

Forsvarsdepartementet
Postboks 8126
0030 Oslo
Norge

Kontaktperson
Even Flåte
+4792060100
even.flate@telia.no

Deres referanse
2015/3139-254/FD V 3/ENWA

Identifikasjon
Document id

Relasjon
Object id.

Høringssvar – forslag til forskrifter til ny sikkerhetslov – Telia Norge AS

Telia Norge AS (Telia) viser til Forsvarsdepartementets (FD eller Departementet) høringsbrev av 2. juli 2018 vedrørende forslag til forskrifter til ny sikkerhetslov. Telia takker for muligheten til å kommentere innholdet.

Dette høringssvaret gjøres på vegne av hele Telias norske virksomhet, som omfatter merkevarene Telia, Phonero, OneCall og MyCall.

Telia eier og drifter et landsdekkende mobilnett i Norge. Med en markedsandel på ca. 40% er vi Norges nest største tilbyder av mobiltjenester. Som en del av Telia Company er vi også Nordens største mobiloperatør.

FD har fremmet forslag til forskrifter til ny sikkerhetslov. Selv om forslaget for en stor del viderefører det eksisterende rammeverket, innebærer det også viktige endringer. Blant annet vil utvidelsen av virkeområdet føre til at en større del av Telias virksomhet underlegges reguleringen.

Telia ønsker at FD reviderer forskriftene innen minst ett år, maksimalt tre år etter ikrafttredelse. Dette for å se om forskriftene har fungert etter sin hensikt og har vært praktisk mulig å etterleve på en god og kostnadseffektiv måte.

Vi ber også om at departementet avklarer og, om nødvendig avstemmer, forholdet mellom ny sikkerhetslov med forskrifter og de kravene til nasjonal autonomi som følger av sektorlovgivningen.

For øvrig ønsker Telia at FD presiserer den endelige forskriften ved å gjøre følgende endringer for å sikre de regulerte virksomhetenes forutsigbarhet:

- Klargjøre de sentrale definisjonene
- Operasjonalisere de funksjonelle sikkerhetskravene
- Etablere en felles forståelse hvilke krav de nye reglene stiller til de virksomhetene som underlegges regelverket.

Vi vil i dette høringssvaret kommentere de mest sentrale forslagene i nye forskrifter.

Behov for overgangsregler for oppfyllelse av nye krav til nye virksomhet, objekter og infrastruktur

Departementet legger opp til at alle tre forskrifter trer i kraft 1. januar 2019. Utkastet til forskrift om virksomhetens arbeid med forebyggende sikkerhet legger i § 80 opp til at visse typer graderinger, godkjenninger mv. etter dagens regelverk videreføres. Utover det inneholder ikke de foreslåtte forskriftene overgangsregler. Det innebærer i teorien at lovens krav må oppfylles fra den datoen departementet fatter vedtak om at loven gjelder helt eller delvis (jf. sikkerhetsloven § 1-3), eventuelt det tidspunktet virksomheten varsles om utpekingen av skjermingsverdige objekter og infrastruktur (jf. sikkerhetsloven § 7-1).

Telia har frem til nå ikke vært underlagt sikkerhetslovens krav til fysiske objekter. Selv om den nye sikkerhetsloven på papiret kun virker fremover i tid, er det ikke gitt at vi vil være i stand til å oppfylle alle krav fra dag én. Dette gjelder spesielt med tanke på etterlevelse av krav til fysisk sikring av kritiske objekter i mobilnettet og innføring av nye sikkerhetstiltak for informasjonssystem. Ved klassifisering og beskyttelsesgrad av skjermingsverdige objekter og infrastruktur, er statlige aktører et statlig ansvar. Et uvarslet og uforberedt angrep fra en statlig aktør mot Telias infrastruktur bør man i alle sammenhenger anta at vil lykkes. Forskriftene må basere seg på dette. Slike endringer tar nødvendigvis tid og de er kostnadskrevenende. Endringer i infrastruktur må planlegges, bestilles og utvikles. Ofte er det først mulig å gjennomføre grunnleggende, tekniske tilpasninger når det skiftes ut.

