra nummeropplysningsvirksomheter når feil eller uklarheter om nummeropplysningsinformasjon oppstår. Dersom ikke den sentrale løsningen selv har denne informasjonen må det legges til rette for at nummeropplysningsvirksomhetene lett kan få mulighet til selv å følge opp i forhold til tilbydere av offentlig telefontjeneste.

#### 4) Sluttbrukerhensyn/personvern

Dataflyten mellom telefonitilbyderne, den sentrale løsningen og nummeropplysningsvirksomhetene må sikre at opplysningene om sluttbruker til enhver tid er oppdaterte. Det må derfor være krav om oppdateringshyppighet. Sluttbruker må kunne kontrollere og eventuelt endre opplysninger om seg selv.

#### 5) Håndheving

Dersom ikke den som administrerer den sentrale databasen selv skal gis hjemmel til å håndheve regelverket, må det sikres god samhandling med PT slik at plikten til å utlevere til nummeropplysningsinformasjon kan håndheves effektivt.

#### 6) Kostnader

Om løsningen underlegges det offentlige finansieres den over offentlige budsjetter og tilbys til samfunnsøkonomisk optimale vilkår. Ved en bransjebasert løsning kan det tenkes at en ordning finansieres helt eller delvis av tilbyderne. Dersom det f. eks. etableres en bransjebasert løsning i regi av tilbydere av offentlig telefontjeneste, jf. kapittel 7.6 under, bør det med utgangspunkt i gjeldende regelverk etter vårt syn være slik at nummeropplysningsvirksomhetene ikke bør betale høyere kostnad enn i dag. Dvs. at det skal dekkes overføringskostnad. Dersom den

sentrale løsningen utfører kvalitetssikring som nummeropplysningsvirksomhet ellers ville ha utført, bør det kunne være rom for å ta seg betalt for dette etter særskilt avtale. Karakteren av samfunnsmessig infrastruktur kan også tilsi at det offentlige bidrar økonomisk til etablering av en sentral database.

#### 8) Mulighet for tilpassing til andre løsninger

Det kan være aktuelt å etablere en løsning som ikke fullt ut fyller alle de muligheter en sentral database gir, f. eks. i forhold til sluttbrukerreferanse. Videre kan det være aktuelt å f. eks. legge ansvaret til (annen) offentlig myndighet senere. Løsningen bør opprettes slik at den kan bygges ut eller tilpasses.

#### **Tilgang til sentral database**

En særskilt problemstilling er hvem som skal kunne få ut nummeropplysningsinformasjon fra den sentrale databasen. Man kan tenke seg at kretsen som gis tilgang til opplysninger utvides i forhold til gjeldende løsning, jf. kapittel 5.6. Det må i tilfelle vurderes hvilke aktører som skal gis tilgang ved siden av nummeropplysningsvirksomhetene. Som et ytterpunkt vil man kunne tenke seg en løsning hvor *allmennheten* har tilgang slik utredningen om fremtidig folkeregister skisserer. Det vil også kunne tenkes en løsning hvor det kun er bestemte kategorier aktører ved siden av nummeropplysningsvirksomhetene som har tilgang til å hente ut informasjon, f. eks. folkeregistret. Det kan tenkes flere "lag" med informasjon hvor det er begrensninger for enkelte aktører. For eksempel slik at allmennheten har tilgang til enkeltsøk og bestemte aktører har tilgang til hele eller større deler av datagrunnlaget. Jf. også det som er sagt om reservasjon for utlevering. Det må bl.a. vurderes i hvilken grad offentlige myndigheter skal gis tilgang til opplysningene, i den grad ikke aktuelle offentlige myndigheter selv har databasen, jf. kapittel 8.

PT antar at det er hensiktsmessig at spørsmålet om å gi tilgang for allmennheten til opplysninger bør utredes senere, eventuelt slik at folkeregistret fyller denne oppgaven. Behovet nå er å sikre en felles database hvor nummeropplysningsvirksomheter har tilgang til det minstenivået av opplysninger som de har rett til etter gjeldende regelverk.

