

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT
vedrørende
forslag til lov om ændring af lov om elektroniske
kommunikationsnet og -tjenester
(Etablering af mobilbaseret varslingsystem)

Et udkast til forslag til lov om ændring af lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester har i perioden fra den 3. august 2020 til den 31. august 2020 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Advokatrådet, Akademikerne (AC), Akutberedskabet i Region Hovedstaden, Akutberedskabet i Region Midtjylland, Akutberedskabet i Region Nordjylland, Akutberedskabet i Region Sjælland, Akutberedskabet i Region Syddanmark, Amnesty International, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Banedanmark, Beredskab Fyn, Beredskab Øst, Beredskab 4K, Beredskab & Sikkerhed, Bornholms Brandvæsen, Brand & Redning Midtvest, Brand & Redning Solrød/Køge/Stevns, Brand & Redning Sønderjylland, Danmarks Meteorologiske Institut, Danmarks Radio, Dansk Energi, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Danske Advokater, Danske Beredskaber, Danske Handicaporganisationer, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Det Centrale Handicapråd, DI Digital, Domstolsstyrelsen, Energi Danmark, Energi Fyn, Energi Nord, Energi Viborg, FH (Fagbevægelsens Hovedorganisation), Forbrugerombudsmanden, Frederiksborg Brand & Redning, Helsingør Kommunes Beredskab, Hi3G Denmark, HOFOR, Hovedstadens Beredskab, Hurup Elværk Net, Institut for Menneskerettigheder, IT-Branchen, IT-Politisk Forening, Justitia, KL (Kommunernes Landsforening), Landsdistrikternes Fællesråd, Landsforeningen Landsbyerne i Danmark, Lolland-Falster Brandvæsen, Midtfyns Elforsyning, Midtjysk Brand & Redning, Midt- og Sydsjællands Brand & Redning, NKE Elnet, NM Net, NOE Net, Nord Energi Net, Nordjyllands Beredskab, Nordsjællands Brandvæsen, Nordvestjyllands Brandvæsen, Norlys, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, RAH, Retspolitisk Forening, Rigsrevisionen, Roskilde Brandvæsen, Rådet for Digital Sikkerhed, Sammenslutningen af Danske Småøer, Sammenslutningen af Lokale Radio- og TV-stationer, samtlige byretspræsidenter, Slagelse Brand og Redning, Sydvestjysk Brandvæsen, Sydøstjyllands Brandvæsen, Sønderjylland Brand & Redning, TDC, Teleankenævnet, TeleDCIS, Teleklagenævnet, Teleindustrien, Telenor, Telia Danmark, Trekantsområdet Brandvæsen, TV 2 Danmark, TV 2 Regionerne, TV GLAD, Tårnby Brandvæsen,

Dato: 29. september 2020

Enhed: JSN
Sagsnr.: 2020/005122
Dok.nr.: 131393
Bilag: Ingen

Forsvarsministeriet
Holmens Kanal 9
1060 København K

Vestforsyning Net, Vestsjællands Brandvæsen og Østjyllands Brandvæsen.

Forsvarsministeriet har modtaget høringsvar fra:

Advokatrådet, Akutberedskabet i Region Hovedstaden, Akutberedskabet i Region Syddanmark, Danmarks Meteorologiske Institut, Danske Beredskaber, Danske Handicaporganisationer, Datatilsynet, DI, Forbrugerombudsmanden, Institut for Menneskerettigheder, Præsidenten for Københavns Byret på vegne af samtlige byretspræsidenter, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Rigsrevisionen samt Teleindustrien og IT-branchen.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringsvar. Forsvarsministeriets kommentarer til høringsvarene er angivet i kursiv.

Forsvarsministeriet har desuden modtaget et samlet høringsvar fra Region Midtjylland på vegne af Region Sjælland, Region Syddanmark og Region Nordjylland i forbindelse med høringen over udkast til forslag til lov om ændring af lov om net- og informationssikkerhed. Dele af høringsvaret relaterer sig imidlertid til udkast til forslag til lov om ændring af lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, og disse dele vil derfor blive gengivet og kommenteret nedenfor.

