

Høringsnotat

Innhold

1. Innledning.....	1
2. Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2015/806 av 22. mai 2015 med spesifikasjoner om formatet til EU-tillitsmerke for kvalifiserte tillitstjenester	3
2.1 Om rettsakten	3
2.2 Økonomiske og administrative konsekvenser	3
3. Kommisjonens gjennomføringsbeslutning (EU) 2015/1505 av 8. september 2015 om tekniske spesifikasjoner og formater vedrørende tillitslisten	3
3.1 Om rettsakten	3
3.2 Økonomiske og administrative konsekvenser	4
4. Kommisjonens gjennomføringsbeslutning (EU) 2016/650 av 25. april 2016 om fastsetting av standarder for sikkerhetsvurderinger av kvalifiserte signatur- og seglfremstillingssystemer	5
4.1 Om rettsakten	5
4.2 Økonomiske og administrative konsekvenser	6
5. Gjennomføring av rettsaktene	6
Forskrift om tillitstjenester for elektroniske transaksjoner	7

1. Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet sender med dette på høring forslag til forskrifter som implementerer vedtatte gjennomføringsrettsakter til Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 910/2014 om elektronisk identifikasjon og elektroniske tillitstjenester for elektroniske transaksjoner på det indre marked (eIDAS).

Prop. 71 LS (2017-2018) med forslag til ny lov om elektroniske tillitstjenester som gjennomfører eIDAS, er vedtatt i Stortinget, og loven ble sanksjonert i statsråd og trådte i kraft 15. juni 2018.

Forordningens formål er å legge til rette for økt elektronisk samhandling mellom næringsdrivende, borgere og offentlige myndigheter på tvers av landegrensene i EU/EØS og dermed sterkere økonomisk vekst i det indre marked. Reglene om elektronisk signatur styrkes og utvides, elektronisk identifisering (eID) reguleres og også andre typer elektroniske tillitstjenester omfattes. Reglene har som formål å sikre tillit til at elektroniske transaksjoner skjer på en på en trygg måte, og dermed bidra til å øke bruken av digitale tjenester. Forordningen er todelt og regulerer gjensidig aksept av løsninger for eID og gjensidig aksept av elektronisk signatur og andre tillitstjenester.

Europakommisjonen har siden våren 2014 utarbeidet gjennomføringsrettsakter som utfyller bestemmelsene i forordningen. Til å bistå i dette arbeidet har Kommisjonen etablert "eIDAS Expert Group" der Norge har deltatt. Norge deltar også som observatør i "eIDAS Committee", som avgir vurdering av forslagene.

Myndighet til å fastsette forskrifter som gjennomfører rettsaktene om tillitstjenester, er delegert til Nærings- og fiskeridepartementet. De rettsaktene som er vedtatt i EU, og som hører under Nærings- og fiskeridepartementets ansvarsområde er:

- Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2015/806 av 22 mai 2015 med spesifikasjoner om formatet til EU-tillitsmerke for kvalifiserte tillitstjenester
- Kommisjonens gjennomføringsbeslutning (EU) 2015/1505 av 8. september 2015 om tekniske spesifikasjoner og formater vedrørende tillitslisten
- Kommisjonens gjennomføringsbeslutning (EU) 2016/650 av 25. april 2016 om fastsetting av standarder for sikkerhetsvurderinger av kvalifiserte signatur- og seglfremstillingssystemer

Departementet sender på denne bakgrunn de vedtatte gjennomføringsrettsaktene til eIDAS på høring som utkast til forskrifter. Gjennomføringsrettsaktene er allerede vedtatt i EU, men er på nåværende tidspunkt ikke formelt tatt inn i EØS-avtalen. Departementet venter at rettsaktene vil bli tatt inn i EØS-avtalen i begynnelsen av 2019.

Myndighet til å gi forskrifter knyttet til bestemmelsene om eID ble delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som sender forslag til forskrifter i eget høringsnotat. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sender et separat høringsnotat da de i samme notat også vil vurdere et nytt rammeverk for bruk av eID i offentlig sektor samt utkast til revidert selvdeklarasjonsforskrift. Høringsinstansene kan levere ett samlet høringssvar til de to høringsnotatene, dersom det er ønskelig. Send gjerne høringssvarene til begge departementene.

Gjennomføringsrettsaktene er vedlagt i uoffisiell norsk oversettelse.

2. Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2015/806 av 22. mai 2015 med spesifikasjoner om formatet til EU-tillitsmerke for kvalifiserte tillitstjenester

2.1 Om rettsakten

Etter eIDAS artikkel 23 kan kvalifiserte tilbydere av tillitstjenester bruke et EU-tillitsmerke slik at de på en enkel, gjenkjennelig og tydelig måte kan angi de kvalifiserte tillitstjenestene de leverer. Hensikten med dette merket er å øke brukernes tillit til nettbaserte tjenester og gjøre det enklere for dem å bruke tjenestene. Et tillitsmerke skaper et tydelig skille mellom kvalifiserte tillitstjenester og andre tjenester, og bidrar på den måten til oversikt i markedet.

I denne gjennomføringsforordningen med vedlegg gis det nærmere spesifikasjoner for formatet på merket. Logoen ble valgt etter en konkurranse som ble organisert av Kommisjonen, og bestemmelsene i artikkel 2 og artikkel 3 gir nøyaktige spesifikasjoner om fargene og størrelsen på merket.

2.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Merket er et tilbud som kvalifiserte tilbydere kan benytte seg av, og bruken er frivillig. Gjennomføringsforordningen om EU-tillitsmerke medfører altså ikke noe krav til næringsdrivende eller offentlige myndigheter. Merket skal bidra til å skape tillit rundt virksomheten, noe som tilsier at det kan få positive virkninger for de virksomhetene som velger å benytte seg av merket. Gjennomføringsforordningen vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

3. Kommisjonens gjennomføringsbeslutning (EU) 2015/1505 av 8. september 2015 om tekniske spesifikasjoner og formater vedrørende tillitslisten

3.1 Om rettsakten

Etter eIDAS artikkel 22 skal alle EU/EØS-medlemslandene opprette, vedlikeholde og publisere en tillitsliste med informasjon om kvalifiserte tilbydere av tillitstjenester og de kvalifiserte tillitstjenestene som tilbys. Formålet med tillitslisten er å etablere tillit mellom brukere av tillitstjenester ved at listen angir status for tillitstjenesten på tilsynstidspunktet. I artikkel 22 (5) fremgår det at Europakommisjonen skal presisere informasjonen knyttet til medlemslandenes forpliktelse til å lage, vedlikeholde og publisere tillitslisten, og fastsette tekniske spesifikasjoner og formater for tillitslisten gjennom en gjennomføringsrettsakt.

Gjennomføringsbeslutning 2015/1505 angir nærmere bestemmelser om hva tillitslisten skal inneholde av informasjon. Rettsaktens artikkel 1 stiller krav til at tillitslisten skal gi informasjon om kvalifiserte tilbydere av tillitstjenester og de kvalifiserte tillitstjenestene som de tilbyr, og oppfylle de tekniske spesifikasjonene som fremkommer i gjennomføringsrettsaktens vedlegg 1. I dette vedlegget gis det en detaljert beskrivelse av

hva tillitslisten skal inneholde av informasjon, og på hvilken måte denne informasjonen skal presenteres i tillitslisten. Dette er for at tillitslisten skal kunne leses maskinelt.

I Artikkel 2 gis medlemslandene mulighet til også å inkludere tilbydere av ikke-kvalifiserte tillitstjenester med informasjon om de ikke-kvalifiserte tillitstjenestene som de tilbyr. Dersom de ikke-kvalifiserte tillitstjenestetilbydere inkluderes i listen må dette tydelig markeres.

Artikkel 3 fastsetter regler for signering av listen, ved oppfyllelse av vedlegg 1. Tillitslisten skal være maskinlesbar (xml-format), og kunne leses ved automatisert prosess. Artikkel 3 gir også anledning for medlemslandene til å publisere en ikke-maskinlesbar versjon (pdf-format) av listen, hvor innholdet i listen må være identisk med den maskinlesbare versjonen, og oppfylle de tekniske spesifikasjonene i vedlegg 1.

Etter artikkel 4 skal medlemslandene notifikere myndighetsorganet som er ansvarlig for tillitslisten til Kommisjonen. Denne notifikeringen skal oppfylle kravene i gjennomføringsrettsaktens vedlegg II. Det stilles også krav til sertifikatene som er brukt til å signere listen, som for eksempel at det skal være to eller flere sertifikater med minst tre måneders differanse i gyldighetsperioden.

