



DET KONGELIGE DIGITALISERINGS-
OG FORVALTNINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Stortingets kommunal- og forvaltningskomite
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
26/1140-3

Dato
29. april 2026

Dokument 8:231 S (2025-2026) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Bjørn Larsen, Erlend Wiborg, Helge André Njåstad, Rune Midtun, Bård Hoksrud og Dagfinn Henrik Olsen om ivaretagelse av 2G-nettet

Jeg viser til Kommunal- og forvaltningskomiteens brev av 15. april i år som ber om min vurdering av representantforslaget i Dokument 8:231 S (2025-2026).

Innledning

Regjeringen ønsker å utnytte digitaliseringens kraft for å løse mange av utfordringene samfunnet står overfor. Dette innebærer blant annet at vi legger stor vekt på å sørge for å ha en sikker og moderne digital grunnmur for gode digitale tjenester og realisering av nye muligheter. Da har vi behov for å erstatte gamle nett og systemer med ny teknologi som driver digitaliseringen og skaper grunnlag for innovasjon. Det er behov for å tilrettelegge for teknologisk utvikling i markedet og gi rammevilkår som fremmer Norge som teknologinasjon.

Utgangspunktet i Norge er at slukking av 2G-nettene har vært varslet i mange år. Telia Norge har slukket sitt nett, og Telenor sikter nå mot slukking ved årsskiftet 2027/2028 etter at selskapet i desember 2024 kunngjorde en utsettelse av den planlagte slukkingen i 2025 med to år for å sikre god ivaretagelse av egne sluttbrukere og en godt tilrettelagt overgang for løsninger i helse- og omsorgssektoren (særlig trygghetsalarmer). Dette er mobilnettsoperatørenes egne beslutninger innenfor rammen av ekomlovgivningen og de teknologinøytrale tillatelsene nettsoperatørene har for bruk av frekvensressurser.

Vurderinger

I henhold til regjeringens digitaliseringsstrategi skal Norge bli verdens mest digitalisert land i 2030. Et ledd i dette er å sørge for et høyere sikkerhetsnivå for digitale tjenester gjennom utfasing av 2G og overgang til mobilnett basert på 4G og 5G. 2G-nettene har vært i drift i

godt over 30 år. Cybersikkerhetsmiljøer etterlyser en rask utfasing av 2G. Systemer som styres eller betjenes via 2G, er dårligere beskyttet mot digitale angrep. 2G benytter gamle og usikre signaleringsprotokoller og har dårlige sikkerhetsmekanismer som gjør brukere av 2G-utstyr og -tjenester utsatt for brudd på kommunikasjonsvernet, svindel og manipulasjon. Systemer og infrastruktur som er samfunnskritiske bør ikke bruke 2G-nett til kommunikasjon. Utfasing av 2G vil fjerne sikkerhetshull, gi mer effektiv bruk av frekvensressurser og bidra til lavere energiforbruk.

Utbyggingen av 4G- og 5G-nettene har kommet svært langt i Norge sammenlignet med mange land i Europa. Netteierne har ervervet teknologinøytrale tillatelser som de selv vurderer hvordan de best anvender, og de har lenge vært tydelige på at frekvensene som brukes til 2G skal tas i bruk for å gjøre 5G-nettene enda bedre. Dekningen fra mobilnettene skal derfor ikke bli skadelidende av at 2G fases ut. Forskjellen i dekingen mellom de ulike teknologigenerasjonene i de enkelte land er en av grunnene til at planene for å slukke 2G-nettene varierer i Europa. En del land er fremdeles avhengige av 2G for å sikre god landsdeking. Slik er det ikke i Norge. En analyse publisert av Opensignal i desember 2024 viste at Norge da hadde den laveste 2G-bruken i Europa hvor mobiltelefoner ikke tilbrakte mer enn 0,8 pst. av tiden i et 2G-nett. I Nord-Europa har moderniseringen kommet lengst. Her er 4G og 5G bygget ut i stor stil, og 2G-nettene trenger ikke å opprettholdes for å sikre deking. Derfor planlegger flere land i dette området utfasing av 2G de nærmeste årene. En rekke europeiske mobilnettselskaper har allerede slukket sine 2G-nett, og flere planlegger å stenge ned før 2030. På Island vil 2G-nettene være slukket i løpet av mai i år. I Nederland, Sverige og Tsjekkia planlegger selskapene som fortsatt har 2G-nett, å slukke disse fra utgangen av 2027, slik Telenor planlegger i Norge, og i Frankrike og Litauen er planen å stenge i 2028. I landene der utfasingen av 2G-nett er planlagt å skje senere, er dette ikke et resultat av myndighetspålegg, men av beslutninger truffet av netteierne selv. Det er heller ikke bare hensynet til eCall som er styrende for slukkeplanene i de ulike land, men avhengighet til 2G for deking og betydelig forekomst av 2G-avhengige terminaler og utstyr for ulike anvendelser blant brukerne.

