

Høringsnotat 3. juli 2026 - forslag til endringer i ekomloven- ny modell for kostnadsfordeling ved lovbestemt tilgang til informasjon

Innhold

1	Høringsnotatets hovedinnhold	4
2	Bakgrunn.....	4
2.1	Innledning	4
2.2	Gjeldende rett	4
2.2.1	Plikten til å tilrettelegge for lovbestemt tilgang til informasjon	4
2.2.2	Fordeling av kostnader knyttet til tilretteleggingsplikten og utlevering av informasjon.....	5
2.3	Nordisk rett	6
2.3.1	Sverige.....	6
2.3.2	Danmark	7
2.3.3	Finland	7
3	Nærmere om sakstyper og driftskostnader forbundet med tilretteleggingsplikten	8
3.1	Politiets innhenting av informasjon i straffesaker.....	8
3.2	Innhenting av informasjon i andre saker.....	9
3.3	Antall henvendelser fra politiet til tilbyderne om elektroniske bevis årlig	9
3.4	Nærmere om merkostnader av driftskostnader som dekkes av staten	10
4	Utfordringer med dagens løsning	10
4.1	Uklarhet i gjeldende regelverk og uenighet mellom politiet og tilbyderne om tolkningen av regelverket	10
4.2	Utfordringer for justissektoren	11
4.2.1	Fremtidige utfordringer knyttet til samfunns- og teknologiutviklingen sett fra politiets side	11
4.3	Utfordringer for tjenestetilbyderne	12
5	Alternative kostnadsfordelingsmodeller	13
5.1	Innledning	13
5.2	Ny modell 1 – tilbyder dekker investeringer og alle faste driftskostnader forbundet med tilretteleggingsplikten fullt ut	14
5.3	Ny modell 2 – staten dekker en andel av merkostnader av driftskostnader etter forhåndsbestemte satser	15
6	Departementets vurdering	17
6.1	Argumenter for å beholde en deling av driftskostnadene hvor staten betaler for merkostnader av driftskostnader forbundet med tilretteleggingsplikten	17
6.2	Argumenter for å endre modell slik at staten kun dekker selve uthentingskostnaden 18	
6.3	Departements forslag.....	19

7	Økonomiske og administrative konsekvenser	20
8	Forslag til endringer i lov	21
8.1	Ekomloven	21
9	Merknader til bestemmelsen	21
9.1	Til ekomloven § 3-12.....	21

1 Høringsnotatets hovedinnhold

I dette høringsnotatet foreslår Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet endringer i ekomloven § 3-12 annet ledd som regulerer kostnadsfordeling ved tilrettelegging for lovbestemt tilgang til informasjon. Departementet foreslår en ny kostnadsfordelingsmodell som innebærer at tilbyder dekker investerings- og driftskostnader som påløper for å oppfylle tilretteleggingsplikten etter § 3-12 og at staten dekker kostnadene for utlevering av informasjon. Departementet ber også om høringsinstansenes syn på en alternativ kostnadsfordelingsmodell som innebærer at det etableres forhåndsbestemte satser for merkostnader av driftskostnader forbundet med tilretteleggingsplikten, med et tak for hver enkelt tilbyder.

Forslaget er utarbeidet i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet.

2 Bakgrunn

2.1 Innledning

Det følger av Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) § 3-12 at tilbyder av elektroniske kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste, og tilbyder av slik tjeneste, skal tilrettelegge nett og tjeneste, slik at lovbestemt tilgang til informasjon om sluttbruker og elektronisk kommunikasjon sikres. Dette innebærer blant annet at tilbyder skal tilrettelegge for kommunikasjonskontroll som gjennomføres av politiet etter reglene i straffeprosessloven kapittel 16a. Innholdet i kommunikasjonskontroll fremgår av straffeprosessloven §§ 216 a og b. Både selve innholdet i kommunikasjonen og trafikkdata vedrørende kommunikasjonen omfattes. Tilretteleggingsplikten omfatter også tilrettelegging for oppfylging av utleveringspålegg etter straffeprosessloven § 210 når utleveringspålegget gjelder informasjon om sluttbruker og elektronisk kommunikasjon. Dette gjelder blant annet tilgang til trafikkdata. Tilbyders driftskostnader knyttet til oppfyllelse av tilretteleggingsplikten dekkes av staten for de merkostnader som følger disse tjenestene, jf. ekomloven § 3-12 andre ledd.

I Prop. 93 LS (2023-2024) Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) punkt 6.4.5 vises det til at departementet ikke har hørt en ny modell for kostnadsdeling for tilretteleggingsplikten, og dermed ikke foreslo endringer på dette punktet, men at departementet ville få utredet om det skal foreslås en ny modell for kostnadsdeling ved lovbestemt tilgang til informasjon. I samråd med Justis- og beredskapsdepartementet (JD) opprettet Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) i august 2024 en arbeidsgruppe som skulle utrede dette spørsmålet.

Dette høringsnotatet bygger på arbeidsgruppens vurderinger.

2.2 Gjeldende rett

2.2.1 Plikten til å tilrettelegge for lovbestemt tilgang til informasjon

Regulering av tilrettelegging for lovbestemt tilgang til informasjon følger av ekomloven § 3-12. Bestemmelsen viderefører i hovedsak § 2-8 i tidligere ekomlov om at tilbyder har plikt til å tilrettelegge nett og tjeneste slik at lovbestemt tilgang til informasjon om sluttbruker og

elektronisk kommunikasjon sikres. Som følge av endringene i definisjonsbestemmelsene i den nye loven, gjelder plikten til å tilrettelegge for lovbestemt tilgang til informasjon også for de nummeruavhengige person-til-person-kommunikasjonstjenestene.

Omfanget av den lovbestemte tilgangen til informasjon følger av de ulike hjemmelsbestemmelsene for slik tilgang. Tilretteleggingsplikten gjelder blant annet for kommunikasjonskontroll som gjennomføres av politiet etter reglene i straffeprosessloven kapittel 16a. Hva som menes med kommunikasjonskontroll fremgår av straffeprosessloven §§ 216 a og b. Både selve innholdet i kommunikasjonen og trafikkdata vedrørende kommunikasjonen omfattes. Tilretteleggingsplikten omfatter også tilrettelegging for oppfylging av utleveringspålegg etter straffeprosessloven § 210 når utleveringspålegget gjelder informasjon om sluttbruker og elektronisk kommunikasjon.

Vilkårene for de ulike tiltakene fremgår av de nevnte hjemmelsbestemmelsene. Tvangsmidlene kan bare brukes når det er tilstrekkelig grunn til det og kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep, jf. straffeprosessloven § 170 a. Vurderingen av om vilkårene i straffeprosessloven er oppfylt, gjøres av den myndighet som beslutter bruk av det aktuelle tvangsmiddelet, det vil si påtalemyndigheten og i siste instans domstolen. For utlevering etter straffeprosessloven § 210, må det i tillegg innhentes samtykke til fritak fra taushetsplikten fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (myndighet til å vurdere disse sakene er delegert til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet), jf. straffeprosessloven §§ 118 og 230.

Målet med reguleringen er at all kommunikasjon hos alle tilbydere skal kunne kontrolleres, det vil si en dekningsgrad på 100 prosent. Er en slik dekningsgrad teknisk mulig, vil dette være kravet. Tilretteleggingsplikten gjelder også ved innføring av ny teknologi. Ved teknologiskifter kan det i overgangsfaser foreligge utfordringer som må løses i det internasjonale standardiseringsarbeidet. Det er tilbyder som er ansvarlig for å vurdere hvilken teknisk løsning som er best, og velge denne.

Tilretteleggingsplikten innebærer at systemene for kommunikasjonskontroll mv. må oppdateres jevnlig i takt med den teknologiske utviklingen. Den til enhver tid høyest mulige dekningsgrad skal tilbys.

