

Nettnøytralitet i Norge – Årsrapport 2017

30. juni 2017



Innholdsfortegnelse

1	Innledning og bakgrunn.....	3
2	Status for norsk nettnøytralitetslovgivning.....	3
2.1	Utfasing av nasjonale retningslinjer	3
2.2	Lovfesting av nettnøytralitet i Norge	4
2.3	Norsk nettnøytralitetspolicy.....	4
3	Oversikt over Nkoms nettnøytralitetsaktiviteter	5
4	Aktuelle nettnøytralitetssaker i Norge	6
5	Datainnsamling om trafikkstyring	7
5.1	Trafikkstyring av internettjenesten.....	7
5.2	Spesialiserte tjenester	7
6	Kvalitet på norsk Internettilknytning.....	8
6.1	Gjennomsnittlig ytelse til fast internettilknytning	8
6.2	Gjennomsnittlig ytelse til mobil internettilknytning	10
7	Samlet vurdering	11

1 Innledning og bakgrunn

Dette er første utgave av årsrapport for nettnøytralitet i Norge. Nettnøytralitet er prinsippet om at internettrafikk skal behandles likt, uavhengig av avsender, mottaker, utstyr, applikasjon, tjeneste eller innhold. Rapporten beskriver tilstanden for nettnøytralitet i det norske markedet, basert på arbeidet til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom).

Innholdet i rapporten omfatter status for norsk nettnøytralitetslovgivning, oversikt over Nkoms nettnøytralitetsaktiviteter, aktuelle nettnøytralitetssaker i Norge, datainnsamling om tilbydernes trafikkstyring, måling av kvalitet på norske internettilknytninger, samt en samlet vurdering av tilstanden og utviklingen av nettnøytralitet i Norge.

Nettnøytralitet er lovfestet i Norge fra 20. mars 2017 i forbindelse med innføringen av felleseuropeiske regler for nettnøytralitet, i henhold til Forordning 2015/2120 som har vært gjeldende innen EU siden 30. april 2016. Disse reglene erstatter nasjonale retningslinjer for nettnøytralitet som har vært virksomme i Norge siden 24. februar 2009.

Etter hjemmel i Forordningen har BEREC publisert europeiske retningslinjer for nettnøytralitet for nasjonale regulatørs håndheving av regelverket. Forordningen foreskriver at nasjonale regulatører årlig skal utgi en rapport om nettnøytralitet i det nasjonale markedet. BERECs retningslinjer angir perioden for årsrapporten til å være 1. mai til 30. april påfølgende år.

Som følge av forskyvningen av innføringen av lovverket i Norge sammenlignet med andre europeiske land, vil den norske rapporten hovedsakelig beskrive status ved 30. april 2017, og i mindre grad beskrive hele det foregående året. I den grad hele årsperioden beskrives, vil det under det meste av perioden være de tidligere nasjonale retningslinjene som har vært gjeldende, mens Forordningen altså har vært gjeldende en begrenset periode.

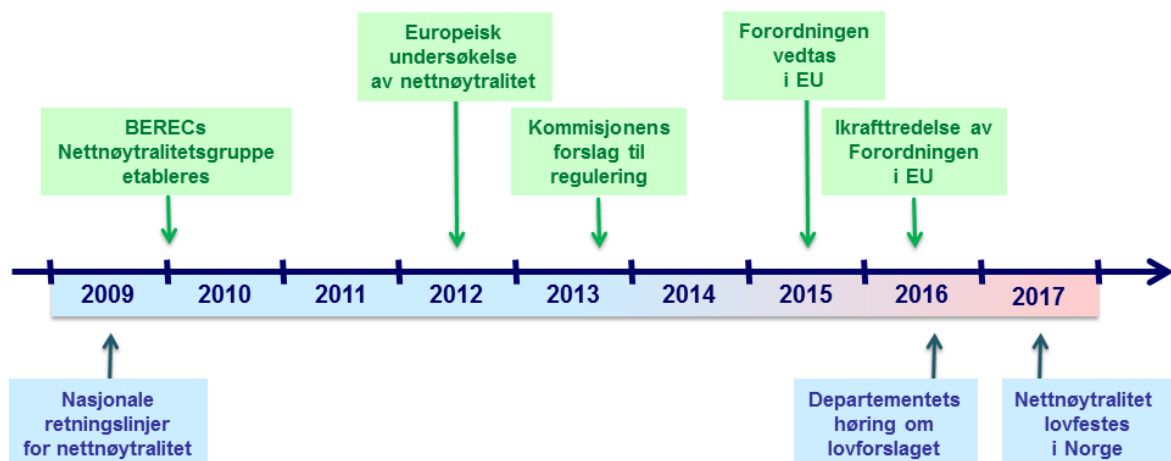
2 Status for norsk nettnøytralitetslovgivning

2.1 Utfasing av nasjonale retningslinjer

Norge var første land i Europa som etablerte en regulatorisk ordning for nettnøytralitet, og de nasjonale retningslinjene for nettnøytralitet fra 2009 har sikret norske brukere tilgang til innhold på Internett på en god måte, samtidig som tilbydere av nett og innhold har kunnet utvikle forretningsmodeller og tjenester på fast og mobilt bredbånd. En større undersøkelse fra 2012 viste imidlertid flere brudd på nettnøytraliteten i andre europeiske land.

