

Forslag til endringer i forskrift 21. oktober 2013 nr. 1241 om prioritet i mobilnett

1 Sammendrag

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) sender med dette på høring forslag til endringer i forskrift om prioritet i mobilnett. Forskriften er gitt med hjemmel i lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) §§ 1-4, 2-10, 10-1, 10-3 og funksjonsfordelingsvedtak 18. juni 2021 nr. 2024.

Forskriftens formål er å gi brukere med ansvar for særlig samfunnsviktige oppgaver bedre framkommelighet i mobilnettene i krise- eller beredskapssituasjoner. Tilbyderne er pålagt å tilby prioritetsabonnement og virksomheter som ønsker å tegne prioritetsabonnement må være godkjent for det av Nkom.

Formålet med denne endringen av forskriften er å gjøre bestemmelsene relevante for nye generasjoner mobilnett. Forskrift om prioritet i mobilnett fra 2013 ble i noen grad tilpasset egenskapene i 2G/3G-nettene. Dette ble vurdert som den beste løsningen på det tidspunktet. Endringer i nett og tjenester har gjort det nødvendig med tilpasninger i forskriften for at den fortsatt skal oppfylle sitt formål.

Nkom har hatt god dialog med mobiloperatørene om alternativene for videreføring. Den viktigste forutsetningen har vært at ordningen skal sikre en god framkommelighet for prioritetsabonnenter også når det er lokalt høy belastning i nettene. Derneft har vi ønsket at ordningen i minst mulig grad skal påvirke uprioriterte abonnenters opplevde tjenestekvalitet. Siden ordningen skal virke på tvers av flere tilbyderes nett, har vi lagt vekt på å unngå unødvendig kompleksitet. I avveiningene omkring dataprioritet og nettnøytralitet, har vi valgt en løsning som ikke mer enn nødvendig og i svært liten grad påvirker uprioritert trafikk.

De viktigste egenskapene for prioritetsabonnement er:

- Tilgangsprioritet når det er lokal overbelastning i nettene
- Nasjonal gjesting

De nye kravene vil gjelde uavhengig av teknologigenerasjon, fra og med 2G. Det har vært vurdert om en fremtidig ordning skal måtte samvirke med gammel ordning. Det er vår konklusjon at merkostnadene som følger av eventuelle krav om samvirke med prioritetsfunksjonene som var spesifikke for 2G/3G tale er for høye i forhold til nytteverdien som vurderes som lav. Forskriften stiller ikke krav om fallbackløsning for tale til linjesvitsjet teknologi verken i eget nett eller ved nasjonal gjesting. De særskilte kravene knyttet til 2G/3G-teknologi faller bort. Det bes likevel om høringsinstansenes kommentarer til om det er behov for å videreføre en mulighet for å beholde prioritetsfunksjon for linjesvitsjet telefonforbindelse, se nærmere beskrivelse under punkt 6.1.

Forvaltningen av ordningen videreføres og de viktigste elementene er: Prioritetsabonnement kan tegnes av godkjente virksomheter, Nkom godkjenner virksomheter etter søknad, og tilbyderne tilbyr prioritetsabonnement til de som er godkjent.

2 Bakgrunn

Forskrift om prioritet i mobilnett trådte i kraft i 2013. Formålet med prioritetsordningen er å gi brukere med ansvar for særlig samfunnsviktige oppgaver bedre framkommelighet i mobilnettene i krise- og beredskapssituasjoner. Mens Nødnett er en spesialisert kommunikasjonsløsning for blålysetatene, retter prioritet i det ordinære mobilnettet seg mot virksomheter som ivaretar andre viktige beredskapsoppgaver i samfunnet.

I framtida kan oppdragskritisk kommunikasjon for nød- og beredskapsetatene, bli formidlet i de kommersielle mobilnettene og stille andre krav til prioritet, men denne forskriftsendringen er kun for å møte behovet til målgruppen for prioritetsabonnement.

Forskriften fra 2013 stiller i hovedsak funksjonelle krav til tjenestene, men den ble tilpasset det som var mulig i 2G/3G-nettene. I dag spiller disse teknologiene en stadig mindre rolle, 3G er allerede faset ut og mobiloperatørene Telenor og Telia planlegger for å slukke 2G-nettet i løpet av 2025. For å avhjelpe begrensninger ved ordningen som ble tydelige med utbredelsen av 4G, ble det i dispensasjonsvedtak i 2018 åpnet for å tilby en variant av prioritetsabonnement, kalt prioritet light, som gjør tale over 4G og wifi mulig for prioritetsabonnenter som kan akseptere en litt svekket prioritet i 2G/3G (se nærmere beskrivelse i kapittel 3). Både Telenor og Telia tilbyr denne varianten.

Nkom har hatt dialog med tilbyderne om mulig videreutvikling av prioritetsordningen langs to akser: For generasjonene etter 3G og for data i tillegg til tale. Utfasingen av gammel teknologi og nye behov for prioritet gjør det nødvendig å treffe en beslutning om veivalg for prioritetsordningen.

I tildelingsbrevet for 2021 fikk Nkom i oppdrag *i samråd med mobilselskapene [å] utarbeide et konsept for prioriteringsabonnement for 4G-og 5G-nettene, og vurdere en løsning som dekker både tale-og datatjenester*. Nkom har i 2021 videreført dialogen med tilbyderne om tekniske løsninger, kostnader og tider for implementering. Siden ikrafttreddelsen av forskrift om prioritet i 2013 har det vært en utvikling mot at datatjenester beslaglegger en langt større andel av kapasiteten i mobilnettene enn tale. Vi har også sett at tale tidligere var klart mest kritisk for målgruppen, mens avhengigheten av henholdsvis tale- og datatjenester er blitt mer likeverdige. Det har derfor særlig vært behov for å belyse muligheter og utfordringer ved prioritet for datatjenester.

Videre i høringsnotatet gjøres det rede for endringsbehovene i kapittel 3, gjeldende rett i kapittel 4, status i våre naboland i kapittel 5 og en nærmere beskrivelse av forskriftsforslaget i kapittel 6. Administrative og økonomiske konsekvenser er omtalt i kapittel 7 og merknader til de enkelte forskriftsbestemmelsene som foreslås endret finnes i kapittel 8.

Notatet har tre vedlegg. Vedlegg A beskriver funksjoner for prioritet i mobilnettene, vedlegg B drøfter ulike løsningsalternativer og i vedlegg C er forholdet til nettnøytralitet omtalt.

3 Endringsbehov

Hovedelementene i dagens prioritetsabonnement er bryteprioritet for tale i 2G/3G og nasjonal gjesting. I tillegg er prioritetsabonnenter forskånet for blokkering av trafikk basert på

aksessklasser, en mulighet i nettene som ikke har vært tatt i bruk, men som kan være relevant for eksempel i situasjoner med bombetrussel eller ekstrem overbelastnings. Siden prioritet i dagens løsning bare er garantert i 2G/3G, formidles tale for prioritetsabonnenter i utgangspunktet bare i disse nettene. Prioritet light innebærer at en med et slikt abonnement også kan ha tale i 4G og over wifi. Prioritet gis fortsatt bare i 2G/3G og abonnenten kan selv bestemme om en i en gitt situasjon vil ha 4G-tale uten prioritet eller 2G/3G-tale med prioritet. Vanlig prioritetsabonnement gir 2G/3G-prioritet for tale i både originerende og terminerende ende, prioritet light kun i originerende.