2.2.2 Fordeling av kostnader knyttet til tilretteleggingsplikten og utlevering av informasjon

Etter ekomloven § 3-12 andre ledd skal tilbyders driftskostnader knyttet til oppfyllelse av tilretteleggingsplikten dekkes av staten for de merkostnader som følger disse tjenestene. Dette er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i forrige ekomlov fra 2003.

I forarbeidene til ekomloven fremgår det at tilbyder skal dekke investeringskostnadene knyttet til tilretteleggingsplikten, mens politiets uthentingskostnader forutsettes dekket av staten, jf. merknad til § 3-12. En slik kostnadsdeling har vært gjeldende praksis i lang tid. Det er også inngått avtaler mellom politiet og enkelte tilbydere som regulerer denne kostnadsfordelingen.

I en rapport fra 2012 fra en arbeidsgruppe som utarbeidet forslag til kostnadsfordelingsmodell i forbindelse med innføring av datalagringsdirektivet i norsk rett, er det redegjort for historikken bak gjeldende praksis. Det vises i rapporten til at spørsmålet om tilbyders adgang til refusjon for kostnader forbundet med lovpålagte plikter går langt tilbake i tid. Allerede tidligere lov om telekommunikasjon av 23. juni 1995 inneholdt krav om at lovbestemt tilgang til informasjon skulle sikres, men spørsmålet om fordeling av kostnader ble ikke særlig lovregulert før ikrafttredelse av tidligere ekomlov i 2003. Med ekomloven i 2003 ble det lovfestet en kostnadsfordelingsmodell knyttet til tilretteleggingsplikten, hvor lovgiver i § 2-8 fastslo at staten skal dekke merkostnadene forbundet med driftskostnader som følger av slike tjenester, mens forarbeidene til loven presiserer at «oppfyllelse av tilretteleggingsplikten medfører ikke noe økonomisk ansvar helt eller delvis for staten for tilbydernes investeringskostnader», jf. Ot.Prp. nr. 58 (2002 – 2003).

Verken tidligere ekomlov eller gjeldende ekomlov gir noen klar anvisning på hva som omfattes av driftskostnader eller hva som regnes som merkostnader som skal dekkes av staten. Bestemmelsen om kostnadsfordeling ble først foreslått under Samferdselskomiteens behandling av tidligere ekomlov, og er derfor ikke inntatt i proposisjonen. Det fremkommer også av Innst. O. nr. 121 (2002-2003) at komiteens medlemmer var uenig om hvordan kostnadene skulle dekkes. Forholdet mellom drifts- og investeringskostnader er utover dette ikke drøftet i stortingsdokumenter eller forarbeidene til loven. Verken loven eller forarbeidene gir derfor noe klart svar på hva som ligger i begrepet «merkostnader». Det har vært noe uenighet mellom aktørene om hvordan begrepet skal forstås, jf. nærmere om dette i kap. 4 under.

Gjeldende rett må på denne bakgrunn sies å gi liten veiledning knyttet til hvordan «merkostnader» som følger av plikten i § 3-12 andre ledd skal forstås og beregnes.

2.3 Nordisk rett

2.3.1 Sverige

I Sverige reguleres kostnadsfordelingen av lov om elektronisk kommunikasjon (LEK) kapittel 9. Det følger av lovens § 29 a at tjenestetilbydere har rett til kompensasjon for kostnader utlevering av informasjon til Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten eller en annen myndighet som skal gripe inn mot kriminalitet. Kompensasjonen skal betales av den myndigheten som har anmodet om opplysningene.

Regjeringen, eller den myndighet regjeringen utpeker, kan fastsette nærmere regler om kompensasjon og om bruk av standardsatser. I forskriften om elektronisk kommunikasjon § 9–13 er Post- og telestyrelsen (PTS) gitt myndighet til, etter samråd med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket og Åklagarmyndigheten, å fastsette ytterligere bestemmelser om kompensasjon og satser.

Post- og telestyrelsens forskrifter om kompensasjon for kostnader ved utlevering av informasjon som lagres eller bevares for formål å bekjempe kriminalitet (PTSFS 2022:16), fastsetter i § 3 at det skal utbetales kompensasjon ved hver enkelt utlevering. Satser for utbetalingen reguleres i § 4.

Ordningen innebærer at tjenestetilbyderne dekker kostnader til investering, drift og vedlikehold, mens myndighetene som hovedregel betaler en kompensasjon (fast stykkpris for forskjellige kategorier) til operatørene ved hvert enkelt utleveringstilfelle. I noen tilfeller, når kostnadene avviker vesentlig fra stykkprisene, kan det også kreves kompensasjon som avviker fra stykkprisene, med krav til nærmere dokumentasjon av kostnadene.

Spørsmålet om kostnadsfordeling ble drøftet i SOU 2023:22 *Datalagring og åtkomst till elektronisk information*. Dagens ordning ble anbefalt videreført med følgende begrunnelse (side 499 flg.):

«Denna ordning har sin utgångspunkt i ställningstagandet att det finns verksamhetsområden där samhället, som en förutsättning för att tillåta ett företag att driva näringsverksamhet, kräver att vissa samhällsliga intressen beaktas (prop. 2010/11:46 s. 67). Förutom att vila på detta principiella ställningstagande har en sådan modell för kostnadsfördelning även samhällsekonomiska fördelar. Den part som har möjlighet att påverka kostnaden har nämligen också ett ansvar för den. På detta sätt nyttjas operatörernas tekniska och administrativa kompetens på området, samtidigt som de har ett tydligt incitament att hålla nere kostnader för anpassning och drift. Med denna modell får de brottsbekämpande myndigheterna dessutom incitament att inhämta trafik- och lokaliseringssuppgifter bara då de anser det vara en effektiv metod som kan förväntas föra utredningsarbetet framåt. En sådan modell har tidigare bedömts som samhällsekonomiskt kostnads-effektiv (prop. 2010/11:46 s. 68). Starka skäl talar enligt vår mening för att den gällande modellen för kostnadsfördelning inte bör frångås.»

2.3.2 Danmark

Ifølge Prop. 167 L (2020–2021) Endringer i ekomloven (lagring av IP-adresser mv.) punkt 10.4 må tjenestetilbyderne i Danmark bære kostnadene ved å innrette sine systemer slik at de kan levere nødvendig informasjon til politiet, altså at de må selv dekke investerings- og driftskostnadene. Danske myndigheter har inngått avtaler med de største selskapene om at de leverer informasjonen som politiet etterspør mot at de får et fast årlig beløp.

2.3.3 Finland

I Finland reguleres kostnadsfordelingen av lov om tjenester innen elektronisk kommunikasjon (917/2014). Etter lovens § 299 *Kostnader for systemer anskaffet for bistand til myndigheter* har teleforetak rett til å få dekket direkte investerings- og vedlikeholdskostnader for systemer, utstyr og programvare som er anskaffet utelukkende for å bistå myndigheter. Transport- og kommunikasjonsverket kan ved behov fatte vedtak om slik kompensasjon. Videre fremgår det av bestemmelsen at kostnadene dekkes av den myndigheten som skal bistås i den aktuelle anskaffelsen. Teleforetaket kan ikke bruke systemer, utstyr eller programvare som en myndighet har betalt for, i sin kommersielle virksomhet, med mindre dette er uttrykkelig avtalt mellom myndigheten og teleforetaket.

Ifølge det finske Transport og kommunikasjonsdepartementet har Finland ikke gitt kompensasjon for arbeid knyttet til bruk av slike systemer ved myndighetsbistand eller for

selve utleveringen av informasjon til myndighetene, herunder personellkostnader ved håndtering av myndighetenes forespørsler, siden 2015.