Bakgrunnen for endringen i den norske reguleringen finner vi på europeisk nivå. Som en konsekvens av varierende regulering av nettnøytralitet i ulike europeiske land, samtidig som et betydelig antall brukere opplevde restriksjoner på sin internettilknytning, foreslo Kommisjonen en ny regulering av nettnøytralitet. Etter politisk behandling i Europaparlamentet og i EUs Råd, ble Forordning 2015/2120 vedtatt mot slutten av 2015.

Forberedelsen til innføringen av de felleseuropeiske reglene for nettnøytralitet i Norge har foregått over tid. Samferdselsdepartementet gjennomførte en høring av forslag til endringer i ekomlov og ekomforskrift februar-mars 2016, og proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak) ble fremmet i september 2016. Endringene i ekomloven ble enstemmig vedtatt av Stortinget 7. mars og trådte i kraft 20. mars 2017.



Figur 1 – Utvikling av nettnøytralitetsreguleringen i perioden 2009 - 2017

2.2 Lovfesting av nettnøytralitet i Norge

Ekomlovens § 2-16 gir hjemmel til å innføre forskrift som gir regler for nettnøytralitet, samt definerer at «Med nettnøytralitet menes at all internettrafikk skal behandles likt uavhengig av avsender, mottaker, utstyr, applikasjon, tjeneste eller innhold.» Videre beskriver ekomforskriftens § 1-12 at forordning 2015/2120 om nettnøytralitet gjelder som norsk forskrift fra 20. mars 2017.

Prop. 157 LS (2015-2016) beskriver at målsetningen med arbeidet med nettnøytralitet er å sikre at Internett forblir en velfungerende, åpen og ikke-diskriminerende plattform for alle typer kommunikasjon og innholdsdistribusjon. Dette er en målsetning som er videreført fra de tidligere norske retningslinjene om nettnøytralitet.

I proposisjonen skriver departementet videre at den nye bestemmelsen som lovfester nettnøytralitet i Norge vil føre til økt regulatorisk forutsigbarhet ved at aktørene får forpliktende og klare regler for nettnøytralitet å forholde seg til. For nordmenn som forbrukere og borgere er nettnøytralitet viktig for tilgangen til kommunikasjonstjenester, yringsfrihet og demokrati.

2.3 Norsk nettnøytralitetspolicy

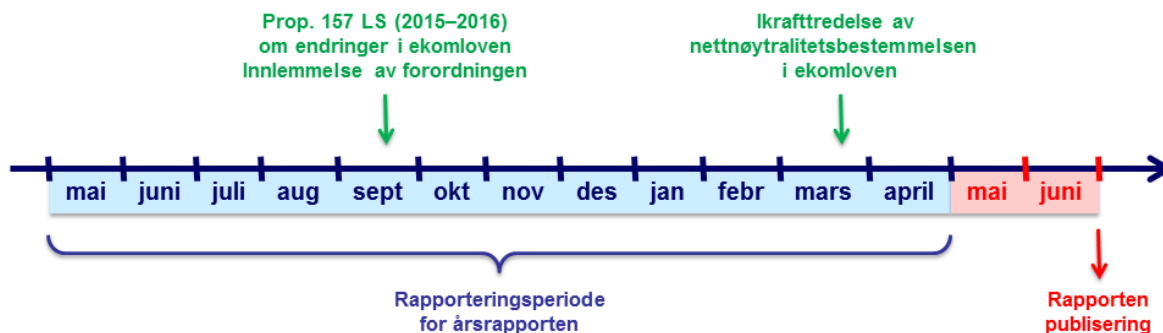
Lovfestingen av nettnøytralitet innebærer altså at de nasjonale retningslinjene fra 2009 ikke lenger skal benyttes ved regulering av nettnøytralitet i Norge. Samtidig blir det presisert i lovproposisjonen at «Departementet ønsker imidlertid i den grad det er mulig innenfor forordningens rammer, å opprettholde norsk nettnøytralitetspolicy som er etablert gjennom mange års erfaring.»

Det er klare likhetstrekk mellom de felleseuropeiske reglene for nettnøytralitet og de tidligere norske retningslinjene, noe som legger til rette for en slik opprettholdelse av norsk nettnøytralitetspolicy. Begge regelverkene omhandler transparens, rimelig trafikkstyring og mulighetene for å tilby spesialiserte tjenester som for eksempel IP-telefoni og IPTV, i parallell med internettilknytningen, under visse forutsetninger.