Nasjonal gjesting er en viktig del av ordningen. Den er den samme for de to variantene av prioritetsabonnement, men er avgrenset til 2G/3G i gjestende nett. Prioritet er knyttet til rollen som a-abonnent. En prioritetsabonnent har altså større sannsynlighet for å komme gjennom med egne anrop, men ikke for å bli nådd av andre. Prioritet følger abonnenten også ved nasjonal gjesting.

Av praktiske årsaker er prioritet på i nettet hele tiden. Det vil si at når kapasiteten er sprengt på en basestasjon, kan uprioritert trafikk bli kastet ut til fordel for prioritert. Det ville ta for mye tid og være for usikkert om bryteprioritet skulle forutsette spesielle godkjenninger i sann tid. Våre undersøkelser har vist at med den kapasiteten som nettene har etter hvert, skjer dette sjelden. Med prioritet kun for tale, har det heller ikke vært vesentlig fare for å beslaglegge mye kapasitet i nettet. En annen betingelse som har en praktisk årsak, er at prioritetsabonnement må være bedriftsabonnement.

Det er Nkom som godkjenner virksomheter for prioritetsabonnement. Vi har per mai 2022 godkjent 505 virksomheter for til sammen 12678 abonnement. Antall prioritetsabonnement som faktisk er tegnet hos tilbyderne har hele tiden ligget langt under antall godkjente. I mai 2022 har de største tilbyderne ca 2600¹ aktive abonnement. Det er en nedgang i løpet av de siste tre årene². Vi antar at årsaker er mangelen på prioritet i 4G og at prisen i noen tilfeller oppleves for høy. Selv om godkjenning ikke koster noe, må en kunne anta at søknader om godkjenning sier noe om behovet, og Nkom tar gjerne imot synspunkter på misforholdet mellom godkjenninger og reelle abonnement.

3.1 Endring i brukernes behov for tjenester

Helt siden den første rapporten om behov for prioritet i mobilnettene i 2006³, har det vært argumentert fra brukersiden for prioritet også for data. Da Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) utredet behovet for prioritet i 2010⁴ var det et ønske at prioritetsordning skulle omfatte både tale og data, men tale ble vurdert som viktigst. I høringsinnspillene i 2013 mottok vi flere bekreftelser på at prioritet også for data var ønsket. Etter hvert som nettene har fått stadig større kapasitet for datakommunikasjon, har denne blitt tatt i bruk også for samfunnsviktige anvendelser i målgruppen for prioritet. Nkom har deltatt i konseptvalgutredning (KVU) for nød- og beredskapskommunikasjon i de kommersielle nettene og vi kunne registrere et behov for og en klar forventning om prioritet også for datatjenester. Selv om det er ulikheter mellom målgruppene for denne forskriften og for nødstatene, har de økt betydningen av datakommunikasjon til felles. Selv om taletjenesten

¹ Tall fra de største tilbyderne. Det totale tallet er noe høyere.

² 2793 i mai 2019

³ Prioriteringsordning for samfunnskritiske brukere av mobilnettet — kartlegging av relevante samfunnsfunksjoner og brukere. DSB-rapport, 2006

⁴ Prioriteringsordning i mobilnettene. Behovsanalyse ut fra et samfunnssikkerhetsmessig perspektiv – februar 2010

fortsatt er svært viktig i krisesituasjoner, tyder utviklingen på at avhengigheten av datatjenester i slike situasjoner øker raskere og etter hvert er sammenlignbar med avhengigheten av taletjenesten.

Vi har fulgt arbeidet med lignende prioritetsordninger i våre naboland og de arbeider også ut fra at prioritetsabonnenter har behov for prioritet også for sin datakommunikasjon.

3.2 Endringer i nett og tjenester

For å kunne stille tilstrekkelig presise funksjonelle krav, inneholder forskriften fra 2013 referanser til linjesvitsjet teknologi. Denne teknologien er ikke relevant fra 4G. Det har også skjedd en utvikling av mekanismene for prioritet. Mekanismen basert på aksessklasser er etter vår vurdering mer relevant enn før og det gjør at andre, mer komplekse mekanismer kan utelates. En mekanisme som passet godt for tale i linjesvitsjede nett, ville være mer krevende å tilpasse i moderne mobilnett hvor alle tjenester bæres over et rent datanett.

I våre dager utgjør mobilnettene sammen med bredbåndsnettene selve den digitale grunnmuren i samfunnet. Det gjøres mye både fra operatørenes og myndighetenes side for å gjøre denne grunnmuren så solid som den må være for å bære de store verdiene som legges på den. Nkoms registrering av hendelser som fører til utfall i mobilnettene viser at nettene tåler større påkjenninger enn for noen år siden. Den totale kapasiteten i mobilnettene har økt svært mye siden forskriften om prioritet kom. Krav til reservekapasitet på strøm, økt trafikkkapasitet på basestasjonene, bedre dekning og større grad av overlappende dekning og mer redundante transmisjonsløsninger fører til at sannsynligheten for å oppleve å ikke kunne kommunisere er mindre enn da nettene var 2G og 3G. Men lokale utfall skjer fortsatt og da har prioritet sin berettigelse. I enkelte sjeldne tilfeller forekommer det at mobilnett er helt utilgjengelige også i kjernen av nettet. Da er ikke prioritet eller nasjonal gjesting til hjelp. I de tilfellene vil ekstra abonnement i andre nett være et sikrere tiltak. Bruk av Dual SIM (to SIM-kort for en og samme mobiltelefon) er et tiltak som øker beredskapen mot slike hendelser.

For hver generasjon nett blir beskyttelsen av kommunikasjonen bedre. Det gjelder både mot avlytting og manipulering av informasjon (konfidensialitet og integritet). Derfor er det også av den grunn viktig å komme over på nye generasjoner nett for de som har prioritetsabonnement. Vi er også kjent med at nyere modeller smarttelefoner ikke har mulighet til å velge 2G-nett fremfor 4G. Det forsterker behovet for å komme over på løsning som er frikoblet fra gammel teknologi.

Det er Nkoms vurdering at, selv om kapasitet og oppetid stadig øker i mobilnettene, vil muligheten for kapasitetsbrist i en situasjon tilsi at det fortsatt vil være behov for en prioritetsordning som gir visse kommunikasjonsbehov en sikrere framkommelighet i nettene.

3.3 Samfunnets avhengighet av mobiltjenester

DSB pekte i sin utredning i 2010 ut funksjoner i samfunnet som var så viktige for å ivareta grunnleggende behov som mat, vann, varme og trygghet at nøkkelpersoner innenfor disse samfunnsfunksjonene trengte ekstra sikker tilgang til mobilkommunikasjon. De opererte med tre kategorier brukere innenfor målgruppen, nemlig nasjonal og regional kriseledelse, operativ beredskap og øvrige støttefunksjoner. Innenfor disse kategoriene igjen, identifiserte de samfunnsfunksjoner og virksomhetstyper. Et eksempel på samfunnsfunksjon under operative beredskapsaktører var infrastrukturforvaltere og eksempler på virksomheter på neste trinn var Statens vegvesen, Avinor og Telenor. Vi tror DSBs behovsvurdering fra 2010 fortsatt er et

godt utgangspunkt. Utviklingen de seinere årene har bekreftet at mange kritiske funksjoner i samfunnet i økende grad er avhengig av tjenestene i mobilnettene.