Telias kjernelokasjoner er for eksempel etablert i tråd med gjeldende forskriftskrav på det tidspunktet de ble etablert. Det er ikke nødvendigvis mulig å bygge om disse lokasjonene til å tilfredsstille kravene i den nye sikkerhetsloven. Den eneste løsningen for å etterleve reguleringen blir da å etablere nye lokasjoner, noe som utløser kostnader i hundremillionersklassen – uten at samfunnet oppnår nevneverdige forbedringer i sikkerhetsnivået. I tillegg må yttergrensene på nettverk/infrastruktur som skal beskyttes defineres i forskriftene.

Den tekniske utviklingen innebærer at Telia uansett oppdaterer både system og fysisk infrastruktur regelmessig. For "nye aktører" bør forskriftene innføres på en måte som gjør det mulig for oss å implementere kravene i takt med de ordinære endringene i nett og tjenester. I motsatt fall vil kravene få tilbakevirkende kraft. Telia oppfatter det som ikke hensiktsmessig med detaljerte krav til sikring av infrastruktur, godt definerte funksjonelle krav støttes.

I punkt 4.7 i høringsnotatet anerkjenner departementet at "virksomhetene vil da ha behov for tid til å tilpasse seg kravene i lov og forskrifter" (side 26). I denne forbindelse uttaler fremgår:

"Hvor mye tid virksomheten trenger for å tilpasse seg vil imidlertid være individuelt. Det er derfor naturlig at det som del av vedtaket om at sikkerhetsloven skal gjelde for virksomheten også fastsettes hvor mye tid virksomheten får til å tilpasse seg kravene til sikring av den informasjon, informasjonssystem, infrastruktur eller objekt virksomheten råder over. Departementet vurderer hvorvidt det er nødvendig med en bestemmelse som fastsetter kriterier som skal vektlegges når fristen for oppfyllelse skal settes.

[...]

Departementet ser likevel at det kan være hensiktsmessig med en egen bestemmelse som regulerer hvilke momenter som skal vurderes når det settes en konkret frist for at hvert enkelt informasjonssystem, infrastruktur eller objekt oppnår et forsvarlig sikringsnivå."

På bakgrunn av det som fremgår over anbefaler Telia for det første Departementet om å ta inn en bestemmelse som eksplisitt regulerer overgangsperioden fra virksomhet, objekter eller infrastruktur utpekes til kravene trer i kraft, denne perioden bør være på minimum to år. FDs uttalte forutsetninger i høringsnotatet om at vedtak må gis tilstrekkelig tid til å tilpasse seg den nye reguleringen binder ikke forvaltningen. Dette åpner for at sektormyndighetene setter frister som er så korte at de ikke er mulig å innrette seg. De regulerte aktørene gis heller ikke den forutsigbarheten de trenger for å kunne innrette seg på en tilstrekkelig ressursbesparende og effektiv måte, herunder ved å ta høyde for den ordinære utskiftingen av systemer, nett og tjenester



Telia mener for at det andre at en slik bestemmelse både må angi de kriteriene forvaltningen skal legge vekt på ved fastsettelse av fristene og stille visse minimumskrav til fristens lengde i form av uker, måneder eller år. Dette er en grunnleggende og nødvendig rettssikkerhetsgaranti.

Redundans er ikke nevnt eksplisitt som eget vurderingstema i loven. Telia ber om at redundans tas inn som eget vurderingstema i forskrift og at det samtidig legges stor vekt på vurderingen til sektormyndigheten, i vår tilfelle Nkom.

Involvering av virksomhetene

Utpeking av nye skjermingsverdige objekt og ny infrastruktur får store operasjonelle konsekvenser for de virksomhetene det gjelder. Både sikkerhetsloven og utkastet til forskrift forutsetter at sektordepartementet involverer de regulerte virksomhetene aktivt i vurderingen av hva som bør omfattes av f.eks. Telias infrastruktur. Verken lov- eller forskriftstekst inneholder noen formell plikt til å ta med virksomheten på råd. De underliggende forutsetningene kommer heller ikke til uttrykk på andre måter.

