

Nätsäkerhetsavdelningen
Per Bergstrand
08-678 57 08
per.bergstrand@pts.se

TeliaSonera AB
Att: Per Hemrin
Stab juridik, regulatoriska frågor
123 86 FARSTA

Underrättelse avseende krav om god funktion och teknisk säkerhet – Telia Fastmobil

Saken

Underrättelse om vidtagande av åtgärder för att se till att verksamheten uppfyller rimliga krav på god funktion och teknisk säkerhet enligt 5 kap 6a § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK).

Bakgrund

Post- och telestyrelsen (PTS) har tagit emot klagomål avseende TeliaSonera AB:s (TeliaSonera) erbjudande om abonnemang avseende så kallad Telia Fastmobil (nedan Fastmobil). Klagomål har kommit från såväl enskilda abonnenter som berörda kommunstyrelser och företagare. Av klagomålen framgår att abonnenterna bland annat uppgett att de har problem att ringa och att det i vissa fall har indikerats att linjen är upptagen för inkommande samtal trots att abonnenten inte talar i telefon. Vidare har mobilsvaret kopplat in och meddelat att abonnenten inte är anträffbar trots att denne är hemma och kan ta samtal. Dessutom uppges tjänsten stundtals ha så pass dålig ljudkvalitet att inringande inte kan höra vad abonnenten säger. Vad gäller Internetanslutningen har uppgivits att uppkopplingen till Internet fungerar dåligt vad gäller robusthet och prestanda (det är svårt att koppla upp, abonnenten kopplas ner mitt i pågående uppkoppling, samt dålig kapacitet under vissa tider på dygnet).

Historik

Under 2005 installerade TeliaSonera trådlös anslutning till vissa av sina abonnenter som en åtgärd för att möjliggöra telefonitjänster efter ödeläggelsen som följde av stormen Gudrun samma år. Sedan mars 2006 har TeliaSonera affärsmässigt tillhandhållit abonnemangsformen Fastmobil som alternativ för kunder som önskat få tillgång till en telefonitjänst men där TeliaSonera inte varit berett att erbjuda sedvanlig fast telefoni. I februari 2007 hölls ett möte i Liatorp, Småland, där kommunrepresentanter, boende och företagare framförde klagomål och farhågor inför tillhandahållandet av tjänsten Fastmobil

som ersättning för den traditionella telefonin. I november 2007 hölls ett möte i Holkya, Småland, där kommunrepresentanter, boende och företagare framförde klagomål vad gäller funktionaliteten i Fastmobil. Vid detta möte utlovade TeliaSonera att göra en teknisk revision, genomföra en kundenkät samt att problemen skulle vara åtgärdade senast första kvartalet 2008. Nästföljande möte hölls i Stockholm den 6 december 2007. Vid detta möte meddelade TeliaSonera att bolaget arbetade med att ta fram en aktivitetsplan samt att det hade kontaktat Ericsson, leverantör av systemet, för att utröna vad problemen beror av. Vid möte den 15 februari 2008 i Tingsryd presenterade TeliaSonera sin kundundersökning, där det framgick att många kunder, framför allt i Småland, var missnöjda med kvaliteten på tjänsten. TeliaSonera meddelade även att bolaget förtätat med fler mobilmaster i området samt att bolaget inte identifierat de fel som finns i terminalerna, men att arbete tillsammans med leverantören för att identifiera dessa pågick.