I framtida vil oppdragskritisk kommunikasjon for nød- og beredskapsstatene over kommersielle mobilnett bidra ytterligere til en slik utvikling. Forsvaret vil også løse mer av sitt kommunikasjonsbehov over de kommersielle mobilnettene i framtida. Nøyaktig hvilke krav disse tjenestene vil ha er ikke avklart og denne forskriftsendringen er avgrenset til behovet til prioritetsabonnement. Nettene har et begrenset sett med prioritetsmekanismer og -nivåer. I arbeidet med denne forskriftsendringen har vi tatt hensyn til at disse nye brukergruppene som er nevnt her, vil kunne ha behov for enda høyere prioritet enn prioritetsabonnement. Som presisert i sammendraget gjelder denne høringen og forskriftsendringen kun endringer som er nødvendige for å møte behovet til målgruppen for prioritetsabonnement.

4 Gjeldende rett

4.1 Ekomloven § 2-10

Sikkerhets- og beredskapsforpliktelsene som gjelder for tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester er i hovedsak nedfelt i ekomloven, ekomforskriften, klassifiseringsforskrifta, og forskrift om prioritet i mobilnett. I henhold til sikkerhetskravene i gjeldende ekomregelverk har tilbyder et ansvar for å tilby elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste med forsvarlig sikkerhet for brukerne i fred, krise og krig, jf. § 2-10 første ledd. Tilbyder skal opprettholde nødvendig beredskap, og viktige samfunnsaktører skal prioriteres ved behov. Formålet med § 2-10 første ledd er å sikre at tilbyder ivaretar den grunnleggende sikkerheten til nett og tjenester, og at man sørger for nødvendig beredskap også for å kunne håndtere situasjoner utover det normale. I bestemmelsens femte ledd er det gitt forskriftshjemmel blant annet om oppfyllelsen av pliktene etter § 2-10.

4.2 Forskrift om prioritet i mobilnett

Forskrift om prioritet i mobilnett er gitt med hjemmel i ekomloven § 2-10 femte ledd, og skal sikre at det tilbys prioritetsabonnement i mobilnett slik at samfunns viktig trafikk prioriteres i mobilnett for å kunne håndtere krise- eller beredskapssituasjoner. Ordningen er innrettet mot å sikre bedre fremkommelighet når mobilnettet er overbelastet, for brukere med ansvar for særlig samfunnsviktige oppgaver, jf. formålsparagrafen.

Forskriften retter seg mot alle mobiltilbydere og stiller i dag krav til slike som tilbyr linjesvitsjet offentlig telefontjeneste i landmobile nett og de som tilbyr tilgang til slike nett, jf. § 4 og § 7. Etter § 4 har mobiltilbyder som tilbyr linjesvitsjet telefonforbindelse, dvs. over 2G- og 3G-nett, plikt til å tilby prioritetsabonnement. Ordningen med prioritetsabonnement omfatter definert prioritetsfunksjon (§ 7), skjerming mot tilgangssperring (§ 8) og nasjonal gjesting (§ 9). Egenskaper ved prioritetsfunksjonen er gitt i § 7. I henhold til § 10 kan det vedtas at forbindelser som er satt opp i andre elektroniske kommunikasjonsnett enn de som er omfattet av forskriften, skal omfattes av prioritetsfunksjon. Eksempelvis kan forbindelser som originerer i Nødnett og terminerer i et mobilnett bli omfattet av forskriften, kunne få prioritet til terminerende ende. Prioritetsfunksjon og nasjonal gjesting skal etter § 11 være aktivert i mobilnettene ved normal drift. § 12 stiller krav til testing, kapittel 4 har regler om abonnementsvilkår – autorisasjon, oversikt over og begrensning av prioritetsabonnement. Kapittel 5 har bestemmelser om kostnadsdekning, dispensasjon fra krav i forskriften, samt tilsyns- og sanksjonsregler.

5 Status i andre nordiske land

I flere av de nordiske landene blir prioritet i mobilnettene utredet. Det ses gjerne i sammenheng med at fremtidige tjenester for nødetatenes kommunikasjon helt eller delvis vil bli realisert i kommersielle mobilnett. Nødetatene vil noen ganger ha behov for å operere på tvers av landegrensene og Nkom ser det som en fordel om landene i størst mulig grad kan harmonisere valg av verdier på prioritetsparametere. De prioritetsfunksjonene som det vises til under er nærmere beskrevet i vedlegg A.

5.1 Sverige

Post- og telestyrelsen i Sverige gjorde i 2021 en forstudie om prioritet i mobilnett. De la i utgangspunktet mest vekt på taletjenesten og har vurdert å ikke ha prioritet for datatjenesten. Dette var delvis ut fra et ønske om å unngå behov for reguleringsbestemmelse som hjemler unntak fra nettnøytralitet. De anser imidlertid at slikt unntak uansett vil bli nødvendig for Rakel G2⁵-tjenester og vurderer nå å gi vanlige prioritetsabonnenter dataprioritet både som tilgangsprioritet og ressursprioritet.

Den svenske studien tar for seg behovet for prioritet i litt videre forstand enn vi gjør for prioritetsabonnement og foreslår også prioritetsverdier for oppdragskritiske tjenester for nødetatene.

5.2 Danmark

Danmark har siden 2014 hatt prioritetsordning for samfunnsviktige abonnenter basert på frivillige avtaler med operatørene. Tjenestene er realisert på ulike vis, men tilbyr prioritet for tale i 2G/3G. Også i Danmark har man sett behov for en ny eller videreutviklet løsning tilpasset 4G/5G. Fra januar 2022 har de danske operatørene inngått en ny avtale om å tilby prioritet i 4G, i første omgang tilgangsprioritet, men man planlegger for å inkludere flere elementer i avtalene over tid, som ressursprioritet. Danmark velger å ikke ha nasjonal gjesting.

Danmark har ikke fattet noen beslutning om sitt fremtidige nødnett, SINE. På Færøyene implementeres nødnett-tjenester med prioritet i kommersielle 4G-nett, men de har foreløpig ikke sett på løsninger for vår målgruppe.

5.3 Finland

I Finland planlegger de ikke noe særskilt prioritetsstilbud til den tilsvarende målgruppen som vår. Deres fremtidige nødnett, VIRVE 2, vil bli realisert basert på 4G/5G-teknologien. For oppdragskritisk kommunikasjon er det standardisert særskilte tjenester i mobilnettene som skal erstatte og utvide funksjonaliteten som i dag er i TETRA-nettet. Disse tjenestene vil benytte hele spekteret av prioritetsmekanismer i de underliggende mobilnettene. De vil ha et separat radionett for VIRVE 2, men med nasjonal gjesting i ett av de kommersielle operatørens nett.

6 Anbefalt løsning

For nærmere beskrivelse av prioriteringsfunksjoner som er omtalt her vises til vedlegg A.

⁵ RAKEL er navnet på det svenske nødnett. Med RAKEL G2 menes neste generasjon som vil bli realisert i «vanlige» mobilnett.

