



Samferdselsdepartementet  
v/ Luft-, post- og teleseksjonen  
Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo

Oslo, 7. juni 2013

Sendt per e-post til: [postmottak@sd.dep.no](mailto:postmottak@sd.dep.no)

## **Tele2s kommentarer til høring om kostnadsfordelingsmodell for datalagringsdirektivet og ny bestemmelse som regulerer politiets adgang til uthenting av data i nødsituasjoner**

Tele2 Norge AS (**Tele2 Norge**) viser til brev fra Samferdselsdepartementet (SD) 26. april 2013. Her oversendte departementet forslag til regler om kostnadsfordeling, nødrettssituasjoner og taushetsbelagte data. Departementet har utdypet høringsnotatet i møte med bransjen 22. mai 2013.

Som kjent kjøpte Tele2 Sverige AB Network Norway AS med datterselskap i 2011. Det innebærer at Tele2s norske virksomhet nå omfatter Network Norway AS, Mobile Norway AS og Tele2 Norge AS. Dette høringsinnspillet er å anse som et innspill på vegne av hele Tele2s norske virksomhet, heretter omtalt som **Tele2**.

Tele2 oversendte 19. april 2013 sine innspill til kostnadsdelingsmodell for datalagring. Selskapet anbefalte her at det offentlige dekker alle kostnader ved tiltaket, subsidiært en så stor andel av kostnadene som mulig innenfor modell F. Selskapet noterer seg at SD foreslår at tilbyderne skal dekke deler av kostnadene. Bortsett fra dette er departementets for en stor del i overensstemmelse med våre innspill tidligere i prosessen. Tele2 vil på bakgrunn av dette vise til selskapets uttalelser tidligere i prosessen.

Utformingen av kostnadsmodellen vil kunne få betydelige økonomiske konsekvenser både for Tele2 og våre abonnenter. På flere sentrale punkter ønsker selskapet derfor å kommentere på Høringsnotatet.

## 1 Tele2s kommentarer til finansieringsmodell

### 1.1 Tele2 mener det offentlige bør dekke alle kostnader

I høringsnotatet foreslår SD at det offentlige og de lagringspliktige tilbyderne deler på kostnadene ved å innføre lagringsplikt (side 1):

"Det foreslås en modell hvor etablerings - og driftskostnader knyttet til klargjøring for lagring av lagringspliktige data dekkes av den enkelte lagringspliktige tilbyder, og at staten dekker kostnadene knyttet til selve lagringen, tilgjengeliggjøring og mottak av data."

Som det fremgår på side 19 innebærer dette at bransjen må dekke anslagsvis en tredjedel av de totale kostnadene på ca. NOK 353 millioner:

"Tilretteleggingskostnadene (fase 1 i figuren ovenfor) vil utgjøre ca. 33 prosent av totalkostnadene. Lagringskostnadene vil utgjøre ca. 60 prosent og utleveringskostnadene ca. 7 prosent. Med totalkostnadene forstås i denne sammenheng investeringskostnadene for å etablere basene samt kostnadene for tilhørende tilpasninger og systemer hos tilbyderne og politi. De totale kostnadene er i denne sammenheng estimert til omlag 353 mill. kr."

**Tele2** er positiv til at departementet mener det offentlige må dekke kostnader knyttet til reguleringen. Dette vil til en viss del redusere de negative markedsmessige virkningene av tiltaket. På grunn av de særnorske kravene til lagring og uthenting av DLD-data, er lagringsplikten langt dyrere enn i de fleste andre land som er underlagt samme regelsett.

I likhet med Nexia og resten av bransjen vil selskapet samtidig fremheve at en delvis finansiering av DLD ikke er tilstrekkelig. For å unngå konkurransevridning og andre negative ringvirkninger av det vedtatte lagringsregimet må det offentlige dekke kostnadene knyttet til klargjøring av data i tillegg til det som henger sammen med selve lagringen, tilgjengeliggjøringen og mottaket av data. Dette er beskrevet nærmere på side 10 i Høringsnotatet og i den underliggende Nexia-rapporten:

"Nexia strekker seg enda lenger i å hevde at hensynet til at markedet ikke rammes av konkurransevridning eller andre negative ringvirkninger, burde veie så tungt at staten bør dekke alle kostnader knyttet til DLD. Det vises til at nivået på totalkostnadene ikke er forventet å bli betydelig påvirket selv om kostnadsansvaret delvis påhviler tilbyderne, fordi kravene staten stiller uansett vil være hoveddriveren for de totale kostnadene knyttet til DLD.