3 Nærmere om sakstyper og driftskostnader forbundet med tilretteleggingsplikten

3.1 Politiets innhenting av informasjon i straffesaker

Politiets anmodninger om utlevering av informasjon fra tilbydere knyttes primært til straffesaker, herunder saker under etterforskning. Kriminalitet som både rettes mot datasystemer og som begås ved hjelp av datasystemer, har vært i stadig økning. I tillegg medfører digitaliseringen i samfunnet at det etterlates elektroniske spor i de aller fleste straffesaker, uavhengig av om de begås fysisk eller via datasystemer. Elektronisk kommunikasjon er derfor relevant i de aller fleste straffesakstyper og etterforskninger, og utgjør sentrale bevis i de aller fleste tilfeller.

Politiets henvendelser til ekomtilbydere om innhenting av informasjon i straffesaker retter seg primært mot tilbyderne av mobilnett, dvs. Lyse (Ice), Telenor og Telia. Politiet anslår at tilbyderne av mobilnett er mottakere av noe over 80 prosent av henvendelsene. Henvendelser knyttet til kommunikasjonskontroll i mobilnettene rettes primært til mobilnettoperatorene. I tillegg til tilbyderne med eget mobilnett, leverer også tjenesteleverandører i mobilnettet (MVNOer) informasjon til politiet, primært abonnementsinformasjon og i noen tilfeller også opplysninger om trafikkdata. Også tilbydere av fast bredbånd leverer ut abonnementsopplysninger og data knyttet til kommunikasjonskontroll. Når det gjelder informasjon fra nummeruavhengige person-til-person kommunikasjonstjenester (NUPP-er), hentes dette inn i utstakt grad fra politiet, og da primært abonnementsopplysninger/ BSI (Basic Subscriber Information). Som kjent blir imidlertid de fleste NUPP-er levert av utenlandske selskaper. Det finnes unntak, som for eksempel Whereby og norske e-post-leverandører. Disse har imidlertid relativt få brukere sammenholdt med de utenlandske tjenestene. Utenlandske selskaper som tilbyr sine tjenester i Norge, men som ikke er etablert i Norge, vil i dag – som et utgangspunkt - falle utenfor ekomlovens virkeområde, herunder tilretteleggingsplikt (og kostnadsfordeling).

Hvilken type opplysninger som kan innhentes av politiet, er lovfestet og gjelder abonnementsopplysninger etter ekomloven § 3-10 tredje ledd, IP-adresser etter ekomloven § 3-14, beslag og pålegg om utlevering av bevis, herunder elektroniske bevis, etter straffeprosessloven kapittel 16 og kommunikasjonskontroll, herunder kommunikasjonsavlytting og annen kontroll av kommunikasjonsanlegg etter straffeprosessloven kapittel 16 a.

Opplysningene som innhentes kan grovt deles i to typer; innholdsdata og andre data, hovedsakelig abonnementsdata, trafikkdata og lokasjonsdata. Med innholdsdata forstås innholdet i kommunikasjonen i form av samtaler, meldinger, e-poster osv. Med andre data forstås i utgangspunktet data om kommunikasjonen, typisk hvem som kommuniserer med hvem, varighet av kommunikasjon, type kommunikasjon, lokasjonsinformasjon mv. Slike data vil for eksempel kunne bidra til å avklare hvem mistenkte eller fornærmede har kommunisert med, hvor vedkommendes mobiltelefon har befunnet seg på

kommunikasjonstidspunktene og hvilke mobiltelefoner som har vært i nærheten av for eksempel et åsted for en alvorlig kriminell handling.

3.2 Innhenting av informasjon i andre saker

Politiet innhenter også informasjon fra tilbyderne for å løse andre politioppgaver enn straffesakshåndtering. Dette gjelder for eksempel nødrettssaker, typisk savnetsaker og redningssaker, hvor det er fare for liv og helse. I slike tilfeller vil politiet vanligvis ha behov for lokasjonsinformasjon, men det kan også være i behov for trafikkdata mv. for å komme i kontakt med mulige vitner osv.

3.3 Antall henvendelser fra politiet til tilbyderne om elektroniske bevis årlig

Politiet fører statistikk over ulike typer saker.

	2019	2020	2021	2022	2023
Kommunikasjonskontroll opp- og nedkoblinger samt forlengelser ¹	3 756	3 810	3 144	2 724	3 624
Kommunikasjonskontroll trafikkdata	586	626	635	254	604
Trafikkdata ²		3 727	3 217	3 740	4 326
Basestasjon ³	143	133	197	209	187
IMEI/MSISDN ⁴	1 118	1 352	1 578	2 283	2 665
SIM/ICCID ⁵	326	250	383	478	447
Abonnement	697	866	1 395	1 523	2 133
IP-abonnent ekomloven § 2-9 ⁶				1 859	1 632
Annet	53	65	61	84	103
Totalt uten oppfølgingsspørsmål o.l.	6679	10 203	9 975	12 900	15721
Totalt med oppfølgingsspørsmål o.l.	17 818	20 406	19 950	25 800	30 234

Foruten kommunikasjonskontrollsakene, er tallene basert på henvendelser sendt til tilbyderne via politiets portal «Telefoni». Tallene omfatter ikke henvendelser fra PST, som ikke bruker «Telefoni», eller sikringspålegg som sendes per e-post. Tallene omfatter heller ikke henvendelser om IP-adresser etter ekomloven § 3-14 som følger en ny prismodell.

¹Tallet er tatt utgangspunkt i antall kommunikasjonskontroll saker ganger med et gitt snitt på 6 henvendelser til tilbyderne per sak. En gjennomsnittlig kommunikasjonskontroll sak har flere forlengelser, slik at en typisk sak kan ha 5 - 10 henvendelser til tilbyderne.

² Med trafikkdata menes henvendelser hvor man etterspør aktive eller passive trafikkdata med utgangspunkt i f.eks. en mobiltelefon.

³ Med «basestasjon» menes i denne sammenheng en henvendelse fra politiet hvor man etterspør hvilke håndsett som har vært tilknyttet en eller flere basestasjoner i en kort periode.

⁴ Med IMEI/MSISDN menes en henvendelse hvor politiet etterspør MSISDN (telefonnummer) ut fra en IMSI.

⁵ SIM/ICCID er en henvendelse hvor politiet har SIM-kortet og ønsker å vite MSISDN (telefonnummer).

⁶ Henvendelser om IP adresser med hjemmel i ekomloven § 3-10 ble ikke fremsendt via politiets portal "Telefoni" før 2022.

Antallet henvendelser (uten oppfølgingsspørsmål) fra politiet til tjenestetilbydere om elektroniske bevis har økt med 235 prosent fra 2019 til 2023.

3.4 Nærmere om merkostnader av driftskostnader som dekkes av staten

I henhold til gjeldende regelverk, jf. ekomloven § 3-12, skal «tilbyders driftskostnader knyttet til oppfyllelse av tilretteleggingsplikten dekkes av staten for de merkostnader som følger av disse tjenestene». Tilbyder skal selv dekke investeringskostnader mens politiets uthentingskostnader forutsettes dekket av staten. Som nevnt over gir loven liten veiledning når det gjelder hva som skal omfattes av de merkostnadene som skal dekkes av staten. Det man imidlertid kan utlede er at de nevnte merkostnadene utgjør en andel av driftskostnadene og at disse merkostnadene ikke kan omfatte investeringskostnader eller uthentingskostnader, fordi de to siste kostnadskategoriene er nevnt eksplisitt som å utgjøre noe annet enn merkostnader i merknaden til § 3-12. For enkelthets skyld omtales de merkostnadene som staten i henhold til gjeldende regelverk skal dekke som «merkostnader av driftskostnader» i fortsettelsen.