6.1 Funksjonelle krav

Nkom anbefaler en videreføring av ordningen som angitt i videreføringsalternativ a) i vedlegg B. Mens tidligere ordning var begrenset til 2G/3G-nettene, vil ny ordning også omfatte 4G og videre. Med tilgangsprioritet i anbefalt løsning utnyttes et potensiale for reell prioritering som lå latent i skjerming mot tilgangssperring i gammel ordning. Særskilt ressursprioritet⁶ for tale videreføres ikke for 4G og videre.

Nkom foreslår primært at gjeldende § 7 opphører, se alt. 1 i forslag til forskrift. Vi vurderer den ekstra effekten av prioritet for tale i 2G som svært liten i forhold til den effekten tilgangsprioritet gir.

På den annen side ser vi så langt ikke at en videreføring av eksisterende prioritetsfunksjon skulle ha noen negativ effekt på tjenesten. Hvis paragrafen opphører, vil ikke tilbyderne lenger ha hjemmel for å opprettholde eksisterende prioritetsfunksjon og vil måtte fjerne den. Et alternativ er derfor å erstatte kravet med en tillatelse for å frita tilbyderne for mulig merarbeid ved å måtte fjerne en funksjon det ellers ikke lenger ville være en klar hjemmel for å videreføre. Vurderingskriteriene er om en opphevelse av bestemmelsen innebærer vesentlig merarbeid og om en videreføring innebærer risiko for uønskede side-effekter. Vi ber derfor særlig om høringsinstansenes kommentarer og innspill på om det er behov for å videreføre en mulighet, men ikke plikt, til å videreføre prioritetsfunksjon for linjesvitsjet telefonforbindelse, se alt. 2 til § 7 i forslag til forskrift, i tillegg til det nye kravet.

Nasjonal gjesting videreføres og utvides til å omfatte 4G og videre. Det vil være mulig å ha prioritetsabonnement også for sekundærabonnement, se nærmere omtale i vedlegg A.

6.2 Avgrensning av pliktsubjekt og abonnementstype

Et prioritetsabonnement vil være et bedriftsabonnement. Det er ikke foreslått at prioritetsabonnement begrenses til taletjeneste, noe som innebærer at også rene data-abonnement omfattes. Det bes om særlig om høringsinstansenes kommentarer og innspill til om ordningen også bør omfatte rene data-abonnement. Godkjenning for prioritetsabonnement vil skje på virksomhetsnivå og vil være knyttet til organisasjonsnummer i Enhetsregisteret. For å kunne ha en effektiv forvaltning for prioritetsabonnementene er det derfor naturlig å avgrense de til bedriftsabonnement. Både tale, data og sms omfattes av prioritet og gjesting, men prioritetsabonnement er for personkommunikasjon og ikke for ren maskin-til-maskin kommunikasjon.

Unntaket fra plikten til å tilby prioritetsabonnement gjelder for:

- Tilbydere som bare tilbyr mobiltjenester til personmarkedet
- Tilbydere som bare tilbyr mobiltjenester for maskin-til-maskin kommunikasjon
- Tilbydere som eventuelt bare tilbyr tilgang til mobilnett

Tilbydere som tilbyr tilgang til mobilnett til andre mobiltilbydere som plikter å tilby prioritetsabonnement har plikt til å tilby nødvendig funksjonalitet til disse.

6.3 Omtale av personvernkonsekvenser

Plikten til å tilby prioritetsabonnement til brukere innebærer behandling av ikke sensitive personopplysninger. Avtalen kommer i stand ved at personen underskriver og således

⁶ Dvs. ut over den generelle prioriteringen av VoLTE

samtykker til å inngå avtale om prioritetsabonnement med mobiltilbyderen. Antallet prioritetsabonnement som tilbys er begrenset til brukere med samfunns viktig funksjon. Mobiltilbyders plikt til å tilby prioritet følger av ekomloven § 2-10 og at viktige samfunnsaktører skal prioriteres ved behov. Dette er viktig for å tilby forsvarlig sikkerhet i nett og tjenester og for å kunne sørge for beredskapen i samfunnet. Tilbyderne er underlagt taushetsplikt etter ekomloven § 2-9. Opplysningene vil ikke kunne brukes til andre lovlige formål bortsett fra i tilfeller som kommer inn under opphevelse av tilbyders taushetsplikt, en kompetanse som Kommunal- og distriktsdepartementet har delegert til Nkom jf. straffeprosessloven § 118. Mobiltilbyderens plikt til å anonymisere eller slette opplysningene følger av ekomloven § 2-7 femte ledd. Nkom forutsetter at abonnementsavtalen inneholder opplysninger om hvilke personopplysninger som behandles og den registrertes rett til innsyn.

6.4 Ikrafttredelse

Det foreslås at forskriften trer i kraft 6 måneder etter fastsettelse. Nkom tar sikte på å fastsette endringene i løpet av høsten 2022, slik at ikrafttredelse vil bli rundt april/mai 2023. Tilbyderne har behov for å få tekniske løsninger på plass etter fastsettelse og før ikrafttredelse. Samtidig som det er et behov for å få plass tilgangsprioritet så raskt som mulig. Det er derfor foreslått ikrafttredelse 6 måneder etter fastsettelse.

7 Administrative og økonomiske konsekvenser

7.1 Forvaltning og roller

Nkom foreslår at dagens forvaltningsordning videreføres. Virksomheter søker om godkjenning for prioritetsabonnement hos Nkom. Det er løst ved at virksomhetene søker via Altinn og at Nkom innvilger eller avslår søknadene. Nkom gjør sin vurdering basert på kriterier fra DSB. Virksomhetene henvender seg til den mobiltilbyder de har og bestiller inntil det antall prioritetsabonnement de har fått godkjent.

Tilbyder gjør et oppslag mot Nkoms register for å kontrollere at virksomheten det gjelder har godkjenning. Virksomhetene identifiseres ved sitt organisasjonsnummer. Nkom kan be tilbyderne om oversikt over innvilgede prioritetsabonnement for å kontrollere at praksis er i henhold til forutsetningene.

7.2 Bevilgende myndigheter

Nkom har innhentet estimater fra tilbyderne for kostnader som følger av endringene i forskriften. Basert på de norske tilbydernes tilbakemeldinger, er det vår vurdering at samlet investeringskostnad for tre tilbydere vil være innenfor 10 MNOK. Post- og telestyrelsen har gjort en forstudie for en ordning med prioritet i mobilnett i Sverige som har vært på høring. PTS sitt forslag pålegger tilbyderne flere funksjonelle krav til nettene enn vi gjør i dette forslaget. I det svenske forslaget estimerer de investeringskostnadene til å være i gjennomsnitt 5 MSEK pr tilbyder. Vi mener dette tallet harmonerer godt med vårt estimat for Norge.

7.3 Tilbydere

Dokumenterte merkostnader som tilbyderne har til investering, vil bli dekket av staten ved enkeltvedtak innenfor en ramme som vil være basert på tilbydernes forhåndsestimater. Merkostnadene vil i all hovedsak være knyttet til arbeidstimer til testing og konfigurering. Årlige driftskostnader forventer vi at ikke vil være høyere enn i dag. Tilbyderne har fra forskriften ble fastsatt første gang, hatt anledning til å dekke inn sine driftskostnader innenfor rammen av en årsavgift for prioritetsabonnement.