Når det derimot gjelder nulltaksering, er forordningen mindre klar i sine bestemmelser. Mens de norske retningslinjene var gjeldende, var det etablert et marked for internettilknytning som ikke benyttet nulltaksering for norske abonnement. Dette gjør at regulering av nulltaksering i tiden fremover vil kunne bli et område som kan kreve tett oppfølging.

3 Oversikt over Nkoms nettnøytralitetsaktiviteter

Nkoms overordnede oppgave innen regulering av nettnøytralitet i det norske markedet ifølge Forordningens artikkel 5(1) er å føre tilsyn med («closely monitor») og sikre etterlevelse av («ensure compliance») nettnøytralitetsbestemmelsene i forordningen. Nkom har iverksatt ulike aktiviteter for å følge opp dette ansvaret.



Figur 2 – Årshjul for nettnøytralitetsrapporteringen 2016-2017

Denne årsrapporten om nettnøytralitet i Norge er et ledd i Nkoms dialog med bransjen, men den har også en rolle som Nkom bidrag til samfunnsdebatten om nettnøytralitet. Rapporten utgis i tråd med Forordningens artikkel 5(1) som beskriver de nasjonale regulatørene årlig skal publisere en rapport om tilsynet som er utføres, samt funn fra dette tilsynet.

Som et ledd i Nkoms generelle tilsyn med det norske ekommarkedet, følger Nkom kontinuerlig med på utviklingen av nye tjenestetilbud for internettilknytning med hensyn til nettnøytralitet. Nkom har i år spesielt funnet det nødvendig å følge opp introduksjon av mobilabonnement med nulltaksering som er et nytt fenomen på det norske markedet (se kapittel 4 nedenfor).

Nkom legger også vekt på dialog med aktørene i ekombransjen for å bidra til en felles forståelse av reguleringen, som for eksempel ved Nasjonalt nettnøytralitetsforum. Årets forum ble arrangert 9. juni i Oslo, og hovedtemaet for forumet var innføringen av de felleseuropeiske reglene for nettnøytralitet i Norge.

BEREC retningslinjer for nettnøytralitet bidrar til å sikre en harmonisert praktisering av det europeiske regelverket om nettnøytralitet. Nkom deltar aktivt i BERECs ekspertgruppe for nettnøytralitet. Denne gruppen utgjør også en arena for utveksling av synspunkter og erfaringer med håndhevelse av Forordningen.

Som et ledd i Nkoms jevnlige datainnsamling fra ekombransjen, er denne i år utvidet med en egen seksjon med spørsmål knyttet til nettnøytralitet (se kapittel 5 nedenfor). Videre bidrar Nkoms målesystem for bredbånd, Nettfart.no, med interessante måledata for ytelsen til norske sluttbrukeres internettilknytning (se kapittel 6 nedenfor).

4 Aktuelle nettnøytralitetssaker i Norge

Det er relativt kort tid siden felleseuropeisk regulering av nettnøytralitet ble gjeldende i Norge, men det var kjent i lang tid på forhånd at det ble arbeidet med å erstatte de nasjonale retningslinjene med et europeisk regelverk. Det er derfor rimelig å anta at også norske internetttilbydere har forberedt seg på overgangen allerede før lovfestingen i Norge.

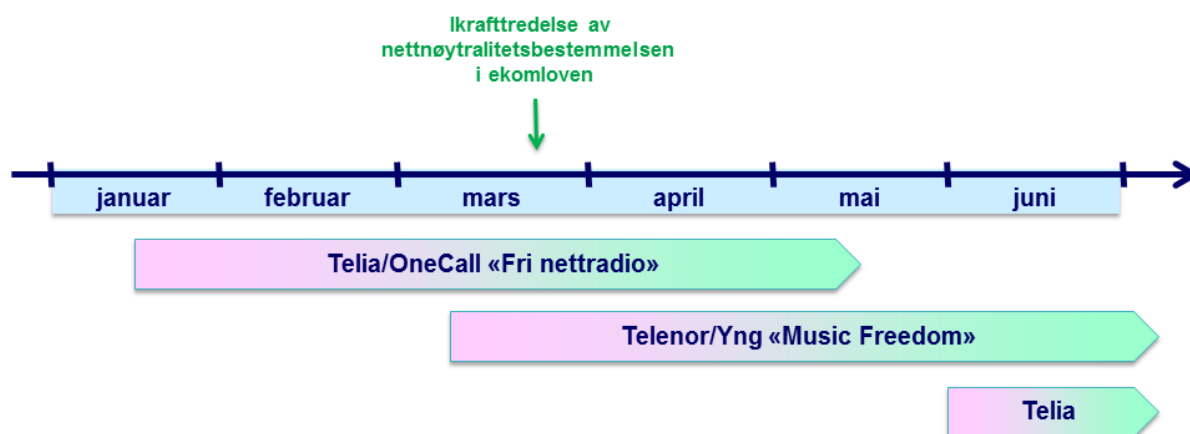
På grunn av stor grad av overlapping mellom tidligere nasjonale regler og nye felleseuropeiske regler, var det generelt sett ikke ventet større endringer i internetttilbyderens produktportefølje. På den annen side er de nye reglene mer uklare når det gjelder nulltaksering enn hva Nkoms håndhevingen av de nasjonale retningslinjene har lagt opp til.