[...]

Tele2 vil i denne forbindelse trekke frem at eventuelle nye system ikke kan benyttes til andre formål enn å oppfylle det pålagte kravet til lagring. Investeringen har dermed ingen positiv økonomiske verdi for den kommersielle virksomheten.

For det tilfelle at departementet fastholder kravet om at tilbyder dekker deler av kostnadene, deler Tele2 Nexias konklusjon om at det i så fall bør være snakk om en marginal andel. Myndighetene estimerer allerede nå at de totale kostnadene er på minst NOK 353 millioner.<sup>1</sup> Trolig vil dette beløpet stige etter hvert som prosjekter skrider fremover. Avhengig av kompleksiteten i egne system og de kravene myndighetene stiller til klargjøring av data det kunne være snakk om betydelig kostnader dersom tilbyderne må betale 33 % av denne summen:

"Nexia viser til at kostnadsfordelingsutvalget også er tydelig i sin rapport om at modell F er den eneste som forhindrer negative ringvirkninger i markedet, men viser til at de negative effektene vil være begrenset også med modell E, under forutsetning av at tilbyderne andel begrenses tilstrekkelig. Det vises for øvrig til utvalgets rapport som henviser til SDs brev til transport- og kommunikasjonskomiteen, samt EUs ekspertgruppe for datalagringsdirektivet som ifølge utvalget anbefaler at staten dekker alle kostnader forbundet med DLD, for å forhindre uheldige markedsmessige konsekvenser."

En slik tilleggskostnad vil kunne få betydelige negative virkninger for aktører i en bransje der marginene allerede er under press. Dette gjelder særlig for Tele2 som allerede er i en utsatt posisjon grunnet hardt press fra Telenor og TeliaSonera.

## **1.2 Tele2 støtter SDs forutsetning om felles lagringsløsninger**

På side 16 i høringsnotatet viser SD til at departementet ønsker å benytte finansieringsmodellen til å stimulere til felles lagringsløsninger:

"Med bakgrunn i funn identifisert i ovennevnte utredninger er det også ønskelig å legge til rette for en ordning med noen få lagringsløsninger, som tilbyderne i ekombransjen selv står ansvarlig for.

[..]

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. Beløpet som bevilges vil bli fordelt mellom tilbyderne."

**Tele2** mener i likhet med departementet at bransjen vil oppnå store besparelser ved å samarbeide om blant annet innkjøp og drift av et felles system. Dette vil foruten bedre beredskap og økt kvalitet på personell gjøre det mulig for mindre aktører å tilfredsstille de lovpålagte kravene.

---

<sup>1</sup> Estimaten tar blant annet ikke høyde for kostnader forbundet med innsyn etter personopplysningsloven § 18.

En fellesløsning vil dessuten utløse stordrifts- og samdriftsfordeler. NRDBs nummerporteringsdatabase, Nets (tidligere BBS) sin felles betalingsløsning for banker samt felles system for elektronisk billettering i kollektivsektoren er gode eksempler på dette. For øvrig vil politiet spare ressurser ved å kunne forholde seg til et mindre antall kontaktpunkter heller enn samtlige aktører.

Tele2 Norge og Network Norway har i tidligere høringsrunder anmodet myndighetene om å ikke pålegge vilkår som hindrer det offentlige eller aktørene å gå sammen om felles lagringsløsning. Selskapet stiller seg også positivt til at SD bruker kostnadsmodellen til å aktivt stimulerer til samarbeid mellom tilbyderne.

### 1.3 Behov for presiseringer i lovforslaget

#### 1.3.1 Det offentlige dekker kostnadene ved å gi privatpersoner innsyn, jf. personopplysningsloven § 18

Det fremgår ikke klart av Høringsnotatet at det offentlige skal dekke kostnadene forbundet med innsyn i DLD-data etter personopplysningsloven § 18. Nexia hadde ikke mandat til å vurdere denne problemstillingen i sin rapport (side 6 i Nexia-rapporten):

"Vi understreker at kostnader forbundet med utlevering av DLD-data til tilbydernes egne kunder ikke er inkludert i disse estimatene. Etter avtale med oppdragsgiver har vi ikke tatt inn kostnadskalkyler for dette i vår analyse, men det er liten tvil om at utvikling av et system for sluttbrukers innsynsrett til DLD-data vil koste flere titalls millioner kroner. Det vil også trolig kreve betydelige endringer i tilbydernes kunde- og driftssystemer. Verken Finland eller Sverige har krav om innsynsrett for sluttbruker."

