

Samferdselsdepartementet
postmottak@sd.dep.no

Vår dato
07.06.2013

Deres dato

Vår saksbehandler

Vår referanse

Deres referanse
12/2062

tw

Høring – “Fordeling av kostnader ved gjennomføringen av datalagringsdirektivet, uthenting av data i nødssituasjoner og endring i reglene for lagring og utlevering av enkelte taushetsbelagte data, PUK-kode og kundereskontro som ikke er lagringspliktige.”

IKT-Norge takker for muligheten til å komme med innspill på forslag til “Fordeling av kostnader ved gjennomføringen av datalagringsdirektivet, uthenting av data i nødssituasjoner og endring i reglene for lagring og utlevering av enkelte taushetsbelagte data, PUK-kode og kundereskontro som ikke er lagringspliktige.”.

IKT-Norge mener departementene har tatt et godt utgangspunkt ved *“valg av kostnadsfordelingsmodell har det vært viktig for departementene å sikre en kostnadsdeling som ivaretar balansen mellom hensynene til kriminalitetsbekjempelse og personvern, samt sikre like konkurransevilkår og levedyktigheten for ekombransjen.”*¹ Videre er det viktig at departementene har søkt å finne en modell som ivaretar *“disse utfordringene på en god måte, spesielt for de små og mellomstore tilbyderne”*²

Det er et viktig grep i denne saken at vi nå har fått på plass et tall grunnlag som viser at *“de totale etableringskostnadene overstige en milliard kroner (1 170 mill.kr.)”*³ dersom alle aktørene skulle etablere sin egen lagringsløsning. Denne kunnskapen gjør det mulig å også ta med et kostnadsbildet i vurderingene, det har vært problematisk at dette ikke har vært mulig tidligere i prosessen.

¹ UTKAST TIL ENDRINGER I EKOMLOVEN -HØRINGSNOTAT - side 17

² UTKAST TIL ENDRINGER I EKOMLOVEN -HØRINGSNOTAT - side 17

³ UTKAST TIL ENDRINGER I EKOMLOVEN -HØRINGSNOTAT - side 10

Generelt om kostnadsdekning

Ved tidligere høringsrunder har IKT-Norge vært klar på at kostnadene for innføring av datalagringsdirektivet i Norge bør dekkes av staten som innfører dette til eget formål. Dersom det skal vurderes å pålegge aktørene å dekke deler av kostandene bør det eventuelt være et absolutt minimum for å stimulere til ytterligere kostnadseffektivitet. IKT-Norge finner det meget beklagelig at regjeringen etter gjentatte innspill ikke har fulgt opp denne klare anbefalingen fra aktørene, IKT-Norge, kostandsutvalget for datalagring og nå senest rapporten fra Nexia.

IKT-Norge viser til eget høringssvar på kostnadsutvalgetsrapport, hvor vi blant annet skrev:

IKT-Norge ønsker å fremheve følgende konklusjoner i kostnadsuvalgets rapport:

- *“Iagring av data etter ekomloven § 2-7a, vil alle kostnader kunne sies å være merkostnader som bør dekkes av staten”.*
- *“Kostnaden som pålegges tilbyderne må begrenses slik at det ikke skapes uheldige virkninger i markedet.”*
- *“Gitt den antatt høye kostnaden forbundet med innføringen av direktivet, vil kostnadsandelen som staten skal dekke være betydelig.”*

Vi mener disse punktene leder til en åpenbar konklusjon om at det er myndighetene som både er ansvarlig for kostnadene og også er den som må dekke kostandene.

og

“IKT-Norge mener derfor modell F, hvor myndighetene bærer alle kostnader, er den opplagte modellen for dekning av kostnadene etter innføringen av datalagringsdirektivet. F er den modellen som gir myndighetene de tydeligste insentivene til å holde kostnadene nede, og vil ha minste negativ effekt på konkurransen og utviklingen i markedet. Det bør være mulig å sikre kostnadseffektive løsninger under modell F ved revisjon av løsningene eller bruk av avtaler mellom myndighetene og lagringspliktige etter samme modell som benyttes i UK.”