## **7.5 Ulike modeller – sammenheng med andre samfunnsområder**

### **Generelt**

Nummeropplysningsinformasjon er informasjon om sluttbrukeres navn, post/bostedsadresse og telefonnummer mv. Informasjonen innhentes og benyttes også i en rekke andre sammenhenger enn nummeropplysningsvirksomhet. "Nummeropplysningsinformasjon" og nummeropplysningsområdet bør i denne sammenheng plasseres i en integrert sammenheng. Systemer for innhenting og utveksling av nummeropplysningsinformasjon kan vurderes som samfunnsmessig infrastruktur. Innenfor samferdselsområdet er det nær forbindelse mellom Postens adresseregister og nummeropplysningsinformasjon. Man kan tenke seg at et eventuelt nasjonalt register over postadresser ved en fremtidig liberalisering av postområdet skjer en samordning med ekomområdet. Ved utredning av aktuelle løsninger bør det sees hen til overordnede samfunnsbehov, og om det kan hentes gevinster ved samordning av funksjoner. Under enhver omstendighet er det viktig å sikre at de løsninger som velges er mulig å tilpasse til eventuelle senere endringer.

Arbeidsgrupperapporten "Utteksling av grunndata på personinformasjonsområdet" ble sendt på høring fra Finansdepartementet i 2008. Dersom opplysninger om navn, telefonnummer og adresser skal være offentlig tilgjengelig i folkeregistret slik det foreslås i rapporten, vil dette ha en funksjonalitet som er svært lik nummeropplysningsvirksomhet i ekomregelverkets forstand. Folkeregistret innhenter i dag opplysninger fra Posten Norge AS om faktiske bostedsadresser. Tilsvarende vil kunne være aktuelt for telefonnummer mv. om et fremtidig folkeregister skal inneholde opplysninger om dette. Videre vil det være hensiktsmessig å se reservasjon for sluttbruker slik dette omtales i rapporten i sammenheng med nummeropplysningsområdet, jf. også kapittel 5.6. Det vises til vårt brev til Finansdepartementet 15. oktober 2008 som følger som vedlegg til nærværende utredning.

## Ulike organisasjonsmodeller

En sentral løsning som oppdaterer andre registre vil kunne etableres innenfor rammene av offentlig forvaltning eller annen offentlig virksomhet. Man kan f. eks. tenke seg en sentral database for nummeropplysningsinformasjon som en integrert del av folkeregistret. Eventuelt kan databasen legges til f. eks. Brønnøysundregistrene. En annen mulighet er at bransjen selv etablerer en løsning.

Gjeldende regelverk på ekomområdet etter vårt syn ikke setter begrensninger for at tilbydere av offentlig telefontjeneste, eventuelt sammen med opplysningstjenestene, oppretter et bransjesamarbeid ved siden av ekomforskriftens løsning. En forutsetning er at nummeropplysningsvirksomhetene ikke kan stilles dårligere enn det følger av regelverket mht. kostnader, mulighet for å avklare feil mv. dersom telefonitilbyder velger å oppfylle utvekslingsplikten gjennom en sentral løsning.

Det vil kunne tenkes å la abonnentene ha et felles referansepunkt for reservasjoner (ev. som et sikkerhetsnett i forhold til egen tilbyder), jf. kapittel 5.6 og 7.3. Et slikt referansepunkt vil kunne samordnes med andre funksjoner og ikke nødvendigvis legges til den organisasjon som har den sentrale databasen.

## 7.6 Nasjonal Referansedatabase AS (NRDB) – mulig løsning

NRDB<sup>33</sup> har i februar 2009 laget en skisse til database løsning for nummeropplysningsinformasjon ved et "NRDB White Paper" (vedlegg til rapporten). Etter det opplyste fra NRDB kan løsningen være operativ i løpet av ca 3 måneder. NRDB har nylig sendt løsningsforslaget på høring til nummeropplysningsvirksomheter og telefonitilbydere.

