

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo

Vår dato  
19.4.2012

Vår referanse  
Tnr-2012-017

Deres dato  
21.3.2012

Deres referanse  
11/1984

Vår saksbehandler  
Per Mognes

## TELENORS INNSPILL TIL RAPPORT OM KOSTNADSFORDELINGSMODELL FOR DATALAGRING

Det vises til Samferdselsdepartementets høringsbrev av 21.3.2012 der departementet inviterer aktører som berøres av innføringen av datalagringsdirektivet i norsk rett til å presentere sitt syn på Kostnadsfordelingsutvalgets rapport "Forslag til kostnadsfordelingsmodell i forbindelse med innføring av datalagringsdirektivet i norsk rett" (heretter kalt "rapporten"). Telenor vil i det følgende gi sine kommentarer til rapporten og de forskjellige kostnadsfordelingsmodeller som drøftes der.

### Generelle kommentarer

Telenor støtter i hovedsak rapportens vurderinger og anbefalinger. Selv om det i mange sammenhenger er normalt at virksomheter må dekke kostnadene med å etterkomme offentligrettslige pålegg, mener Telenor, som påpekt i rapporten, at føringene fra stortingsvedtaket i denne sak med sine mange særnorske datalagringskrav, er så spesielle at staten bør dekke kostnadene. Kravene fordrer svært omfattende sikkerhetstiltak, inkludert autorisering av personell som skal behandle lagrede data, sporbarhet av data som hentes ut, identitets- og adgangskontroll til lagringslokaler, fysisk sikring av lagringslokaler, elektronisk sikring (brannmur) og kryptering av data. Disse sikkerhetskravene følger ikke av direktivet, men er en konsekvens av at Stortinget av personvernmessige hensyn ønsket å styrke sikkerheten ved lagring. I tillegg betyr føringene at ekomtilbyderne må etablere nye og adskilte systemer for innhenting, lagring og utlevering av data samt at tilbyderne ikke på noen måte skal kunne utnytte disse systemene og dataene i egen kommersiell virksomhet.

De norske kravene til datalagring skiller seg også, som påpekt i rapporten, fra andre offentlige pålegg som virksomheter må dekke selv, fordi tilbyderne må utlevere informasjon som ikke direkte er lagret eller inngår i eksisterende systemer for virksomhetens eget formål. I tillegg vil kostnadene som følger av implementeringen av direktivet, være så omfattende at det vil medføre uheldige virkninger i markedet, f eks konkurransevridning nasjonalt og internasjonalt og påvirkning av investeringer og innovasjon i sektoren, dersom tilbyderne skal dekke disse. Telenor mener derfor, på samme måte som anbefalt i rapporten og forutsatt i Stortingets innstilling og vedtak i saken (Innst. 275 L (2010-2011)), at virksomhetene selv ikke skal dekke alle kostnader forbundet med



pålegget. Telenor mener tvert i mot at siden datalagringen overhodet ikke kommer tilbyderne til nytte, bør alle kostnader forbundet med implementeringen av direktivet kunne sies å være merkostnader som bør dekkes av staten på samme måte som f.eks. ved pålegg om særegne krav til sikkerhet og beredskapstiltak i nettene. Telenor støtter derfor fullt opp om rapportens anbefaling om at statens kostnader bør gjenspeile statens krav.