7.4 Virksomheter

Virksomheter som har prioritetsabonnement og virksomheter som ønsker å søke om godkjenning for prioritetsabonnement forholder seg som tidligere. Endringene i abonnementet vil kunne innføres i trinn og tilbydere og Nkom vil i samarbeid informere om endringene og eventuelle tiltak som virksomheten eller den enkelte bruker av prioritetsabonnement må utføre. Det legges opp til at prioritetsabonnement fortsatt vil ha en årsavgift som er basert på tilbydernes kostnader. Nkom forventer at tilbydernes driftskostnader ikke vil være høyere med de endrede kravene i forskriften.

7.5 Nkom

Nkom vil ikke trenge å gjøre endringer i sine IT-systemer eller rutiner som en følge av endringene i forskriften.

8 Merknader til forskriftens bestemmelser

For nærmere beskrivelse av prioriteringsfunksjoner som er omtalt her vises til vedlegg A.

Til § 3 Definisjoner

Forslaget til definisjoner er en videreføring av gjeldende rett, med noen endringer som følge av endrede krav til prioritet. Begrepene prioritetsfunksjon og tilgangssperring som er definert i gjeldende forskrift anses ikke lenger som relevante og videreføres ikke i forslaget til § 3.

Det foreslås å innta *tilgangsprioritet* som en ny definisjon da dette er tatt inn som en prioritetsmekanisme i forslaget til § 8. Forslaget innebærer at prioritetsabonnenter sikres høyere sannsynlighet enn andre abonnenter for å komme gjennom med sin innkommende og utgående kommunikasjon når det lokalt er metning i mobilnettet. Tilgangsprioritet innføres i stedet for prioritetsfunksjon, som var knyttet til utgående teknologi, og den realiseres i nåværende nett gjennom mekanismen for tilgangskontroll.

Forslaget til definisjon av *nasjonal gjesting* er en videreføring av gjeldende rett, og forslaget til definisjon av *prioritetsabonnement* har en endring for å imøtekomme at ordbruken «prioritetsfunksjon» og «skjerming mot tilgangssperring» er erstattet med «tilgangsprioritet».

Til § 4 Plikt til å tilby prioritetsabonnement

Forslaget til § 4 slår fast at plikten til å tilby prioritetsabonnement gjelder mobiltilbydere med noen unntak. Det er i bestemmelsen gjort unntak for tilbyder av tilgang og tilbydere som utelukkende tilbyr tjenester i privatmarkedet. Vi har ønsket å beholde forskriftens virkeområde vidt med tanke på fremtidig utvikling av nett og tjenester. På samme måte som i 2013 trenger vi å presisere nærmere hvem som plikter å tilby prioritetsabonnement.

Søknad og godkjenning for prioritetsabonnement forutsetter registrering og identifikasjon i Enhetsregisteret, jf. § 13. Av praktiske årsaker må prioritetsabonnement derfor være bedriftsabonnement. Et prioritetsabonnement kan heller ikke være et abonnement som benyttes for maskin-til-maskin kommunikasjon. Rene M2M-tilbydere er derfor også unntatt.

Til § 6 Sikkerhet

Det er ingen endring i denne bestemmelsen som er utløst av endringene i forskriften. Vi har valgt å presisere pliktsubjektet entydig siden det tidligere var litt upresist angitt.

Til § 7 Prioritetsfunksjon

Merknad til alt. 2 for § 7. Kravet om å tilby prioritetsfunksjon for linjesvitsjet telefonforbindelse faller bort. Bestemmelsen innebærer at mobiltilbydere som tilbyr linjesvitsjet telefonforbindelse kan videreføre prioritetsfunksjon for denne tjenesten i tillegg til det nye kravet i § 8.

Til § 8 Tilgangsprioritet

Forslaget til § 8 er nytt. Nåværende § 8 oppheves. Et prioritetsabonnement skal inneholde tilgangsprioritet etter definisjonen i § 3. Etter forslaget til ny § 8 skal mobiltilbydere som plikter å tilby prioritetsabonnement ha tilgangsprioritet med bestemte egenskaper listet opp i bokstavene a) til d). Tilgangsprioritet skal etter forslaget omfatte tale-, data- og meldingstjenester, tilgangsprioriteten skal ikke påvirke nødsamtaler negativt, den skal ikke stille særskilte krav til mobilterminal, og omfatter også gjestende prioritetsabonnenter.

Ved å innføre en funksjon som tilgangsprioritet gis prioritetsabonnenter høyere sannsynlighet enn andre abonnenter for å komme gjennom med sin kommunikasjon ved lokal metning i mobilnettet. I dagens mobilnett innebærer innføring av tilgangsprioritet, så langt vi kjenner til, at mekanismen Access Class Barring (ACB) må benyttes for å forhindre eller løse opp i lokal overbelastning. Når utestenging baser på ACB skjer, er prioritetsabonnenter skjernet for slik utestenging. Valg av aksessklasse bør i størst mulig grad følge standard, og det vil være behov for en omforent praksis mellom tilbyderne for valg av aksessklasse. For tilgangsprioritet isolert er det ønskelig med i størst mulig grad omforente terskelverdier for parametere som styrer ACB-mekanismen i de ulike tilbydernes nett, men dette er likevel underordnet kravet til å tilby elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste med forsvarlig sikkerhet etter ekomloven § 2-10. Det er således MNOenes ansvar å innrette sine tiltak mot metning slik at hensynet til prioritet ivaretas innenfor rammen av forsvarlig sikkerhet. Etter hvert som ny funksjonalitet og nye generasjoner nett utvikles og blir en del av standardene, forutsettes det at den eller de mekanismer benyttes som til enhver tid på beste måte oppfyller formålet med bestemmelsen.

Det er i bokstav a) presisert at tilgangsprioritet skal gjelde for tale-, data- og meldingstjenester. Etter bokstav b) skal ikke tilgangsprioritet påvirke nødsamtaler negativt. For tilgangsprioritet gjelder at forskriftens krav må tilfredsstilles uten å stille særskilte krav til mobilterminal, jf. bokstav c). Tilgangsprioritet gjelder etter forslaget til bokstav d) jf. § 9 også i de tilfeller hvor prioritetsabonnenten gjester i et nasjonalt mobilnett. Merk at det er først når eget nett ikke har dekning at gjesting automatisk skjer, men da skal en ha tilgangsprioritet i nettet en gjester.

Etter forslaget til siste ledd kan Nkom fastsette nærmere krav til funksjon og egenskaper for tilgangsprioritet. For eksempel vil det kunne være aktuelt å fastsette nærmere krav dersom det viser seg utfordrende for tilbyderne å enes om en omforent praksis ved valg av aksessklasse.

Nkom har vurdert kravet til tilgangsprioritet opp mot reglene om nettnøytralitet, og funnet at forslaget til nasjonale regler om tilgangsprioritet er forenlig med nettnøytralitetsprinsippet. Se nærmere om dette i vedlegg C.

