

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo

postmottak@sd.dep.no

Vår dato  
7.6.2013

Vår referanse  
Tnr-2013-034

Deres dato  
26.4.2013

Deres referanse  
12/2062

Vår saksbehandler  
Per Mognes

## TELENORS HØRINGSUTTALELSE VEDR. REGLER OM FORDELING AV KOSTNADER FOR DATALAGRING

Det vises til Samferdselsdepartementets høringsbrev av 26.4.2013 der departementet inviterer høringsinstansene til å gi innspill og merknader til høringsnotat om utkast til endringer i ekomloven vedrørende «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 kunderskontroll som ikke er lagringspliktige». Telenor vil i det følgende gi sine kommentarer til høringsnotatet.

### 1. Oppsummering av hovedpunkter

#### Ad. kostnadsfordelingsmodell for datalagring

Telenor mener primært 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 slik som bl.a. Nexia anbefaler i sin rapport til departementene. Denne modellen vil medføre minimale negative økonomiske virkninger på ekommarkedet både når det gjelder investeringsvilje, innovasjon og fare for indirekte skjevregulering av markedet.

Dersom myndighetene imidlertid fastholder at det må etableres direkte økonomiske incentiver for ekomtilbyderne til å holde de interne kostnadene ved datalagringsløsningene nede, er det Telenors subsidiære synspunkt at den i høringsnotatet foreslåtte kostnadsfordelingsmodell kan benyttes som et utgangspunkt, men at tilbyderne dekker en langt mindre del av de totale hhv. etablerings- kostnadene og drift- og vedlikeholdskostnadene enn de estimerte hhv. 33 % / 25 % – f.eks. 5 %. Dette vil kunne la seg realisere ved at den foreslåtte kostnadsfordelingsmodell modifiseres til at tilbyder skal dekke en fast andel av sine dokumenterte etablerings- og driftskostnader knyttet til klargjøring/tilrettelegging av lagringspliktige data – f.eks. 15 %, og at staten dekker det resterende. Kostnadene knyttet til selve lagringen og uthenting av data må dekkes av staten.

I det tilfellet at myndighetene fastholder den i høringsnotatet foreslåtte kostnadsfordelingsmodellen, støtter Telenor prinsippene om at modellen baseres på stykkprisfinansiering slik at den stimulerer

mindre tilbydere til å velge felles datalagringsløsning, og at dette i ytterste konsekvens kan føre til en «to-systemløsning». Telenor forutsetter her at stykkprisene blir justert årlig slik at de tar hensyn til utviklingen av de faktiske totalkostnader ved etablering og drift av en «to-systemløsning» for alle lagringspliktige tilbydere. Det er svært viktig at det beregnes en separat stykkpris for hver enkelt lagringspliktig tjeneste og at denne knyttes til de faktiske kostnader en «to-systemløsning» vil ha for denne tjenesten. Telenor vil også påpeke at stykkprisen for en lagringspliktig tjeneste i tillegg må differensieres ut fra hva slags data tilbyderen er pålagt å lagre og utlevere om sine kunder for denne tjenesten.

Videre mener Telenor at både direkte og medfølgende kostnader med kryptering må dekkes i sin helhet av staten fordi kravene til kryptering er knyttet til sikring av lagrede data i datalagringsdatabasen samt sikring av data ved utlevering til politiet.

Kostnader med å gi brukere innsyn i lagrede data er ikke beskrevet i høringsnotatet eller tatt med i estimatene over de totalkostnader som er knyttet til en «to-systemløsning». Telenor mener at disse kostnadene også må dekkes av staten i sin helhet siden dette er en del av uthenting/tilgjengeliggjøringsfunksjonen og kostnadene faller da følgelig inn under de kostnader som departementene har foreslått at staten skal dekke.

Telenor mener at det er nødvendig at lagringspliktige tilbydere gis tilstrekkelig implementeringstid til å etablere fullverdige og pålitelige datalagringsløsninger i tråd med de mange særnorske krav til bl.a. sikring, kryptering og brukerinnsyn. Telenor vurderer derfor at en implementeringstid på ett år ikke er forsvarlig. Telenor ber derfor om at ikrafttredelsestidspunktet for lagringsplikten økes med minimum ett år ift. det som er foreslått i departementets høringsnotat, slik at den trer i kraft to år etter at alle nødvendige myndighetspålagte krav til datalagringsløsningen er fastlagt, dvs. når endringer i lov og forskrift samt nødvendige avklaringer av hvilke data som skal lagres og hvilke grensesnitt for utlevering som skal benyttes (mot bl.a. politiet, Finanstilsynet og ved brukerinnsyn), er fastlagt. Dette medfører at ikrafttredelsestidspunktet tidligst bør være 1.1.2016 dersom alle myndighetspålagte krav er på plass innen 1.1.2014.