Rapportens anbefaling legger opp til at et viktig hensyn å ivareta ved valg av modell for kostnadsfordeling, er at den skal bidra til kostnadseffektivitet ved at krav som staten stiller påvirker kostnaden som staten skal dekke. Rapporten fremhever at kostnadsfordelingsmodellen må legges til rette for at utforming av krav blir avveid mot kostnadene som kravene medfører. Telenor støtter disse prinsippene. Imidlertid er situasjonen slik at verken Post- og teletilsynet eller Datatilsynet har gjennomført noen reelle kost-/nyttevurderinger av kravene som så langt er fremsatt i deres respektive utkast til datalagringsforskrift og datalagringskonsesjon. Spesielt Datatilsynet har, etter Telenors oppfatning, i utgangspunktet fokusert på å sikre at ethvert krav de stiller til sikkerhet og kryptering skal være "strengt nok" til å kunne tilnærmet "garantere" sikkerheten i lagrings- og utleveringsløsningen. Et annet fokus fra tilsynene er kanskje ikke å forvente all den tid Stortinget har forutsatt strenge personvernmessige- og andre sikkerhetskrav samt at kostnadshensyn ikke er spesifikt vektlagt i tilsynenes mandat fra departementene ifm utforming av kravene.

Resultatet av de særegne norske kravene er imidlertid at tilbyderne i liten grad vil kunne kjøpe "hylleware"-utstyr som benyttes i andre land. Dermed vil den totale kostnaden for implementering av datalagringsdirektivet i Norge bli vesentlig høyere enn i andre land uavhengig av om det er staten eller tilbyderne eller begge som må dekke kostnadene. Telenor mener at dette dokumenterer at det er staten - ved Stortinget, departementene og tilsynene - som samlet sett forårsaker særegne krav som fører til vesentlige kostnadsøkninger for datalagringsløsningene og at det følgelig bør være staten som dekker disse kostnadene. Dersom departementene på sin side er bekymret for at kostnadene staten må dekke for datalagring blir for høye, er det betimelig å minne om at staten har virkemidler til å sikre at det blir gjennomført nødvendige kost-/nyttevurderinger ved utforming av kravene.

Rapportens anbefaling legger også opp til at kostnadsfordelingsmodellen skal bidra til å minimere negative virkninger i ekomarkedet. Telenor støtter vurderingene i rapporten og de tilsvarende vurderinger gjort av EUs ekspertgruppe for datalagring om at enhver kostnadsfordelingsmodell som pålegger tilbydere en andel av totalkostnaden har potensial til å skape negative virkninger i ekomarkedet. Dette bør føre til at det tilstrebes å velge modeller som minimerer kostnadene for ekomtilbydere.

Rapportens anbefaling legger i tillegg opp til at kostnadsfordelingsmodellen må bidra til å gi tilbyderne insentiver til å implementere kostnadseffektive løsninger. Telenor innser at det kan være hensiktsmessig å velge en kostnadsfordelingsmodell som har slike insentiver. Telenor er imidlertid av den oppfatning at dette i så fall må gjøres konkurransenøytralt og på en slik måte at Post- og teletilsynets og Datatilsynets krav i forskrift og konsesjon utformes på en slik måte at tilbyder har et tilstrekkelig handlingsrom til å optimalisere egen datalagringsløsning uten at de overordnede sikkerhetskrav blir redusert. Kravene som stilles bør være generelle og ikke knyttet til en spesifikk løsning, f.eks. bør kravene stilles slik at det vil være mulig for tilbyderne å samarbeide om felles løsninger. For å få tilsynene til å ha mer fokus på slike forhold, mener Telenor det er nødvendig at de berørte departement i større grad gir nødvendige føringer til tilsynene. Det er et tankekors at Samferdselsdepartementet og Justisdepartementet tilsynelatende legger opp til å sende lovforslag



om kostnadsfordelingsmodell på høring etter 1. juli 2012 all den tid Post- og teletilsynet og Datatilsynet har signalisert at de tar sikte på å ha fastlagt forskrift og konsesjon før 1. juli 2012. Følges disse tidsplanene, vil det være for sent å forme kravene som stilles i forskrift og konsesjon slik at de fremmer de insentivordninger som stilles i den kostnadsfordelingsmodellen som blir fastlagt. Dette vil både staten og tilbyderne kunne tape på ved at løsningene som må velges blir unødig kostbare.