TeliaSoneras svar

TeliaSonera har i skrivelse till PTS daterad 29 februari 2008 uppgett i huvudsak följande. Tjänsten Fastmobil infördes ursprungligen som en akut åtgärd för att snabbt ge hushåll och företag tillgång till telefoni i områden där telenätet trasats sönder av stormen Gudrun 2005. Tekniken som ingår bygger på samma tekniska förutsättningar som övrig mobiltelefoni. Eftersom tjänsten enligt bolaget är att betrakta som mobiltelefoni och inte fast telefoni har bolaget inte gjort några riskanalyser avseende de svagheter och tekniska skillnader med ökade risker för störningar och avbrott som tillhandahållandet av Fastmobil-abonnemang kan medföra jämfört med traditionell fast telefoni. Bolaget är medvetet om att tjänsten FastMobil har haft och fortfarande har brister. Av 288 abonnenter i de 9 stationsområden som inte byggts om i Småland efter stormen Gudrun (nedan Smålandsområdet) har ca 170 personer anmält fel och brister i tjänsten. Bristerna består av avbrutna samtal, att utgående samtal inte kopplas upp, vid inkommande samtal får uppringande part upptagetton eller meddelande om att numret inte kan nås, dålig ljudkvalité, trögt Internet, faxtjänsten inte tillförlitlig samt åskkänslig nätdel. Bristerna beror enligt bolagets bedömning främst på bristande mobiltäckning och felaktiga terminaler. TeliaSonera har höjt kravet avseende radiostyrka och förstärker de mobilsiter som finns, man kommer också att byta ut terminaler eller uppdatera dess mjukvara. Dessa åtgärder beräknas vara klara tidigt i juni 2008.

Tillämpliga bestämmelser

Av 5 kap 6 a § LEK framgår följande:

Den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster skall se till att verksamheten uppfyller rimliga krav på god funktion och teknisk säkerhet samt på uthållighet och tillgänglighet vid extraordinära händelser i fredstid. Regeringen eller den

myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om på vilket sätt skyldigheten skall fullgöras och om undantag från skyldigheterna.

Skäl

Sedan den 1 juli 2005 gäller enligt 5 kap 6a§ LEK att den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster skall se till att verksamheten uppfyller rimliga krav på god funktion och teknisk säkerhet samt på uthållighet och tillgänglighet vid extraordinära händelser i fredstid. PTS har i allmänna råd som trätt i kraft den 7 maj 2007 förklarat hur myndigheten anser att dessa krav bör beaktas. Bland annat bör den som omfattas av bestämmelsen bedriva ett kontinuerligt säkerhetsarbete i form av riskanalys och riskhantering i form av planering för hur inträffade avbrott och störningar skall hanteras. I de allmänna råden betonas bland annat att rutiner med mera bör utformas för att kunna hantera avbrott och störningar i elförsörjningen, i förbindelsevägar till viktiga funktioner samt vad gäller funktionsförmågan hos dessa viktiga funktioner.

Tjänsten Fastmobil tillhandahålls av TeliaSonera som ett alternativ till traditionell kretskopplad fast telefoni där det geografiskt av olika anledningar inte längre finns möjlighet för en slutkund att erhålla sådan. I TeliaSoneras egen marknadsföring av tjänsten anges att tjänsten gör det möjligt att ”ringa som vanligt från din bostad även om det saknas telefonledningar”. Tjänsten anges vidare ha egenskaper som möjliggör traditionella tjänster såsom fax, röstbrevlåda och även möjlighet att ansluta sig till Internet. Enligt TeliaSoneras svar, som redogjorts för ovan, tillhandahålls tjänsten Fastmobil såsom ett alternativ till traditionell fast telefoni men är i grund och botten en mobil telefonitjänst. De eventuella brister avseende till exempel radiotäckning och därmed möjlighet att nyttja tjänsten i vissa situationer skall enligt bolagets uppfattning därför bedömas utifrån de krav som kan ställas på mobiltelefoni. TeliaSonera har i sitt svar till PTS angivit att någon riskanalys avseende tjänsten Fastmobil såsom alternativ till traditionell fast telefoni inte varit aktuell, eftersom tjänsten utgör en mobil tjänst och därmed inte kan jämföras med traditionell telefoni. Därför anser inte heller TeliaSonera, såsom PTS uppfattar det, att bolaget behövt göra någon bedömning avseende skillnader mellan fast och mobil telefoni och de risker för tjänstens funktion sådana skillnader kan innebära. PTS noterar dock i detta sammanhang att tjänsten Fastmobil till sin karaktär är stationär och att slutanvändaren därmed, i jämförelse med mobiltelefoni, inte har någon möjlighet att förflytta sig geografiskt för att därmed uppnå bättre täckning eller på andra sätt påverka tjänstens funktion. Myndigheten bedömer bl.a. mot bakgrund av hur TeliaSonera marknadsför tjänsten, hur den tekniskt sett tillhandahålls hos abonnenterna och hur abonnenterna uppfattar den köpta tjänsten, att tjänsten ur en regulatorisk synpunkt inte kan anses utgöra annat än en telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt. Det saknar därvid betydelse om tjänsten använder sig av