1. Generelle bemærkninger

Akutberedskabet i Region Syddanmark, Forbrugerombudsmanden og Institut for Menneskerettigheder har ikke bemærkninger til lovforslaget. Præsidenten for Københavns Byret på vegne af byretspræsidenterne, præsidenterne for henholdsvis Vestre og Østre Landsret samt Rigsrevisionen har ikke ønsket at udtale sig om lovforslaget. Advokatrådet har oplyst, at rådet har besluttet ikke at afgive høringsvar.

Danmarks Meteorologiske Institut ser frem til etableringen af et mobilbaseret varslingsystem i Danmark. Danske Beredskaber finder, at lovforslaget er et skridt i den rigtige retning i forhold til anvendelse af mobilbaserede varslingsystemer i forbindelse med alvorlige nødsituationer og katastrofer, og de er samlet set positive overfor lovforslaget. Akutberedskabet i Region Hovedstaden og DI finder, at et nyt mobilbaseret varslingsystem er et fornuftigt og relevant initiativ. DI bemærker desuden, at initiativet kan bidrage med yderligere sikkerhed og bedre håndtering af kriser og ulykker.

Teleindustrien og IT-branchen sætter pris på, at der med lovforslaget er lagt op til et tæt samarbejde mellem mobilselskaberne og Forsvars-

ministeriet, henset til at det mobilbaserede varslingsystem er teknisk kompliceret, og at systemet senest skal kunne tages i brug i sommeren 2022.

2. Beredskabsaktørernes udsendelse af offentlige advarsler

Danske Beredskaber lægger til grund, at de kommunale beredskaber er omfattet af lovforslagets definition af beredskabsaktører, og at de kommunale beredskaber derved kan benytte adgangen i lovforslaget til at få udsendt offentlige advarsler om overhængende eller truende alvorlige nødsituationer og katastrofer. Danske Beredskaber anfører desuden, at adgangen til at anvende det mobilbaserede varslingsystem bør være bred. Akutberedskabet i Region Hovedstaden bemærker, at det kunne være nyttigt, hvis det præciseres, at sundhedsmyndighederne, herunder regionerne, betragtes som beredskabsmyndigheder. Danmarks Meteorologiske Institut bemærker, at det er uklart, hvilke beredskabsaktører, der får mulighed for at udsende offentlige advarsler. De ser behov for, at termen beredskabsaktører præciseres, således at det klart fremgår, hvem der er beredskabsaktører.

Med lovforslaget indføres en forpligtelse for udbydere af elektroniske kommunikationstjenester i mobilnet og udbydere af mobilnet til på vegne af beredskabsaktører at udsende offentlige advarsler om overhængende eller truende alvorlige nødsituationer og katastrofer til berørte slutbrugere.

Det bemærkes, at beredskabsaktører, på vegne af hvilke der skal kunne udsendes advarsler, vil omfatte beredskabsmyndigheder og institutioner og virksomheder, som skal bidrage til opretholdelse af samfundets funktioner i beredskabssituationer og i andre ekstraordinære situationer.

Offentlige advarsler forudsættes primært udsendt i de situationer, hvor der i dag udsendes beredskabsmeddelelser, d.v.s. ved hændelser, der medfører eller kan medføre akut fare for et større antal mennesker. Det vil eksempelvis kunne være ved giftig røg fra brande, i forbindelse med epidemier, kemikalieudslip, naturkatastrofer eller farligt vejr. Offentlige advarsler vil f.eks. også kunne anvendes i forbindelse med angreb eller trusler herom, såsom bombetrusler og skyderier, hvis angrebet medfører eller potentielt kan medføre akut fare for et større antal mennesker.

Lovforslaget vil desuden indebære, at der ved en bekendtgørelse bliver fastsat regler om, hvilke beredskabsaktører der kan udsende advarsler, og hvilke beredskabsmyndigheder, der skal inddrages i forbindelse med udsendelse af advarsler. Forsvarsministeriet finder en sådan ordning,

hvor reglerne fastsættes i bekendtgørelsesform, mest hensigtsmæssig, idet der dermed kan tages højde eventuelle fremtidige ændringer i beredskabsaktørers organisation og funktion.