IKT-Norge er altså av den klare oppfatning av at staten må ta kostnadene ved innføringen, drift og eventuell videre utvikling av datalagringsdirektivet i Norge, og oppfatter at dette også var det klare rådet fra kostnadsfordelingsutvalget. Samtidig er det et poeng å vise til at departementene har *“lagt vesentlig vekt på at ordningen som foreslås ikke skal skape unødige etableringshindringer eller konkurransevridding i ekomsektoren og da særlig med tanke på de mindre tilbyderne”*⁴. Sammen med at *“etter ekomloven § 2-7a, vil alle kostnader kunne sies å være merkostnader som bør dekkes av staten”*⁵ til staten burde være ansvarlig for å dekke alle kostnadene den påfører aktørene.

⁴ UTKAST TIL ENDRINGER I EKOMLOVEN -HØRINGSNOTAT - side 13

⁵ Kostnadsfordelingsutvalgets rapport

Dersom staten likevel pålegger bransjen kostnader i tråd med forslaget som nå er på høring mener IKT-Norge det er positivt at regjeringen ønsker å ta ansvar for deler av kostnadene den påfører aktørene. Videre er det positivt at den har tatt på alvor at det er staten som har de største forutsetningene for å redusere kostnadene, eksemplifisert ved at forslaget åpner for at aktørene kan samarbeide om felles løsning.

Det er et viktig premiss for vurderingene som gjøre nå at rapporten fra Nexia er estimerer, og at de reelle kostnadene først vil være kjent og kan legges til grunn når datalagringsdirektivet er innført. IKT-Norge mener det er avgjørende at Nexia rapporten brukes som grunnlag for diskusjon og at det er de faktiske kostnadene som kompenseres.

Om “2.4. Kostnadsfordeling i andre land”

IKT-Norge viser her til høringssvaret på “Høring - kostnadsdelingsmodeller for datalagringsdirektivet”, hvor vi blant annet skrev:

“Kostnadsbildet og vurderingen av hvem som skal dekke kostnadene i Norge avviker betydelig fra andre land i Europa som følge av de omfattende kravene utover selve direktivet Stortinget har vedtatt i Norge. En direkte sammenligning med land som ikke dekker kostnadene vil derfor ikke være hensiktsmessig.”⁶

Om “2.5.1 Sentrale hensyn”

I svar på “Høring - kostnadsdelingsmodeller for datalagringsdirektivet” skrev IKT-Norge at det er “myndighetenes egne valg og beslutninger som er avgjørende for kostnadsnivået, et nivå som i liten eller ingen grad påvirkes av å legge deler av kostnaden på de lagringspliktige.”⁷

IKT-Norge støtter at “departementene ønsket å legge til rette for til at det etableres ordninger hvor ekomtilbyderne gis insentiv til å innrette seg etter de nye kravene som følger av datalagringsdirektivet på en kostnadseffektiv måte.”, men ønsker samtidig å påpeke at aktørene nok alltid vil søke å optimalisere ressursbruken.

Om “2.5.2. Rammer for vurderingen av kostnadsmodell”

Departementene skriver at de “etter en nøye vurdering kommet til at man i dette tilfellet bør kunne foreslå å gjøre et unntak fra utgangspunktet om at private parter fullt ut skal betale ved offentligrettslige pålegg”. Det er et betydelig poeng for IKT-Norge at vi oppfatter det å være det eneste reelle alternativet, og sammenfallende med når kostnadsutvalget skrev at med “lagring av data etter ekomloven § 2-7a, vil alle kostnader kunne sies å være merkostnader som bør dekkes av staten”.

⁶ IKT-Norge høringssvar på “Høring - kostnadsdelingsmodeller for datalagringsdirektivet”

⁷ IKT-Norge høringssvar på “Høring - kostnadsdelingsmodeller for datalagringsdirektivet”

Om “2.5.3. Nærmere om kostnadsmodell”

IKT-Norge mener det er avgjørende for både kostnadseffektivitet, konkurransen i markedet og evne til å levere data til politiet at data kan leveres ut fra fellesløsningen fremfor at den enkelte aktør må hente ut for så å overlevere dataene. Dette gjelder spesielt i de tilfeller det skal leveres ut data om kundene til små aktører som ikke kan eller vil ha dedikerte ansatte for slike oppgaver.

