



Nasjonal
kommunikasjons-
myndighet

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0033 OSLO

Vår ref.: 1506244-2 - 414.2
Vår dato: 29.2.2016

Deres ref.: 15/4361
Deres dato: 30.11.2015

Saksbehandler: Kristina Mari Rognmo

Svar på høring - gjennomføring av EUs forordning om elektronisk identifisering (eID) og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til Nærings- og fiskeridepartementets brev av 30. november 2015 hvor forslag til gjennomføring av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 910/2014 om elektronisk identifisering og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked og om opphevelse av direktiv 1999/93 EF sendes på høring. I høringsnotatet foreslås det ny lov som gjennomfører forordningen, samtidig som lov 15. juni 2001 nr. 81 om elektronisk signatur oppheves.

Som nevnt i høringsnotatet kapittel 4 har Nkom deltatt i referansegruppen som har arbeidet med utviklingen av rettsakten. Nkom har også samarbeidet med NFD om utarbeidelsen av gjeldende høringsnotat og forslag til gjennomføring av eIDAS-forordningen.

I dette høringssvaret vil Nkom konsentrere våre innspill til de delene som omhandler tillitstjenester. Dette gjelder også for merknader knyttet til selve lovbestemmelsene.

Gjennomføring av regelverket

Nkom støtter departementets forslag om å oppheve gjeldende esignaturlov med forskrifter. En ny lov vil bedre kunne tydeliggjøre de endringer i typer tjenester som nå reguleres, og de

omfattende endringer i krav til tilbydere og tilsynsmyndigheter. Ved opphevelse av gjeldende lovverk og vedtakelse av nytt vil det være viktig å påse at de nødvendige hjemler som ikke forordningen dekker inntas i nytt lovforslag.

Formål og virkeområde

Departementet ber om høringsinstansenes syn på en eventuell utvidelse av forordningens virkeområde, som i utgangspunktet avgrenses mot bruk av tillitstjenester som utelukkende brukes i lukkede systemer, eller etter avtale mellom et definert sett av deltakere, jf. artikkel 2 nr. 2. Som nevnt i høringsnotatet er Statoil i dag registrert som utsteder av kvalifiserte sertifikater hos Nkom, men sertifikatene benyttes internt i virksomheten og er ikke tilgjengelig i det åpne markedet. Dersom forordningens virkeområde ikke utvides kan dette bety at Statoil ikke vil være utsteder av kvalifisert sertifikat, og heller ikke underlagt tilsyn som utsteder av kvalifisert tillitstjeneste. Dette kan også være avhengig av hvor strengt «utelukkende» vil tolkes i artikkel 2 nr. 2.

Forordningen innebærer utvidede krav til den som er tilbyder av en tillitstjeneste. Alle tilbydere av tillitstjenester skal foreta tilstrekkelige og tilpassede sikkerhetstiltak for den tjenesten de tilbyr, men kravene til de kvalifiserte tillitstjenestetilbyderne går ennå lengre. De utvidede kravene vil utvilsomt være kostnadskreven for tillitstjenestetilbyderne, og de vil også medføre forpliktelser for tilsynsmyndighetene. Formålet med de utvidede kravene til de kvalifiserte tillitstjenestetilbyderne er å øke tilliten til tillitstjenestene og dermed bruken av digitale transaksjoner. I henhold til forordningens forale punkt 21 skal kun tillitstjenester som tilbys offentligheten og som har virkning overfor tredjemann omfattes. Tanken med dette kan være at i et lukket system eller mellom et definert sett av deltakere er bruk av tillitstjenester mer oversiktlig og bevisst valgt. Bruksområdet for tjenesten kan være noe annerledes og med mindre behov for beskyttelse enn ved bruk i det åpne markedet. Nkom har ikke sterke meninger om dette, og ser departementets vurdering av temaet. Men vi ser også at det kan være viktig å kunne tilby en tillitstjeneste, ikke nødvendigvis en kvalifisert tillitstjeneste, selv om den er ment å benyttes i et lukket system.