Samtidig fremstår det som om lovteksten etter sin ordlyd utelukker kostnader forbundet med innsyn ettersom teksten kun refererer til politiet:

"Kostnader forbundet med lagring og *politiets uthenting av data* dekkes av staten. Tilbyder dekker kostnader knyttet til forberedelse for lagring av slike data i egne systemer."

I følge figuren på side 15 i Høringsnotatet og Nexias underlagsrapport er likevel meningen at det offentlige skal dekke alle uthentingskostnader, herunder det som følger av innsyn med hjemmel i personopplysningsloven § 18. SD bekreftet også denne forståelsen i høringsmøtet.

For å unngå tolkningstvill ber **Tele2** om at departementet i det endelige lovforslaget presiserer at det offentlige dekker kostnadene forbundet med innsyn etter personopplysningsloven § 18 som en del av uthentingskostnadene. Lovteksten bør samtidig revideres for å reflektere dette, for eksempel ved å slette begrepet "politiet" fra forslaget til ny § 2-7a i ekomloven.

Tele2 har ved flere anledninger, senest i brev til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 17. september 2012 (vedlagt), gitt uttrykk for at innsyn etter personopplysningsloven byr på særlige utfordringer. Samtidig er det uklart hvilke fordeler innsyn i DLD-data vil gi den registrerte all den tid personen kan kreve å få utlevert mange av

de samme opplysningene ved å be om innsyn i tilbyderens ordinære kundesystem mv. På bakgrunn av dette ber Tele2 om at departementet vurderer å:

- a) unnta DLD-data fra den særnorske innsynsretten gjennom en forskrift med hjemmel i personopplysningsloven § 23 fjerde ledd eller
- b) fremme et lovforslag der Stortinget inviteres til å fastsette et unntak fra innsynsretten i ekomloven.

Dersom SD beslutter å opprettholde dagens innsynsrett uendret, anmoder Tele2 om at departementene i fellesskap veileder bransjen med tanke på hvordan dette best kan gjennomføres. Dette er nødvendig for å sikre de registrertes interesser samtidig som man unngår å påføre tilbydere og det offentlige unødvendige kostnader. Vi vil i denne forbindelse særlig peke på de utfordringene vi tok opp i vårt brev 17. september 2012. Her fremgår det blant annet at innsynsretten skaper store personvernmessige og praktiske utfordringer ettersom det er uklart hvem som er "den registrerte og dermed har krav på innsyn:

"Frem til i dag har aktørene oppbevart de opplysningene som er påkrevet for å produsere tjenesten samt å administrere og fakturere kunden midlertidig. Når lovendringen trer i kraft vil tilbyderne måtte systematisere og lagre en stor mengde sensitive opplysninger i seks måneder. De negative konsekvensene av å gi ut DLD-data til feil person vil være omfattende. Regelverket tar samtidig ikke høyde for denne utviklingen. Dagens konsesjon for teletilbydere tillater for eksempel ikke at operatørene lagrer fødselsnummer etter at kundeforholdet er opprettet. Ettersom dette er den eneste entydige form for identifikasjon av en enkeltperson oppstår det dermed en risiko for at data registreres på eller utleveres til feil individ.

Tele2 Norge og Network Norway ber på bakgrunn av dette for det første FAD om å åpne for at operatørene tillates å lagre og behandle fødselsnummer for sine sluttbrukere. I motsetning til det som har vært situasjonen tidligere har operatørene nå et saklig behov for sikker identifisering av at den som ber om innsyn i realiteten også er den registrerte. Både operatører og politiet har dessuten behov for å vite at trafikkdata mv. registreres på riktig person når dataene lagres. Tele2 Norge og Network Norway er ikke kjent med at det finnes alternative identifikatorer eller andre metoder som vil gi et like sikkert resultat.<sup>2</sup>

For det annet vil det i mange tilfeller vil være vanskelig å si hvem som regnes som "den registrerte" i personopplysningslovens forstand. Samtidig vil Tele2 Norge og Network Norway peke på at tilsynet fortsatt ikke ønsker å gi veiledning på om hvem som regnes som "den registrerte" hos den enkelte tilbyder. Bruk av Venner&Familie -abonnement, trådløs bedrift og liknende løsninger innebærer at den som er registrert som abonnent/kunde (en bedrift eller enkeltperson i en familie) vil kunne kreve å få tilgang til all data registrert på abonnementet. Dersom tilbyderne oppbevarer

---

<sup>2</sup> Sammenstilling av alle andre identifikatorer slik som navn, adresse, fødselsdato mv. vil i beste redusere risikoen for feilidentifisering til ca. 10 %.

informasjon om bruker i tillegg til abonnent, vil slikt innsyn også omfatte brukerens data. I praksis vil for eksempel arbeidsgiver (abonnent) kunne kreve å se hvem de enkelte ansatte (brukerne) har ringt til og når."