trådlös eller trådbunden kommunikationsteknik. PTS uppfattning är därmed också att kraven på tjänsten avseende god funktion och teknisk säkerhet måste utgå ifrån att tjänsten utgör en telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt.

Vid tillämpningen av 5 kap 6a § LEK är det möjligt och även nödvändigt att ställa olika krav avseende god funktion och teknisk säkerhet beroende på vilken typ av tjänst verksamheten avser. Mobila tjänster är till sin karaktär något mindre tillförlitliga i sin funktion när det gäller att förmedla samtal utan avbrott, då tjänsterna är beroende av radiotäckning vilken inte kan garanteras överallt där slutanvändaren befinner sig. Högre krav måste enligt myndighetens uppfattning ställas på tjänster till fast nätanslutningspunkt där tillhandahållaren av tjänsten har betydligt större kontroll över de förutsättningar som tjänsten tillhandahålls inom. Tillhandahållaren kan därmed också tillförsäkra att tjänsten kan tillhandahållas obrutet.

Enligt bestämmelsen ska tjänstetillhandahållaren bland annat se till att rimliga krav på god funktion och teknisk säkerhet upprätthålls. De krav som specificerats och exemplifierats genom myndighetens allmänna råd avseende skyldigheten omfattar främst olika riskanalyser och planering avseende tjänstens tillhandahållande och funktion. I förarbetena till lagstiftningen har bl.a. sagts att det bakomliggande syftet med bestämmelsen är att ur ett samhällsperspektiv säkra effektiva och säkra kommunikationer, trygga en viktig samhällsfunktion samt skapa en grundläggande säkerhetsnivå. I bestämmelsen avses enligt förarbetena även ingå eftersträlvade höjningar av säkerheten i form av krav på skydd mot avbrott och störningar.

I förevarande fall har TeliaSonera tillhandahållit trådlös anslutning till fast anslutning i Smålandsområdet sedan stormen Gudrun 2005.

Abonnemangsformen Fastmobil lanserades våren 2006 och under första kvartalet 2007 tillhandahölls den som enda alternativ till fast telefoni inom Smålandsområdet. Redan av TeliaSoneras egen redogörelse framgår att tjänsten fungerar dåligt och att ett stort antal abonnenter, över hälften, upplevt brister och fel av olika slag, bland annat avseende möjligheten att på ett tillförlitligt sätt kunna ringa och ta emot samtal. Av övrig information som kommit myndigheten till del i samband med möten och kommunikation med kommuner, företagare och kommuninnevånare är det tydligt att tjänsten i Smålandsområdet har mycket stora brister avseende grundläggande funktioner. PTS har förståelse för att TeliaSonera vid införandet av tjänsten, såsom en nödgärd i samband med stormen Gudrun dvs. i en situation med stor tidspress, inte hade möjlighet att vidta samtliga åtgärder som krävdes för att tjänsten omedelbart skulle fungera felfritt. Det har dock nu gått två år sedan abonnemangsformen lanserades och tjänsten därmed etablerades. Den eventuella möjlighet till respit bolaget haft avseende olika krav med hänsyn till inträffade extraordinära händelser kan därmed inte längre göra sig gällande.

