



Digital



IT-BRANCHEN

DANSK  
ERHVERV

Til Justitsministeriet

**Sendt pr. mail** til [sikkerhed2@jm.dk](mailto:sikkerhed2@jm.dk) og [betu@jm.dk](mailto:betu@jm.dk)

c.c. Erhvervsstyrelsen, Privacy-kontoret [erst@erst.dk](mailto:erst@erst.dk)

22. februar 2022

## **Høring over udkast til bekendtgørelse om generel og udifferentieret registrering og opbevaring af trafikdata m.v. (sagsnr. 2021-10-0758)**

Ved brev af 9. februar 2022 har Justitsministeriet sendt udkast til tre bekendtgørelser om logning af teledata i høring (sagsnr. 2021-10-0758). På vegne af Teleindustrien, DI Digital, Dansk Erhverv og IT-Branchen (herefter "høringsparterne") skal vi hermed fremkomme med vores bemærkninger:

### **1. Pligtsubjektet for bekendtgørelserne - § 1 i alle bekendtgørelser**

Udkastene til bekendtgørelser angiver alle i § 1, at de finder anvendelse på *udbydere* som defineret i telelovens 2, stk. 1, nr. 1.

Ifølge telelovens § 2, stk. 1, nr. 1 forstås ved en udbyder

*"Den, som med et kommercielt formål stiller produkter, elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester omfattet af denne lov til rådighed for andre."*

Definitionen af udbyder i teleloven henviser bl.a. til termen *elektroniske kommunikationsnet*, der ifølge telelovens § 2, stk. 1, nr. 2 skal forstås som

*"Transmissionssystemer, uanset om de bygger på en permanent infrastruktur eller centraliseret administrationskapacitet, og, hvor det er relevant, koblings- og dirigeringsudstyr og andre ressourcer, herunder netelementer, der ikke er aktive, som gør det muligt at overføre signaler ved hjælp af trådforbindelse, radiobølger, lyslederteknik eller andre elektromagnetiske midler, herunder satellitnet, jordbaserede fastnet (kredsløbs- og pakkekoblede, herunder i internettet) og mobilnet, elkabelsystemer, i det omfang de anvendes til transmission af signaler, net, som anvendes til"*

*radio- og tv-spredning, og kabel-tv-net, uanset hvilken type information der overføres.”*

Bekendtgørelsesudkastenes henvisning til teleloven kan læses således, at enhver der stiller infrastruktur til rådighed for et andet selskabs tjenester mv. vil være forpligtet til at foretage logning af oplysninger i henhold til bekendtgørelserne. Dette uanset, at den der stiller infrastrukturen til rådighed – uanset hvilke tiltag der gøres – ikke har teknisk mulighed for at se eller registrere de oplysninger, som skal logges efter bekendtgørelserne.

Under høringen af lovforslaget, der blev fremsat som L 93, gjorde TI ved høringssvar af 25. oktober 2021 opmærksom på, at lovforslaget indeholdt en uhensigtsmæssig beskrivelse af pligtssubjektet og opfordrede derfor til, at registreringspligten skulle påhvile den udbyder, som producerer tjenesten, der genererer de logningspligtige oplysninger (den tjenesteproducerende udbyder). Som angivet vil det normalt være netværksoperatøren (forstået som henholdsvis mobilnetværksoperatører, fastnettelefonoperatører med egne centraler og udbydere, som er tildelt IP-adresser hos RIPE), mens aktører, som alene udbyder elektroniske kommunikationsnet, der ikke genererer registrerings- og opbevaringspligtige oplysninger, ikke vil være pligtssubjekt.

TI's høringssvar fik Justitsministeriet til at justere ordlyden i det fremsatte lovforslag L93, således at det på side 74 og 102 fremgår, at anmodningen om adgang til registrerings- og opbevaringspligtige oplysninger skal rettes til den tjenesteproducerende udbyder.

Der henvises i øvrigt til afsnit 5.A. i TI's høringssvar af 25. oktober 2021.