Tillitstjenester (kapittel III)

Nkom synes innføringen av tillitstjenestebegrepet er positivt slik at flere typer tjenester omfattes. Nkom er av den oppfatning at dette kan bidra til å oppnå formålet med økt bruk og tillit til digitale tjenester for gjennomføring av elektroniske disposisjoner.

De utvidede kravene til samsvarsrevisjon for utstedere av kvalifiserte tillitstjenester, og ved oppstart av en kvalifisert tillitstjeneste er krevende å oppfylle, både tidsmessig og økonomisk. Det er også krevende for tilsynsmyndigheten å gjennomgå disse rapportene på en god og grundig måte, slik at tillitslisten alltid er oppdatert. Forordningen gir Kommisjonen hjemmel til å fastsette gjennomføringsrettsakter for kravet om samsvarsrevisjoner. Det er etter Nkoms syn viktig at Kommisjonen fastsetter disse gjennomføringsrettsaktene, eventuelt må gjeldende lovforslag gi adgang til å fastsette forskrifter for gjennomføringen av samsvarsrevisjoner. Innholdet i disse forskriftene bør harmoniseres med de øvrige medlemsland slik at belastningen med samsvarsrevisjoner er lik for alle som omfattes av forordningen.

Når det gjelder forordningens artikkel 30 om Kommisjonens adgang til å fastsette en delegert gjennomføringsrettsakt med kriterier til det organet som utpekes som sertifiseringsorgan for kvalifiserte elektroniske signaturfremstillingssystemer, er Nkom enig i at det Nasjonal sikkerhetsmyndighet v/SERTIT som er sertifiseringsorgan etter artikkel 30 jf. artikkel 39 punkt 2 i Norge.

Nkom er også enig med departementet i at det er en fordel dersom det finnes revisjonsselskaper i Norge som skal kunne akkrediteres av Norsk Akkreditering til å være samsvarsrevisjonsorgan etter forordningen.

Nkom deler også departementets syn på at det er mest hensiktsmessig at det utpekte tilsynsorganet er det ansvarlige organet for oppfyllelse av artikkel 22 om tillitslisten. Det er tilsynsorganet som skal gjennomgå samsvarsrevisjonsrapportene for så å avgjøre hvorvidt forordningen oppfylles eller ikke. Av denne grunnen er det mest hensiktsmessig at det også er tilsynsorganet som er ansvarlig for tillitslisten.

Rettsvirkninger av elektroniske signaturer og krav til referanseformater m. m.

I høringsnotatet kapittel 8.2.2.4 reiser departementet spørsmål om det er behov for å videreføre esignaturlovens § 5 som fastsetter nærmere regler om hvilke krav som skal stilles til kvalifiserte elektroniske signaturer som skal brukes ved kommunikasjon med og i offentlig sektor. Nkom deler departementets resonnement og syn på en eventuell videreføring av esignaturloven § 5. Den kvalifiserte elektroniske signaturen er ikke tilgjengelig i det norske markedet i dag, blant annet begrunnet i manglende behov i markedet.

Tilsynets oppgaver

Nkom er enig med departementet i en videreføring av esignaturlovens bestemmelser som gir tilsynsmyndigheten tilgang til nødvendige dokumenter og adgang til å gjennomføre kontroller i

tjenestetilbyderens lokaler. Nkom støtter også tilsynsmyndighetens adgang til å kunne gi påbud om at forhold som er i strid med bestemmelsene etter loven skal opphøre, og kunne stille vilkår for oppfyllelse.

Som nevnt i høringsnotatet er Nkom utpekt som tilsynsorgan etter dagens esignaturlov. Denne rollen har Nkom hatt siden 2001 da esignaturloven ble vedtatt. Departementet har i høringsnotatet foreslått Nkom som tilsynsorgan i henhold til gjeldende lovforslag. Dette er Nkom svært positive til og vi påtar oss gjerne rollen som tilsynsmyndighet også etter nytt regelverk. Som nevnt i høringsnotatet har Nkom en god dialog med tillitstjenesteaktørene som allerede er i markedet, i tillegg til at Nkom har etablert kontakt med mulige tillitstjenesteaktører under nytt regelverk. Nkom har også den nødvendige kompetansen til å kunne løse de oppgavene og kravene som forordningen stiller til tilsynsorganet.