### 1.3.2 Det offentlig dekker kostnadene ved etterfølgende endringer i system for uthenting av informasjon

I følge forslaget skal tilbyderne dekke kostnadene forbundet med å tilpasse egne system til å hente ut data (side 14):

"Departementene foreslår således at Staten skal dekke de anslåtte kostnadene knyttet til lagring og uthenting av data som omfattes av datalagringsdirektivet, mens tilbyderne henvises til å dekke kostnadene med å tilpasse egne systemer for å forberede lagring av lagringspliktige data etter § 2-7 a."

**SDs** Høringsnotat sier lite om hvilke konkrete kostnader som ligger i denne kategorien. På bakgrunn av Nexia-rapporten og tilbakemeldingene i høringsmøtet legger Tele2 til grunn at dette omfatter alle de kostnadene som er en nødvendige for å etablere et system som er i stand til å oversende lagringspliktig data til lagringsstedet.

Tilbyderne i bransjen har behov for forutsigbare rammebetingelser. **Tele2** ber på bakgrunn av dette departementet om å gi ytterligere veiledning i det endelige lovforslaget på hvilke konkrete kostnadskomponenter som ligger i hver enkelt kategori. Dette er påkrevet av hensyn til Tele2s virksomhet både på kort og mellomlang sikt.

Slik Tele2 ser det er kostnadene knyttet til å "tilpasse egne systemer" en engangsinvestering. Aktørene plikter å dekke de utgiftene som er nødvendige for å etterkomme lagringsplikten slik den fremstår i dag. Det er også dette som ligger til grunn for Nexias kostnadsberegninger.

Tele2 ser likevel ikke bort fra politiets og evt. andre brukeres krav til systemet vil kunne endre seg over tid. Dette vil igjen kunne få uoversiktlige kostnadmessige konsekvenser for tilbyderne. På bakgrunn av dette ber selskapet departementet om å presisere at det offentlige, ikke tilbyderne, dekker kostnader knyttet til eventuell videreutvikling av systemet på grunn av endrede behov i fremtiden. Dette for å sikre markedet tilstrekkelig forutsigbarhet og unngå negative markedsmessige virkninger som ikke tilbyderne kan ta høyde for i dag.

### 1.3.3 Det offentlige dekker kostnader fra det tidspunktet de påløper, ikke lovens ikrafttredelse

Det fremgår ikke av Høringsnotatet fra hvilket tidspunkt det offentlig vil dekke tilbyderne kostnader. På side 19 viser **SD** til at selve lagringsplikten trer i kraft 1. januar 2015. De fleste kostnadene knyttet til å etablere en lagringsløsning vil påløpe før dette tidspunktet. For å unngå tolkningstvill **Tele2** ber om at **SD** presiserer at det offentlige dekker disse kostnadene fra det tidspunktet de påløper selv om dette skulle være forut for ikrafttredelse.

## 1.4 Merknader til valg av finansieringsmodell – stykkprisfinansiering

På side 17 i notatet foreslår **SD** at kostnadene forbundet med lagring skal dekkes basert på en stykkprismodell:

"Departementene foreslår en modell hvor tilbyder får kostnadsdekning for lagring og tilgjengeliggjøring av lagringspliktige data basert på antall abonnenter tilbyder har.

[...]

En finansieringsordning hvor det spesifiseres en stykkpris for lagring og uthenting av data knyttet opp mot antall abonnenter hos tilbyder, antas også å kunne gi tilbyderne større insentiver til å gå sammen med andre tilbydere for å etablere felles og kostnadseffektive lagringsløsninger. En slik ordning antas også å kunne bidra til å utjevne belastningen mellom store og små tilbydere med hensyn til kapitalkostnader mv."

SD beskriver løsningen i større detalj på samme side:

"Modellen innebærer at ekomtilbyderne får dekket sine kostnader gjennom en tilskuddsordning basert på antall abonnenter for hver tjeneste som er underlagt pliktig datalagring. Satsene vil bli av sjablongmessig karakter som igjen vil måtte bli differensiert etter faktiske kostnader knyttet til lagring for den enkelte ekomtjeneste. Dette innebærer at det må beregnes en flat sats per abonnent for hver enkelt lagringspliktig tjeneste. Disse satsene må beregnes nærmere på et noe senere tidspunkt. Det vil bli satt ned en arbeidsgruppe under ledelse av Post- og teletilsynet for å beregne disse satsene."