For at bringe bekendtgørelserne i overensstemmelse med lovforslaget og det, der rent teknisk er muligt, foreslås bekendtgørelsernes § 1 (for den ene bekendtgørelse denne indledning) ændret til følgende:

*”Denne bekendtgørelse finder anvendelse på udbydere som forstået i § 2, stk. 1, nr. 1, i lov om elektroniske kommunikationsnet- og tjenester, der producerer tjenester på et elektronisk kommunikationsnet (tjenesteproducerende udbydere)”*

## **2. Udkast til Bekendtgørelse om generel og udifferentieret registrering og opbevaring af trafikdata**

### *2.1 Fodnote om logningsdirektivet*

Fodnote 1 bør slettes, idet fodnoten henviser til logningsdirektivet (2006/24/EF). EU-domstolen har i 2014 afgjort, at logningsdirektivet er ugyldigt fra den dag, hvor det trådte i kraft. Se herom pressemeddelelse fra Domstolen:

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054en.pdf>

Det fremgår også af EUR-LEX, at direktivet ikke længere er i kraft, og at direktivets gyldighed ophørte den 3. maj 2006 (på ikrafttrædelsesdagen):

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32006L0024>

## 2.2 Generel logning af trafikdata om telefoni - § 5

Det er høringsparternes forståelse, at udkast til regler om generel og udifferentieret registrering og opbevaring af trafikdata er en videreførelse af reglerne i den nuværende logningsbekendtgørelse, og at selskaberne for efterlevelse af de nye regler vil skulle fortsætte den praksis, som allerede er etableret.

I relation til de foreslåede regler bemærkes det, at kundedata ikke er trafikdata, og at "navn og adresse på abonnenten eller den registrerede bruger" derfor ikke bør nævnes i bekendtgørelsen. Kundedata registreres i øvrigt kun i (detail)udbydernes administrative systemer hhv. i 118-databasen, og der er ikke reelt behov for at fastsætte krav om logning af kundedata.

## 2.3 – Lokaliseringsdata for internetadgang/datakommunikation (MMS)

Høringsparterne anmoder om, at det præciseres til den foreslåede § 5, nr. 6, at der ikke stilles krav om logning af lokaliseringsdata/celle-ID ved MMS-kommunikation, idet MMS sendes via datatrafik, og at der således ikke teknisk kan ske en isoleret logning af celle-ID ved MMS-kommunikation. Dette er samme situation og praksis som efter den nuværende logningsbekendtgørelse.

## 2.4 – EMS

"EMS" er nævnt i den foreslåede § 5 – og også i § 4 i den nuværende logningsbekendtgørelse. Om "EMS" fremgår følgende af Justitsministeriets vejledning til den nuværende logningsbekendtgørelse:

### *"2.1.4. Særligt vedr. EMS*

*Det følger af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/24/EF af 15. marts 2006 om lagring af data genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller elektroniske kommunikationsnet og om ændring af direktiv 2002/58/EF, at medlemslandene skal fastsætte krav om registrering af oplysninger om EMS.*

*Der er i overensstemmelse hermed medtaget et sådant krav i bekendtgørelsen.*

*EMS genereres eller behandles imidlertid ikke nødvendigvis i et net. Det skyldes, at EMS udgør en software-funktion i en mobiltelefon. Denne software fortolker under særlige omstændigheder data i en SMS. Det kan f.eks. være en såkaldt »smiley« eller en simpel ringetone. EMS-trafik vil derfor blot optræde som overføring af helt almindelige SMS'er. EMS er således ikke selvstændig kommunikation, men derimod egentligt indhold i en SMS.*

*I det omfang der er tale om egentlige indholdsoplysninger, vil udbyderne ikke skulle registrere oplysninger om EMS."*

Høringsparterne bemærker hertil, at logningsdirektivet fra 2006, som ikke længere er i kraft, indeholder en forældet terminologi.