Det vil være betydelige kostnader forbundet med å opprettholde 2G-nett i flere år utover 2027. Teknologileverandørene betrakter 2G som utdatert teknologi som vies lite oppmerksomhet og begrenset driftsstøtte. Dette gir begrenset kapasitet til leverandørsupport og høye vedlikeholdskostnader. Videre vil det være behov for å foreta noen oppgraderinger i 2G-infrastrukturen dersom nettene skal driftes lengre enn planlagt, og utfordringsbildet knyttet til dette er uklart gitt at netteierne ikke har planlagt for drift utover 2027. Det er ikke trivielt for en netteier å forlenge nettdrift utover planlagt tidshorisont. I tillegg vil energiforbruket være stort sammenlignet med drift basert på 4G/5G.

Forslagsstillerne viser til at 2G kan virke som reservekapasitet og gi redundans for mobilkommunikasjon i beredskapssammenheng. Jeg vil påpeke at 2G ikke er bygget ut uavhengig av den samlede mobilinfrastrukturen til en netteier. Hovedårsakene til utfall av mobilkommunikasjonstjenester er brudd i transmisjonsforbindelsene til basestasjonspunkter (fibernettbrudd) eller bortfall av strømforsyning, og dette vil ramme 2G like mye som 4G eller 5G. Ved utfasing av 2G vil frekvensressursene som benyttes til 2G, tas i bruk i 5G-nettene og bidra til tilsvarende kapasitet og deking gjennom nyere, sikrere og mer effektiv teknologi.

Jeg ser at det er en utfordring at eCall-utstyr, som kun fungerer over 2G, finnes i eksisterende bilpark og i en del nye biler som fortsatt produseres og selges. Samtidig utgjør den andelen av bilparken som blir berørt av en 2G-slukking, dersom den norske bilbransjens estimat på 700 000 biler legges til grunn, i underkant av en firedel av den norske personbilparken på over 2,9 millioner biler. Av de øvrige over 2,2 millioner biler vil noen av dem kunne ha fungerende eCall tilpasset 4G/5G, mens flertallet ikke har eCall. For eksempel viser statistikk fra Statistisk sentralbyrå at om lag halvparten av personbilparken i Norge er 10 år eller eldre, og fra tiden før eCall ble etablert. Majoriteten av den norske personbilparken har ikke eCall og kan ikke foreta automatiske nødanrop.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap utarbeidet i 2024 en rapport om eCall i Norge, hvor det fremkommer at 96 pst. av alle eCall-anrop har blitt håndtert uten at det har vært behov for utrykning, og at mer enn 70 pst. av alle mottatte eCall-anrop skyldes feil bruk eller kun behov for vei hjelp. Kun 2,7 pst. av oppdragene ble registrert som reelle trafikkulykker med utrykning fra brann- og redningsvesenet.

En analyse utført for Transportstyrelsen i Sverige i 2024 viser at de fleste ringer fra mobiltelefon ved trafikkuhell, og at for anropene omfattet av studien hadde vanlige nødanrop raskere respons enn anrop fra eCall. Analysen konkluderer med at risikoen for dødsfall og alvorlige skader som følge av bortfall av 2G-basert eCall, er lav, og at anslagsvis 1 til 4 dødsfall kan unngås i perioden 2028-2032 ved opprettholdelse av 2G-basert eCall.

Den finske transport- og kommunikasjonsmyndigheten Traficom offentliggjorde i mars 2026 en studie av eCall. Denne trekker frem utfordringer med falske eCall-anrop som utgjør om lag 80 pst. av anropene. Videre konkluderer studien med at eCall forhindret anslagsvis én dødsulykke i trafikken i Finland mellom 2019 og 2023. Det er færre biler med eCall i Finland enn i Norge. Om lag en åttendedel av bilparken har eCall. Studien estimerer at etter hvert som eCall blir mer utbredt i Finland, til om lag en firedel av bilparken i 2035, så vil totalt rundt ti dødsfall kunne unngås i hele perioden 2019 - 2036.

I et høringsinnspill til Stortinget fra TEK Norge knyttet til behandling av representantforslaget i Dokument 8:194 S (2025-2026) bemerkes følgende:

«TEK Norge vil imidlertid gi en viktig presisering knyttet til eCall og trafiksikkerhet. Bilbransjen har vist til at eCall gir minst 4 prosent færre dødsulykker og 6 prosent færre alvorlige ulykker. Disse estimatene stammer fra en EU-analyse fra 2011, og er basert på forutsetninger som ikke lenger er relevante. Den gang ble det estimert at eCall ville gi i snitt 10 minutters kortere utrykningstid i spredtbygde strøk – omtrent en halvering av datidens utrykningstid.

I dag sender moderne smarttelefoner automatisk GPS-posisjon når nødnummer ringes. Nødetatene bruker derfor ikke mer tid på å lokalisere en ulykke meldt via smarttelefon enn via eCall. Disse trafiksikkerhetstallene gir derfor ikke et dekkende bilde av konsekvensene av 2G-avviklingen og bør ikke legges til grunn for politikkutforming.