Dersom alle myndighetspålagte krav skal være på plass innen 1.1.2014, må arbeidet med å fastlegge hvilke data som skal lagres og hvilke utleveringsgrensesnitt som skal benyttes, gjennomføres i løpet av høsten 2013. Dette forutsetter et betydelig forberedende arbeid av de lagringspliktige ekomtilbyderne samt et utstrakt samarbeid mellom tilbyderne, tilsynsmyndighetene (Post- og teletilsynet og Datatilsynet) og mottakerne av data (bl.a. politiet, PST og Finanstilsynet) for å fastlegge kravene til løsningen. Telenor vil derfor oppfordre myndighetene til å ta initiativ til et samarbeid med bransjen for å fastlegge kravene til den totale datalagringsløsningen.

For å få til et effektivt samarbeid mellom myndigheter og lagringspliktige ekomtilbydere, ser Telenor at det er behov for at det etableres en nasjonal styringsgruppe for implementering av datalagringsløsninger i Norge. Telenor vil foreslå at styringsgruppen ledes av PT.

#### **Ad. regulering av politiets uthenting av data i nødssituasjoner**

Telenor vil påpeke at det er noe overraskende at forslaget til ny § 2-9a i ekomloven representerer en klar utvidelse av mulighetene for utlevering av data i nødrettssituasjoner sammenlignet med det som følger av gjeldende bestemmelse om nødrett i straffelovens § 47, uten at dette overhodet er kommentert i høringsnotatet.



## 2. Kommentarer til forslag til kostnadsfordelingsmodell for datalagring

Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i høringsnotatet en kostnadsfordelingsmodell hvor etablerings- og driftskostnader knyttet til forberedelse for lagring av lagringspliktige data (dvs. klargjøring/tilrettelegging) dekkes av den enkelte lagringspliktige tilbyder, og at staten dekker kostnadene knyttet til selve lagringen og uthenting av data. I høringsnotatet påpekes det at i utgangspunktet skal private pålegges fullt ut å dekke kostnader med å etterkomme offentligrettslige pålegg. Departementene vurderer imidlertid at føringene fra stortingsvedtaket innebærer svært spesielle særnorske datalagringskrav sammenliknet med andre land, slik at det i dette tilfellet bør kunne foreslås å gjøre et unntak fra dette utgangspunktet. Bakgrunnen for at departementene mener at tilbyderne likevel bør dekke deler av kostnadene som følger av datalagringsdirektivet, er at de ønsker å etablere ordninger hvor ekomtilbyderne gis insentiv til å innrette seg etter de nye kravene på en kostnadseffektiv måte.

I høringsnotatet er etableringskostnadene som det foreslås at ekomtilbyderne skal dekke, anslått til 33 % av de totale etableringskostnadene og driftskostnadene er anslått til 25 % av de totale driftskostnadene. Telenor vil påpeke at dette er en langt høyere andel enn det Kostnadsfordelingsutvalget mente var nødvendig for å utgjøre et tilstrekkelig insentiv for de lagringspliktige tilbyderne til å oppføre kostnadseffektivt.

Telenor mener at ekomtilbyderne generelt har insentiver til å holde de interne kostnadene ved datalagringsløsningene nede selv uten at de pålegges å dekke en stor andel av totalkostnadene. Siden føringene fra stortingsvedtaket i denne sak er så spesielle og siden kravene skiller seg fra andre offentlige pålegg som virksomheter må dekke selv fordi det må utleveres informasjon som ikke direkte er lagret i eksisterende systemer for virksomhetens eget formål, samt at tilbyderne overhode ikke kan dra nytte av de løsningene som skal etableres, mener Telenor derfor primært at staten bør dekke alle kostnader ved datalagringen slik som bl.a. Nexia anbefaler i sin rapport. Denne kostnadsfordelingsmodellen vil dessuten medføre minimale negative økonomiske virkninger på ekommarkedet både når det gjelder investeringsvilje, innovasjon og fare for indirekte skjevregulering av markedet.