Basert på utviklingen i europeiske land, men også i andre deler av verden, har man kunnet observere en dreining fra teknisk til økonomisk diskriminering av applikasjons- og innholdstilbydere på Internett. Det var derfor ingen uventet utvikling da det etter hvert dukket opp ulike tilbud av internettabonnement med nulltaksering også på det norske markedet.

Først ute var Telia/OneCall da de i januar 2017 lanserte nulltakseringstilbudet «Fri nettradio» til sine kunder, knyttet til slukkingen av FM-nettet i forbindelse med innføringen av DAB-radio i Norge. Nkom startet informasjonsinnhenting i denne saken, men da tilbudet ble fjernet fra markedet i mai 2017, ble dette arbeidet avsluttet.

Telenor introduserte deretter i mars 2017 et mobilabonnement kalt «Yng» som er forbeholdt personer mellom 18 og 28 år. Nulltakseringstilbudet «Music Freedom» er inkludert i produktet. Nkom har analysert denne saken, og publisert en rapport som vurderer dette tilbudet basert på de felleseuropeiske reglene for nettnøytralitet.

I mellomtiden har også Telia lansert et nulltakseringstilbud kalt «Music Freedom» for alle sine mobilabonnenter med datakvoter over en viss størrelse, og Nkom har startet informasjonsinnhenting i denne saken.



Figur 3 – Utviklingen av nulltaksering i Norge første halvår 2017

5 Datainnsamling om trafikkstyring

BERECs retningslinjer for nettnøytralitet anbefaler datainnsamling fra internetttilbydere som en metode som nasjonale regulatører kan bruke for å føre tilsyn med tilbydernes oppfyllelse av reglene for nettnøytralitet. Nkom har innhentet slike data som en del av innsamlingen av underlag til den årlige ekomstatistikken i løpet av perioden mars-april 2017.

5.1 Trafikkstyring av internettjenesten

Trafikkstyring av internettjenesten er spesielt relevant for en vurdering av nettnøytralitet. Internettjenesten er definert som «offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste som tilbyr tilgang til Internett».

Internettjenesten er beskyttet av nettnøytralitetsreglene, og trafikkstyring som internetttilbydere benytter for internettjenesten, er regulert av artikkel 3(3) i forordningen. Som et ledd i oppfølgingen av nettnøytralitet i det norske markedet, har Nkom bedt tilbydernes om informasjon om trafikkstyringen de benytter ved produksjon av sine internettjenester.

Eksempler på slike trafikkstyringstiltak er blokkering av domenenavn i DNS etter rettslig pålegg, Kripos Child Abuse Filter, og blokkering av TCP/UDP-porter ved spesifikke sikkerhetstiltak (f.eks. for å forhindre DDoS og andre former for dataangrep) samt tiltak mot spam (basert på norsk bransjenorm).

For mobilnett er det også rapportert om generell struping av hastigheten i henhold til abonnementsvilkår når datakvoten er brukt opp, men ikke struping av spesifikke applikasjoner. Slik struping av hastighet som håndterer alle applikasjoner likt, er prinsipielt sett i tråd med gjeldende nettnøytralitetsregler.

Nkom har ikke gjennomført detaljert gransking av de rapporterte trafikkstyringstiltakene, og Nkom antar i utgangspunktet at disse tilbys i overensstemmelse med Forordningen. I fremtiden vil Nkom kunne iverksette mer utførlige undersøker av trafikkstyringstiltak som anvendes av tilbyderne.

5.2 Spesialiserte tjenester

Spesialiserte tjenester er definert som «andre tjenester enn internettjenester som er optimalisert for spesifikt innhold eller spesifikke applikasjoner, eller en kombinasjon av disse, hvor optimaliseringen er nødvendig for å møte kravene til innholdet eller applikasjonene om spesifikk tjenestekvalitet».

Nettnøytralitetsreglene stiller krav om at internetttilbydere sikrer at det er tilstrekkelig kapasitet i nettet til å tilby disse tjenestene i tillegg til internettjenester som tilbys. Som et ledd i oppfølgingen av spesialiserte tjenester i det norske markedet, har Nkom bedt tilbyderne om informasjon om hvilke spesialiserte tjenester som tilbys.

Vanlige innrapporterte spesialiserte tjenestene i fastnett er IP-telefoni og IPTV, og i mobilnett er VoLTE relativt vanlig å tilby i parallell med internettjenesten. Dette samsvarer med typiske eksempler på spesialiserte tjenester i BERECs retningslinjer for nettnøytralitet.