Danske Beredskaber finder, at det er en udfordring, at forsvarsministeren endnu ikke har fastlagt nærmere bestemmelser om proceduren for udsendelse af offentlige advarsler samt varslingsperiodens længde.

Lovforslaget indebærer, at forsvarsministeren bemyndiges til ved bekendtgørelse at fastsætte nærmere regler om bl.a. udsendelsen af de offentlige advarsler, herunder om fastsættelse af krav til den tekniske løsning, der anvendes til udsendelse af offentlige advarsler, og regler om proceduren for udsendelsen af offentlige advarsler samt varslingsperiodens længde.

Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af Europa-Parlamentet og Rådets direktiv om oprettelse af en fælleseuropæisk kodeks for elektronisk kommunikation, at det mobilbaserede varslingsystem senest skal være sat i drift den 21. juni 2022.

Der arbejdes i øjeblikket på at udvikle en teknisk løsning til mobilbase- ret varslings. Udstedelsen af de nærmere regler, der bl.a. skal indeholde procedurer for udsendelse af varslinger, forudsætter, at den konkrete tekniske løsning er kendt, hvilket endnu ikke er tilfældet.

Såfremt lovforslaget vedtages, forventer Forsvarsministeriet at udstede bekendtgørelsen, når den konkrete tekniske løsning er kendt. Det bemærkes i den forbindelse, at bekendtgørelsen på sædvanlig vis vil blive sendt i offentlig høring inden udstedelsen.

Danske Beredskaber anbefaler, at akutte varsler koordineres med politiet for at sikre koordineret kommunikation til berørte borgere.

Den sirenevarslings, der anvendes i dag, er reguleret i § 17, stk. 2, i beredskabsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 314 af 3. april 2017, hvorefter politidirektøren i forbindelse med indsættelse af redningsberedskabet bl.a. i fornødent omfang skal sørge for varslings af befolkningen.

Sirenevarslingsystemet drives og udvikles af Forsvarsministeriets underliggende myndigheder, mens det betjenes af Rigspolitiet.

Lovforslaget indebærer ikke en ændring af reglerne i beredskabsloven, og det vil således fortsat være politiet, som har ansvaret for varslings af befolkningen.

Derimod indebærer lovforslaget, at forsvarsministeren bemyndiges til at fastsætte regler om den nærmere procedure, der vil gælde, når beredskabsaktørerne udsender offentlige mobilbaserede advarsler. Der vil eksempelvis kunne fastsættes regler om, hvor længe advarslen skal udsendes, hvilke beredskabsaktører, der kan få udsendt advarsler, og hvilke beredskabsmyndigheder, der skal inddrages i forbindelse med udsendelse af advarsler mv.

3. Anvendelsesmuligheder for varsling med cell broadcast

Teleindustrien og IT-branchen sætter pris på beslutningen om at basere et mobilvarslingssystem på cell broadcast-teknologien. Danske Beredskaber bemærker, andre løsninger, som indebærer registrering, direkte kommunikation og analyse, kan være bedre og mere effektiv til at sikre borgerne i tilfælde af overhængende eller truende alvorlige nødsituationer og katastrofer, selvom de har forståelse for modstående persondatahensyn. Akutberedskabet i Region Hovedstaden anfører, at det bør overvejes, om begrænsningen til nærmere angivne geografiske områder altid er nødvendig. Efter akutberedskabets opfattelse bør et moderne varslingssystem kunne anvende afgrænsningskriterier såsom alder, kontaktopsporingsinformation eller andre oplysninger, der er egnet til at identificere en risikogruppe.