Ut ifra informasjonen departementet har mottatt fra tilbyderne og politiet, er det en betydelig variasjon i hva tilbyderne fakturerer politiet som merkostnader av driftskostnader.⁷ Enkelte tilbydere har opplyst til departementet at de ikke har fakturert politiet for noen kostnader (verken merkostnader av driftskostnader eller uthentingskostnader) hittil, blant annet fordi det mangler tydelig kontaktperson eller et organ å sende fakturaene til. To andre tilbydere fakturerer for merkostnader av driftskostnader i tillegg til uthentingskostnader. Én tilbyder har fakturert kun for uthentingskostnader, men ikke for merkostnader av driftskostnader.

Blant de største tilbyderne er det betydelige prisforskjeller til tross for at de etter politiets vurdering leverer informasjon som fremstår som kvalitativt og kvantitativt likeverdig.

4 utfordringer med dagens løsning

4.1 Uklarhet i gjeldende regelverk og uenighet mellom politiet og tilbyderne om tolkningen av regelverket

Tilbakemeldinger fra tilbyderne og politiet viser at det er betydelig forskjell mellom tilbyderne når det gjelder beregning av driftskostnader (og merkostnader av driftskostnader), og det fremstår som klart at dette praktiseres ulikt av de forskjellige tilbyderne.

Det er videre klart at tilbyderne og politiet har forskjellig forståelse av hva som ligger i begrepet merkostnader av driftskostnader, jf. 3-12 andre ledd, og følgelig hvilke kostnader henholdsvis tilbyderne og staten (politiet) skal dekke. Etter det departementet erfarer, definerer flere tilbydere merkostnader, altså den andelen staten skal dekke, som «bortfallskostnader», det vil si (faste) driftskostnader som hadde falt bort dersom tilbyderne ikke hadde hatt tilretteleggingsplikten. Dette kan f.eks. være kostnader knyttet til drift og vedlikehold av de systemene som benyttes for å oppfylle plikten etter § 3-12 og som tilbyderne kunne unngått dersom de ikke hadde hatt denne plikten.

⁷ Begrepsbruken som benyttes for kostnader som faktureres politiet varierer litt mellom tilbyderne, og i noen tilfeller benyttes begrepene «faste kostnader» og «variable kostnader» synonymt med henholdsvis merkostnader av driftskostnader og uthentingskostnader.

Politiet på sin side viser til at det følger av tilretteleggingsplikten at tilbyder må ha systemer som evner å levere den informasjon myndigheten har krav på i de tilfeller myndigheten faktisk anmoder om slik tjeneste fra tilbyder, og at denne evnen er en investering som tilbyderne selv skal dekke. Tilbyders utgifter for å opprettholde en slik evne i sine systemer - for eksempel utgifter til vedlikehold og oppdatering – mener politiet derfor ikke er en merkostnad som kan flyttes over på staten som merkostnader som følger av de tjenester tilbyder yter. Etter politiets oppfatning er utleveringskostandene en sentral del av de merkostnader som staten skal dekke.

4.2 utfordringer for justissektoren

Etter justissektorens oppfatning er ordlyden i § 3-12 uklar og innholdet i merkostnadsbegrepet har vært tolket forskjellig mellom tilbyderne, og mellom tilbyderne og politiet. Kostnadsfordelingsmodellen som følger av bestemmelsen, er ikke utredet og mangler veiledning i lovforarbeider. Dette har medført uenighet mellom enkelte tilbydere og politiet i mange år, og variasjoner i prisen politiet betaler de ulike tilbyderne som merkostnader. Politiet mener at enkelte tilbydere tolker merkostnadsbegrepet i bestemmelsen utvidende, med den følgen at staten påføres ekstrakostnader.

Videre legger gjeldende ordning opp til at tilbydere vurderer og anskaffer tekniske løsninger uten at politiet har mulighet til å påvirke deres valg, verken når det gjelder teknisk løsning eller anskaffelsesmåte. Politiet mener at enkelte tilbydere ikke nødvendigvis velger løsninger som er kostnadseffektive for politiet, og at prisforskjellene kan indikere en betydelig variasjon i hvor kostnadseffektive systemer og prosesser de ulike tilbyderne har.

Etter innføring av ny kostnadsfordelingsmodell for lagring og utlevering av IP-adresser i 2021, jf. Prop. 167 L (2020-2021) *Endringer i ekomloven (lagring av IP-adresser mv.)*, inneholder ekomloven nå to ulike modeller for dekning av kostnader for tilrettelegging for lovbestemt tilgang til informasjon. Dette kan fremstå som inkonsekvent og upraktisk for brukerne av loven.

Behovet for en klargjøring og presisering av kostnadsfordelingsmodellen har vært påpekt fra både tilbyder- og politisiden i en årrekke.

4.2.1 Fremtidige utfordringer knyttet til samfunns- og teknologiutviklingen sett fra politiets side

På grunn av den raske teknologiutviklingen vil dagens kostnadsfordelingsmodell, dersom den videreføres, med stor sannsynlighet være ekstra kostnadsdrivende for staten de kommende årene. Det er grunn til å anta at den teknologiske utviklingen vil medføre stadig mer komplekse og avanserte løsninger. For eksempel vil kravene til hastighet, latency (forsinkelse i nettet), slicing (deling av mobilnettet i krypterte soner) og edge computing (databehandling utenfor kjernenettet) ved innføring av 5G standalone og kommende 6G kreve nye løsninger. Drift og forvaltning av slike løsninger vil bli mer krevende, komplekse og trolig dyrere. Forretningsmodellene synes også å gå mot løsninger hvor det gjennom service og vedlikeholdsavtaler alltid leveres "current version" av et system, slik at kostandene for å ha et vedlikeholdt og fungerende system vil øke. Dersom dette er en del av driftskostnaden som

staten skal dekke, vil statens kostnader øke ved å bidra til å sikre at tilbydere alltid har nyeste versjon installert.

Samfunnsutviklingen har gjort at elektroniske spor vil utgjøre sentrale opplysninger i stadig flere av politiets saker. Politiet vil derfor fremover i økende grad være avhengig av et tett og godt samarbeid med tilbydere av elektroniske kommunikasjonstjenester. Samfunnsutviklingen og den teknologiske utviklingen fremmer mange nye behov og muligheter. Løsningene blir stadig mer teknisk komplekse. Spor- og bevissikring blir også mer tidskritisk, fordi flere digitale spor har kort levetid og må sikres så raskt som mulig og på en riktig måte. Spor og bevis innhentet fra tilbydere har stor verdi, da disse kommer fra nøytrale tredjeparter og tillegges en ikke ubetydelig vekt. Dermed synes det udiskutabelt at behovet for elektroniske bevis hos tjenestetilbydere blir stadig mer omfattende, og tilgangen til slike bevis mer sentralt for bl.a. kriminalitetsbekjempelsen fremover.

Innføring av 5G standalone, hvor politiet er helt avhengig av en mye mer utstrakt tilrettelegging og bistand fra tilbydere enn i dag, vil medføre betydelige kostnader for staten om dagens kostnadsmodell videreføres. Foruten endringer i egen infrastruktur for å kunne motta data fra tilbydere, må politiet redefinere måten IMSI-catcherne samhandler med tilbydere. Bruk av IMSI-catcher (straffeprosessloven § 216b annet ledd bokstav c) kontrolleres også av Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll. Ifølge utvalgets rapporter var det 35 saker hvor det ble det gitt tillatelse til bruk av GSM-identifiseringsutstyr (IMSI-catcher) for identifisering eller lokalisering av kommunikasjonsanlegg i 2024, og 50 saker i 2023.