Som departementene skriver er det gjort forsøk på å etablere bransjestandard(er) for format, utlevering osv. Dette har vært utfordrende fordi det hsr vært, og fremdeles er, så pass mye uavklart som påvirker hvordan en bransjestandard bør utformes. Bransjen er opptatt av og ser det som del av sitt samfunnsansvar å finne gode løsninger i samspill med de relevante myndighetene. Det er naturlig at blir et nytt fokus på denne nå når prosessen er på stadiet den er nå.

Når departementene skriver at de vil *“presisere at beløpet som skal bevilges over budsjettet til kostnadsdekning er basert på at det etableres to sentrale databaser for lagring av DLD-data. Beløpet som bevilges vil bli fordelt mellom tilbyderne.”* mener IKT-Norge det er nødvendig å påpeke 2 meget sentrale punkter.

1. Nexia rapporten som ligger til grunn for denne høringsrunden er estimer, og det fremstår som opplagt at det vil kunne være alt fra små til betydelig avvik fra estimatene i praksis.
2. Kompensasjonen må være med utgangspunkt i faktiske kostnader, ikke kun estimer.

I høringsnotet fremstår det som departementene planlegger for at det estimerte beløpet er det som skal budsjetteres for og dermed være tilstrekkelig til å kompensere for utgiftene staten påfører bransjen.

Departementene foreslår:

“en ordning der tilbyderne stimuleres til å velge en felles lagringsløsning, både for å sikre kostnadseffektivitet og at data som politiet etterspør kan utleveres med kort responstid i et lesbart format.”⁸

I konsesjonen publisert på Datatilsynets nettsted skriver tilsynet:

“Før opplysninger utleveres, skal de dekrypteres med virksomhetens egne nøkler, for så å krypteres med den relevante myndighets offentlige nøkler.”⁹

Dette kan forstås som enten at aktørene selv må foreta uthenting og overlevering av dataene, eller at fellesløsningen må operere med interne siloer for hver aktør. Dersom aktørene selv må behandle forespørslene og overlevere data vil det stå i veien for en betydelig del av kostnadseffektivisering departementene ønsker å oppnå ved felles løsninger.

⁸ UTKAST TIL ENDRINGER I EKOMLOVEN -HØRINGSNOTAT - side 16

⁹ http://www.datatilsynet.no/Global/05_regelverk/Konsesjoner/DLD_konsesjonen.pdf

Det er helt avgjørende for kostnadseffektiviteten departementene ønsker skal oppnås er det avgjørende at fellesløsningen effektivt og ensartet kan ta imot forespørsler, hente ut data og overlevere data politiet og finanstillstyret.

Departementene skriver også:

“Staten kan, slik rammene nå er utformet, ikke legge føringer for hvordan den enkelte aktør velger å etterkomme kravene som DLD oppstiller. Departementene vil imidlertid presisere at beløpet som skal bevilges over budsjettet til kostnadsdekning er basert på at det etableres to sentrale databaser for lagring av DLD-data”¹⁰

Datatilsynet skriver i sin omtale av konsesjonen at:

“Det er rom for at flere lagringspliktige verksemder kan gå saman om å finne løysingar for lagring og handtering av personopplysningar.”¹¹

Dette kan lett forstås som motsetninger, og IKT-Norge oppfatter det som høyst nødvendig med entydig avklaring. Betyr departementenes forslag at:

1. Det er hevet over en hver tvil at det vil være mulig å opprette minimum to lagringsløsninger i Norge?
2. Eller risikerer aktørene både at fellesløsninger slik departementene legger opp til blir blokkert av Datatilsynets konsesjon, og dermed høyere kostnader, og at staten beregner kompensasjon basert på et lavere kostandsestimat for 2 lagringsløsninger?

Videre må også krav om innsyn, som ikke er omtalt i høringsnotatet, kunne håndteres sentralt og det fremstår som opplagt at kostnadene for dette må inngå i driftskostnadene staten skal kompensere. Forøvrig viser vi til IKT-Norges svar på “Høring – utkast til forskrift om lagringsplikt for bestemte data og om tilrettelegging av disse data (datalagringsforskriften)” når det gjelder ytterligere utfordringer vedrørende innsynsretten.

