



**TELE
INDUSTRIEN**
teleselskabernes
branchesamarbejde

Styrelsen for Dataforsyning og Infra-
struktur

Email: tele@sdfi.dk samt lvel@sdfi.dk

Sagsnr.: 1643-4185

31.05.2024

Høring over udkast til bekendtgørelse om nummeroplysningsdatabaser

Teleindustrien (TI) har den 23. april 2024 modtaget Styrelsen for Dataforsyning og Infrastrukturens (SDFI) høring. TI takker for muligheden for at bidrage til høringen og skal hermed fremkomme med følgende bemærkninger.

Generelle bemærkninger

TI er enig i, at der er nogle udfordringer med den nuværende regulering, der bør løses, og TI finder det derfor positivt, at SDFI har taget initiativ til en præcisering af bekendtgørelse om nummeroplysningsdatabasers forpligtelse for teleselskaber til at udlevere nummeroplysningsdata.

En afgrænsning er særligt imødeset, fordi den, med den rette udformning, vil kunne forhindre anvendelse af nummeroplysningsdata på en måde, der dels kan være problematisk for de forbrugere, hvis oplysninger skal udleveres af teleselskaberne, dels kan have en negativ indflydelse på konkurrencen.

TI er enig i en tilgang, hvor det tilstræbes at finde en balance mellem, på den ene side, en minimering af lov- eller bekendtgørelsesindgrebs omfang ift. de foretagne ændringer og præciseringer, og på den anden side, hensynet til nødvendigheden af effektivt at løse de udfordringer, som den eksisterende udformning af lov og bekendtgørelse har givet anledning til.

Spørgsmålet er, om man med den foreslåede ændring af bekendtgørelse om nummeroplysningsdatabaser har fundet den rette balance. Det er TI bekymret for, at man ikke har.

TI er således bekymret for, at indgrebet er for "finkirurgisk" til, at det vil have den rette effekt, ligesom der vil være en risiko for, at

indgrebets udformning vil afstedkomme nye udfordringer for de berørte aktører i branchen, hvis ikke der samtidigt udarbejdes en vejledning.

Afgrænsning af modtagere af nummeroplysningsdata

Bekendtgørelsen om nummeroplysningsdatabaser udstedes med hjemmel i telelovens § 31. Sigtet med bestemmelsen er ifølge bemærkningerne *"ud fra et brugerhensyn at sikre et bredt udbud af nummeroplysningstjenester i forskellige mere eller mindre skræddersyede udgaver og via forskellige medier, så konkurrencen på markedet for udbud af nummeroplysningstjenester understøttes."*

Med ændringen af loven i 2020 blev SDFI givet mulighed for at begrænse, hvem der vil være berettiget til at modtage nummeroplysningsdata.

Som eksempel på begrænsning nævner bemærkningerne, *"at man ikke vil være berettiget til at tilegne sig nummeroplysningsdata, medmindre disse data alene skal benyttes til udbud af nummeroplysningstjenester"*.

Det tilføjes senere i bemærkningerne om afgrænsningen: *"Den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 31, stk. 3, vil, hvis Energistyrelsen udnytter bemyndigelsen, medføre, at nærmere bestemte virksomheder ikke vil kunne modtage nummeroplysningsdata fra teleselskaberne. Bestemmelsen vil ikke få betydning for udbydere af nummeroplysningstjenester, ligesom godgørende organisationer og andre, der med legitimt formål benytter nummeroplysningsdata til at indsamle støtte eller væрге medlemmer og abonnenter, fortsat vil kunne erhverve nummeroplysningsdata med henblik herpå."*

Med udgangspunkt i lovens bemærkninger foreslås det at indskrive denne afgrænsning direkte i bestemmelsen (markeret med rødt):