Teleudbyderne logger i dag ikke "EMS-trafik", og de nuværende regler om logning af EMS er reelt uden betydning. TI anbefaler derfor, at EMS ikke omtales i de nye logningsregler.

### *2.5 Logning af e-mailadresser - § 6*

Den foreslåede § 6 indeholder en afvigelse fra den gældende bestemmelse i § 6, stk. 1 i den nuværende logningsbekendtgørelse om logning af e-mailadresser for udbydere "egne e-mail-tjenester". I den foreslåede § 6 henvises således tilbage til § 5 i udkastet til ny bekendtgørelse om generel logning af trafikdata for telefonitjenester. I den gældende bestemmelse om logning af e-mailadresser henvises derimod tilbage til § 5 i den nuværende logningsbekendtgørelse som omhandler registrering af brugeridentitet ved en slutbrugers brug af internettet.

Henvisningen fra den foreslåede § 6 om e-mailadresser til § 5 om telefonitjenester giver ingen mening, idet e-mailtjenester og telefonitjenester ikke udbydes i sammenhæng.

Den foreslåede § 6 om e-mailadresser bør ændres til at henvise til § 4 i den parallelle nye bekendtgørelse om generel og udifferentieret registrering og opbevaring af oplysninger om en slutbrugers adgang til internettet, som viderefører § 5 i den nuværende logningsbekendtgørelse.

Høringsparterne henviser desuden til TI's bemærkninger i høringsnotatet om, at krav om registrering af e-mailadresser helt bør udgå (se pkt. 5.C.4 i TI's hørings svar til lovudkastet).

### *2.6 Logning af brugeridentitet ifm. internettelefonitjenester - § 7*

Den foreslåede § 7 gengiver § 6, stk. 2 i den nuværende logningsbekendtgørelse om logning af brugeridentitet mv. for "udbyderens egne internettelefoni-tjenester".

Høringsparterne vil nedenfor redegøre for, at bestemmelsen i den gældende § 6, stk. 2 er tom for selvstændigt indhold, og Høringsparterne anmoder på den baggrund om, at den foreslåede § 7 i den nye bekendtgørelse om generel logning udgår.

§ 6, stk. 2 om "udbyderens egne internettelefonitjenester" i den nuværende logningsbekendtgørelse henviser tilbage til § 5 i den nuværende logningsbekendtgørelse om registrering af brugeridentitet ved en slutbrugers brug af internettet:

"[§ 6] Stk. 2. For så vidt angår oplysninger om kommunikation foretaget ved brug af udbyderens egne internettelefoni-tjenester, skal de i § 5, stk. 1, nævnte oplysninger registreres".

Om § 6 i den nuværende logningsbekendtgørelse, fremgår følgende af Justitsministeriets vejledning: *"Den terminologi, der anvendes i bekendtgørelsen vedrørende oplysninger om udbydernes egne tjenester, svarer til EU-direktivets."* Høringsparterne bemærker hertil, at logningsdirektivet fra 2006, som ikke længere er i kraft, indeholder en forældet terminologi.

"Udbyderens egne internettelefoni-tjenester" er hidtil af telebranchen blevet forstået som IP-telefonitjenester. IP-telefoni adskiller sig ikke fra fastnettelefoni og mobiltelefoni, bortset fra at IP-telefoni forudsætter, at kunden har adgang til en internetforbindelse. Logning af trafikdata om udbydernes "egne internettelefoni-tjenester" sker derfor i dag efter reglen i § 4 i den nuværende logningsbekendtgørelse (§ 5 i udkastet til ny bekendtgørelse).

Høringsparterne bemærker desuden, at "brugeridentiteten" for telefonitjenester, herunder IP-telefonitjenester, udgøres af telefonnummeret (A-nummeret) for slutbrugeren, som kalder op. Reglen i § 6, stk. 2 i den nuværende logningsbekendtgørelse om logning af brugeridentiteten for "udbyderens egne internettelefonitjenester" må derfor forstås i overensstemmelse hermed. Idet telefonnummeret (A-nummeret) også registreres efter reglen i § 4 i den nuværende logningsbekendtgørelse om generel logning af trafikdata for telefonitjenester har den gældende § 6, stk. 2 således ikke et selvstændigt indhold.