Det er Forsvarsministeriets vurdering, at et mobilbaseret varslingssystem bør baseres på cell broadcast-teknologien, da den forventede teknologiske udvikling inden for cell broadcast vurderes at understøtte formålet med et landsdækkende varslingssystem mest hensigtsmæssigt. Med et cell broadcast-system udsendes beskeder til alle mobiltelefoner indenfor en given celledes (telemasts) dækningsområde. Også mobiltelefoner, der senere kommer indenfor telemastens dækningsområde, vil modtage beskeden i den periode, hvor beskeden fortsat udsendes via telemasten.

Der afsendes ingen kvittering fra mobiltelefonerne tilbage til telemasten, og derfor sker der ikke dataindsamling ved udsendelse eller modtagelse af beskederne. Dermed vil hverken beredskabsmyndighederne eller mobiloperatørerne blive bekendt med, hvem eller hvor mange, der befinder sig i det pågældende område og modtager beskeden. Beredskabsmyndighederne og mobiloperatørerne vil alene kunne konstatere, at beskeden er udsendt i et nærmere afgrænset geografisk område. Anvendelse af cell broadcasting vil således ikke indebære øget logning eller behandling af personoplysninger, f.eks. vil anvendelsen af cell broadcasting ikke indebære registrering af telefonnumre.

En løsning, hvorefter der udsendes varsler ud fra afgrænsningskriterier såsom alder, kontaktopsporingsinformation eller andre oplysninger, der

er egnet til at identificere en risikogruppe, vil derimod forudsætte, at mobiloperatørerne logger og behandler en række personoplysninger om de enkelte brugere, herunder at der sker en samkøring med offentlige registre, hvilket ikke vurderes at være hensigtsmæssigt ud fra et databeskyttelsesretligt synspunkt.

Med lovforslaget vurderer Forsvarsministeriet, at der er fundet en passende balance mellem databeskyttelseshensyn og hensynet til effektiv varsling i tilfælde af overhængende eller truende alvorlige nødsituationer og katastrofer.

Danske Handicaporganisationer anfører, at både nyere og ældre mobiltelefoner skal kunne modtage de mobilbaserede advarsler, og at varslingsystemet skal tage højde for, at varslerne er tilgængelige for mennesker med handicap.

Forsvarsministeriet vurderer samlet set, at det er mest hensigtsmæssigt at basere det mobilbaserede varslingsystem på cell broadcast-teknologien. Modtagelse af en cell broadcast-besked kræver blot, at den modtagende mobiltelefon er tændt. Det er således ikke en forudsætning for at modtage en cell broadcast-besked, at der er indsat et SIM-kort i telefonen, eller at telefonen har adgang til internettet. Desuden vil alle nyere mobiltelefoner have en modtager, der kan opfange det udsendte cell broadcast-radiosignal. For at kunne modtage cell broadcast-besked kan det dog være nødvendigt, at slå funktionen til.

Lovforslaget indebærer ikke, at sirenevarslingsystemet og udsendelsen af beredskabsmeddelelser via public service-kanalerne afskaffes. Varsling af befolkningen ved ulykker og katastrofer vil derfor også ske via sirenevarslingsystemet og ved anvendelse af beredskabsmeddelelser, som udsendes via DR og TV 2.

4. Begrebet "udbydere af elektroniske kommunikationstjenester i mobilnet" og "udbydere af mobilnet"

Teleindustrien og IT-branchen anfører, at det anvendte pligtsubjekt ikke er defineret i teleloven. Organisationerne foreslår, at pligtsubjektet i stedet udvides til at omfatte alle udbydere af offentlige elektroniske kommunikationsnet og -tjenester.

Det følger af artikel 110, stk. 1, i direktivet om oprettelse af en fælles-europæisk kodeks for elektronisk kommunikation, at medlemsstaterne skal sikre at udbydere af mobile nummerbaserede interpersonelle kommunikationstjenester skal udsende offentlige advarsler til berørte slutbrugere i tilfælde af overhængende eller truende alvorlige nødsituationer og katastrofer.

Med lovforslaget foreslås det på den baggrund, at pligten til at udsende offentlige advarsler på vegne af beredskabsaktørerne alene pålægges udbydere af elektroniske kommunikationstjenester i mobilnet og udbydere af mobilnet.