Selv om forvaltningsloven stiller visse minimumskrav til kontradiksjon ved enkeltvedtak, mener Telia forskriften bør pålegge involverte departement en utvidet plikt til å aktivt involvere berørte aktører i vurderingene så tidlig som mulig. Dette vil legge til rette for bedre og mer korrekte avgjørelser. Det vil i mange sektorer være snakk om kompliserte systemer, tjenester mv. Normalt er det de regulerte aktørene som kjenner sine objekter og infrastruktur best. En plikt til å involvere dem på et tidlig stadium av prosessen vil gi forvaltningen et bedre beslutningsgrunnlag. Telia mener i denne forbindelse at forvaltningslovens generelle krav til forhåndsvarsling, utredning og informasjon er utilstrekkelige.¹

For det tilfelle involverte virksomheter og myndighetene skulle være uenig om utpekingen eller rekkevidden av utpekingen, mener Telia at den private parten må ha en reell mulighet til å få overprøvd avgjørelsen. Vi stiller spørsmål realitet med dagens prosedyre ettersom det i de fleste tilfeller vil være Kongen i statsråd som er rett klageinstans. Vi ber derfor om at det vurderes alternative mekanismer for å få prøvd vedtaket innenfor de rammene den nye sikkerhetsloven trekker opp.

Sikkerhetsstyring

Telia mener de begrepene som er definert i forskriftene virker fornuftige ettersom de gir meningen innfor dagens styringsmekanismer. Når det er sagt, savner Telia flere sentrale definisjoner vi mener er nødvendige for å kunne etterleve de nye kravene. Vi ber på bakgrunn av dette at FD også definerer følgende begrep, enten som nye punkter under § 1-1 forskriften om virksomhetens arbeid med forebyggende sikkerhet eller på andre måter:

- Begrepet infrastruktur, gjerne eksemplifisert med hvilke systemer, komponenter etc. dette kan utgjøre i ekomsektoren
- Hva som utgjør grunnleggende nasjonale funksjoner på ekomområdet, herunder hvilke kritiske tjenester/domener (fasttelefoni, mobiltelefoni, internett mm.) som omfattes av loven
- Yttergrensene for beskyttelse av skjermingsverdige nettverk/infrastruktur

Plikt til å håndtere risiko

Telia mener at punkt 7.3.2 til § 12 *Plikt til å håndtere risiko* naturlig hører hjemme etter punkt 7.3.1 til § 11 *Plikt til å vurdere risiko*. Vårt syn på denne innretningen er at det er positivt at det spesifiseres at risiko må håndteres på en slik måte at virksomheten oppnår et forsvarlig sikkerhetsnivå, men ikke detaljstyrer prosessen for nå dette målet.

Funksjonelle krav til forsvarlig sikkerhet ut fra en risikobasert tilnærming

Telia mener det er hensiktsmessig med en risikobasert tilnærming med funksjonelle krav tilpasset den enkelte samfunnssektor. Formaliserte krav og vilkår må ta høyde for sektorspesifikke særegenheter. I motsatt fall vil kravene fort kunne hemme og fordyre aktørenes operasjonelle drift uten å oppnå noen

¹ Se forvaltningsloven §§ 16 og 17.



sikkerhetsmessig gevinst. Videre mener Telia at forskriften bør stille funksjonelle, heller enn nominelle krav. Vi mener at nominelle krav bør unngås.

Utteksling av trusselvurderinger og annen sikkerhetsinformasjon med sikkerhetsmyndighetene

For å møte trusler fra fremmede stater er Telia og andre i ekomsektoren fullt ut avhengig av støtte fra norske myndigheter i form av løpende informasjonsutveksling. Utkastet til forskrift om myndighetenes roller og ansvar for nasjonal sikkerhet åpner i §§ 12 og 13 for at Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal "dele informasjon om digitale angrep" samt "informere berørte nasjonale [...] aktører om trusler, sårbarheter og mulige tiltak." Vi mener dette ikke er tilstrekkelig.