Dersom myndighetene imidlertid fastholder at det må etableres direkte økonomiske insentiver for ekomtilbyderne til å holde de interne kostnadene ved datalagringsløsningene nede, er det Telenors subsidiære synspunkt at den i høringsnotatet foreslåtte kostnadsfordelingsmodell kan benyttes som et utgangspunkt, men at tilbyderne dekker en langt mindre del av de totale hhv. etableringskostnadene og drift- og vedlikeholdskostnadene enn de estimerte hhv. 33 % / 25 % – f.eks. 5 %. Dette vil kunne la seg realisere ved at den foreslåtte kostnadsfordelingsmodell modifiseres til at tilbyder skal dekke en fast andel av sine dokumenterte etablerings- og driftskostnader knyttet til klargjøring/tilrettelegging av lagringspliktige data – f.eks. 15 %, og at staten dekker det resterende. Kostnadene knyttet til selve lagringen og uthenting av data må dekkes av staten.

Telenor vil i det følgende knytte en del kommentarer til en eventuell bruk av den i høringsnotatet foreslåtte kostnadsfordelingsmodell.

Telenor støtter at myndighetene legger opp til en kostnadsfordelingsmodell som stimulerer mindre tilbydere til å velge felles datalagringsløsning og at dette i ytterste konsekvens kan føre til en «to-systemløsning» der Telenor realiserer en egen datalagringsløsning som eventuelt også kan omfatte en helt eller delvis lagring av data for Telenors grossistkunder. I tillegg støtter Telenor i denne



sammenheng hovedprinsippet om stykkprisfinansiering (sjablong), dvs. at tilbyder får en fast kostnadsdekning pr. abonnent. Telenor forutsetter her at stykkprisene blir justert årlig slik at de tar hensyn til utviklingen av de faktiske totalkostnader ved etablering og drift av en «to-systemløsning» for alle lagringspliktige tilbydere. Dermed vil også kostnader knyttet til eventuelle store endringer i antall henvendelser fra politiet bli fanget opp i modellen slik at dekningsordningen ikke trenger å være direkte knyttet til antall henvendelser.

Som påpekt i høringsnotatet, vil kostnadene for lagring og uthenting av data (på samme måte som kostnadene for klargjøring/tilrettelegging) variere fra ekomtjeneste til ekomtjeneste. Det er derfor svært viktig at det beregnes en separat stykkpris for hver enkelt lagringspliktig tjeneste og at denne knyttes til de faktiske kostnader en «to-systemløsning» vil ha for denne tjenesten. Telenor vil også påpeke at stykkprisen for en lagringspliktig tjeneste i tillegg må differensieres ut fra hva slags data tilbyderen er pålagt å lagre og utlevere om sine kunder for denne tjenesten. Siden mobilnettilbydere, i følge den publiserte datalagringsforskriften, vil bli pålagt å lagre og utlevere trafikk- og lokasjonsdata om andre tilbyders kunder samt at det kan se ut som om forskriften også pålegger mobilnettilbydere å sikre også disse kundene innsyn i lagrede data om dem selv<sup>1</sup>, bør disse tilbydere kompenseres for disse ekstrakostnadene. Ekstrakostnadene for mobilnettilbydere vil kunne bli svært store for disse kundene dersom tilbyderne for hver innsynsforespørsel må verifisere kunden ved å innhente abonnementsdata fra kundens egen tilbyder før lagrede data kan utleveres.

Telenor mener at både direkte og medfølgende kostnader med kryptering må dekkes i sin helhet av staten fordi kravene til kryptering er knyttet til sikring av lagrede data i datalagringsdatabasen samt sikring av data ved utlevering til politiet.

Kostnader med å gi brukere innsyn i lagrede data er ikke beskrevet i høringsnotatet eller tatt med i estimatene over de totalkostnader som er knyttet til en «to-systemløsning». Telenor mener at disse kostnadene også må dekkes av staten i sin helhet siden dette er en del av uthenting/tilgjengeliggjøringsfunksjonen og kostnadene faller da følgelig inn under de kostnader som departementene foreslår at staten skal dekke. Dette ble også bekreftet som Samferdselsdepartementets syn på det avholdte høringsmøtet 22. mai.