Tjänsten Fastmobil tillhandahålls, marknadsförs och säljs såsom en ersättning i de fall traditionell fast telefoni inte kan erhållas. Under dessa förutsättningar anser myndigheten att det är rimligt att också ställa liknande krav på tjänsten som gäller för fast telefoni. Den omständighet att bestämmelserna i 5 kap 6a§ LEK inte i första hand är avsedda att tillämpas vid problem hos enskilda abonnenter utgör enligt myndigheten inget hinder mot att tillämpa bestämmelsen när det gäller tjänstens funktion och tekniska säkerhet vid tillhandahållandet inom ett betydande geografiskt område. En tjänst som även vid normala förhållanden har återkommande avbrott och uteblivna uppkopplingsmöjligheter; vilka bland annat medför att linjen är upptagen för inkommande samtal trots att abonnenten inte talar i telefon, att samtal inte kan ringas, att Internetanslutning är otillgänglig eller ideligen avbryts etc. uppfyller enligt myndighetens uppfattning inte rimliga krav på god funktion och teknisk säkerhet. Mot bakgrund härav drar PTS slutsatsen att den nuvarande nivån på tjänstens funktion och tekniska säkerhet inte tryggar en grundläggande säkerhetsnivå och därmed inte heller uppfyller de krav lagen ställer. Detta innebär att TeliaSonera vid tillhandahållandet av ovan nämnda tjänst inte efterlever angiven bestämmelse i LEK. .

PTS är enligt 2 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation tillsynsmyndighet såvitt gäller bestämmelserna i LEK. Tillsynsmyndigheten skall enligt 7 kap 1 § LEK utöva tillsyn över bland annat efterlevnaden av lagen.

PTS underrättar därför härmed TeliaSonera om att tjänsten Fastmobil inte uppfyller de krav på god funktion och teknisk säkerhet som lagen ställer. Vid bedömningen av vilka grundläggande nivåer avseende god funktion och teknisk säkerhet som lagen kräver av tjänsten Fastmobil skall hänsyn tas till att tjänsten tillhandahålls såsom en ersättning för traditionell fast telefoni och i denna del måste uppfylla liknande krav. Det innebär att tjänsten i vart fall måste uppfylla följande grundläggande krav på god funktion och teknisk säkerhet:

- Möjlighet att utföra och ta emot lokala, nationella och internationella samtal
- Möjlighet till datakommunikation som medger ett funktionellt tillträde till Internet
- Möjlighet att skicka och ta emot fax

Med möjlighet menas att tjänsten under normala förhållanden som helhet alltid skall vara möjlig att nyttja, utan återkommande avbrott eller utebliven uppkopplingsmöjlighet. Däremot avses inte att tjänsten oavsett omständigheter vid alla tillfällen, även under extraordinära omständigheter, skall vara tillgänglig.

Har inte TeliaSonera *senast den 2 juni 2008* vidtagit rättelse i enlighet med denna underrättelse, kan PTS komma att vidta nödvändiga åtgärder med stöd av LEK i form av föreläggande vid vite för att åstadkomma rättelse.

Mot bakgrund av den omfattande tid som TeliaSonera hittills haft på sig att åtgärda föreliggande brister och att myndigheten sätter en tidsgräns som enligt bolaget självt skall vara tillräcklig för nödvändiga åtgärder bedömer myndigheten att någon ytterligare förlängning inte kan påräknas.

TeliaSonera bereds tillfälle att yttra sig över denna underrättelse senast den 2 juni 2008. Yttrandet bör innehålla en redovisning av de överväganden och åtgärder som vidtagits för att säkerställa god funktion och teknisk säkerhet samt en redogörelse för hur tjänstens funktionsnivå förbättrats av dessa åtgärder.

Anders Johanson

Avdelningschef, Näsäkerhetsavdelningen