Til § 9 Nasjonal gjesting

Forslaget til § 9 er dels en videreføring av gjeldende rett, men som dels innfører nye krav som gjelder nasjonal gjesting i andre mobiltilbydernes nett. Nasjonal gjesting skal etter første ledd gjelde gjensidig mellom alle mobilnett som omfattes av forskriften. Det fremgår av *annet* ledd

at nasjonal gjesting skal kunne skje over hele landet i form av flatedekning og ikke er avgrenset til bestemte geografiske områder.

Tredje ledd er nytt i forhold til gjeldende § 9 og presiserer at nasjonal gjesting gjelder for alle tjenester, både tale, data og meldinger. Nasjonal gjesting vil skje automatisk bare når det er utfall i et mobilnett og ikke ved kapasitetsproblemer. Nasjonal gjesting vil heller ikke kunne gjennomføres hvis et mobilnetts viktigste kjerne-funksjoner faller ut.

Fjerde ledd viderefører gjeldende rett om at nasjonal gjesting ikke skal stille særskilte krav til mobilterminal.

Til § 10 Forbindelser fra andre elektroniske kommunikasjonsnett

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett med en oppdatering der ordlyden prioritetsfunksjon er erstattet med tilgangsprioritet. Etter forslaget i § 10 kan Nkom vedta at forbindelser (fortrinnsvis forbindelser med prioritet i sitt opprinnelsesnett) som er satt opp i andre elektroniske kommunikasjonsnett enn dem som er omfattet av forskriften, skal omfattes av aktuell prioritet i terminerende nett. For eksempel kan en tenke seg at forbindelser med prioritet som originerer i Nødnett og skal terminere i et mobilnett omfattet av forskriften, skal kunne få prioritet til terminerende ende.

For den formen for prioritet som vi foreslår i denne endringen, blir kravet i denne bestemmelsen trolig uten betydning. Vi velger å la bestemmelsen stå for å ta høyde for mulige endringer i funksjonalitet for tilgangsprioritet.

Til § 11 Aktivering

Muligheten for tilgangsprioritet og nasjonal gjesting skal etter bestemmelsen alltid være til stede i nettet. Det vil være situasjonen i nettene med hensyn til kapasitet og dekning som avgjør om tilgangsprioritet og nasjonal gjesting blir gitt. Forslaget innebærer i praksis ingen endring av gjeldende rett.

Gjesting skjer automatisk i henhold til gjensidige avtaler og tilgangsprioritet blir gitt ved at andre abonnenter midlertidig blir blokkert fra å sette opp nye forbindelser. Slik blokkering kan utløses automatisk eller manuelt når nettet lokalt er rammet av metning. Blokkering kan også settes i verk når en frykter for at en bombe kan utløses over mobilnettene.

Til § 12 Testing

Det er ingen endring i denne bestemmelsen som er utløst av endringene i forskriften. Vi har valgt å presisere pliktsubjektet entydig siden det tidligere var litt upresist angitt.

Til § 17 første ledd Kostnadsdekning

Forslaget viderefører og forenkler gjeldende § 17 første ledd om kostnadsdekning. Etter § 17 kan Nkom treffe enkeltvedtak om hel eller delvis dekning av særskilte investeringskostnader som mobiltilbyder som tilbyr tilgang til mobilnett, har ved implementering av tilgangsprioritet og nasjonal gjesting i sine nett, jf ekomloven § 2-10 femte ledd jf. første og annet ledd.

Vedlegg

Vedlegg A: Funksjoner for prioritet i mobilnett

I et mobilnett er det kapasiteten på radiostrekningen som er vanskeligst å dimensjonere. En hendelse som trekker mange mobilbrukere til et lite område eller en teknisk feil som setter noen basestasjoner ut av drift, kan føre til et trafikkpåtrykk på de operative basestasjonene som overgår kapasiteten. Det er for slike situasjoner prioritet er et effektivt tiltak.

Det er mekanismer på tre nivåer som kan benyttes for å gi prioritet. Disse er tilgjengelige i alle generasjoner mobilnett fra og med 2G.

Tilgang til nettet (Tilgangsprioritet)

Ved overbelastning kan nettet midlertidig utestenge grupper av abonnenter fra å kunne oppnå kontakt i det hele tatt. Ordningen bygger på såkalte aksessklasser som abonnenter fordeles i når abonnementet opprettes. Når antallet abonnenter på en celle når en forhåndsdefinert grense, kan noen aksessklasser midlertidig hindres fra å sette opp forbindelse til nettet og ta imot forbindelse fra nettet. Vanlige abonnenter blir tilordnet en vilkårlig aksessklasse mellom 0 og 9 i sin SIM-applikasjon, som alle er kandidater for utestenging. Access Class Barring (ACB) er først og fremst en mekanisme for å håndtere metning i nettene. Det er også mulig å anvende den som et mer aktivt element i en prioritetsordning ved å skreddersy reglene for ACB til å tjene et en mer fingranulert prioritering. Det har vi ikke vurdert. Prioritet basert på denne mekanismen vil vi i dette dokumentet kalle tilgangsprioritet. Prioritet vil her si å være tilordnet en annen klasse enn de som er kandidat for utestenging og vi legger til grunn at ACB brukes for å håndtere metning på basestasjonene. Det siste skiller tilgangsprioritet fra skjerming fra aksessklassesperring i nåværende forskrift. Tilgangsprioritet vil ha effekt både for oppsett og mottak av kommunikasjon. Denne mekanismen gir altså en prioritetsabonnet høyere sannsynlighet også for å bli nådd når han/hun befinner seg i overbelastet område i nettet.

Forrang til radioressurser (Ressursprioritet)

En basestasjon har et begrenset antall kommunikasjonskanaler, gjerne kalt bærere, som kan formidle en tjeneste. Når kapasitet per ny bærer blir tilstrekkelig lav, kan nettet slutte å tildele nye bærere og la prioriterte abonnenter få fortrinn i ventekøen eller i ytterste konsekvens omfordele en bærer på bekostning av en uprioritert abonnent som mister sin forbindelse. Mekanismen som heter Allocation and Retention Priority (ARP) gir mulighet for å differensiere mellom brukerkategorier og tjenester. Prioritet vil kunne innebære at tale gis fortrinn foran datatjenester og at abonnenter uten prioritet kan kastes ut for å tildele en bærer til en med prioritet. Den enkelte kombinasjon av abonnent/tjeneste kan tilordnes en prioritet og to parametere som avgjør om en kan bryte andre med lavere prioritet eller brytes av andre med høyere prioritet. Dersom ingen av de to parametere for bryting er satt til JA, avgjør prioriteten rekkefølge for behandling i kø.

Differensiering på tjenestekvalitet (Kvalitetsprioritet)

Det er flere kriterier for tjenestekvalitet, for eksempel båndbredde, forsinkelse, tap av pakker. Data for alle typer tjenester formidles i pakker gjennom nettet og prioritet vil her typisk si at pakker som tilhører en prioritert bruker går foran andre i trafikk-køen gjennom nettelementene. Oppdragskritiske tjenester som er utviklet særskilt for nødetater har blitt

tilordnet egne tjenestekvalitetsklasser. Dersom denne type prioritet skulle kunne anvendes for prioritetsabonnement, kunne en mulig løsning være å kombinere det med særskilte Access Point Name (APN) som er i et privat nett utenfor internet. Vi ønsker at prioritet skal virke uten brukermedvirkning og ser bort fra en slik mulighet.