De nye forskriftene må i tillegg har prosessuelle regler som stiller tydelig krav til hvilke konkrete trusselvurderinger og annen sikkerhetsinformasjon som må deles samt også utvide varslingsplikten til eventuelle relevante tilsynsmyndigheter i den enkelte sektor. Dette er nødvendig for å unngå at alvorlige hendelser får et større omfang enn nødvendig på grunn av manglende deling av sikkerhetsrelatert informasjon. Det bør også fremkomme av forskrift hvordan denne type informasjon skal formidles (muntlig, papir, elektronisk) til mottaker. Eventuell bruk av skjermingsverdige, graderte eller ugraderte systemer må fremkomme i forskriftene. Det er f.eks. ikke tilstrekkelig med halvårslige informasjonsmøter med Politiets Sikkerhetstjeneste eller NorCERT.

Sikkerhetsklarering og adgangsklarering

Telia ønsker å få tydeliggjort når det kreves adgangsklarering og/eller sikkerhetsklarering og autorisasjon for adgang til objekter eller infrastruktur som er klassifisert etter § 7-2. Forskriften må også åpne for at nasjonal sikkerhetsklarering fra land Norge har sikkerhetsavtale med kan konverteres til en norsk klarering. Det er også nødvendig å stille konkrete vurderingskriterier, krav og frister ved tidsbruk for klarering av personell hos klareringsmyndighetene. Telia anser en bestemmelse som konkretiserer vurderingstemaene ytterligere som nødvendig. Krav til klareringer må være hensiktsmessig.

Vi etterlyser derfor enklere/tydeligere rutiner for personell fra Nordiske land, NATO-land eller EU-land for å sikre operasjonell kapasitet og leveranseevne som også tilfredsstiller sikkerheten.

Sikkerhetsgraderte anskaffelser

Telia mener prosessen det nå legges opp til er unødvendig tids- og resurskrevende. Prosessen må ikke hindre teknologisk utvikling eller være konkurransehemmende og fordyrende. Et eventuelt krav om å begrense leverandører av tjenester eller teknologi må det gis mulighet for en tilstrekkelig overgangsperiode på minimum to år. Dette for å få tid til å tilpasse seg kravet i takt med de teknologiske endringen, og slik kunne implementere kravet på en kostnadseffektiv måte. Dette vil øke nytteverdien, og slik bidra til at tiltaket samlet blir kostnadseffektivt. Begrensninger i valg av leverandører fra land hvor Norge ikke har en sikkerhetsavtale, gir begrensende valgmuligheter.

Vurderingsgrunnlaget for tilknytning til andre stater

Alle momentene i tilknytningsvurderingen bør fremgå tydeligere av forskriftene.

Klarering av personer med utenlandsk statsborgerskap

På mange områder finnes det få – om ingen – norske leverandører av tekniske avansert infrastruktur og tjenester. Den nasjonale kompetansen er dessuten svært begrenset. Dette er for eksempel tilfellet i ekomsektoren. Dette innebærer at Telia og andre aktører er fullt ut avhengig av å kunne innhente kvalifisert arbeidskraft både fra land hvor Norge har, og fra land Norge ikke har, sikkerhetsavtale med. I motsatt fall er det ikke mulig å opprettholde dagens nivå på tilgjengelighet. Det er dessuten konkurransehemmende hvis sikkerhetsloven i praksis fratar aktører mulighet til å kjøpe produkter og tjenester fra store grupper leverandører i som i dag er et globalt marked.

Telia ber om at FD tar høyde for kompetansegapet i Norge i den endelig forskriften, uten at dette går på bekostning av nasjonale sikkerhetsinteresser. For eksempel må det være en realitet i at utenlandske



spesialister på viktige produkter og tjenester har en reell mulighet til å få de klareringene de trenger for å drive feilsøking, feilretting og andre utføre andre tjenester for virksomheten, gjerne på vilkår.

Leverandører med lokaler utenfor norsk jurisdiksjon og utenlandske leverandører

Telia har i 25 år utfordret Telenor og andre aktører i det norske markedet. Én av grunnene til at vi har lyktes med dette er at vi har basert på en tjenestemodell som har gitt oss tilgang til utenlandske leverandører og spesialister der det er nødvendig. Dette har vært med på å gi norske borgere tilgang til rimelige og avanserte mobiltjenester i verdensklasse, uten kjente sikkerhetsbrudd eller –hendelser.