Sanksjoner – straff og tvangsmulkt

Esignaturloven har bestemmelser om tvangsmulkt og straffansvar for sertifikatutstedere, slik høringsnotatet beskriver. Det medfører også riktighet at disse bestemmelsene ikke har vært brukt, da Nkom som tilsynsmyndighet og aktørene har vært enige om hvilke tiltak som har vist seg nødvendige, samt at aktørene er opptatt av gode skussmål for sine tjenester.

En utvidelse av typer tjenester som omfattes av forordningen, samt flere og mer omfattende krav gjør at Nkom er av samme oppfatning som departementet, at det av preventive hensyn og hensyn til effektiv håndheving er viktig å videreføre dagens straffebestemmelse og adgang til illeggelse av tvangsmulkt.

Departementet foreslår å avgrense bestemmelsen til å gjelde utstedere av kvalifiserte tillitstjenester. Dette begrunnet i bruksområdet for disse tjenestene, som normalt benyttes til transaksjoner av stor betydning for brukerne og hvor det er viktig å bevare tillit.

Forordningens artikkel 17 punkt 3, bokstav b gir tilsynet hjemmel for å gripe inn overfor ikke-kvalifisert tillitstjenestetilbydere ved mistanke om at forordningens krav ikke oppfylles. Dersom sanksjonsbestemmelsene ikke skal gjelde for de ikke-kvalifiserte tillitstjenestetilbyderne er det litt uklart på hvilken måte tilsynet skal kunne gripe inn overfor disse. Slik Nkom vurderer det kan det derfor være hensiktsmessig å kunne illegge tvangsmulkt ved de mer alvorlige overtredelser hos de ikke-kvalifiserte tillitstjenestetilbyderne, der de ikke etterkommer påbud om retting fra tilsynet. På denne måten vil tilsynet ha et virkemiddel for å kunne oppnå formålet med forordningen, også overfor de ikke-kvalifiserte tillitstjenestetilbyderne.

Nkom synes ordlyden i straffebestemmelsen er fin. Den er en delvis videreføring av esignaturlovens straffebestemmelse, men tilpasset det nye regelverket.

Gebyr

Samferdselsdepartementet og Nkom har påbegynt arbeidet med å utarbeide en ny forskrift for sektoravgift og gebyr for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Utarbeidelsen av forskriften gjøres blant annet på bakgrunn av Finansdepartementets nye retningslinjer for statlig gebyr- og avgiftsfinansiering. Endringene som gjøres er i hovedsak språklige endringer, slik at finansieringsmodellen av Nkom ligger fast.

På bakgrunn av de foreslåtte endringer ber Nkom om at ordlyden i gjeldende lovforslag endres fra gebyr til *avgift*. Dette vil være i tråd med de planlagte endringene i forskrift for sektoravgift og gebyr for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

I høringsnotatet og lovforslaget begrenses avgiftsplikten til de registreringspliktige tillitstjenestetilbyderne. Dette innebærer at de ikke-kvalifiserte tillitstjenestetilbyderne ikke er avgiftspliktige. Dersom det viser seg at det innebærer mange oppgaver knyttet til tilsynets oppfølging av de ikke-kvalifiserte tillitstjenestetilbyderne kan det være at ordlyden i denne bestemmelsen bør vurderes på nytt.

Nkom er også enig i departementets forslag om å gjennomgå gebyrpraksisen for å oppdatere denne i henhold til nytt regelverk, med blant annet flere typer tillitstjenester som omfattes.

Bør selvdeklarasjonsordningen beholdes?

Nkom støtter Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) forslag om videreføring av esignaturlovens § 16a. Nkom er av samme oppfatning som KMD med tanke på en vurdering av behovet for å opprettholde selvdeklarasjonsordningen. Nkom er ikke kjent med bruken av de ulike sertifikattjenestene underlagt selvdeklarasjonsordningen, men på bakgrunn av antall registreringer fra sertifikatutstederne kan det synes som at markedsaktørene vurderer dette som interessant for markedet.