Det er også krav til notifikering av endringer av informasjon på tillitslisten til Kommisjonen. Det gjelder eksempelvis endret informasjon om sertifikater eller endret informasjon om hvor medlemslandenes tillitslister er publisert.

Medlemslandene er forpliktet til å signere og publisere tillitslister via en sikker kanal. Tillitslisten skal også oppdateres hver sjette måned og ved behov, eksempelvis ved endring i informasjon.

Kommisjonen skal offentliggjøre informasjon om medlemslandenes tillitslister som er notifisert til Kommisjonen gjennom sikker kanal i en form som er tilpasset en automatisert prosess. Kommisjonen kan også gjøre denne informasjonen tilgjengelig i en ikke-maskinlesbar versjon.

Vedleggene I og II gir detaljerte tekniske spesifikasjoner for utarbeidelsen av tillitslisten.

De tekniske spesifikasjonene som gjennomføringsrettsakten med vedlegg angir skal bidra til at alle tillitslister inneholder samme informasjon, og at tillitslistene skal kunne leses på samme måte. At det stilles tilsvarende tekniske krav til tillitslistene ventes å bidra til å skape tillit slik at de vil tas i bruk, også på tvers av landegrenser.

3.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

eIDAS er tatt inn i EØS-avtalen og er gjennomført i norsk rett. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) er utpekt til å være det organet som skal opprette, ajourføre og offentliggjøre tillitslisten i Norge. Det er anslått at oppgaven som administrator av tillitslisten vil kreve ett nytt årsverk for Nkom.

I denne gjennomføringsrettsakten gis det i hovedsak nærmere spesifikasjoner for arbeidet med tillitslisten, og det legges til grunn at innholdet i rettsakten ikke medfører ytterligere økonomiske eller administrative konsekvenser enn det som allerede er tatt i betraktning i forbindelse med implementeringen av forordningen.

Etter eIDAS er de tekniske kravene til hvordan tillitslisten skal publiseres og gjøres lesbare noe strengere enn etter tidligere lov om e-signatur. Merarbeidet vurderes imidlertid ikke å være vesentlig. Kravene som er angitt i gjennomføringsrettsakten innebærer derfor ikke vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

4. Kommisjonens gjennomføringsbeslutning (EU) 2016/650 av 25. april 2016 om fastsetting av standarder for sikkerhetsvurderinger av kvalifiserte signatur- og seglfremstillingssystemer

4.1 Om rettsakten

I eIDAS artikkel 30 oppstilles det krav til sertifisering av kvalifiserte elektroniske signaturfremstillingssystemer. Etter artikkel 30 (3) skal sertifiseringen basere seg på refererte standarder fastsatt ved gjennomføringsrettsakt fra Kommisjonen. Av forordningen artikkel 39 (2) følger det at artikkel 30 gjelder tilsvarende for sertifisering av kvalifiserte elektroniske segl.

Denne gjennomføringsrettsakten inneholder bestemmelser om fastsettelse av slike standarder. I artikkel 1 (1) står det at standarder for sikkerhetsvurdering av informasjonsteknologiprodukter som får anvendelse på sertifiseringen av kvalifiserte elektroniske signatur- og seglfremstillingssystemer i henhold til forordningens artikkel 30 (3) a) eller artikkel 39 (2), såfremt signatur- eller seglfremstillingsdataene oppbevares i et brukerforvaltet miljø, fremgår av gjennomføringsrettsaktens vedlegg. Standardene som er opplistet i vedlegget skal brukes uavhengig av hvilken teknologi som benyttes for signeringen.

I henhold til artikkel 1 (2) skal Kommisjonen utarbeide en liste over standarder for sikkerhetsvurdering av IT-produkter som får anvendelse på sertifiseringen av kvalifiserte elektroniske signatur- og seglfremstillingssystemer hvor kvalifiserte tjenestetilbydere forvalter elektroniske signatur- og seglfremstillingsdata på vegne av underskriver eller forseglande part. I påvente av at Kommisjonen utarbeider en slik liste skal sertifiseringen baseres på en prosess som i henhold til eIDAS artikkel 30 (3) b) anvender sikkerhetsnivåer som tilsvarer dem som fremgår av artikkel 30 (3) a), og som opplyses til Kommisjonen av organet det henvises til i artikkel 30 (1).