### **Kommentarer til kostnadsfordelingsmodellene**

Telenor anser at kostnadsfordelingsmodell A, der tilbyder dekker alle kostnader, ikke er i henhold til Stortingets innstilling og vedtak i saken. Modellen gir ikke noen insentiver for staten til å vurdere økonomiske konsekvenser av sine pålegg.

Kostnadsfordelingsmodellene B, C og D er modeller som innebærer kostnadsdeling mellom staten og tilbyderne etter kategoriene investerings-, drifts- og uthentingskostnader. I modell B dekker staten uthentingskostnadene. I modellene C og D dekker staten i tillegg henholdsvis de faste driftskostnadene eller investeringskostnadene. Telenor støtter rapportens vurderinger i at fordeling etter kostnadskategori gir insentiv til å redusere kostnader en selv har ansvar for, noe som vil kunne føre til høyere kostnader for den annen part. Å motvirke slike effekter vil kunne være vanskelig å gjennomføre i praksis, og det vil dessuten kunne favorisere noen løsninger fremfor andre (f eks vil en leasing-modell bli favorisert dersom investeringskostnader ikke blir dekket til fordel for faste driftskostnader (dvs modell C)). Telenor anser derfor at disse modellene er mindre aktuelle.

Kostnadsfordelingsmodell E, der staten og tilbyder dekker hver sin andel av de totale kostnadene, skiller seg fra modellene B, C og D i den forstand at kostnadsdelingen er uavhengig av kostnadskategori. Rapporten beskriver at fordelingsnøkkelen enten kan være fast, og dermed den samme for alle tilbydere, eller gradert avhengig av en form for tilbyderkategorisering (kategorisering etter tjenestetilbud, størrelse, etc). Telenor støtter rapportens vurderinger om at tilbyderne vil ha betydelige insentiver til å finne kostnadseffektive løsninger, selv om de bare skal dekke en mindre andel av den totale kostnaden. Telenor er også enig i rapportens vurderinger om at staten burde ha sterkere insentiver til å foreta nødvendige kost-/nyttevurderinger knyttet til pålegg, jo større andel som pålegges staten. Dette forsterker vår anførelse over om at kostnadsfordelingsmodellen bør fastlegges før kravene fra de regulerende myndigheter blir fastlagt.

Modell E innebærer, slik rapporten beskriver den, at politiet ikke vil ha direkte kostnader forbundet med uthenting av data. Telenor mener at det er nødvendig at staten, ved politiet, har insentiver til å vurdere omfanget av uthenting av data. Rapporten foreslår at dette kan skje gjennom kostnadsfordeling internt i staten. Telenor mener imidlertid at siden tilbyderne i svært liten grad kan påvirke de volumbaserte uthentingskostnadene, bør staten dekke alle slike kostnader. Dermed vil insentivene for selvregulering av volumet på disse kostnadene fullt og helt ligge på den part som kan påvirke dem. I tillegg påvirkes uthentingskostnadene av politiets krav til responstid ved uthenting. Det er derfor, etter Telenors oppfatning, nærliggende at staten, ved politiet, selv bestemmer den ønskede responstid og eventuelle behov for døgnbemanning hos tilbyder, og at de også må ta konsekvensene av dette ved å dekke de fulle uthentingskostnader. Telenor vil derfor foreslå en slik mindre modifisering av modell E dersom denne modellen skulle bli valgt, dvs at modell E medfører at staten dekker alle kostnader knyttet til uthenting og at staten dekker en vesentlig andel av øvrige kostnader.



Kostnadsfordelingsmodell F, der staten godtgjør alle tilbyders kostnader ved datalagring, er, etter Telenors oppfatning, den modell som vil medføre minimalt med negative økonomiske virkninger i ekomarkedet. Denne modellen understøtter at det er samfunnspolitiske målsetninger om bekjempelse av alvorlig kriminalitet som ligger bak pålegget om å lagre data og at kostnadene med dette derfor naturlig bør tillegges staten. Telenor innser at denne kostnadsfordelingsmodellen i utgangspunktet muligens ikke vil gi tilbyderne tilstrekkelige insentiver til å påvirke implementeringskostnadene slik at de blir mest kosteffektive. Telenor mener imidlertid at modellen, dersom den velges, gir staten større muligheter til å fastsette konkrete krav til implementeringen, f.eks. ved å pålegge mindre tilbydere å samarbeide om en felles datalagringsløsning for derigjennom å holde de totale kostnadene nede.