Telenor støtter at lagringspliktig tilbyder pålegges å føre et eget regnskap over de kostnader som skal dekkes av staten samt at dette regnskapet skal bekreftes av ekstern revisor. Telenor mener at slike revisjonskostnader samt kostnadene som PT får med sin økede kontroll- og tilsynsaktivitet på området, må sees på som del av driftskostnadene for datalagringen og således skal dekkes av staten.

Telenor aksepterer prinsippet om at Politidirektoratet administrerer kostnadsfordelingsordningen, men vi er betenkt over at dette tilsynelatende skal kunne innebære en myndighet til f.eks. å holde tilbake finansiering av en tilbyders kostnader. Det er, etter Telenors oppfatning, viktig at det stadfestes at det er PT som er kontrollmyndighet på området og at det er de som skal kontrollere at regelverket overholdes.

Telenor har ikke på det nåværende tidspunkt grunnlag for å kommentere de kostnadsestimater som Nexia har gjort for datalagring i detalj. Det generelle inntrykket er imidlertid at de antatte kostnadene synes å være lave, selv ved en kostoptimal «to-systemløsning». Videre vil det påpekes at Nexia ikke har tatt med kostnader knyttet til å gi brukere innsyn i lagrede data samt at det er stor

---

<sup>1</sup> Ref. Telenors brev til PT av 31.5.2013 vedr. «Datalagringsforskriften – Et spørsmål i tilknytning til innsynsretten»



usikkerhet knyttet til kostnader for eventuell ytterligere detaljering av krav til hvilke data som skal lagres og utleveringsformatet.

Telenor støtter at det etableres en felles bransjestandard for utleveringsformat på data.

Som Telenor i detalj har redegjort for i sitt tidligere høringssvar til Post- og teletilsynets høringsnotat og forslag til datalagringsforskrift<sup>2</sup>, er det nødvendig at lagringspliktige tilbydere gis tilstrekkelig implementeringstid til å etablere fullverdige og pålitelige datalagringsløsninger i tråd med de mange særnorske krav til bl.a. sikring, kryptering og brukerinnsyn. Stortinget la i sin behandling betydelig vekt på at sikkerheten må ivaretas ved de løsningene som skal etableres for datalagring, og det vil derfor være uheldig dersom myndighetene strammer inn på kravene til implementeringstid slik at en risikerer at løsningene både blir dårligere uttestet og vil kunne inneholde sikkerhetshull samt bli mye dyrere enn de behøver. Telenor vurderer derfor at en implementeringstid på ett år ikke er forsvarlig.

Telenor ber derfor om at ikrafttredelsestidspunktet for lagringsplikten økes med minimum ett år ift. det som er foreslått i departementets høringsnotat, slik at den trer i kraft to år etter at alle nødvendige myndighetspålagte krav til datalagringsløsningen er fastlagt, dvs. etter at endringer i lov og forskrift samt nødvendige avklaringer av hvilke data som skal lagres og hvilke grensesnitt for utlevering som skal benyttes (mot bl.a. politiet, Finanstilsynet og ved brukerinnsyn), er fastlagt. Dette medfører at ikrafttredelsestidspunktet tidligst bør være 1.1.2016 gitt at alle myndighetspålagte krav er på plass innen 1.1.2014.

Telenor vil her påpeke at dersom andre myndighetspålagte krav enn nødvendige endringer i lov og forskrift skal være på plass innen 1.1.2014 - dvs. hvilke data som skal lagres og hvilke utleveringsgrensesnitt som skal benyttes - må arbeidet med å fastlegge dette gjennomføres i løpet av høsten 2013. Dette forutsetter et betydelig forberedende arbeid av de lagringspliktige ekomtilbyderne samt et utstrakt samarbeid mellom tilbyderne, tilsynsmyndighetene (Post- og teletilsynet og Datatilsynet) og mottakerne av data (bl.a. politiet, PST og Finanstilsynet) for å fastlegge kravene til løsningen. Dette innebærer dessuten at tilbyderne må gis mulighet til å inkludere de kostnadene som påløper før nødvendige endringer i lov og forskrift er trådt i kraft, i det kostnadsregnskapet som skal legges til grunn for stykkprisfinansieringsordningen. Telenor vil derfor oppfordre myndighetene til å avklare disse forhold og ta initiativ til et samarbeid med bransjen for å fastlegge kravene til den totale datalagringsløsningen.