Høringsparterne er opmærksom på, at den forældede regel i § 6, stk. 2 i den nuværende logningsbekendtgørelse om "udbyderens egne internettelefonitjenester" er givet flere steder i det fremsatte lovforslag L 93 (side 20, 77 og 93). Der er tale om tilføjelse af tekst i lovforslaget, som ikke indgik i høringen over lovudkastet. Hvis teksten havde indgået i lovudkastet, ville TI have gjort opmærksom på uhensigtsmæssigheden.

Høringsparterne anmoder på denne baggrund om, at den foreslåede § 7 i udkastet til ny bekendtgørelse om generel logning udgår.

### **3. Udkast til Bekendtgørelse om generel og udifferentieret registrering og opbevaring af oplysninger om en slutbrugers adgang til internettet**

#### *3.1 IP-adresser*

Den nye bekendtgørelse om generel logning af oplysninger om en slutbrugers adgang til internettet omfatter i hovedsagen registrering af brugeridentitet ifm. internetadgang i form af IP-adresser (kilde-IP-adresser), og det kan forventes, at bekendtgørelsen i daglig tale vil blive kaldt "IP-adresse-bekendtgørelsen" eller "logningsbekendtgørelsen om IP-adresser". Høringsparterne foreslår derfor, at der tilføjes en forklarende parentes i overskriften: "(IP-adresser mv.)"

### 3.2 Dataretention

Høringsparterne anmoder om, at det – i lighed med § 1 i den nuværende logningsbekendtgørelse og i lighed med § 4 i udkastet til ny bekendtgørelse om generel logning af trafikdata – tilføjes til den nye bekendtgørelse om generel logning af oplysninger om en slutbrugers adgang til internettet, at logningspligten vedrører data, der "genereres eller behandles i udbydernes net" (jf. princippet om dataretention).

### 3.3 Den foreslåede § 4 om logning af brugeridentitet ifm. internetadgang

Den foreslåede § 4 gentager de uklarheder og den mangel på sammenhæng til virkeligheden, som også findes i § 5 i den nuværende logningsbekendtgørelse.

TI har allerede i notat af 28. februar 2020 til Justitsministeriet anbefalet en præcisering af uklarhederne i den gældende § 5, og i notatet pkt. 3.3 skriver TI følgende:

#### **3.3. Forslag til præcisering af logningsbekendtgørelsens regel om logning af brugeridentitet (IP)**

TI anbefaler en præcisering af § 5 i logningsbekendtgørelsen om logning af brugeridentitet for internetbrugere. Baggrunden for forslaget er følgende:

§ 5 i den gældende logningsbekendtgørelse om, hvilke trafikdata og identifikationsdata, der skal logges, for så vidt angår internetadgangstjenester, er noget uklar.

Både § 5, stk. 1, nr. 1 og nr. 2 i logningsbekendtgørelsen omtaler således "brugeridentiteten" for en brugers adgang til internettet. I § 5, stk. 1, nr. 2 omtales desuden "telefonnummer". I Justitsministeriets oprindelige vejledning til logningsbekendtgørelsens § 5, stk. 1 er det forklaret, at kravene i § 5, stk. 1 omfatter både den tildelte IP-adresse (kilde) samt telefonnummer eller "kundernummer", som identificerer kunden overfor udbyderen.

Det må lægges til grund, at § 5, stk. 1, nr. 1 vedrører krav om logning af IP-adresse inkl. eventuelt portnummer (kilde), som identificerer en slutbrugers adgang til en internet tjeneste; og at § 5, stk. 1, nr. 2 vedrører krav om logning af mobiltelefonnummer eller tilsvarende identifikationsnummer for den anvendte bredbåndsforbindelse (fx kredsløbsnummer), som har været benyttet til internetadgang. Kundennummer – som nævnt i den gamle vejledning – ses derimod ikke at være relevant.