Dokumentet argumenterer for at en sentral løsning innebærer fordeler for alle aktører, identifiserer mulige måter databasen kan bygges opp på, samt kritiske suksessfaktorer for denne. Løsningen vil kunne gjelde i tillegg til det nåværende reguleringsregimet etter ekomforskriften kapittel 6. Eventuelt kan det komme i stedet for dagens løsning. I dokumentet kapittel 9 fremgår at løsningen kan gjennomføres som en enkel funksjon som kun viderefremmer informasjon fra tilbyder av telefoni, eller slik at det utføres kvalitetssikring og sammenstilling av informasjon. Det legges opp til at nummeropplysningsvirksomheter kontakter NRDB ved spørsmål om opplysningene, og at kontakt med opplysningsvirksomhetene er andre linje for dette. I kapittel 10 skisseres kritiske suksessfaktorer for løsningen. En av disse er at databasen inneholder all informasjon. NRDB kan dra nytte av samdriftsfordeler. De to tjenestene kan bl.a. tilbys over et felles grensesnitt ut mot telefonitilbydere. Det vil etter det opplyste dreie seg om en kostnad på rundt 1 million kroner for å etablere en sentral løsning innenfor NRDB.

PTs generelle holdning til en sentral løsning hos NRDB er at organisasjonen kan være velegnet for en slik oppgave. NRDB har etter vår oppfatning vist seg kostnadseffektiv og hensiktsmessig for løsning av en rekke oppgaver innenfor ekomområdet, særlig innenfor portering og opprinnelsesmarkering. Sistnevnte oppgave innebærer at den allerede har tilgang til telefonitilbydernes databaser. Samdriftsfordeler leder til lavere kostnad og vil kunne gi sikkerhet for at navn, nummer og adresse er konsistent i alle sammenhenger. PT antar at en løsning i regi av NRDB kan etableres slik at den kan bygges ut til å kommunisere med andre løsninger senere, jf. kapittel 7.5. En løsning hos NRDB er etter vårt syn kanskje den eneste praktiske muligheten til relativt raskt å etablere en sentral løsning som kan løse de umiddelbare behov som er redegjort for i rapporten her. Ingen andre private løsninger enn NRDB er i dag potensielle kandidater for å ivareta oppgaven.

---

<sup>33</sup> Nasjonal Referansedatabase AS (NRDB) ble etablert i 2000 i forbindelse med innføring av nummerportabilitet i det norske telemarkedet. PT tilsluttet og støttet etableringen og har mulighet for innsyn i all dokumentasjon og styremøtereferater. NRDB tilbyr et tjenestespekter som er fortløpende utviklet etter markedets ønsker, er selvfinansierende og har kostnadsbaserte tjenester (non-profit). Tjenester produseres i Trondheim og Oslo.



PT vil bemerke at vi ikke har vurdert løsningsforslagets spesifikasjoner i detalj, men deler vurderingene av hovedlinjene i beskrivelsen.

Det bør avklares nærmere med NRDB om rammene for en sentral løsning. Personvern hensyn må også vurderes nærmere med utgangspunkt i valg av løsninger. En av forutsetningene i kapittel 7.4 er offentligrettslig regulering som stiller krav til like- og ikke diskriminerende vilkår. Slik regulering vil også kunne gi NRDB sterkere legitimitet og sikkerhet for at databasen kan favne all informasjon.

## 7.7 Andre lands erfaringer

De internasjonale erfaringer med en sentral løsning er reeltvis begrenset. De erfaringer som foreligger taler imidlertid til støtte for en sentral løsning. Spania og Finland har erfaring med sentral database for nummeropplysningsinformasjon.

Spania har en offentlig modell og Finland har en bransjeløsning. I Finland er det selskapet Suomen Numerot OY som forvalter en sentral løsning. Den finske løsningen er et non-profit selskap som er eid av tilbydere, og har tillatelse fra finske konkurransemyndigheter. Basen er tilgjengelig for alle mot gebyr. De finske erfaringer er generelt gode og det er hard konkurranse mellom nummeropplysningsaktørene. Den finske regulatøren opplyser at det har vært noen diskusjoner om gebyrstørrelser, hvilke data som kan utleveres til hvem som helst, samt kvalitet på dataene fra basen. I Spania er det regulatøren CMT (Commission of the Telecommunication Market) som forvalter basen og det er gratis for tilbydere å laste den ned. Sluttbrukere kan ikke få tilgang til basen. Det er over 100 nummeropplysningsaktører i Spania. Prisene er synkende. CMT kan ikke endre eller modifisere mottatt informasjon. De spanske erfaringer med basen er positive ved at det er mange aktører og stadig synkende priser.