*Stk. 3. Ved videregivelse af nummeroplysningsdata skal udbydere, som led i udbuddet af offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester, alene imødekomme rimelige anmodninger om nummeroplysningsdata på fair, objektive, omkostningsbaserede og ikkediskriminerende vilkår, jf. dog § 31, stk. 4, i lov om elektroniske kommunikationsnet- og tjenester. **Som rimelige anmodninger anses anmodninger fra virksomheder, der alene skal benytte nummeroplysningsdata til udbud af nummeroplysningstjenester samt godgørende organisationer eller andre lignende organisationer, der benytter nummeroplysningsdata til at indsamle støtte og væрге medlemmer og abonnenter.***

Er en afgrænsning af modtagere af nummeroplysningsdata tilstrækkeligt?

Det er væsentligt, at man i forbindelse med kommende lov- eller bekendtgørelsesændring sikrer, at oplysningen om, hvilket teleselskab, det enkelte nummer er tilknyttet, ikke er en del af de oplysninger, der gøres offentligt tilgængeligt. Det er således i dag, på nogle nummeroplysningstjenester, muligt at slå et nummer op i søgefeltet og

der næst få oplyst, hvor det enkelte nummer er tilknyttet (altså hvilket teleselskab der har den pågældende kunde). Dette gælder eksempelvis ved opslag på www.180.dk, men begrænser sig givetvis ikke til denne tjeneste alene. Det er vanskeligt at se, hvad relevansen af den pågældende oplysning er for den almindelige bruger af nummeroplysningstjenester, men det er til gengæld nemt at se, at den pågældende oplysning kan (mis-)bruges til svindel mod slutbrugere eller i konkurrenceøjemed.

Uklarhed omkring vurdering af "rimelige anmodninger"

Det fremgår af SDFI's høringsbrev, at man foreslår, at Telelovens §31, stk. 3, udmøntes således, at man kommer tættere på det grundlæggende direktivs ordlyd, hvilket indebærer, at nummeroplysningsdata kun skal videregives, hvis der er tale om en rimelig anmodning herom.

Som følge heraf har SDFI med det foreslåede udkast til ændret bekendtgørelse foreslået, at alene rimelige anmodninger skal imødekommes.

Det er imidlertid uklart, hvad der menes med 'rimelige anmodninger', da dette ikke er defineret eller eksemplificeret i det foreslåede udkast til ændring af bekendtgørelse. Dette anser TI for uhensigtsmæssigt, idet den manglende definition uvægerligt vil føre til usikkerhed om, hvilke anmodninger der skal imødekommes, og hvilke der kan afvises.

Det er i særdeleshed uhensigtsmæssigt, at det ud fra det foreslåede vil være op til hvert enkelt separate selskab, omfattet af bekendtgørelsens datasælger-definition (§ 2, stk. 2) at vurdere, hvorvidt en anmodning fra en given interesseret datakøber ligger indenfor eller udenfor det pågældende selskabs egen vurdering af, hvad der udgør en rimelig anmodning.

Det fremgår ganske vist af høringsbrevet, at *"Virksomheder vil ikke længere have krav på at kunne modtage nummeroplysningsdata på de tidligere vilkår til andre anvendelsesformål end rimelige formål. Anvendelse til brug for offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester vil udgøre rimelige anmodninger. Hvorvidt andre anmodninger er omfattet af pligten til videregivelse i loven, vil afhænge af en konkret vurdering af anmodningen."*

TI mener dog, at der efter ændringsforslagets eventuelle ikrafttræden stadig holdes åbent for den mulighed, at en rimelig anmodning også kan være brug af nummeroplysninger til andre formål end en offentligt tilgængelig nummeroplysningstjeneste, og at det er problematisk, at det vil være op til det enkelte teleselskab at vurdere "rimeligheden" af andre formål.