4.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Oversikten over standarder som gis i denne gjennomføringsbeslutningen er en oppdatering av de standardene som allerede eksisterer på området. Gjennomføringsforordningen antas ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

5. Gjennomføring av rettsaktene

Departementet har vurdert hvordan reglene i forskrift mest hensiktsmessig bør struktureres. De tre gjennomføringsrettsaktene består at én gjennomføringsforordning og to gjennomføringsbeslutninger. Da de tre rettsaktene alle knytter seg til samme lov, og begrenser seg til samme saksfelt, har departementet vurdert det som hensiktsmessig å samle reglene i én forskrift.

Det følger av EØS-avtalen at forordninger skal gjennomføres "som sådan", ved inkorporasjon. Det er i utgangspunktet ikke forskjell på Europaråds- og parlamentsforordninger og Europakommisjonens gjennomføringsforordninger i dette henseende. Departementet foreslår på denne bakgrunn at gjennomføringsforordning om spesifikasjoner for EU-tillitsmerke for kvalifiserte tillitstjenester inkorporeres "som sådan" i tråd med forskriftsforslagets § 1.

EØS-avtalen fastsetter ingen formelle krav til hvordan gjennomføringsbeslutninger skal gjennomføres. Det er opp til det enkelte land å vurdere om de skal gjennomføres ved inkorporasjon, transformasjon eller om det ikke er nødvendig med formelle rettsregler. I denne vurderingen vil det være relevant om beslutningen angår spesifikke krav rettet mot borgerne, med helt entydige krav og hvor det fastsettes absolutte, klare grenseverdier. I et slikt tilfelle vil det være mest hensiktsmessig å bruke inkorporasjon. Er reglene mer skjønnspreget, kan det være grunn til å gjennomføre dem ved transformasjon.

De to gjennomføringsbeslutningene som er beskrevet over angir nokså spesifikke krav, både til administreringen av og innholdet i tillitslisten, og til hvilke standarder som skal benyttes. Reglene er ikke i særlig grad skjønnspreget, og dette taler for at gjennomføring ved inkorporasjon er mest hensiktsmessig.

Etter departementets vurdering bør hensynet til et harmonisert regelverk tillegges stor vekt i denne vurderingen. Formålet med eIDAS-forordningen og tilhørende gjennomføringsrettsakter er å skape tillit til transaksjoner på nett. At EU/EØS-landene for eksempel stiller stilsvarende krav til tillitslisten er et sentralt moment i å skape tillit til hverandres systemer.

På denne bakgrunn foreslår departementet at de to gjennomføringsbeslutningene tas inn i norsk rett ved inkorporasjon slik det er foreslått i forskriftsforslaget.

Departementet ber om høringsinstansenes vurdering av forslaget om å implementere de to gjennomføringsbeslutningene ved inkorporasjon.

Forskrift om tillitstjenester for elektroniske transaksjoner

Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet dd.mm.2019 med hjemmel i lov 15. juni 2018 nr. 44 om gjennomføring av EUs forordning om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked § 1 annet ledd, jf. EØS-avtalen vedlegg XI (forordning (EU) nr. 2015/806, beslutning (EU) 2015/1505 og (EU) 2016/650).

§ 1 Krav til tillitsmerke for kvalifiserte tillitstjenester

EØS-avtalen vedlegg XI (forordning (EU) nr. 2015/806) om fastsettelse av spesifikasjoner for utformingen av EØS-tillitsmerke for kvalifiserte tillitstjenester) gjelder som forskrift med de tilpasninger som følger av vedlegg XI, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

§ 2 Krav til standarder for kvalifiserte elektroniske signatur- og seglfremstillingssystemer

EØS-avtalen vedlegg XI (beslutning (EU) nr. 2016/650) om fastsetting av standarder for sikkerhetsvurderinger av kvalifiserte signatur- og seglfremstillingssystemer) gjelder som forskrift med de tilpasninger som følger av vedlegg XI, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

§ 3 Krav om tekniske spesifikasjoner og formater vedrørende tillitslisten

EØS-avtalen vedlegg XI (beslutning (EU) nr. 2015/1505) om tekniske spesifikasjoner og formater vedrørende tillitslisten) gjelder som forskrift med de tilpasninger som følger av vedlegg XI, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

§ 4 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft dd.mm.2019 [*Merknad: Ikraftsettelse fastsettes snarlig etter at rettsaktene er innlemmet i EØS-avtalen*].