På spørsmål om hvordan tilbyderne sikrer at kapasiteten i nettverket er tilstrekkelig til at de spesialiserte tjenestene ikke går ut over den allmenne kvaliteten til internettjenesten til sluttbrukerne, er det gjennomgående svaret at trafikken på forbindelsene i nettet overvåkes kontinuerlig og at kapasiteten bygges ut ved behov.

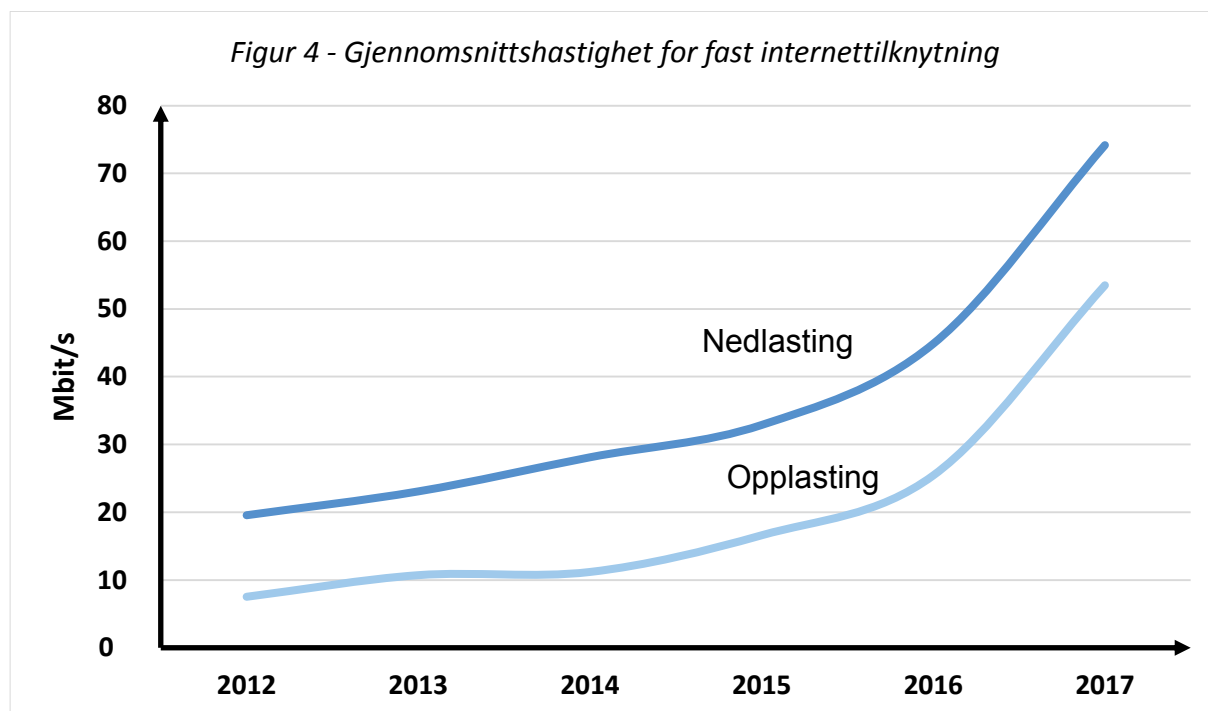
Nkom har ikke gjennomført detaljert gransking av de rapporterte spesialiserte tjenestene, og Nkom antar i utgangspunktet at disse tilbys i overensstemmelse med Forordningen. I fremtiden vil Nkom kunne iverksette mer utførlige undersøker av trafikkstyringstiltak som anvendes av tilbyderne.