Udbydere af elektroniske kommunikationstjenester i mobilnet og udbydere af mobilnet skal således forstås i overensstemmelse med begrebet udbydere af mobile nummerbaserede interpersonelle kommunikationstjenester, som anvendes i artikel 110 i direktivet om oprettelse af en fælleseuropæisk kodeks for elektronisk kommunikation. Herved sikres det, at der ikke er flere udbydere der forpligtes, end hvad der kræves efter direktivets artikel 110.

5. Andre typer af varslingsystemer

Danske Handicaporganisationer anfører, at det er vigtigt at bevare sirenevarslingsystemet af hensyn til mennesker med handicap, der ikke modtager de mobilbaserede varsler. Akutberedskabet i Region Hovedstaden finder det yderst betænkeligt, at overveje udfasning af sirenevarslingsystemet til fordel for et rent mobilbaseret varslingsystem. Region Syddanmark anfører, at varslingsystemer baseret på højteknologiske løsninger gør samfundet sårbart, idet der ved sammenfald af sikkerhedshændelser kan være risiko for, at teknikken går ned.

Varsling af befolkningen ved ulykker og katastrofer foregår i dag ved hjælp af beredskabsmeddelelser fra myndighederne, som udsendes via DR og TV 2, samt sirenevarslings. Denne varsling suppleres med information via beredskabsmyndighedernes egne kommunikationskanaler.

Lovforslaget indebærer ikke, at sirenevarslingsystemet og udsendelsen af beredskabsmeddelelser via public service-kanalerne afskaffes. Varsling af befolkningen ved ulykker og katastrofer vil derfor fortsat også ske via sirenevarslingsystemet og ved anvendelse af beredskabsmeddelelser fra myndighederne, som udsendes via DR og TV 2.

6. Udgifter til etablering og drift af det mobilbaserede varslingsystem

Region Hovedstaden anfører, at lovforslaget kunne suppleres med en mulighed for, at Forsvarsministeriet kunne søge afholdte udgifter refunderet hos den beredskabsmyndighed, der har rekvireret en beredskabsmeddelelse. Teleindustrien og IT-branchen anfører, at

organisationerne sætter særligt pris på at staten dækker udgiften til etableringen og driften af systemet.

Lovforslaget vil indebære, at Forsvarsministeriet refunderer mobiloperatørernes udgifter til udvikling, etablering og drift af det mobilbaserede varslingsystem. Det forventes på den baggrund ikke, at lovforslaget vil have væsentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Udgifterne forbundet med varsling for beredskabsaktørerne selv, herunder for beredskabsmyndighederne, afholdes af aktørerne selv.

7. Øvrige bemærkninger

DI mener ikke, at netværksoperatørerne bør kunne gøres ansvarlige for følgerne af en eventuel svigtende kritisk kommunikation ved anvendelse af det kommercielt licenserede mobilnet i katastrofetilfælde og til beredskabskommunikation, idet tabene i en krisesituation kan være uforholdsmæssigt store.

Lovforslaget regulerer ikke spørgsmålet om eventuelle civile erstatningssager som følge af svigtende kritisk kommunikation i en nødsituation eller katastrofe.

Spørgsmålet om en eventuel erstatningspligt vil således skulle afgøres efter dansk rets almindelige erstatningsretlige regler.

Datatilsynet gør opmærksom på, det følger af databeskyttelsesloven, at Datatilsynet skal inddrages i forbindelse med lovforslag, bekendtgørelser m.v., som har betydning for beskyttelsen af privatlivet i forbindelse med behandlingen af personoplysninger. Tilsynet forventer på en baggrund at blive hørt forud for udstedelsen af en eventuel bekendtgørelse om nærmere krav til den tekniske løsning m.v.

Forsvarsministeriet forventer at udstede en bekendtgørelse om de nærmere krav til den tekniske løsning m.v., såfremt lovforslaget vedtages. Det bemærkes i den forbindelse, at bekendtgørelsen på sædvanlig vis vil blive sendt i høring inden udstedelsen. I den forbindelse vil Datatilsynet blive inddraget.