Når det gjelder sikkerhet for kostnadsdekning, skriver departementet på side 18:

"For å sikre at ekomtilbyderne får dekket kostnader for lagring og tilgjengeliggjøring vil det bli foretatt kostnadsberegning er av ekombransjens totale kostnader forbundet med DLD. Departementene vurderer på nåværende tidspunkt at dette vil være tilstrekkelig for å sikre ekomtilbyderne kostnadsdekning for lagring og tilgjengeliggjøring av data."

For det tilfelle at det offentlige ikke finansierer hele løsningen, mener Tele2 i utgangspunktet at det mest hensiktsmessige vil være å dekke tilbydernes kostnader etter regning. Dette skyldes at de er vanskelig å sikre reell kostnadsdekning gjennom stykkprisfinansiering eller kostnadsdekning basert på antall innsynsbegjæringer.

**Tele2** utelukker ikke at stykkprisfinansiering kan fungere. Dette forutsetter for det første at myndighetene gjennomfører robuste og etterprøvbare beregninger av de satsene. Sjablonmessige beregninger påfører tilbyderne en betydelig risiko ettersom selv mindre feil i de underliggende beregningene kan føre til at aktørene ikke får dekket sine faktiske kostnader. I den grad stykkprisfinansieringen skal baserer seg på antall "abbonenter", "brukere" eller liknende størrelser, ber Tele2 for det annet om at myndighetene gir detaljert veiledning med tanke på hvordan de definerer det aktuelle begrepet. I motsatt fall vil det være enkelt å utnytte ordningen til å få dekket større kostnader enn det modellen legger opp til. Når det gjelder mobiltilbydere oppstår det for eksempel spørsmål om tvilling- og trilling-SIM samt abonnement uten registrert bruk innenfor en nærmere bestemt periode skal telle med.

Enhver beregningsmodell bør utvikles i dialog mellom myndighetene og de lagringspliktige tilbyderne.

Uansett hvordan myndighetene velger å finansiere ordningen må modellen ta høyde for alle relevante kostnader, herunder finansielle kostnader knyttet til at støtten utbetales etterskuddsvis. Tele2 er i denne forbindelse positiv til at SD gjør nye beregninger av de reelle kostnadene. Dette vil sikre et mest mulig korrekt resultatet før departementet fastsetter mer detaljerte regler for beregning av stykkpris.

I høringsnotatet legger SD opp til at Politidirektoratet (POD) skal administrere ordningen. Direktoratet vil blant annet få myndighet til å holde tilbake midler dersom det mener tilbyderne ikke oppfyller krav i lov eller forskrift knyttet til DLD. Tele2 er skeptisk til en slik funksjonsfordeling. Prosessen med innføring av datalagringsdirektivet har vist at politimyndighetenes interesser på sentrale punkter ikke har vært i samsvar med det som bransjen og andre myndigheter har ønsket.

Det vil med all sannsynlighet oppstå diskusjoner mellom tilbyderne og politimyndighetene underveis om hvordan lagringsplikten skal gjennomføres og finansieres som må avklares av en tredjepart. Tele2 oppfatter ikke POD som en nøytral instans i denne forbindelse. Selskapet er tvert i mot bekymret for at direktoratet vil kunne benytte sin administrative kompetanse til å fremme en særinteresse. På bakgrunn av dette ber Tele2 om at en uavhengig og nøytral tredjepart får i oppgave å administrere ordningen.

## **2 Merknader til § 2-9a om politiets rett til uthenting av trafikkdata i nødsituasjoner**

Tele2 har ingen kommentarer til SDs forslag til ny bestemmelse vedrørende politiets rett til uthenting av trafikkdata i nødsituasjoner.

## **3 Merknader til bestemmelse om uthenting av PUK-koder og kundereskontro**

Tele2 har ingen kommentarer til SDs forslag til ny bestemmelse vedrørende uthenting av PUK-koder og kundereskontro.

## **4 Avslutning**

Eventuelle spørsmål kan rettes til undertegnede.

Med vennlig hilsen  
Tele2 Norge AS



Frode Lillebakken  
Juridisk direktør



Vedlegg

Kopi: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, postboks 8040 Dep, 0030 Oslo  
Justis- og beredskapsdepartementet, postboks 8005, 0030 Oslo