Per i dag medfører ikke bruk av IMSI-catcher kostnader for tilbydere. Ved innføringen av 5G standalone vil dagens IMSI-catchere ikke fungere, og politiet vil ikke kunne bruke metoden med mindre tilbydere legger til rette for dette. Dette skyldes hovedsakelig innebygde sikkerhetsmekanismer i strukturen i 5G standalone, som gjør at slikt utstyr ikke skal kunne operere i tilbyders nett uten at det har en legitim og godkjent tilkobling. Politiet har hjemmel og det finnes tekniske standarder for dette, men kostnadene vil være betydelige for tilbydere for å legge til rette. Hvordan en driftskostnad skal defineres, vil i denne forbindelse trolig også bli betydelig mer utfordrende, da drift av denne typen løsninger typisk vil bestå av opprettholdelse av evnen på tilbydersiden.

4.3 utfordringer for tjenestetilbydere

Tilbydere har opplyst, basert på egen statistikk, at antallet anmodninger fra politi og redningstjenester er relativt stabilt, men med forsiktig økning de siste årene. Samtidig oppleves det, fra tilbydersiden, en stadig skjerping av krav og forventninger fra myndighetene, både gjennom lovverket, ved pålegg om lagring og utlevering av IP-adresser, og gjennom økt påtrykk for effektivisering av systemer og tjenester. Den økte pågangen medfører, ifølge tilbydersiden, større behov for spesialisering og effektivisering i organisasjonen, og strengere krav til tilgjengelighet, kvalitet og sikring av systemer og data.

Tilbydere opplyser at de har gjort store investeringer i sine systemer de siste årene, men for å sikre kvalitetsnivået fremover, vil det kreves det ytterligere investeringer med medfølgende økte driftskostnader.

Tilbydere vurderer utviklingen til å bli mer og mer kompleks i form av teknologiske plattformer og at innføring av 5G er et stort teknologisk sprang fra 2G-/3G-verden. Denne utviklingen åpner for større mangfold av tjenester, og mer komplekse strukturer for sanntid, samtidighet, sikkerhet, større mengde og mer fingranulert data – som igjen øker behovet for mer spesialiserte og komplekse kostnadskrevende systemer for å sikre tilretteleggingsplikten.

Tilbyderne viser, som politiet, spesielt til at en ny løsning for «IMSI-catching» i 5G vil kreve en helt ny systemarkitektur med egne systemer, både for tilbydere og politiet. Det pekes på behov for mer automatisering og god systemstøtte som tiltak for å redusere utleveringskostnader. Til tross for løsninger som har bidratt til å forenkle tilretteleggingen, viser tilbydere til at det fortsatt må utøves en viss grad av manuell kontroll på effektivering av anmodninger samt manuell kontroll på muligheten for ettersyn av dataene som utleveres.

Tilbydere mener også at regelverket for kostnadsfordelingen for de forskjellige tjenester som leveres til myndighetene, fører til unødvendig ulikhet i fordelingsmodellene, og at den ulikheten representerer en utfordring som har ført til uklarheter og hyppige diskusjoner mellom partene over mange år.

Det er et ønske blant tilbydere om en klargjøring av regelverket rundt kostnadsdeling. Det er også et ønske om at staten dekker kostnadene både for investering og drift i de tilfeller hvor den pålegger private aktører utvidede oppgaver av ulik art som har en side til tilretteleggingsplikten.

5 Alternative kostnadsfordelingsmodeller

5.1 Innledning

I Prop. 167 L (2020-2021) om lagring av IP-adresser kapittel 10 ble alternative kostnadsfordelingsmodeller for lagring og utlevering av IP-adresser skjematisk presentert og vurdert.

I modellene er kostnadene forbundet med tilretteleggingen og utleveringen av lovbestemt informasjon kategorisert som investeringskostnader, faste driftskostnader og uthentingskostnader. Investeringskostnader er normalt kostnader til anskaffelse og oppgradering av maskinvare og programvare for å kunne oppfylle lagringsplikten.

I lovproposisjonen vises det til at faste driftskostnader omfatter drift, vedlikehold, testing, avskrivning⁸ av investeringer, lisens- og supportkostnader, leiekostnader og tilhørende personellkostnader. Kostnader for utlevering av informasjon omfatter kostnader knyttet til

⁸ Departementet mener at når «avskrivning av investeringer» er nevnt i lovproposisjonen om IP-lagring som en del av de faste driftskostnader, kan dette ikke tolkes til å bety at avskrivninger av investeringer skal inkluderes i de merkostnadene som skal dekkes av staten når det gjelder tilrettelegging for lovbestemt tilgang til informasjon etter § 3-12. Dette er fordi det fremgår klart av forarbeidene til loven at investeringer skal dekkes av tilbyderne selv.

selve uthenting av data, og inkluderer blant annet personell- og administrasjonskostnaden for behandling av utleveringsbegjæringer.

Som beskrevet ovenfor, har de praktiske utfordringene med dagens system i hovedsak dreid seg om uklarheter knyttet til fordeling av driftskostnadene. Departementet har derfor i denne høringen avgrenset vurderingen til å gjelde fremtidig modell for fordeling av *merkostnadene av driftskostnadene* som følger av tilretteleggingsplikten.

En viktig utfordring med praktiseringen av gjeldende modell har, som nevnt ovenfor, vært at det kan fremstå som uklart, og har vært ulik forståelse av, hvilke kostnadselementer som inngår i begrepet «merkostnader (av driftskostnader) som følger av disse tjenestene». Dette tilsier, etter departementets vurdering, at modellen ikke bør videreføres slik den er. Dersom dagens modell og praksis likevel skal beholdes, vil det i alle tilfeller være hensiktsmessig og nødvendig at det i større grad enn i dag ble presisert hvilke kostnadselementer som kan inngå i de driftskostnadene som staten skal dekke, samt hvordan «merkostnadene» av driftskostnadene skal beregnes. Dette ville gi økt forutsigbarhet for staten som skal dekke disse merkostnadene av driftskostnadene og samtidig gjøre det enklere for tilbyderne å beregne disse kostnadene. En slik presisering ville eventuelt kunne tas inn i ekomforskriften.

Departementet mener på denne bakgrunn at det bør etableres en ny modell for fordeling av kostnader ved lovbestemt tilgang til informasjon. I det følgende presenteres to ulike nye modeller som alternativer til dagens modell.

5.2 Ny modell 1 – tilbyder dekker investeringer og alle faste driftskostnader forbundet med tilretteleggingsplikten fullt ut

Et mulig alternativ til dagens modell er at staten kun dekker uthentingskostnadene og at tilbyderne dekker både investeringene og alle driftskostnader fullt ut. Dette tilsvarer modellen som ble valgt for plikten til å lagre IP-adresser til bekjempelse av alvorlig kriminalitet, jf. ekomloven § 3-13. Departementet vil i det følgende omtale en slik modell som Modell 1.

I prinsippet vil alle modeller som innebærer at tilbyderne må dekke noe av tilretteleggingskostnaden kunne medføre en viss form for konkurransevridning i ekommarkedet. Etter det departementet erfarer har imidlertid ingen av de mindre tilbyderne fakturert for merkostnader av driftskostnader hittil. Det er derfor liten grunn til å tro at kapitalsvake tilbydere vil måtte avvikle virksomheten som følge av innføring av modell 1, slik det ble påpekt i lovproposisjonen om IP-lagring. Eventuell risiko for konkurransevridning må uansett veies opp mot gevinstene knyttet til kostnadseffektivitet for samfunnet samlet sett.