Desuden omtaler § 5, stk. 1, nr. 4 i logningsbekendtgørelsen "tidspunktet for kommunikationens start og afslutning". Det må lægges til grund, at § 5, stk. 1, nr. 4 vedrører krav om tidsstempling af tildelingen af brugeridentiteten, som ellers mangler i § 5. Det kan i øvrigt oplyses, at der hverken i fastnet eller mobilnet sker en retvisende tidsstempling af internet-

[kommunikation]. Dette skyldes bl.a., at forbrug af data/internet[kommunikation] ikke registreres pr. tid, men pr. volumen målt i Mbyte.

Høringsparterne kan i forlængelse af ovennævnte tilføje, at baggrunden for, at "telefonnummer" nævnes i den gældende § 5 i den nuværende logningsbekendtgørelse om logning af brugeridentitet ifm. internetadgang er, at den gængse metode for internetadgang i 2006, da logningsbekendtgørelsen blev til, var såkaldt "internetadgang via dial-up", dvs. internetadgang via opkald fra en almindelig telefonforbindelse til en modempulje. Sådanne "internetopkald" skete ved brug af modem tilsluttet kundens telefonabonnement, og dermed var det relevant at registrere det telefonnummer, som internetopkaldet skete fra (A-nummeret). I dag er denne form for internetadgangstjenester helt udgået, og det er derfor ikke længere relevant, at "telefonnummer" indgår i bestemmelsen om logning af brugeridentitet ifm. internetadgang.

På den baggrund anmoder høringsparterne om, at omtalen af "telefonnummer" udgår af foreslåede § 4, nr. 2.

I den foreslåede § 4 nr. 1 og nr. 2 lægges op til to forskellige definitioner af begrebet "brugeridentitet", som er vidt forskellige:

- I den foreslåede § 4, nr. 1 defineres begrebet 'brugeridentitet' som "*kundenummer, abonnementsnummer eller lignende oplysning, der identificerer slutbrugeren over for udbyderen under adgangen til internettet*".
- I den foreslåede § 4, nr. 2 defineres begrebet 'brugeridentitet' som "*de identificerende oplysninger, som udbyderen tildeler slutbrugeren under adgangen til internettet, herunder internetprotokol-adresse, eventuelt portnummer og andre identificerende oplysninger*".

Høringsparterne bemærker hertil, at det ikke giver mening af definere samme begreb på to forskellige måder. Som allerede nævnt i TI's notat af 28. februar 2020 er det desuden ikke relevant at logge kundenummer – og ej heller "abonnementsnummer", som TI forstår synonymt med "kundenummer". Kundenummeret er slet ikke en oplysning, som findes i nettet eller i produktionen af internetadgangstjenesten, men derimod en oplysning som kun findes i udbydernes administrative systemer. Kundenummer er ikke omfattet af den logning, som udbyderne foretager i dag. Teleudbyderne oplever i øvrigt ikke i dag, at politiet efterspørger oplysninger om kundenummer, men hvis det skulle have interesse for politiet, er det en oplysning, som teleudbyderne gemmer i flere år efter bogføringsreglerne.

På den baggrund anmoder høringsparterne om, at den foreslåede § 4, nr. 1 udgår.