Avsluttende bestemmelser, ikrafttredelse og overgangsperiode

Dersom det gjeldende lovforslag trer i kraft 1. januar 2017, slik departementet planlegger, vil de norske registrerte tilbydere av kvalifiserte tillitstjenester ha seks måneder på å gjennomføre og fremlegge samsvarsvurderingsrapport for tilsynet. Dette kan bli svært knapp tid, særlig hvis det

også er press på tilgjengelige samsvarsrevisjonsorganer. Dette kan bety at det kan være behov for nasjonale overgangsordninger, og dette forholdet bør vurderes regulert i nytt lovforslag.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Mer omfattende krav til tilsynet, samt en økning i tilbydere av tillitstjenester kan, som også nevnt i høringsnotatet, medføre et behov for å øke bemanningen hos tilsynsmyndigheten. Dersom bestemmelser om tilbydernes avgiftsplikt til tilsynsmyndigheten videreføres slik det er foreslått, kan en eventuell økt bemanning dekkes gjennom økt avgift. Dette kan bety økte utgifter for tilbyderne av tillitstjenester, samtidig kan det bli flere tilbydere å dele utgiftene med.

Kommentarer til lovforslaget

Forordningens ulike bestemmelser fra kapittel III (artiklene 13-46) omhandler tillitstjenester. Våre merknader knyttet til lovbestemmelsene er relatert til denne delen av forordningen.

§ 1 eID og elektroniske tillitstjenester i EØS

Kommisjonen har i kapittel III inntatt bestemmelser om gjennomføringsrettsakter for mange ulike artikler (artiklene 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 42, 44, 45). Enkelte av disse bestemmelsene pålegger Kommisjonen å fastsette gjennomføringsrettsakter innen nærmere bestemt tidsfrist, men dette gjelder ikke for alle. For artikkel 19 har Kommisjonen bedt ENISA om å utarbeide et rammeverk for tilsynsmyndighetenes rapportering av sikkerhetshendelser til ENISA. Dette rammeverket er under utarbeidelse og det gjøres i samarbeid med medlemslandene, og skal erstatte en gjennomføringsrettsakt fra Kommisjonens side. Norge deltar i denne gruppen.

Det kan likevel synes som at Kommisjonen ikke vil fastsette alle de gjennomføringsrettsaktene som de har hjemmel til å gjøre («kan –bestemmelsene»). Av denne grunnen kan det være viktig å vurdere hvorvidt det er nødvendig å gi mulighet for å fastsette forskrifter gjennom gjeldende lovforslag for disse bestemmelsene i forordningen, jf. blant annet oversikten i høringsnotatet side 9 og ellers de bestemmelser som gir Kommisjonen denne kompetansen.

§2 Etablering av frivillige sertifiseringsordninger, godkjenningsordninger eller selvdeklarasjonsordninger

Nkom støtter videreføring av denne bestemmelsen.

§3 Tilsyn

Nkom er enig i denne bestemmelsens ordlyd. Nkom er også enig i at denne ordlyden dekker tilsynets kompetanse både i forhold til kvalifiserte tillitstjenestetilbydere, men også overfor de ikke-kvalifiserte tillitstjenestetilbyderne.

I tråd med endringer i Samferdselsdepartementets forskrift om gebyr og avgift bør ordlyden i § 3 6.ledd endres fra gebyr til *avgift*.

§ 4 Tvangsmulkt

I henhold til Nkoms innspill i kapittelet om Sanksjoner, bør denne bestemmelsen omfatte alle tilbydere av tillitstjenester og ikke kun de kvalifiserte tillitstjenestetilbyderne.

§ 5 Straff

Nkom støtter ordlyden i denne bestemmelsen.

§ 6 Klageadgang

Nkom har ingen merknader til denne bestemmelsen.

§ 7 Gebyr

Nkom viser til våre uttalelser under kapittelet som omhandler gebyr i vår høringsuttalelse. Ordlyden i denne bestemmelsen bør endres fra gebyr til *Avgift*, i henhold til endringer i forskrift for sektoravgift og gebyr for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

For bestemmelsene §§ 8-10 har Nkom ingen merknader.

Med hilsen

Torstein Olsen
direktør

Einar Lunde
avdelingsdirektør



Nasjonal
kommunikasjons-
myndighet