Kriminalitetsbekjempelse er et sentralt samfunnsmessig hensyn som tilsier at staten bør kunne pålegge næringer tilretteleggingskrav uten kompensasjon. Om dette uttalte departementet i lovproposisjonen om IP lagring blant annet at:

"Departementet er enig i at kriminalitetsbekjempelse er et sentralt samfunnsmessig hensyn hvor staten bør kunne pålegge næringer tilretteleggingskrav, og viser til at dette er tilfellet for finansnæringen som er pålagt å dekke kostnadene knyttet til hvitvaskingsregisteret, selv om situasjonen ikke er direkte sammenlignbar med en ordning for lagring av IP-data. Til tross for at det vil være ulikheter mellom finansnæringen og ekomtilbyderne knyttet til henholdsvis hvitvaskingsregisteret og IP-lagringsplikten, viser departementet til at dette trekker i retning av at næringer i visse tilfeller må kunne pålegges tilretteleggingskrav uten kompensasjon."

Departementets vurdering er at de samme hensynene gjør seg gjeldende for tilretteleggingsplikten for lovbestemt tilgang til informasjon, jf. ekomloven § 3-12.

Politiets erfaring med kostnadsfordelingsmodell for lagring og utlevering av IP-adresser i § 3-13 fjerde ledd er hittil positiv. Bestemmelsens ordlyd er klar og spesifiserer at både investerings- og driftskostnader skal dekkes av tilbyder, mens staten dekker kostnader knyttet til utlevering av opplysningene. Regelen fjerner uklarheten knyttet til merkostnadsbegrepet og derved også uenigheten mellom deler av tilbydersiden og justissektoren som har pågått i en årrekke. For både justissektoren og ekomtilbyderne er det isolert sett en fordel med en tydelig og enkel regel som klart definerer hvem som skal bekoste hva, og som fjerner behovet for å diskutere hva som er investering og hva som er drift. Ved at regelen så tydelig pålegger tilbyder å dekke både investering og drift, har tilbydere også større insentiv til å velge de mest kostnadseffektive løsningene.

Ved modell 1 vil en del av dagens transaksjonskostnader bli redusert eller bortfalle. Behovet for eventuelle kontrollordninger for å kontrollere og følge opp fordeling av merkostnader av driftskostnader mellom staten og tilbyderne vil også falle bort.

En eventuell endring av dagens kostnadsfordelingsmodell til ny Modell 1, vil kreve endringer i ekomloven § 3-12 annet ledd. Tilsvarende ordlyd i gjeldende § 3-13 fjerde ledd om lagring og utlevering av IP-adresser vil etter departementets vurdering være hensiktsmessig, slik at ekomloven § 3-12 annet ledd endres til:

«Tilbyder skal dekke investerings- og driftskostnader som påløper for å oppfylle tilretteleggingsplikten etter første ledd. Staten dekker kostnadene for utlevering av informasjon nevnt i første ledd.»

5.3 Ny modell 2 – staten dekker en andel av merkostnader av driftskostnader etter forhåndsbestemte satser

Den alminnelige tilretteleggingsplikten etter § 3-12 skiller seg fra plikt til lagring av IP-adresser ved at det kreves flere ulike systemer, bl.a. for å gjennomføre KK, slik at andre kostnadsfordelingsmodeller enn modellen som gjelder for IP-lagring også kan vurderes.

En alternativ ny kostnadsfordelingsmodell som departementet har vurdert for pliktene etter § 3-12, er å gi tilbyderne anledning til å tillegge et påslag på (de variable) uthentingskostnadene, som skal gi et dekningsbidrag til (de faste) merkostnadene av driftskostnadene forbundet med tilretteleggingsplikten. I tillegg bør det etableres et øvre tak for hvor mye påslaget samlet kan utgjøre per tilbyder. Etter departementets vurdering, bør et slikt tak settes relativt lavt for å sikre at tilbyderne ikke overkompenseres for oppfyllelse av tilretteleggingsplikten.

Formålet med modellen er å sikre at tilbyderne fortsatt får dekket deler av merkostnadene av driftskostnadene. Ved at de største tilbyderne ikke får dekket eventuelle økte merkostnader, legges det til rette for at de i størst mulig grad velger kostnadseffektive løsninger. En annen fordel vil være at politiet får større forutsigbarhet med tanke på utgiftene ved at det settes et

øvre tak på hvor mye av merkostnadene av driftskostnadene som skal bli dekket. Taket bør være per tilbyder, slik at hver tilbyder kan få dekket inntil, men ikke mer enn, dette beløpet.

Beløpet som tilbyderne skal få dekket bør etter arbeidsgruppens vurdering ligge fast de neste årene, slik at tilbydernes andel må forventes å stige, mens statens andel vil gå ned.

Det varierer hva de enkelte tilbyderne får dekket i dag, men samlet sett utgjør driftskostnadene (merkostnadene av driftskostnadene) som i dag blir dekket om lag 11-12 mill. kroner årlig, og de kan antas å øke. Et tak bør, etter departementets syn, ta utgangspunkt i at det skal sikres en mest mulig kostnadseffektiv drift, som ikke innebærer full kostnadsdekning for noen tilbydere, og som innebærer at man ligger i det lavere sjiktet av fakturering så langt. På denne bakgrunn foreslår departementet at taket settes til 2 mill. kroner per tilbyder. Når dette taket er nådd, kan tilbyder ikke fakturere med påslag. En slik størrelse vil innebære at ingen av tilbyderne får dekket sine merkostnader, slik de er i 2025, fullt ut. Samtidig er det ikke gitt at alle tilbyderne når taket, da dette vil avhenge av antallet henvendelser.

Departementet foreslår at et påslag på uthentingskostnadene settes til et fast kronebeløp. Politiet har opplyst at de årlig sender om lag 30 000 henvendelser til tilbyderne, som fakturerer for uthentingskostnader knyttet til henvendelsene. Dersom det tas utgangspunkt i dette antallet og at maksbeløpet for de tre største tilbyderne til sammen skal utgjøre 6 mill. kroner årlig, vil et påslag kunne utgjøre 200 kroner per henvendelse. Selv om det ikke er en direkte sammenheng mellom antall saker til den enkelte tilbyder og driftskostnadene knyttet til tilretteleggingsplikten (utover selve uthentingskostnadene), vil dette være en praktisk løsning som tar sikte på å ivareta tilbydernes behov for å få deler av driftskostnadene dekket.

Løsningen setter flere mulige begrensninger på tilbydernes mulighet til å få dekket sine kostnader. For det første vil det være et tak på maks 2 mill. kroner per tilbyder. For det andre vil det ligge en begrensning knyttet til antall saker – dersom man gjennom et påslag på 200 kroner per sak ikke kommer opp i det beløpet man har anledning til å få dekket, finnes det ingen mulighet for ekstras fakturering. For det tredje vil taket ligge fast slik at tilbyderne vil måtte dekke eventuelle økte kostnader i fremtiden selv.

Tilbyderne må føre regnskap med når kostnadstaket er nådd, og dermed når de ikke lenger kan fakturere med et påslag, og dette må kunne dokumenteres på forespørsel fra myndighetene.

For en del tilbydere, som MVNOer og fibertilbydere, er det ikke aktuelt, bl.a. av tekniske årsaker, å implementere slike systemer som beskrevet over. For disse vil uthentingskostnadene kunne være betydelig høyere, fordi de vil kunne være avhengige av større grad av manuelt arbeid og ekstern bistand. Tilbydere som ikke har merkostnader av driftskostnader knyttet til tilretteleggingsplikten i form av systemkostnader og lisenser mv., vil ikke kunne ta et påslag på uthentingskostnadene.

Departementet foreslår at taket for fakturering for tilbyderne samt kronebeløpet for det faste påslaget, fastsettes i en egen forskriftsbestemmelse. Dersom alternativ 2 blir den valgte løsningen, vil departementet utarbeide et forskriftsutkast som vil sendes på høring.