6 Kvalitet på norsk Internettilknytning

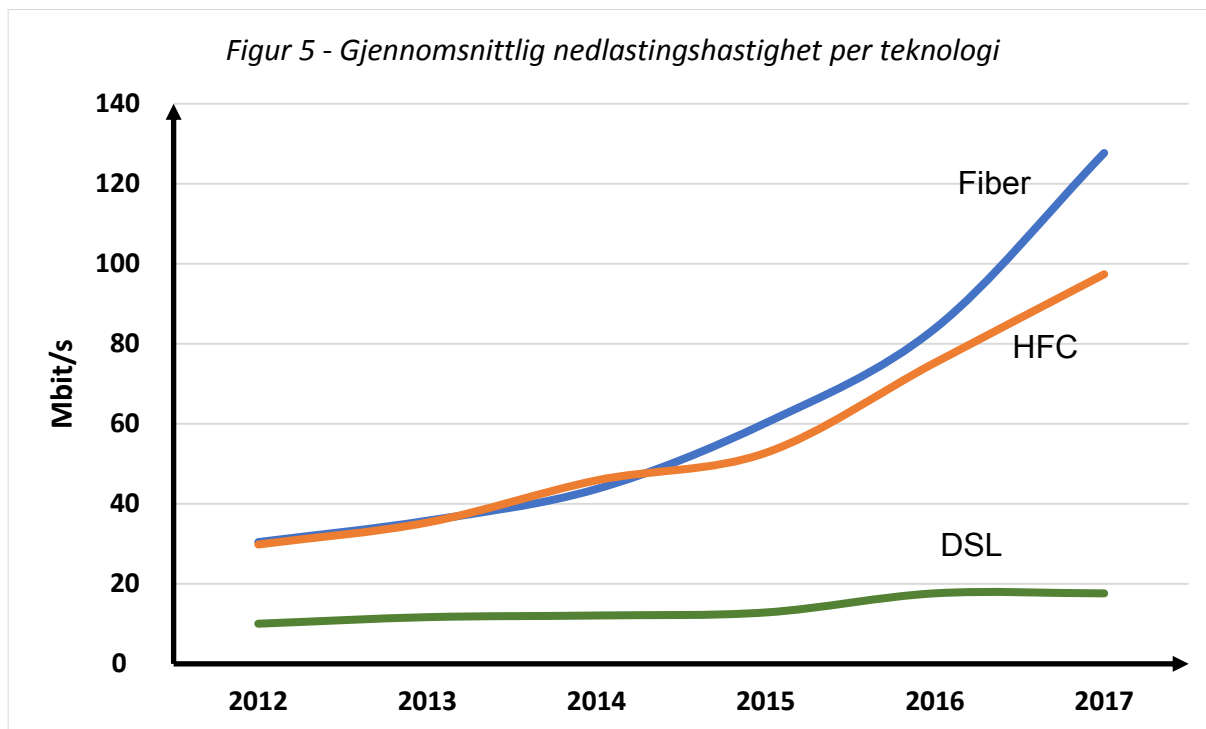
Ifølge Forordningen art. 5(1) skal de nasjonale regulatørene fremme tilgjengeligheten av ikke-diskriminerende internettjenester med kvalitetsnivå som gjenspeiler teknologiutviklingen. Som et ledd i overvåkningen av dette, har Nkom undersøkt utviklingen av den allmenne kvaliteten til internettilknytningene til sluttbrukerne, basert på måledata samlet inn ved hjelp av Nettfart.no.

6.1 Gjennomsnittlig ytelse til fast internettilknytning

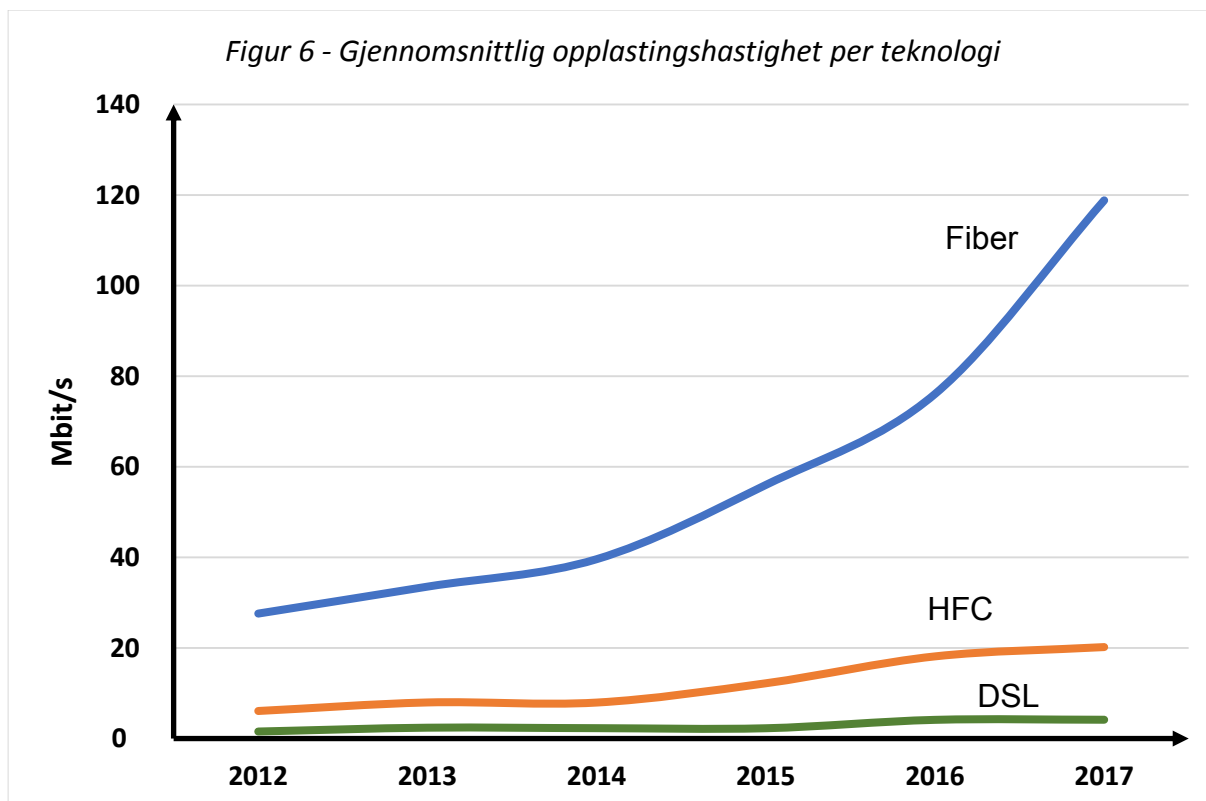
Figur 4 viser gjennomsnittlig hastighet for fast internettilknytning i perioden 2012 til 2017.