Dette endrer ikke at mobildekning langs vei er viktig for beredskap og trafiksikkerhet – men dette må baseres på fremtidssikre løsninger snarere enn utdatert teknologi.»

Det finnes i dag en rekke modeller av mobiltelefoner som har automatisk varsling til nødetat. Disse har integrert avanserte funksjoner for ulykkesdeteksjon og automatiske anrop til nødnummer 112. Dette inkluderer funksjoner som posisjonsangivelse, lyd- og video-overføring og varsling til nødkontakter.

Ovennevnte studier tilsier at det er usikkerhet knyttet til den samfunnsøkonomiske gevinsten av eCall. Jeg trekker ikke i tvil at eCall har reddet liv, og vil kunne redde liv i fremtiden, men det er grunn til å stille spørsmål om hvor stor effekt dette har sammenlignet med effekten av andre trafikksikkerhetstiltak. I denne forbindelse vil jeg også peke på betydningen av veidekning som et viktig element. God veidekning er viktig for å muliggjøre nødanrop langs veistrekningene uavhengig av om anropene er automatiske eller ikke. Og vi må se på verdien av å sikre en hensiktsmessig modernisering og videreutvikling av den digitale infrastrukturen versus å opprettholde eCall-funksjonalitet for en firedel av bilparken.

Forslagsstillerne foreslår at det skal legges frem en oversikt over gjenværende teknologi-områder som blir berørt av 2G-utfasing, samt vurdere ytterligere trafikksikkerhetsmessige konsekvenser. Mulige virkninger av 2G-slukking har vært fulgt opp og vurdert av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) over flere år. Nkom har gjort vurderinger i dialog med mobilnetteeierne og de ulike miljøene som bruker mobiltjenester, senest gjennom konsekvensutredningen fra juli 2025.

Min klare forståelse er at det finnes løsninger som kan erstatte de aktuelle 2G-baserte anvendelsene på alle avdekkede områder utover eCall. For eCall pågår arbeid med å utvikle ettermarkedsløsninger, og vi kan måtte leve med en periode der eCall i eksisterende bilpark ikke kan oppgraderes eller erstattes. Ingen kan gi en garanti for at det ikke vil kunne finnes en uoppdaget nisjeanvendelse som kan bli berørt. Det er imidlertid ikke noe som tilsier at en ny utredning vil kunne avdekke dette eller vil kunne tilføre noe nytt av betydning utover det vi kjenner til fra egne erfaringer og kartlegginger og undersøkelser fra andre land. Dette underbygges av at slukkingen av 2G-nettet til Telia Norge har gått bra. Vi har fått nyttig erfaring som følge av denne slukkeprosessen. Den trinnvise utfasingen der landsdelene ble tatt i tur og orden ga muligheten til å oppdage eventuelle nye, ukjente 2G-avhengige anvendelser, lære underveis og justere kursen dersom det oppstod uforutsette utfordringer. Telias slukking har ikke avdekket 2G-avhengig utstyr av samfunnskritisk eller sikkerhetskritisk art som har vært rammet av slukkingen, utover trygghetsalarmer. Det oppstod en situasjon i Finnmark, der trygghetsalarmer som skulle ha virket på 4G etter slukking, ikke gjorde det. Telia slo på igjen 2G-nettet i Finnmark og samarbeidet med de berørte for å sikre riktig konfigurering av trygghetsalarmene. Dette er nå løst, og hele nettet er slukket.

Samlet sett legger jeg til grunn at forholdene knyttet til 2G-slukking nå er tilstrekkelig utredet.

Det finnes en rekke forskjellige erstatningsløsninger basert på 4G, 5G og andre trådløse teknologier, men ikke alle som benytter 2G-avhengige funksjoner har sørget for å foreta nødvendig utskifting til nye tilgjengelige løsninger. Jeg oppfordrer alle som fremdeles bruker 2G-baserte løsninger, og særlig aktører som understøtter samfunnsviktige funksjoner, om å skifte til nye og sikrere løsninger.

Fra 1. januar 2027 skal alle nye kjøretøy som produseres og typegodkjennes i EØS ha eCall systemer som støtter 4G og 5G. Fra dette tidspunktet vil det ikke være mulig å utstede samsvarssertifikat for kjøretøyet dersom det ikke oppfyller de nye tekniske kravene om eCall over 4G/5G. Mottaksapparatet for eCall kan allerede håndtere 4G/5G-basert eCall.

I samarbeidet innenfor EØS legger EU-kommisjonen til grunn at vurderingen av når og hvordan 2G-utfasing gjennomføres, håndteres på nasjonal basis.

Det er ikke formålstjenlig å legge til rette for en flerårig utsettelse av 2G-slukking utover 2027. Dette vil innvirke negativt på målene om å sørge for en sikker, fremtidsrettet digital infrastruktur og farten på det grønne skiftet og den digitale omstillingen. På denne bakgrunn støtter jeg ikke forslagene i Dokument 8:231 S (2025-2026).

Med hilsen



Karianne Oldernes Tung