Om “2.5.4. Stykkprisfinansiering”

IKT-Norge støtter departementenes forslag om stykkprisfinansiering og at disse skal følge tjenestetypene som omfattes av lagringen.

Det er meget viktig at arbeidsgruppen i regi av Post- og teletilsynet favner bredt. Det vil ivareta interessene til bredden av norske aktører, og støtte opp om departementenes fokus om at det er *“spesielt viktig å unngå konkurransevridding mellom små og store tilbydere”¹²*.

¹⁰ UTKAST TIL ENDRINGER I EKOMLOVEN -HØRINGSNOTAT - side 16

¹¹ <http://www.datatilsynet.no/Regelverk/Konsesjoner-vedtak/Konsesjoner/DLD-konsesjon/>

¹² UTKAST TIL ENDRINGER I EKOMLOVEN -HØRINGSNOTAT - side 17

Videre er departementene tydelig på at det

“forventes at de tilbydere som er omfattet av lagringsplikten vil trenge noe tid til å få gjort de nødvendige tilpasninger og innført de nødvendige systemer etter at kravene er på plass. Departementene foreslår derfor å legge opp til at ikrafttredelsen for selve lagringsplikten som følger av ekomloven § 2-7 a, blir 1. januar 2015. Tilbyderne vil således få tiden frem til 1. januar 2015 til å tilpasse seg de nye kravene.”

IKT-Norge deler synet om at aktørene vil trenge tid, og mener departementene har tatt kloke og nødvendige beslutninger når det tidligere er gjort flere utsettelse. Departementene *“legger opp til at alle nødvendige endringer i lov og forskrift for å få gjennomført datalagringsdirektivet i norsk rett blir vedtatt innen 1. januar 2014.”*¹³ Det gir god grunn til å stille spørsmål ved om det er tilstrekkelig med tid til å ha oppstart 1. januar 2015. I “Høring – utkast til forskrift om lagringsplikt for bestemte data og om tilrettelegging av disse data (datalagringsforskriften)” skrev IKT-Norge at *“iverksettelse av lagringsplikten må utsettes 30 - 36 måneder”*.

Det fremstår som en betydelig utfordring at vi i dag ikke kjenner det endelige reguleringen, dermed er det også uklart hvor lang tid som er nødvendig for å implementere datalagringsdirektivet, men 1 år fremstår som utilstrekkelig tid. IKT-Norge mener at det først er når reguleringen blir kjent i 2014 at man vil kunne gjøre en god vurdering av hvor mye tid aktørene vil trenge. Imidlertid er det nok grunn allerede nå til å ta utgangspunkt i at 1 år vil være for begrenset tid til å implementere datalagringsdirektivet med tilstrekkelig fokus på sikkerhet, personvern, drift, etc.

Om nasjonal styringsgruppe

IKT-Norge mener det er av stor betydning å etablere en nasjonal styringsgruppe med bred representasjon fra bransjen. Det vil fortløpende være spørsmål, ønsker om utvikling også videre, og en slik styringsgruppe vil dermed bidra til et praktisk og godt samarbeid mellom relevante myndigheter og bransjen. Erfaringene fra prosessen med datalagringsdirektivet frem til i dag med mange forskjellige grupper som jobbet mer eller mindre i siloer viser med all tydelighet at det er nødvendig med skikkelig koordinering og samarbeid.

Dersom stykkprisfinansiering skal fungere godt er det avgjørende med eksempelvis årlige vurderinger av stykkprisen mot de faktiske kostnadene. Det kan være flere faktorer som spiller inn, et eksempel er antall forespørsler fra politiet. Denne nødvendig vurderingen er et av områdene en nasjonal styringsgruppe ikke bare er et hensiktsmessig tiltak, men også vil kunne bidra betydelig til at vurderinger og justering håndteres i et løpende og solid samarbeid mellom relevante myndigheter og bransjen.