Modell 2 kan til dels være mer forutsigbar for politiet når det gjelder de totale kostnadene forbundet med uthenting av informasjon fra tilbyderne sammenliknet med dagens praksis. Det er imidlertid opp til tilbyderne å justere uthentingskostnadene, slik at de totale årlige kostnadene likevel kan være uforutsigbare. Dette gjelder også for modell 1. Modellen vil trolig også gi bedre insentiver til kostnadseffektivitet hos de største tilbyderne enn dagens modell.

Videre vil denne modellen trolig innebære redusert risiko for at sluttbrukerne får høyere priser som følge av at tilbydere overfører driftskostnader de ikke får dekket på annen måte. Modellen vil også i prinsippet innebære redusert risiko for konkurransevridninger, reduserte investeringer og finansielle utfordringer hos tilbydere, sammenliknet med modell 1.

En slik modell vil også gjøre at uklarheten fra dagens modell om hva som defineres som merkostnad av driftskostnader og hvilke kostnadselementer som kan inngå i dette, vil ha mindre relevans, ettersom tilbyderne i modell 2 vil få dekket deler av merkostnadene gjennom et påslag på uthentingskostnadene.

Ulempene med modell 2, sammenliknet med dagens modell, er at de største tilbyderne ikke nødvendigvis vil få full kostnadsdekning fra staten for de faktiske driftskostnadene knyttet til tilretteleggingsplikten (dette gjelder i enda større grad modell 1). Dekningsbidraget som tilbyderne kan fakturere, vil totalt sett variere i størrelse avhengig av hvor mange henvendelser tilbyderne har, mens de faktiske merkostnadene i virkeligheten trolig i liten grad varierer med antall henvendelser. Modellen innebærer økte kostnader per henvendelse (uthentingskostnad+påslag) for politidistriktene, som igjen kan få negative konsekvenser for straffesaksbehandlingen. Den medfører også et noe høyere behov for ressurser til oppfølging og kontroll fra statens side, sammenliknet med modell 1. Samtidig innebærer modell 2 trolig lavere behov for kontroll enn dagens modell.

6 Departementets vurdering

6.1 Argumenter for å beholde en deling av driftskostnadene hvor staten betaler for merkostnader av driftskostnader forbundet med tilretteleggingsplikten

I henhold til ekomloven § 3-12 annet ledd, skal tilbyders driftskostnader knyttet til oppfølging av tilretteleggingsplikten dekkes av staten for de merkostnader som følger disse tjenestene. Dette er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i den forrige ekomloven og i tråd med gjeldende praksis og avtaler mellom politiet og tilbyderne.

Hovedargumentet for å beholde gjeldende praksis hvor staten dekker de aktuelle merkostnadene, er at det kan anses som urimelig at kommersielle tilbydere skal dekke kostnader som de selv ikke har kommersiell interesse av å pådra seg, og at kostnader som påføres tilbyderne kun som følge av justismyndighetenes behov for kriminalitetsbekjempelse, må dekkes av staten.

I prinsippet vil det også kunne argumenteres for at dersom staten ikke må betale tilbyderne for den fulle kostnaden forbundet med tilgang til informasjon, vil det kunne føre til at politiet ber om mer informasjon enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig, fordi politiet da ikke trenger å ta hensyn til at det koster noe for samfunnet å tilrettelegge for informasjonstilgangen. På den annen side kan det stilles spørsmål ved om en fast kostnad, som ikke er avhengig av antall henvendelser, vil ha denne effekten.

Ekonomarkedet består av et mangfold av tilbydere med ulik størrelse, varierende tjenestespekter og geografisk spredning, som har ulike muligheter til å håndtere økte kostnader. Dersom tilbyderne ikke får dekket en rimelig andel av (faste) driftskostnader forbundet med tilretteleggingen for tilgang til lovbestemt informasjon, vil dette påføre tilbyderne økte kostnader og kunne påvirke markedet på en uheldig måte. Det er grunn til å tro at tilbyderne i noen grad vil kunne overføre denne kostnaden til sine abonnenter (sluttbrukere) i form av høyere priser. Dette kan igjen føre til at forbrukere og virksomheter reduserer sitt forbruk av ekom tjenester. I et konkurransemarked er det imidlertid ikke alltid mulig å øke prisene. Derfor kan en slik modell, hvor tilbyderne ikke får dekket kostnadene et offentligrettslig pålegg påfører dem, føre til at enkelte tilbydere kan få finansielle utfordringer og i verste fall måtte innstille driften. I tillegg kan det skapes etableringshindringer, konkurransevridninger samt svekkede muligheter til fremtidige investeringer og innovasjon i markedet. Graden av slike uheldige virkninger i markedet vil avhenge av størrelsen på de kostnadene som påføres tilbyderne som følge av plikten.

Det kan også argumenteres for at kostnadsdekning for tilbyderne er et viktig premiss for at den informasjonen som gis fra tilbyderne har god kvalitet og at dersom man endret modellen slik at tilbyderne ikke lenger fikk dekket merkostnadene av driftskostnadene som følge av plikten, ville det gå på bekostning av kvaliteten på den informasjonen som leveres til politiet.

6.2 Argumenter for å endre modell slik at staten kun dekker selve uthentingskostnaden

Det kan argumenteres for at økningen av kriminaliteten på internett og kriminalitetsbekjempelse som et sentralt samfunnshensyn, tilsier at tilbyderne bør dekke en større andel av kostnadene forbundet med tilretteleggingsplikten, og at dette er en del av tilbyderens samfunnsansvar.

Det vises videre til at etablert praksis i utgangspunktet er at private som hovedregel selv dekker kostnader forbundet med offentligrettslige pålegg, med mindre annet fremgår av lov eller forskrift. I finansnæringen er det for eksempel slik at næringen selv finansierer hvitvaskingsregisteret, som er etablert for å bidra til å bekjempe hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger. Uten at det er direkte sammenlignbart, finnes det også innenfor ekom sektoren eksempler på at tilbyderne må bære kostnader for tiltak som skal ivareta samfunnshensyn som de i utgangspunktet ikke finner kommersiell interesse av å iverksette. Eksempler på dette er plikten til å sikre at sluttbruker har tilgang til nødtelefonen

nødmeldetjeneste gjennom nødkommunikasjon etter ekomloven § 2-10 og kravet⁹ om reservestrømkapasitet i mobilnett.

Det kan videre argumenteres for at dagens modell, hvor tilbyderne i prinsippet skal få dekket alle sine merkostnader av driftskostnader forbundet med tilretteleggingsplikten, ikke gir de rette insentivene for tilbyderne til å oppfylle tilretteleggingsplikten på den mest kostnadseffektive måten. Videre er det en fare for at dagens modell, hvor tilbyderne får dekket en andel driftskostnadene, men ikke investeringskostnadene, kan ha et insitament til å tilrettelegge for informasjonstilgangen på en måte som ikke nødvendigvis er den mest effektive, ved at investeringskostnader (som tilbyderne må dekke) holdes på et lavest mulig nivå, og at dette kompenseres ved økte driftskostnader. Et eksempel på dette kan være at tilbyderne velger å lease utstyret i stedet for å investere i det. I et konkurranseutsatt marked vil tilbyderne søke å minimere enhver kostnad for å opprettholde god lønnsomhet. Tilbyderne vil derfor ha insentiver til å finne kostnadseffektive løsninger når de selv må dekke en kostnad eller en andel av en kostnad.

Videre er det en del transaksjonskostnader forbundet med dagens ordning som trolig kunne vært redusert eller unngått ved en annen modell for kostnadsdekning. Transaksjonskostnader omfatter her kostnader som påføres tilbyderne når de skal identifisere og skille ut de merkostnadene av driftskostnadene som staten skal dekke og de kostnadene som staten påføres for å kontrollere at de fakturaene som tilbyderne sender staten er korrekte og i henhold til regelverket. Transaksjonskostnader omfatter også selve arbeidet med avtaleinngåelse mv. og informasjonssinnhenting knyttet til dette. Slike transaksjonskostnader vil bli lavere dersom det kun er uthentingskostnadene som staten skal dekke enn dersom staten også skal dekke en andel av driftskostnadene.