Ende-til-ende overføring av prioritet

Med 4G-funksjonen Multimedia Priority Service (MPS) kan nettene overføre prioritetsparametre til terminerende ende både internt i ett mobilnett og mellom ulike operatørs nett. Funksjonaliteten innebærer en ekstra kostnad som må veies opp mot forventet effekt. Det ville være ytterligere fordyrende og kompliserende å utøke krav om samvirke til fastnett og vi avgrenser mulig samvirke til mobilnett. Det ville også være kompliserende å kreve samvirke med tilsvarende ende-til-ende funksjonalitet i 2G.

Nasjonal gjesting

I tillegg til disse mekanismene kommer nasjonal gjesting. Mens de tre første elementene over gjelder innenfor én operatørs nett, utvider nasjonal gjesting tilgjengeligheten ved at prioriterte brukere kan benytte annen operatørs nett når egen operatør ikke har dekning. Nasjonal gjesting kan gjøres gjeldende for tale og for både tale og data. For alle videreføringsalternativene ønsker vi nasjonal gjesting for både tale og data. Normalt vil prioritering søkes oppfylt i hjemmenettet. Nasjonal gjesting vil først skje når dette nettet ikke har dekning. Privilegiene beskrevet i de tre øverste punktene vil, om de innføres, følge med til det nye nettet ved gjesting.

I en ordning i 4G og videre vil det i Norge være tre operatører som må ha gjensidig gjesting, mens dagens ordning bare omfatter to relativt like store parter. Tilbyderne har lang erfaring med gjesting, så teknisk forventer vi ikke at det vil by på store utfordringer.

Det kan være tilfeller hvor en har radiodekning fra sitt hjemmenett og et fungerende kjernenett, men likevel ikke forbindelse mellom radio- og kjernedelen av nettet. I slike situasjoner kan nasjonal gjesting være mulig ved at bruker manuelt velger et annet nett på sin mobiltelefon. Det er viktig at manuelt tvungen gjesting ikke utnyttes for å oppnå bedre tjeneste generelt og uten at det er relevant for utførelsen av beredskapsoppgaver. Dersom utstrakt manuelt tvungen gjesting mot formodning skulle bli et problem, må tilbyderne kunne tilpasse takster overfor sine sluttbrukere for å redusere attraktiviteten av utstrakt bruk av gjesting.

SIM fra flere tilbydere

Nasjonal gjesting er avhengig av at de involverte kjernenettene kan kommunisere med hverandre. Det er heldigvis svært sjelden dette ikke er tilfellet, men vi har i prioritetsordningens levetid opplevd utfall av kritiske kjernenettkomponenter som har medført at nasjonal gjesting ikke har vært mulig. For å være sikret mot denne type feil, må en ha abonnement i flere enn én operatørs nett. Prioritet, slik vi foreslår det realisert, og nasjonal gjesting er elementer som virker uten brukermedvirkning. Veksling mellom flere SIM vil så langt vi kjenner til, kreve brukermedvirkning. Flere SIM gir i visse situasjoner bedre tilgjengelighet, og vil være aktuelt for virksomheter som har kritiske funksjoner å ivareta, men å involvere ekstra SIM fra en annen operatør i et prioritetsabonnement ser vi som uaktuelt. Det bør være opp til den enkelte virksomhet å vurdere behovet for denne ekstra sikkerheten og eventuelt tegne flere abonnement. Krav til prioritetsabonnement bør være utformet slik at

det kan tilbys av alle tilbydere uten andre innbyrdes avhengigheter enn det som har med nasjonal gjesting, omforente prioritetsparametre og eventuelt ende-til-ende prioritet å gjøre.

Flere SIM (dual-SIM) vil være et relevant tiltak for å gjøre abonnenter mindre utsatt for bortfall av tjenester.

Dette innebærer at det vil være mulig for brukere som har behov for prioritetsabonnement og samtidig flere SIM (Dual-SIM) å velge ulike løsninger basert på beredskapsbehov. Slike brukere kan velge å inngå enten:

- ett prioritetsabonnement, for primær-abonnementet, eller
- to prioritetsabonnement, ett for primær-abonnementet og ett for sekundærabonnementet.

Moderne mobilnett har flere mekanismer som på ulikt vis kan bidra til å øke tilgjengeligheten til tjenester. Det kan ikke forventes at den enkelte bruker eller virksomhet har tilstrekkelig kunnskap om effekten av ulike tiltak for å øke tilgjengeligheten. Nkom vil legge vekt på å gi god veiledning til virksomheter med behov for prioritetsabonnement slik at flere SIM også tas med i vurderingen.

Vedlegg B: Drøfting av løsningsalternativer

Under følger en beskrivelse av alternativer med en kort vurdering. Videreføringsalternativene a) – d) nedenfor bygger på hverandre. Alternativ e) bygger på c). Kun tilleggsfunksjonalitet er beskrevet for hvert alternativ. Alle alternativer utenom nullalternativet ville ha vært nødvendig å ha på høring før endelig beslutning tas. Det er bare de funksjonelle egenskapene ved selve abonnementet vi drøfter her. Vi legger til grunn at en eventuell videreført ordning også i fortsettelsen vil bli forvaltet av Nkom, ref. punkt 7.1.

Nullalternativet

Gammel ordning opprettholdes inntil videre. Dette krever ingen umiddelbare tiltak, men det forutsetter at Nkom og tilbyderne informerer kundene godt om begrensningene i prioritetsabonnement. Abonnentene vil fortsatt i noen få år ha bryteprioritet og nasjonal gjesting i 2G, men den reelle verdien av ordningen vil synke raskt. Nullalternativet er i realiteten bare et utsettelsesalternativ og innen få år vil alternativet måtte avløses av ett av alternativene nedenfor.

Avvikling

Forskriften oppheves og prioritetsabonnementene endres til ordinære abonnement. Avtaler og prosedyrer etablert i forbindelse med innføring av ordningen vil måtte etableres på nytt dersom en seinere vil innføre en ny prioritetsordning. Dette vil i så fall kunne representere en kostnad for myndighetene. Nød- og beredskapsbrukere og andre med krav til prioritet i de kommersielle nettene i framtida, må uansett skaffe det gjennom et rent tjenestekjøp og/eller gjennom ny og særskilt regulering, men ny regulering kan tenkes å bli mer omstendelig om en i mellomtiden avvikler prioritetsabonnement.