Hvis SDFI fastholder den nuværende begrænsede ændring af bekendtgørelsen, er det efter TI's vurdering, nødvendigt med mere vejledning og flere eksempler på, hvad SDFI anser for rimelige anmodninger. Det foreslås helt konkret, at styrelsen udarbejder en egentlig

vejledning til bekendtgørelsen, som indeholder den til enhver tid gældende praksis for, hvad styrelsen vurderer er rimelige anmodninger. Dette forventes at være afgrænset til de to grupper, der nævnes i lovens bemærkninger, hvilket vil sige udbydere af nummeroplysnings-tjenester, samt organisationer, der gør brug af oplysningerne til godgørende formål.

Udarbejdelse af en vejledning vil være meget væsentligt i forhold til forudsigelighed for både datasælgere og datakøbere. Det foreslås ligeledes, at det fastslås enten i bekendtgørelsen eller vejledningen, at styrelsen kan anmodes om udtalelser med vurdering af rimeligheden af konkrete anmodninger om udlevering, således at datasælgere ikke på egen hånd skal foretage en fortolkning af bekendtgørelsens regler.

En udfordring ift. databeskyttelsesforordningens art. 5 og 6?

TI skal i øvrigt henlede SDFI's opmærksomhed på, at den manglende definition af rammerne for en 'rimelig anmodning' potentielt indebærer en overtrædelse af de grundlæggende principper i databeskyttelsesforordningens art. 5 om databegrænsning og formålsbestemthed. For at sikre mere klarhed og overholdelse af databeskyttelsesreglerne, anbefales det derfor at definere 'rimelige anmodninger' præcist eller beskrive en detaljeret procedure for håndtering af anmodninger om nummeroplysninger.

Eftersom det juridiske grundlag for videregivelsen af nummeroplysninger er uklart, når betingelserne for 'rimelige anmodninger' ikke er defineret, skaber dette usikkerhed om, hvornår og under hvilke omstændigheder videregivelse er lovlig, jf. databeskyttelsesforordningens art. 6.

For at sikre overholdelse af databeskyttelsesreglerne, anbefales det at inkludere specifikke begrundelser for videregivelse af nummeroplysninger i bekendtgørelsen.

En udfordring ift. databeskyttelsesforordningens art. 32?

Udkastet til bekendtgørelse tilføjer ikke krav til modtagerens behandling af data. På samme måde, som bekendtgørelsen indeholder en række krav til datasælgers håndtering af data og forbrugers rettigheder, bør der i den kommende bekendtgørelse tilføjes krav til datakøbers håndtering af data, herunder ikke mindst at data udelukkende må anvendes til det formål, de udleveres til. Dette skal sikre, at datakøberen ikke efterfølgende anvender data til et ikke-godkendt formål.

Høringsudkastet mangler specifikke krav til sikkerhed (tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger) ved videregivelse af nummeroplysninger. Dette kan udgøre en risiko for nummeroplysningernes fortrolighed, integritet og tilgængelighed, som er i strid med kravene i databeskyttelsesforordningens art. 32. For at sikre sikker videregivelse af nummeroplysninger anbefales det at inkludere specifikke sikkerhedskrav eller beskrive en procedure for at sikre sikkerhed under videregivelsen.

Særlig uklarhed om offentligt tilgængelige nummeroplysnings-tjenester

Der er efter TI's vurdering stor uklarhed om, i hvilket omfang videregivelse af nummeroplysningsdata kan eller skal ske fra offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester. Det fremgår af bekendtgørelsen, at udbydere skal imødekomme rimelige anmodninger om nummeroplysningsdata på fair, objektive, omkostningsbaserede og ikke-diskriminerende vilkår. Vil det være nødvendigt for hver enkel udbyder at foretage sin egen vurdering af, hvad der er 'rimeligt', eller er det muligt at 'udbydere af nummeroplysningstjenester' kan foretage en sådan vurdering på vegne af alle udbydere?

Tilsyn med anvendelsen af videregivne nummeroplysningsdata

Telelovens § 52 hjemler kun tilsyn for visse dele af lovens bestemmelser. Dette inkluderer ikke Kapitel 9 om Rammer for udnyttelse af nummeroplysningsdata.