Det er en styrke for vår virksomhet at nasjonal regulering også i fremtiden tillater oss å kunne hente teknisk kompetanse og erfaring fra andre land når behovet oppstår. Valg av underleverandører bør være basert på en risiko og sårbarhetsvurdering, og ikke nødvendigvis bare være basert på tilhørighet og nasjonalitet. Telia er avhengig av å kjøpte teknisk utstyr fra de leverandørene som til enhver tid leverer de beste løsningene. Telia er særlig bekymret for symboltiltak som forhindrer selskapet i å kjøpe det beste utstyret fra de mest konkurransedyktige leverandørene, fysiske sikkerhetskrav som i praksis pålegger oss å flytte kritisk utstyr, eller ikke kunne nyttiggjøre bruk av skytjenester og krav til personell som gjør at vi ikke er i stand til å vedlikeholde dagens mobilnett. Restriksjoner på bruk av underleverandører og personell må ikke være utviklings- eller konkurransehemmende. Manglende handlefrihet vil medføre økte kostnader og ikke nødvendigvis medføre bedre sikkerhet. På grunn av den raske teknologiske utviklingen på området er selskapet tidvis også avhengig av å inngå avtaler med nye leverandører av produkter og tjenester, få inn nytt driftspersonell mv. Telia har dessuten et løpende behov for å tilpasse bemanningen til den operasjonelle situasjonen.

Ikrafttredelse

Telia påpeke at de fleste kravene vil være nye for vår virksomhet. Sett i lys av dette er det viktig at reguleringen ikke gis tilbakevirkende kraft – verken formelt eller reelt. Herav overgangsperioden for etterlevelse må være lang nok til at det vil være praktisk mulig for Telia å oppfylle krav satt i lov og forskrift.

Nasjonal sikkerhetsmyndighets roller og ansvar

Sektormyndighetens vurdering bør i stor grad hensynstas og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) blir sektorens primære kontaktpunkt for all sikkerhetsregulering. Det sektorovergripende ansvaret ligger hos Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Telia mener dette er den beste tilnærmingen sett fra samfunnets ståsted.

Det er det enkelte fagdepartement og tilsynsmyndighet som kjenner egen sektor best. De har dermed de beste forutsetningene for å identifisere grunnleggende nasjonale funksjoner og tjenester, samt pålegge tiltak som er nødvendige for å oppnå forsvarlig sikkerhetsnivå.

Vi mener det er uheldig at NSM skal være rådgivende, kontrollerende og samtidig i noen grad være utførende, samtidig som de skal kunne godkjenne private virksomheter til å utføre noen av de samme tjenestene som de selv leverer. Rådgiverrollen til NSM må styrkes og råd mottas innen rimelig tid.

Telia er bekymret for NSMs mange roller, som spenner fra å være tilsynsmyndighet, rådgiver, sikkerhetstester og godkjenningssinstans mm. Dette bør avklares nærmere i forskrift.

I forslaget til forskriftene står det at NSM kan dele informasjon. Bruken av "kan dele" er derfor ikke tilstrekkelig sett fra Telias behov for raskt motiltak. Telia anbefaler at NSM forpliktes til å dele relevant informasjon uten unødig opphold.

Mottak av sikkerhetsrelatert informasjon bør ikke være betinget av betalingsevne, men av sikkerhetsrelevans for mottaker. Informasjonsdeling mellom offentlig og privat virksomhet bør være kostnadsfri.

Tildeling av tilsynsansvar

Forskriften legger opp til at sektortilsyn, som allerede fører tilsyn med informasjonssystemer og infrastruktur etter sektorregelverk, skal også kunne godkjenne informasjonssystemene etter



sikkerhetsloven dersom de har den kompetansen som trengs. Det kan også tenkes at det følger enkelte krav til disse systemene i sektorregelverk. Det er lite hensiktsmessig at NSM skal være godkjenningmyndighet for disse. Telia mener ansvaret for godkjenninger og dispensasjoner i egen sektor heller flyttes til sektormyndigheten. Vi ber om at forskriftene endres i tråd med dette.