Enkelte land har uttrykt at de er interessert i å vurdere andre løsninger enn gjeldende "alle-til-alle" regime, som vurderes som lite effektive (Østerrike og Danmark). Østerrike, Danmark og Frankrike har vurdert sentral løsning tidligere, uten at det har munnet ut i noe konkret. Et problem synes å være å sikre tilstrekkelig initiativ fra aktørene, herunder finansiering.

## 7.8 Spørsmål for videre utredning – sentral løsning

Når rammene for en sentral løsning er fastlagt må en konkret modell utredes både med henblikk på organisatoriske forhold, regelbehov, kostnader og administrative konsekvenser. PT vil kunne bistå i et slikt arbeid.

Hva gjelder regelverksbehov ved en sentral database på ekomområdet, må det på lovnivå være hjemmel i ekomregelverket for å pålegge og stille nærmere krav til en sentral løsning for nummeropplysningsinformasjon. Ekomloven § 7-5 gir hjemmel for å "...gi pålegg om bruk database som anvendes i forbindelse med elektronisk kommunikasjon og som inneholder opplysninger om eller er knyttet til nummer, navn eller adresser". Myndigheten kan etter bestemmelsen utpeke en organisasjon for administrasjon av slike databaser. Det bør vurderes nærmere om bestemmelsen er tilstrekkelig for å skape rettsgrunnlag for å pålegge en sentral database på ekomområdet. Samferdselsdepartementet bør ta stilling til dette spørsmålet.

Ved en sentral database på ekomområdet må behovene for endringer i ekomforskriften videre vurderes, også for å ivareta sluttbrukers behov for differensiert reservasjonsadgang mv. Det vises også til kapittel 8. som skisserer aktuelle tiltak som gjelder uavhengig av sentral løsning. Forholdet til personopplysningsloven og eventuelle forutsetninger som bør følge av denne for å etablere en sentral løsning for nummeropplysningsinformasjon bør utredes nærmere.

## 8. Tiltak uavhengig av reguleringsregime

Uavhengig av om man velger å videreføre gjeldende system for utveksling av nummeropplysningsinformasjon bør det vurderes å

- a) sikre at kravene som varierer mellom plattformer harmoniseres. Dvs. at de særskilte krav som gjelder for talebasert telefoni (tildelingsvilkår) harmoniseres med ekomloven. Se kapittel 3.1 om forskjellene.
- b) stille krav til at alle nummeropplysningsvirksomhetene, uavhengig av plattform/tjeneste løpende skal oppdatere sine databaser hos alle tilbydere av offentlig telefontjeneste. Kravet kan være vanskelig å gjennomføre uten en sentral database.
- c) stille krav til registrering av nummeropplysningsvirksomhet hos ekommyndigheten for å sikre transparens. Behovet for direkte regulering synes størst i gjeldende reguleringsregime, som i tilfelle krever i tilfelle endring av virkeområdet for ekomloven.
- d) etablere forbud mot videresalg av samlede mengder nummeropplysningsinformasjon til annen nummeropplysningsvirksomhet slik dette i dag er regulert i standardavtalen mellom tilbydere av telefoni og nummeropplysning.
- e) lage differensierte reservasjonsmuligheter for sluttbruker.
- f) gi styrket informasjon til tilbydere av nummeropplysning og sluttbrukere om rettigheter og plikter etter gjeldende regelverk.
- g) vurdere sammenhengene mellom ekomloven og personopplysningsloven med henblikk på å hindre dobbeltregulering og tydeliggjøre hvilken myndighet som har ansvar for tilsyn med personvernrettslige problemstillinger. Ekomloven har i dag plikter som sammenfaller med personopplysningsloven.