Videreføringsalternativer

Endring av forskriften er nødvendig for å gjøre den relevant for teknologiene etter 3G. Derfor bruker vi ordlyden *i 4G og videre* om videreføringsalternativene. Alternativene nedenfor er i

ulik grad relevante også for 2G. Merk at i den grad kravene er relevante for 2G, vil de gjelde også der.

a) Videreføre ordning med nasjonal gjesting og tilgangsprioritet i 4G og videre

Forskriften endres til nytt omfang. Knytningen til linjesvitsjet teknologi fjernes. Aksessklasse og IMSI-nummer innenfor et spenn satt av for nasjonal gjesting, vil begge deler trolig måtte legges inn i SIM. Det er derfor logistisk liten grunn til å differensiere mellom egenskapene nasjonal gjesting og tilgangsprioritet i et slikt abonnement. En slik løsning vil videreføre og videreutvikle de antatt viktigste enkeltelementene fra dagens ordning og vil ikke skille mellom tjenester. Alternativet vil være rimeligere enn alternativer som inneholder flere enkeltelementer. Vi anser tilgangsprioritet som mindre problematisk i sammenheng med nettnøytralitet enn andre prioriteringsmekanismer.

b) Videreføre ordning med nasjonal gjesting, tilgangsprioritet og ressursprioritet for tale i 4G og videre

Forskriften endres til nytt omfang. Tale sikres prioritet på lignende måte som i dagens ordning, dvs prioritet for tale ved tildeling av radioressurser, samt garanti mot å få kommunikasjonen avbrutt av andre med høyere prioritet, men altså ikke lenger knyttet til linjesvitsjet teknologi. Merk at tale også for vanlige abonnenter er prioritert over data i 4G. Dette alternativet innebærer å skille mellom tale for vanlige abonnenter og prioritetsabonnenter og gi de siste høyere prioritet. Seinere kan tale for i et framtidig nødnett tilordnes en enda høyere prioritet. Dette alternativet vurderer vi at gir lite i forhold til kostnaden.

c) Videreføre ordning med nasjonal gjesting, tilgangsprioritet og ressursprioritet for tale og data i 4G og videre

Forskriften endres til nytt omfang. Mesteparten av kostnadene ved ressursprioritet vil være felles for tale og data. Det er derfor kostnadmessig en mindre merkostnad å inkludere data i prioritetsordningen på dette trinnet. På den annen side er det en utfordring å utforme en ordning for dataprioritet som best er forenlig med bestemmelsene om nettnøytralitet og ikke i unødvendig grad forringer tjenestene for andre. Det kan for eksempel være nødvendig å legge begrensninger på en databærer som tildeles prioritetsabonnenter. Det er usikkerhet knyttet til både ønskede og uønskede effekter av dataprioritet på nivået ressursprioritet. Vår anbefaling er å unngå mulige problemer ved å ikke inkludere dataprioritet på dette nivået.

d) Videreføre ordning med nasjonal gjesting, tilgangsprioritet, ressursprioritet for tale og data og kvalitetsprioritet i 4G og videre

Forskriften endres til nytt omfang. Omfatter prioritet på alle de tre nivåene beskrevet i 0, ved at en her sikres også høyere tjenestekvalitet. Hensikten med prioritetsabonnement er ikke at dette skal være et «premium»-abonnement målt etter disse kriteriene, men å sikre høy tilgjengelighet. Det er vår vurdering at det ikke er nødvendig med særskilt behandling av prioritetsabonnenter på dette nivået.

e) Videreføre ordning med nasjonal gjesting, tilgangsprioritet og ressursprioritet for tale og data og ende-til-ende overføring av prioritet

Forskriften endres til nytt omfang. Alternativet bygger på alternativ c) over og utvides med ende-til-ende overføring av prioritet. Dagens ordning har ende-til-ende prioritet, men

kostnaden i 4G og videre må nøye veies opp mot nytteverdien. Tilbakemeldinger så langt viser relativt høy kostnad for dette.

Vedlegg C: Drøfting av tilgangsprioritet opp mot nettnøytralitet

Etter at forskrift om prioritet i mobilnett trådte i kraft har vi fått forordning⁷ og retningslinjer⁸ om nettnøytralitet. Reglene om nettnøytralitet skal sikre at tilgangen til internett skal være lik for alle brukere, og mobilnettene er et viktig tilgangsnett for internett. En ordning med prioritetsabonnement i mobilnett kan etter ordlyden synes å være i konflikt med nettnøytralitetsprinsippet.

Forordningens artikkel 3.3 åpner for tre mulige unntak, (a) til (c), fra reglene om nettnøytralitet. Unntak (c) dreier seg om tiltak for å forhindre metning i nettene eller løse opp en allerede oppstått metning. Vi mener mekanismen for midlertidig utestenging basert på aksessklasser samsvarer helt med unntak (c). Det er en tilleggsbetingelse i (c) at like kategorier av trafikk behandles likt. I vårt tilfelle gis prioritetsabonnenter et fortrinn fremfor andre i en slik situasjon. Vi mener unntak (c) er relevant for vårt tilfelle, men stedet for å gå inn på en tolkning og drøfting av hva som er like kategorier, støtter vi oss på unntak (a) i artikkel 3.3 for vårt tilfelle. Punkt (a) gjelder hvor unntaket er hjemlet i nasjonal lovgivning. En slik hjemmel finnes i ekomloven § 2-10 første ledd som sier at viktige samfunnsaktører skal prioriteres ved behov.

For alle tre unntaksmulighetene gjelder betingelsene at tiltaket skal være nødvendig og ikke vare lenger enn nødvendig. Nkom mener at en grunnleggende forutsetning for at tiltaket skal være *nødvendig*, er oppfylt gjennom behovsanalysen som ble gjennomført av DSB i 2010. Den slår fast at de brukergruppene vi retter prioritetsordningen mot, har et legitimt behov for å bli prioritert i krise- og beredskapssituasjoner. Nkom viser også til ekomloven § 2-10, jf. punkt 4.1.

Forutsetning nummer to, om at prioriteringen *ikke varer lenger enn nødvendig*, henger nøye sammen med første forutsetning siden både aktivering av prioritet i nettene og varigheten av prioriteringen kunne tenkes styrt manuelt, enten sentralt fra nettet eller fra brukeren. Å slå prioritet på fra nettet ville kunne ta for lang tid og være beheftet med uakseptabelt høy risiko for å feile. Videre ville styring fra håndsettene forutsette en brukerinvolvering og en jevnlig testing av triggermekanisme som ikke er ønskelig. Det å utvikle, teste og vedlikeholde over tid en app for håndsett av ulike modeller, fra ulike leverandører, for ulike operativsystemer, anses i seg selv som urealistisk. Men viktigst er at av tilgjengelige prioritetsmekanismer vil bare *noen* kunne styres fra bruker/håndsett. De mest grunnleggende prioriteringsmekanismene lar seg ikke trigge fra brukersiden når en metningssituasjon først har oppstått. Det er Nkoms syn at ingen av disse styringsmekanismene kan realiseres uten at selve formålet med prioritetsordningen undergraves. Den foreslåtte mekanismen kan styres automatisk fra nettet og vil etter Nkoms syn oppfylle begge forutsetningene over.

I forslaget som fremmes er forskjellsbehandlingen tydelig avgrenset til situasjoner med overbelastning, og bør etter Nkoms oppfatning være akseptabel og det er uaktuelt å styre den

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02015R2120-20201221>

⁸

https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/9277-berec-guidelines-on-the-implementation-of-the-open-internet-regulation

fra brukersiden. Nkom har hatt tett dialog med svenske og danske myndigheter som også vurderer prioritetsordninger i mobilnett. De har ikke konkludert ennå, men ligger for tiden an til å foreslå en mer inngripende prioritet, også for data, enn det som foreslås i denne høringen. Vårt forslag til løsning for dataprioritet er likevel ikke først og fremst begrunnet i hensynet til nettnøytralitet, men til usikkerhet rundt tilsiktede og utilsiktede effekter av prioritet på bærernivå, ref. drøfting av videreføringsalternativ c) i vedlegg B.