### **Kommentarer til den praktiske gjennomføring**

Rapporten anbefaler at kostnadsfordelingsmodell E benyttes, og at tilbyder fakturerer de faktiske kostnadene, fratrukket tilbyders andel. Begrunnelsen for dette er at det norske markedet er sammensatt av tilbydere med svært ulike forutsetninger og størrelse og med ulike tekniske løsninger og tjenestespekter. Telenor er enig i at dersom kostnadsfordelingsmodell E velges, bør grunnlaget for kostnadsdekningen baseres på de faktiske kostnadene til tilbyder. Telenor vil foreslå at staten i så fall bør dekke en lik prosentvis andel av hver tilbyders investeringskostnader og faste driftskostnader i tillegg til de fulle uthentingskostnadene og ikke en andel basert på et fast beløp eller en sjablongmessig andel.

Nye og små tilbydere vil kunne ha en viss fordel av denne modellen da de har færre, enklere og nyere systemer å ta hensyn til samt at de som oftest har et mindre tjenestetilbud. Dersom det skulle vurderes å gradere den prosentvise andel av investeringskostnader og faste driftskostnader som staten må dekke i forhold til en tilbyderkategorisering (f.eks. kategorisering etter tjenestetilbud, størrelse, etc), burde det tilsi at prosentandelen skulle være høyest for tilbydere som Telenor som tilbyr alle kategorier av lagringspliktige tjenester og har de mest komplekse interne systemløsninger som skal integreres. Det er viktig at tilbyderne får betingelser som ikke er konkurransevridende.

### **Konklusjon**

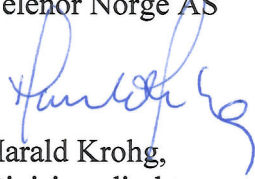
Telenor mener at siden føringene fra stortingsvedtaket i denne sak er så spesielle med sine mange særnorske krav og siden ekomtilbyderne må etablere nye og adskilte systemer for lagringen av data som ikke kan utnyttes i egen kommersiell virksomhet, bør staten dekke alle kostnader ved datalagringen. Dette innebærer at Telenors primære utgangspunkt er at kostnadsfordelingsmodell F bør benyttes. Denne modellen vil dessuten medføre minimale negative økonomiske virkninger på ekomarkedet.

Dersom myndighetene ikke kan forsvare bruk av modell F, mener Telenor subsidiært at en modifisert modell E der staten tar de fulle uthentingskostnader og ikke bare en andel, bør velges. Siden tilbyderne i svært liten grad kan påvirke de volumbaserte uthentingskostnader og uthentingskostnader knyttet til politiets ønske om økt responstid, bør staten, eventuelt ved politiet, dekke alle uthentingskostnader. Dermed vil insentivene for selvregulering av kostnadene knyttet til volum og responstid fullt og helt ligge på den part som kan påvirke dem.

Grunnlaget for kostnadsdekningen bør i så fall baseres på de faktiske kostnadene til tilbyder der staten dekker en lik prosentvis andel av hver tilbyders investeringskostnader og faste driftskostnader i tillegg til de fulle uthentingskostnadene. Statens andel av investeringskostnader og faste

driftskostnader bør i så fall være opp mot 95 % for å minimere de negative økonomiske virkninger på ekomarkedet, samtidig som tilbyderne har tilstrekkelig insentiv til å holde kostnadene nede.

Med hilsen  
Telenor Norge AS



Harald Krohg,  
Divisjonsdirektør