Krav om bruk av evaluerte produkter og tjenester

Den nye sikkerhetsloven legger opp til at regulerte aktører på gitte vilkår må innhente ulike former for forhåndsgodkjenning fra sikkerhetsmyndighetene. Dette gjelder blant annet ved gjennomgang av personkontroll (§ 8-5), sikkerhetsavtale med leverandør (§ 9-2), leverandøravklaring (§ 9-3) og varslingsplikt og myndighet til å fatte vedtak ved anskaffelser til skjermingsverdig informasjonssystem, objekt og infrastruktur (§ 9-4). Slik forslaget er utformet nå stiller det ingen konkrete krav til myndighetenes saksbehandling utover de generelle føringer som følger av forvaltningsloven mv. Dette gjør sikkerhetsloven svært lite forutsigbar for de regulerte aktører i ekomsektoren.

Mobiloperatører som Telia har et løpende behov for å tilpasse kapasiteten i nettet. Dette innebærer at selskapet regelmessig anskaffer ny komponenter. I tillegg til planlagte, langsiktige investeringer som skal sikre Telias konkurransekraft, har selskapet et løpende behov for å anskaffe utstyr for å bøte på kvalitetsproblemer, øke kapasiteten eller lansere nye tjenester. Disse komponentene vil også inngå i skjermingsverdige objekter og infrastruktur.

Sendrektig behandling av søknader og varsel hos offentlig myndighet vil gjøre det utfordrende – om ikke umulig å få på plass de innsatsfaktorene som er nødvendig for å drifte og videreutvikle infrastrukturen. Lang saksbehandlingstid innebærer en betydelig, operasjonell risiko og øker våre kostnader. Det er ikke bare uheldig for selskapets virksomhet isolert sett, men også for samfunnet mer generelt. En direkte konsekvens av tidkrevende godkjenningsprosedyrer vil være forsinkelser knyttet til feilretting i nettet, økte kostnader for mobilkunder både i det private- og det offentlige samt dårligere tjenester. Det er også nærliggende at slike forsinkelser vil dempe konkurranse.

Telia ber på bakgrunn av dette om at lovgiver stiller konkrete krav til sikkerhetsmyndighetenes saksbehandlingstid i de tilfellene den regulerte aktøren er underlagt plikt til å innhente forhåndsgodkjenninger fra det offentlige. De nye forskriftene bør videre regulere hva som skjer i de tilfellene offentlig myndighet ikke er i stand til å svare i tide. Telia har til illustrasjon gode erfaringer med prosessreglene for melding av foretakssammenslutninger i konkurranseloven § 18. De inneholder konkrete frister basert på en avveining av myndighetenes behov for å utrede saken mot foretakenes legitime interesse i å avklare om de kan gjennomføre fusjonen. Dette kan være en egnet modell også på sikkerhetsområdet.

Avhengigheter

Telia legger til grunn definisjonen av nasjonale sikkerhetstjenester jf. sikkerhetsloven § 1-5 punkt 1. Vi anser at aktører som utgjør eller har ansvar for en grunnleggende nasjonal funksjon (GNF) under bokstav a) til d) har selvstendig ansvar for å varsle avhengighet til spesifikke ekomleveranser. Det er kun i forhold til bokstav e at generell leveranse av utvalgte ekomtjenester i Norge kan vurderes å være GNF for Ekomsektoren.

Konkretiseringer må harmoniseres på tvers av beslektede sektorer slik at verdikjeden henger sammen og at eventuelle forpliktelser som kommer som en følge av dette blir lik for likeartede virksomheter (omfang av ansvar eller plikt og kost forbundet med dette). Det er Samferdselsdepartementet som har ansvaret for denne oppgaven i ekomsektoren. Konkretiseringen bør utføres uten unødig opphold.



Public

Dato
2018-09-27

Sidenr
7 (7)

Om ønskelig, stiller Telia gjerne til møte for å utdype våre innspill til høringsutkastet. Undertegnede kan kontaktes på mobil nr. +4741319027 eller e-post frode.lillebakken@telia.no.

Med vennlig hilsen

Telia Norge AS



Frode Lillebakken

Juridisk direktør