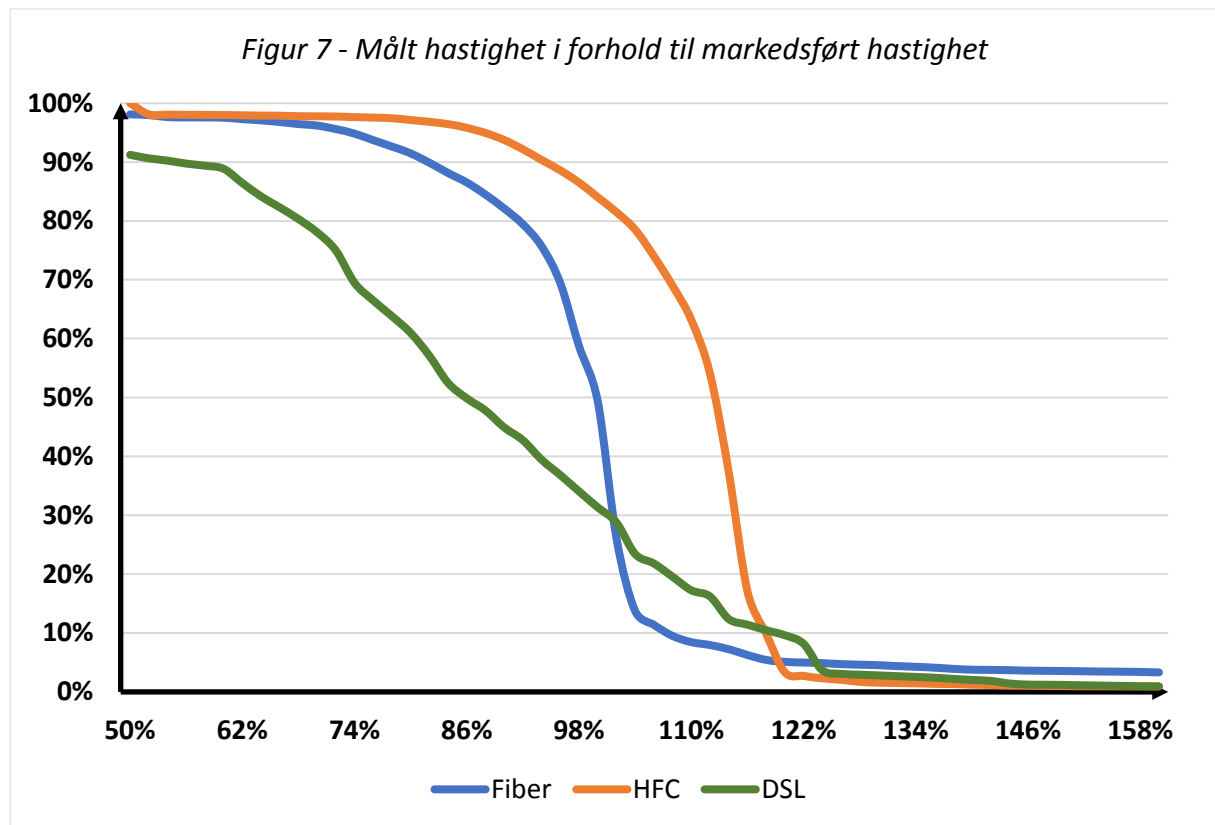
Figur 5 viser gjennomsnittlig nedlastingshastighet for fast internettilknytning fordelt på ulike teknologier i perioden 2012 til 2017.



Figur 6 viser gjennomsnittlig opplastingshastighet for fast internettilknytning fordelt på ulike teknologier i perioden 2012 til 2017.



Figur 7 viser sammenhengen mellom målt hastighet og markedsført hastighet på fast internettilknytning fra 30.4.2016 – 30.4.2017, fordelt på ulike teknologier. Y-aksen viser andelen av de målte nedlastingshastighetene som minst får den korresponderende prosentandelen av markedsført hastighet som er angitt på x-aksen.