For å få til et effektivt samarbeid mellom myndigheter og lagringspliktige ekomtilbydere, ser Telenor at det er behov for at det etableres en nasjonal styringsgruppe for implementering av datalagringsløsninger i Norge. Denne styringsgruppen bør bl.a. fastlegge operative krav til datalagringsløsningen etter å ha avveid ønskene fra «brukerne» (dvs. politiet, PST og Finanstilsynet) og ekomtilbyderne opp mot regelverket, implementeringstiden og kostnadene som kravene medfører. Styringsgruppen vil også kunne være et eskaleringspunkt ved uenigheter. Telenor foreslår at Styringsgruppen ledes av PT siden det er de som i hovedsak skal føre tilsyn med datalagringsløsningen.

---

<sup>2</sup> Brev av 10.4.2012: Kommentarer til utkast til forskrift om lagringsplikt for bestemte data og om tilrettelegging av disse data (datalagringsforskriften)



### 3. Kommentarer til forslag til lovbestemmelser

#### Til § 2-7 a annet ledd:

§ 2-7 a annet ledd første punktum foreslås å lyde: «*Kostnader forbundet med lagring og politiets uthenting av data dekkes av staten*». Telenor foreslår at «*politiets uthenting*» endres til «*uthenting*» for å klargjøre at kostnadene ved å sikre brukerinnsyn i DLD-data er omfattet.

#### Til ny § 2-9 a:

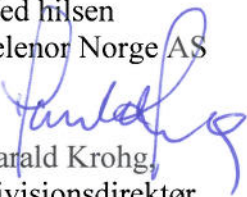
Telenor konstaterer at i den avtale som lå til grunn for komiteflertallets innstilling ved Stortingets behandling av lovendringene knyttet til datalagringsdirektivet (Innst. 275 L (2010-2011)), var det enighet om å se nærmere på utformingen av en lovbestemmelse om utlevering av lagringspliktige data i nødsituasjoner, se avtalens pkt. 15. Det ble påpekt at det er «*viktig i lovarbeidet å sikre at utlevering bare skjer i de situasjoner hvor man mener de hensynene som tilsier det er tilstrekkelig tungtveiende. Det er uheldig både om man stenger noen muligheter ute eller favner for mange situasjoner*».

På denne bakgrunn er det noe overraskende at forslaget til ny § 2-9 a i ekomloven representerer en klar utvidelse av mulighetene for utlevering av data i nødrettssituasjoner sammenlignet med det som følger av gjeldende bestemmelse om nødrett i straffelovens § 47, uten at dette overhodet er kommentert i høringsnotatet.

Straffelovens § 47 krever at nødrettshandlingen skal være absolutt nødvendig for å hindre personskade («*fra en på anden Maade uafvendelig Fare*»). Straffeloven 2005 § 17 krever at det skal være «*fare for skade som ikke kan avverges på annen rimelig måte*». I lovforslaget er det kun et krav om at «*liv eller helse er i fare*», uavhengig av om denne fare kunne avverges på annen måte. Slik Telenor ser det, vil dette hjemle krav om utlevering i atskillig større utstrekning enn dagens nødrettsbestemmelse tillater. I tillegg har man heller ikke tatt med i lovbestemmelsen et krav om forholdsmessighet mellom personvern hensynet og hensynet til skaderisiko, slik det gjøres i både strl. § 47 («*naar Omstendighederne berettigede ham til at anse denne som særdeles betydelig i Forhold til den Skade, som ved hans Handling kunne forvoldes*») og i strl. 2005 § 17 («*denne skaderisiko er langt større enn skaderisiko ved handlingen*»).

Telenor er oppmerksom på at det – riktignok meget kort på s. 25 – i høringsnotatet er vist til at politiet i henhold til politiloven er forpliktet til å vurdere «*forholdsmessigheten av uthenting som virkemiddel*», men når dette ikke er tatt med i den aktuelle lovbestemmelse, taler all erfaring for at den ofte vil bli glemt. Og når kravet kun er fare for «*helse*», vil terskelen i praksis bli lav. Det er viktig i denne sammenheng å være klar over at § 2-9 a - i likhet med dagens nødrettsbestemmelser - vil gjelde generelt og ikke bare i rednings- og ettersøknings situasjoner, som departementenes høringsnotat konsentrerer seg om. Følgelig vil det være en overhengende fare for at den nye bestemmelsen «*favner for mange situasjoner*», slik stortingsflertallet advarte mot.

Med hilsen  
Telenor Norge AS

  
Harald Krohg,  
Divisjonsdirektør