I dag er det ulike modeller for kostnadsdekning for lagring og utlevering av IP-adresser (ekomloven §§ 3-13 – 3-14) og tilrettelegging for lovbestemt tilgang til informasjon (§ 3-12). Det kan hevdes at det i prinsippet burde gjelde samme regler for kostnadsdekning for oppfyllelse av de to pliktene. Dette vil skape mer klarhet og konsistens i regelverket for disse to beslektede pliktene.

6.3 Departements forslag

Departementet finner etter en samlet vurdering at modell 1 bør innføres som kostnadsfordelingsmodell for tilretteleggingsplikten i ekomloven § 3-12.

Modell 1 innebærer innføring av samme modell som for IP-lagring, jf. ekomloven § 3-13. Derved foreslår departementet å endre ekomloven § 3-12 andre ledd slik:

Tilbyder skal dekke investerings- og driftskostnader som påløper for å oppfylle tilretteleggingsplikten etter første ledd. Staten dekker kostnadene ved utlevering av informasjon etter første ledd.

⁹ Nasjonal kommunikasjonsmyndighets (tidligere Post- og teletilsynet) vedtak 6. juni 2014 om minstekrav til reservestrømkapasitet i landmobile nett.

Når departementet har konkludert med at denne modellen foreslås, begrunnes dette hovedsakelig i at dagens modell er for uklar og uforutsigbar. Det har i teorien mange gode argumenter for seg å fordele driftskostnadene mellom tilbyder- og politisiden, men i praksis har dette ført til uenigheter mellom partene, uklar forståelse av regelverket og det som fremstår som en litt tilfeldig praktisering av fakturering fra tilbydersiden. Videre vektlegger modellen kriminalitetsbekjempelse som et sentralt samfunnshensyn og at tilbyderne for dette tilfellet bør ta noe mer av kostnadene ved tilretteleggingen. Den gir tilbydere større insentiv til å velge de mest kostnadseffektive løsningene, samt reduserer transaksjonskostnader og behovet for kontroll og oppfølging av praktiseringen av ordningen, se nærmere begrunnelse for modellen i pkt. 5.2 og 6.2, ovenfor. Modellen innebærer også en kostnadsbesparelse for staten, se kap. 7 om økonomiske og administrative konsekvenser.

Departementet har, som beskrevet ovenfor, vurdert alternative løsninger og skissert modell 2 som innebærer at det etableres forhåndsbestemte satser for merkostnader av driftskostnader, med tak for hver enkelt tilbyder, se pkt. 5.3. Modellen opprettholder delt ansvar mellom staten og private tilbydere for tilretteleggingen for lovbestemt tilgang til informasjon, og vil innebære en mykere overgang for tilbyderne som har høye merkostnader i dag og en økonomisk fordel for mindre tilbydere som ikke har fakturert for merkostnader tidligere. I prinsippet ivaretar den i noe større grad hensynet til konkurransen i ekomarkedet sammenliknet med modell 1. Modell 2 innebærer også kostnadsbesparelser for staten sammenliknet med dagens modell, men ikke i like stor grad som modell 1, se kap. 7 om økonomiske og administrative konsekvenser. Med modell 2 vil man fjerne uklarheten i dagens regelverk knyttet til merkostnadsbegrepet. Det vil imidlertid kunne oppstå andre uklarheter og potensielle uenigheter mellom partene knyttet til kriterier for benyttelse av påslaget og hvilken type tilbydere som kan benytte det. I likhet med dagens ordning, innebærer modell 2 et visst behov for ressurser til administrasjon og kontroll fra statens side. Modellen vil innebære økte kostnader per henvendelse (uthentingskostnader + påslag) for politidistriktene. Dette kan igjen, i praksis, medføre færre henvendelser til tilbyderne for innhenting av relevant bevis og dermed tregere straffesaksbehandling og dårligere oppklaring av straffesaker. En slik modell vil ikke kreve lovendring, men vil innebære en endring fra gjeldende praksis som bør forskriftsfestes. Eventuell endring til denne modellen kan fastsettes i forskrift med hjemmel i ekomloven § 3-12 tredje ledd.

Dersom det etter denne høringen konkluderes med at dagens modell likevel ikke skal endres, bør det, etter departementets vurdering, i alle tilfeller gis nærmere veiledning, f.eks. gjennom forskrift, om hvordan merkostnader av driftskostnader skal defineres og hvilke kostnadselementer som kan inngå i disse, for å oppnå mer klarhet og forutsigbarhet rundt regelverket.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovendringen som foreslås hørt (modell 1), vil, hvis den blir vedtatt, øke tilbyderens kostnader knyttet til tilretteleggingsplikten og redusere statens kostnader. Basert på skriftlige tilbakemeldinger fra tilbyderne og politiet og oppfølgende dialog med tilbyderne, anslår departementet at de samlede utgiftene for staten ved modell 1, gitt enkelte antakelser om

innkreving i 2026, vil reduseres med i størrelsesorden 12-16 mill. kroner, mens tilbydernes samlede kompensasjon for kostnader ved tilretteleggingsplikten vil reduseres tilsvarende. Ved modell 2 vil statens utgifter reduseres med i størrelsesorden 10 mill. kroner, mens tilbydernes kompensasjon vil reduseres tilsvarende.

Tilbyderne vil ved endret modell altså ikke bli kompensert for deler av driftskostnadene som de etter någjeldende regelverk har rett til å kreve fra staten. Sett opp mot tilbydernes totale omsetning, anses beløpene som tilbyderne ved endret modell må dekke selv som relativt beskjedne (10-16 mill. kroner samlet). Det er grunn til å tro at en del av disse kostnadene som tilbyderne ved innføring av ny modell ikke får dekket, vil bli hentet inn igjen av tilbyderne gjennom økte priser for sluttbrukerne. Sett på bakgrunn av samlet sluttbrukeromsetning i ekommerket, vil en slik prisøkning likevel kunne anses som marginal. Samlet omsetning for elektroniske kommunikasjonstjenester var over 41 milliarder kroner i 2025, slik at en samlet prisøkning på f.eks. 16 mill. kroner ville i gjennomsnitt utgjøre en prisøkning i sluttbrukermarkedet på om lag 0,4 promille.

8 Forslag til endringer i lov

8.1 Ekomloven

Ekomloven § 3-12 annet ledd skal lyde:

Tilbyder skal dekke investerings- og driftskostnader som påløper for å oppfylle tilretteleggingsplikten etter første ledd. Staten dekker kostnadene ved utlevering av informasjon etter første ledd.

9 Merknader til bestemmelsen

9.1 Til ekomloven § 3-12

Annet ledd regulerer ny kostnadsfordelingsmodell for tilretteleggingsplikten etter § 3-12 første ledd og erstatter dagens § 3-12 annet ledd. Tilbyder må selv dekke investerings- og driftskostnader som påløper for å oppfylle tilretteleggingsplikten. Staten dekker kostnadene for utlevering av informasjon etter § 3-12 første ledd. Investeringskostnader er normalt kostnader til anskaffelse og oppgradering av maskinvare og programvare for å kunne oppfylle tilretteleggingsplikten. Driftskostnader omfatter drift, vedlikehold, testing, avskrivning av investeringer, lisens- og supportkostnader, leiekostnader og tilhørende personellkostnader. Kostnader for utlevering av informasjon omfatter kostnader knyttet til selve uthenting av data, og inkluderer blant annet personell- og administrasjonskostnaden for behandling av utleveringsbegjæringer.