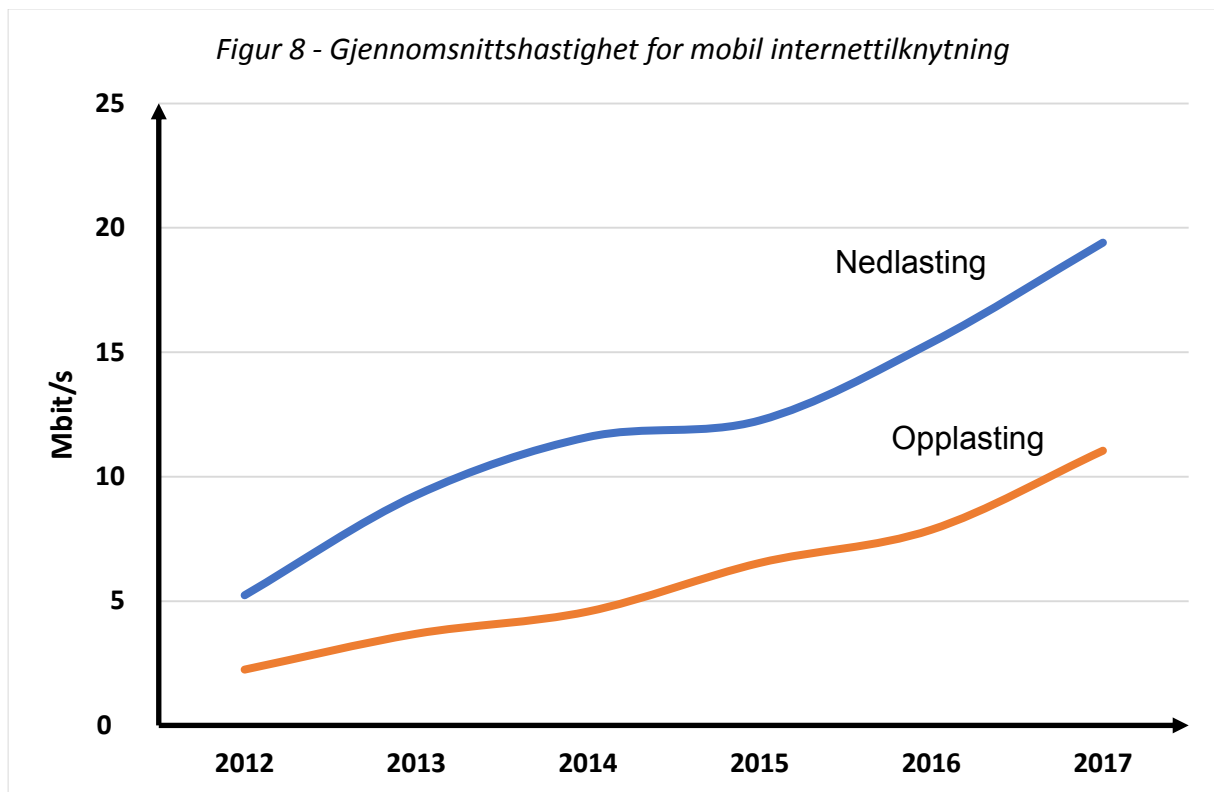


6.2 Gjennomsnittlig ytelse til mobil internettilknytning

Måleresultatene nedenfor for mobil internettilknytning er i likhet med resultatene beskrevet ovenfor for fast internettilknytning, basert på Nettfart.no. Disse målingene er i hovedsak utført på abonnement av dedikerte løsninger for mobilt bredbånd.

Nkom har imidlertid nylig lansert en app for måling av mobil internettilknytning. Fra neste år vil årsrapporten om nettnøytralitet derfor kunne gi mer detaljerte data om kvaliteten til mobil internettilknytning.

Figur 8 viser gjennomsnittlig hastighet for mobil internettilknytning i perioden 2012 til 2017.



7 Samlet vurdering

Ved overgangen fra nasjonale retningslinjer til felleseuropeisk regulering av nettnøytralitet, kan det konstateres at tilstanden til nettnøytraliteten i det norske markedet synes relativt god. De nasjonale retningslinjene for nettnøytralitet har fungert etter hensikten fra lanseringen i februar 2009 frem til norsk lovfestingen av nettnøytralitet i mars 2017.

Den største utfordringen for nettnøytralitet i Norge per i dag er en betydelig oppblomstring av internettabonnement med nulltaksering av utvalgte applikasjoner og innhold. Nkom er av den oppfatning at nulltaksering generelt sett har uheldig virkning både på sluttbrukernes valgfrihet og på konkurranseforholdet mellom ulike applikasjons- og innholdstilbydere.

Trafikkstyring av internettjenesten og tilbudet av spesialiserte tjenester som IP-telefon og IPTV derimot, ser ikke ut til å ha endret seg på kort sikt i forbindelse med innføringen av det felleseuropeiske regelverket for nettnøytralitet. Det er også gledelig å observere at den allmenne ytelsen på fast og mobil internettilknytning fortsatt er i god utvikling.

Nkom vil i overensstemmelse med styringssignalene fra lovproposisjonen arbeide for opprettholdelse av norsk nettnøytralitetspolicy også i årene fremover. Den mest fremtredende utfordringen det kommende året ser ut å være økt utbredelse av nulltaksering sammenlignet med situasjonen under de norske retningslinjene, og Nkom vil følge denne utviklingen nøye.