TI finder det betænkeligt, hvis SDFI dermed ikke vil føre tilsyn med, at de parter, som har fået vurderet deres anmodning om nummeroplysningsdata som 'rimelig' (datakøber), rent faktisk også anvender de udleverede data til det formål, som anmodningen omhandlede.

TI finder det afgørende for effektiviteten af den foreslåede afgrænsning, at SDFI fører et aktivt tilsyn og opfordrer til, at tilsyn vedr. telelovens Kapitel 9 snarest muligt tilføjes til telelovens tilsynsbestemmelse.

Forholdet til de allerede eksisterende aftaler om dataoverførsel

I forbindelse med den kommende bekendtgørelsesændring er der behov for, at SDFI samtidig sikrer klarhed om, hvordan teleselskaberne skal forholde sig til de allerede eksisterende dataoverførsler. Dette gælder i særlig grad i forhold til de aftaler om dataoverførsler, der muligvis ikke længere må vurderes at være baseret på en rimelig anmodning efter de nye regler.

Det er TI's forventning, at reglerne vil få effekt både for alle eksisterende og kommende aftaler om udlevering af data, så teleselskaberne vil have ret til at opsigte aftaler, der ikke opfylder de definerede rimelige formål. Det kan forventes mødt med utilfredshed særligt fra eksisterende datakøbere, hvis teleselskaberne lukker ned for de eksisterende dataoverførsler, da nogle af disse datakøbere muligvis vil stå tilbage med en amputeret forretningsmodel, hvorfor det er nødvendigt med klarhed fra SDFI. Som nævnt ovenfor er der derfor brug for klar vejledning fra SDFI samt mulighed for at få en konkret vurdering i form af en udtalelse fra SDFI for at give både datasælger og datakøber klarhed om betydningen for eksisterende aftaler i tvivlstilfælde.

Forslag om at supplere lov- eller bekendtgørelsesændring med mulighed for en brancheløsning (central database)

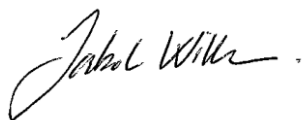
TI vil anbefale, at SDFI supplerer en given lov- eller bekendtgørelsesændring ved at give adgang til, at branchen kan drive en central nummeroplysningsdatabase. Fra en sådan central database vil man kunne imødekomme rimelige anmodninger om videregivelse af nummeroplysningsdata fra de teleselskaber, der frivilligt har valgt at lade den centrale database administrere datasalg på vegne af disse.

Fordelene ved, at branchen gives mulighed for at drive en sådan central database, er blandt andet, at de enkelte teleselskaber kan nøjes med at sende de pågældende nummeroplysningsdata til den centrale database i stedet for at skulle sende til en flerhed af datakøbere, ligesom de enkelte interesserede datakøbere omvendt kan nøjes med at skulle anmode om data fra én enkelt database i stedet for fra en flerhed af teleselskaber.

En anden klar fordel ved den centrale database er, at den vil kunne imødekomme telebranchens bekymringer i forhold til at udlevere kundelister til konkurrenter, eftersom man fra den centrale database alene vil kunne aftage nummeroplysningsdata uden samtidig oplysning om, hvilket teleselskab de enkelte kunder er tilknyttet. Den enkelte datakøber vil således ikke kunne identificere abonnementsforhold i en anmodning om nummeroplysningsdata fra den centrale database.

TI vil på baggrund af ovenstående oplyste fordele anbefale SDFI at præcisere i lov eller bekendtgørelse, at forpligtelsen til at videregive nummeroplysningsdata kan opfyldes ved, at teleselskaberne enten selv eller via en central løsning videregiver nummeroplysningsdata. Branchen vil herefter selv kunne vurdere behovet for at etablere en sådan central løsning.

Med venlig hilsen



Jakob Willer
Direktør