Samlet set foreslår høringsparterne konkret, at reglen om logning af brugeridentitet ifm. internetadgang præciseres og udformes på følgende måde i den kommende nye logningsbekendtgørelse om generel logning af oplysninger om en slutbrugers adgang til internettet (ændringsforslag i forhold til den gældende § 5 i logningsbekendtgørelsen er markeret):

§ 5. ~~En udbyder af elektroniske kommunikationsnet eller tjenester til slutbrugere~~ Udbydere skal registrere følgende oplysninger om en slutbrugers adgang til internettet:

1) den tildelte brugeridentitet, i form af den anvendte IP-adresse (kilde), samt eventuelt portnummer (kilde), hvis den tildelte IP-adresse, er tildelt flere abonnenter samtidig,

2) den brugeridentitet og det telefonnummer, som er tildelt kommunikationer, der indgår i et offentligt elektronisk kommunikationsnet, identifikation af det benyttede internetabonnement, fx telefonnummer, som identificerer det benyttede mobilabonnement ved internetadgang via mobildatatjenester, eller ID-nummer (fx kredsløbs-nummer), som identificerer det benyttede bredbåndsabonnement ved internetadgang via faste net,

3) tidspunktet for tildelingen af brugeridentitet,

4) navn og adresse på abonnenten. 3) navn og adresse på den abonnent eller registrerede bruger, til hvem en internetprotokol-adresse, en brugeridentitet eller et telefonnummer var tildelt på kommunikationstidspunktet og

4) tidspunktet for kommunikationens start og afslutning.

#### **4. Udkast til Bekendtgørelse om opbevaring af registrerings- og opbevaringspligtige oplysninger**

Fodnote 1 bør slettes, idet fodnoten henviser til logningsdirektivet (2006/24/EF). EU-domstolen har i 2014 afgjort, at logningsdirektivet er ugyldigt fra den dag, hvor det trådte i kraft. Se herom pressemeddelelse fra Domstolen:

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054en.pdf>

Det fremgår også af EUR-LEX, at direktivet er ugyldigt fra den 3. maj 2006 (på ikrafttrædelsesdagen):

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32006L0024>

Høringsparterne har derudover ingen bemærkninger til indholdet af denne bekendtgørelse. TI opfordrer dog til, at indholdet af denne bekendtgørelse indarbejdes i de to andre bekendtgørelser, jf. nedenfor pkt. 4.

#### **5. Generelt – reglerne bør samles i én bekendtgørelse**

Af hensyn til erhvervslivets overblik over de mange og komplicerede regler om logning af teledata ønsker høringsparterne generelt, at reglerne samles i færrest mulige regelsæt.

Høringsparterne har dog forståelse for, at det er nødvendigt at placere reglerne om generel og udifferentieret registrering og opbevaring af trafikdata i en særskilt bekendtgørelse, idet hjemmelsbestemmelsen i den foreslåede nye § 786 e i retsplejeloven kun giver mulighed for at udstede sådanne regler for 1 år ad gangen.

For i øvrigt – af hensyn til erhvervslivets overblik – at samle regler om logning af teledata i færrest mulige regelsæt foreslår høringsparterne, at alle øvrige regler om logning af teledata samles i én ny logningsbekendtgørelse.



Høringsparterne undrer sig i øvrigt over, at der kun i lovforslag L93 § 786 c (om geografisk målrettet logning), § 786 e (om generel logning af trafikdata om telefonitjenester) og § 786 f (om generel logning af kilde-IP-adresser) findes hjemmel til at ministeren kan udstede bekendtgørelse om hvilke typer af data, der skal logges. Høringsparterne efterlyser, at der fastsættes tilsvarende bemyndigelse ift. § 786 b (om personbestemt målrettet logning) og § 786 d (om ad hoc målrettet logning).

## **6. Ophævelse af den nuværende logningsbekendtgørelse**

Høringsparterne forventer, at den nuværende logningsbekendtgørelse vil blive ophævet samtidig med ikrafttrædelsen af de nye bekendtgørelser om logning af teledata.

---

Høringsparterne står naturligvis til rådighed for besvarelse af Justitsministeriets eventuelle spørgsmål i anledning af dette høringssvar, ligesom høringssvarerne gerne uddyber høringssvaret ved et møde.

Med venlig hilsen

Jakob Willer  
Teleindustrien

Poul Noer  
Dansk Erhverv

Morten Kristiansen  
DI Digital

Martin Jensen Buch  
IT-Branchen