IKT-Norge har forståelse for at departementene ønsker en ordning for å følge opp om aktørene etterlever kravene, men finner det uheldig dersom *“Politidirektoratet vil få ansvaret for å*

¹³ UTKAST TIL ENDRINGER I EKOMLOVEN -HØRINGSNOTAT - side 3

*administrere ordningen.*¹⁴ Politidirektoratet må i praksis anses som en part i en eventuell uenighet mellom politiet og en aktør om aktøren leverer i tråd med kravene. Derfor er det også uheldig at departementene foreslår at Politidirektoratet *“vil kunne holde tilbake finansiering av kostnader dersom tilbyderer ikke oppfyller de krav som stilles i lov og forskrift som følger av DLD”*¹⁵. En slik vurdering og eventuelle tiltak bør enten håndteres av en uavhengig part, eller være tilknyttet en nasjonal styringsgruppe på linje med hvordan eksempelvis Brukerklagenemnda fungerer i dag.

Om “2.7. Administrative og økonomiske konsekvenser”

Som tidligere kommentert er det vanskelig, og/eller ikke grunnlag for, å kommentere estimatene som benyttes i høringsnotatet på nåværende tidspunkt. Det er de faktiske kostnadene som blir synliggjort når driften er i gang må ligge til grunn, i utgangspunktet kan for eksempel 18 millioner til årlig drift hos 169 aktører fremstå som et lavt estimat.

Departementene avslutter kapittelet med:

*“Enhver kostnadsdelingsmodell vil medføre administrasjonskostnader. Den anbefalte modellen hvor tilbyder får tilskudd av myndigheten for etablering og drift av datalagringsbasen(e), forutsetter at myndigheten fører tilsyn og kontroll med tilbydernes faktiske og fakturerte kostnader knyttet til oppfyllelse av plikten. Post- og teletilsynet vil måtte dekke sine kostnader til dette tilsynet gjennom gebyrer, jf. forskrift om gebyr til Post- og teletilsynet. Det foreslås videre at det stilles krav om at regnskap for kostnadsdekningen godkjennes av ekstern revisor. Dette vil forenkle tilsynsoppgavene på området.”*¹⁶

Det som i praksis er beskrevet er:

1. aktørene må ta kostnaden for at Post- og teletilsynet skal føre kontroll på vegne av staten gjennom økning av gebyrene som aktørene allerede betaler årlig for å finansiere driften av tilsynet.
2. aktørene tar kostnadene for ekstern revisjon for å lette Post- og teletilsynets arbeid.

IKT-Norge støtter at det føres eget regnskap, at det gjøres ekstern revisjon og at Post- og teletilsynet fører tilsyn med dette. Vi mener imidlertid at kostandene for Post- og teletilsynets økte aktivitet og ekstern revisjon må sees på som del av driftskostnadene og dermed dekkes av staten på linje med øvrige driftskostnader.

¹⁴ UTKAST TIL ENDRINGER I EKOMLOVEN -HØRINGSNOTAT - side 18

¹⁵ UTKAST TIL ENDRINGER I EKOMLOVEN -HØRINGSNOTAT - side 18

¹⁶ UTKAST TIL ENDRINGER I EKOMLOVEN -HØRINGSNOTAT - side 19

Oppsummert mener IKT-Norge blant annet:

- Det er avgjørende at Nexia rapporten brukes som grunnlag for diskusjon og at det er de faktiske kostnadene som kompenseres.
- Det er avgjørende for både kostnadseffektivitet, konkurransen i markedet og evne til å levere data til politiet at data kan leveres ut fra fellesløsningen fremfor at den enkelte aktør må hente ut for så å overlevere dataene.
- Krav om innsyn, som ikke er omtalt i høringsnotatet, må kunne håndteres sentralt, og det fremstår som opplagt at kostnadene for dette må inngå i driftskostnadene staten skal kompensere.
- Departementenes mål om å ha reguleringen klar til 1. Januar 2014 gir god grunn til å stille spørsmål ved om det er tilstrekkelig med tid til å ha oppstart 1. januar 2015.
- En nasjonal styringsgruppe med bred representasjon fra bransjen er nødvendig for å etablere skikkelig koordinering og samarbeid mellom relevante myndigheter og bransjeaktørene.
- Kostandene for Post- og teletilsynets økte aktivitet og ekstern revisjon må sees på som del av driftskostnadene og dermed dekkes av staten på linje med øvrige driftskostnader.

IKT-Norge og bransjen har deltatt aktivt i debatten og prosessen med å implementere datalagringsdirektivet I Norge, og fortsetter å stå til disposisjon i det resterende arbeidet.

Torgeir Waterhouse
Direktør internett og nye medier