



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Advokatfirmaet Simonsen Føyen DA
Postboks 6641 St. Olavs plass
0129 OSLO

Deres ref
Tor Stokke

Vår ref
02/2851-4 HBS

Dato
27.05.2004

**KLAGE PÅ POST- OG TELETILSYNETS VEDTAK AV 22. OKTOBER 2003 –
GEBYR FOR UTSTEDER AV KVALIFISERTE SERTIFIKATER**

Vi viser til brev 21. november 2003 hvor det på vegne av ZebSign AS klages på Post- og teletilsynets vedtak 22. oktober 2003. Klagen er i brev 4. desember 2003 oversendt fra Post- og teletilsynet til Samferdselsdepartementet som rett klageorgan for avgjørelse, jf. lov om elektronisk signatur § 23, forskrift om krav til utsteder av kvalifiserte sertifikater § 12 andre ledd og forskrift om gebyr til Post- og teletilsynet § 16.

Sakens bakgrunn

I brev 11. desember 2002 til ZebSign AS informerte Post- og teletilsynet om at det ville bli gitt gebyrfritak for registrering som utsteder av kvalifiserte sertifikater for 2002. Dette ble blant annet grunnet i at det kun var ZebSign AS som var registrert som utsteder, og at man ikke ønsket at ZebSign AS, som den første utstederen, skulle "straffes" med høye gebyrer da selskapet som første utsteder hadde måttet gjøre en del nybrottsarbeid. I brevet ble det videre understreket at gebyrfritak ikke kunne påregnes i fremtiden, med mindre Post- og teletilsynet skulle få økte offentlige tilskudd. Det ble i den forbindelse varslet om at det ville bli innkrevd et gebyr på kr 100 000 for 2003 for selskapets registrerte policy (lisens). Brevet ga ingen veiledning om beregningen av gebyret.

ZebSign AS søkte deretter om å få registrert en policy (lisens) til. Denne ble registrert 3. februar 2003.

Post- og teletilsynet varslet deretter i brev 22. juli 2003 ZebSign AS om at en ny gebyrmodell, som i større grad var ment å avspeile det faktiske arbeidet Post- og

Postadresse:
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Kontoradresse:
Akersg. 59

Telefon
22 24 90 90
Org. nr.:
972 417 904

Telefaks:
22 24 56 09

Saksbehandler:
Hege B. Sæveraas

teletilsynet hadde i forbindelse med den enkelte registrering, ville bli innført. Gebyret for ZebSign AS ville etter den nye gebyrmodellen utgjøre kr 150 000. ZebSign AS ble i brevet bedt om å ta kontakt dersom de hadde spørsmål vedrørende den nye gebyrmodellen. Slik kontakt ble ikke tatt.

Den 15. september 2003 ble faktura pålydende kr 150 000 sendt til ZebSign AS som da tok kontakt med Post- og teletilsynet og ba om et møte. Møtet ble avholdt 9. oktober 2003. Det er opplyst at ZebSign AS på møtet ga uttrykk for at de ikke ville klare å betale gebyret for 2003. Post- og teletilsynet påtok seg å se nærmere på om det var mulig å gi gebyrfritak, samt å forespørre Nærings- og handelsdepartementet om Post- og teletilsynet kunne basere seg på statlige tilskudd fra departementet alene.

ZebSign AS fulgte opp møtet i brev 15. oktober 2003 til Post- og teletilsynet hvor de ba om gebyrfritak for 2003. ZebSign AS fremholdt i brevet at de som eneste infrastrukturbygger hadde investert betydelige beløp, og at deres overlevelsessevne således var avhengig av stor kostnadskontroll. Videre påpekte de at Norge har valgt en tilsynsform som, uten at det er balansert med tilsvarende inntekter, utsetter ZebSign AS for risiko overfor enhver sluttbruker. For år 2003 er dette risikomomentet tillagt stor vekt i ZebSign AS med tilsvarende kostnader, mens Post- og teletilsynets eget arbeid ikke oppfattes som tilsvarende gagnlig for ZebSign AS' virksomhet. Til sist ble det fremhevet at tilsynsarbeidet er inne i en oppbyggingsfase i Norge, og det ville slå urimelig ut at ZebSign AS alene, som eneste tilbyder i Norge, skal belastes for dette arbeidet.

Den 22. oktober 2003 vedtok Post- og teletilsynet at ZebSign AS skulle betale kr 150 000 i gebyr for 2003. I vedtaket vektla Post- og teletilsynet at ZebSign AS slapp å betale gebyr i 2002 og at gebyrfritak er lite forenelig med EU direktiv som oppstiller krav om at kostnader relatert til tilsynsarbeid kun blir belastet faktisk berørte aktører. Likeledes ble det vektlagt at gebyrets størrelse alt i alt må anses for å ligge på et moderat nivå og at det var forutberegnelig for ZebSign AS at gebyr ville måtte betales.

Som vist til ovenfor ble vedtaket påklagd av ZebSign AS i brev 21. november 2003. Post- og teletilsynet fastholdt sitt gebyrvedtak ved oversendelsen av saken til Samferdselsdepartementet 4. desember 2003.

ZebSign AS' anførsler

ZebSign AS anmoder i sin klage om at vedtaket omgjøres slik at gebyret bortfaller, subsidiært at det reduseres betydelig. I den anledning anføres det prinsipielt at både registreringsgebyret og gebyret for registrering pr. policy er satt for høyt, subsidiært at gebyret pr. policy er satt for høyt i forhold til engangsbeløpet.

ZebSign AS peker på at i utgangspunktet skal Post- og teletilsynets virksomhet være selvfinansiert gjennom gebyrer. Det er imidlertid ikke klart hvordan gebyrene skal beregnes. ZebSign AS henviser således til lovens § 24 som de mener angir både et tak på størrelsen og et prinsipp om kostnadsorientert beregning. Videre henviser ZebSign AS til lovens forarbeider som må forstås slik at det i et markeds startfase skal tas ingen – eller i hvert fall moderate – gebyrer. På bakgrunn av dette mener ZebSign AS at det vil være i strid med Stortingets og regjeringens forutsetninger dersom man tar fulle gebyrer til tross for at man fortsatt er i markedets startfase.

ZebSign AS peker videre på fem hovedhensyn som taler for at markedet for elektronisk signatur ikke er tilstrekkelig etablert, slik at ordinær gebyrpraksis kan etableres. For det første mener ZebSign AS at den økonomiske risikoen for å tre inn i dette markedet fortsatt består, da det så langt er kun ZebSign AS som har trådt inn. For det andre pekes på at Post- og teletilsynets gebyrvedtak for 2003 medfører at denne risikoen forsterkes. For det tredje anføres at forarbeidene til loven i klartekst uttaler at de første sertifikatutstederne ikke skal bli økonomisk straffet for å være tidlig ute. For det fjerde står Post- og teletilsynets gebyrvedtak i direkte motstrid med det uttalte formålet at prisene skal holdes på et moderat nivå. For det femte fremgår det av Post- og teletilsynets vedtaksbrev at de har tatt med kostnader ved gebyrberegningen som, hvis de blir belastet kun én aktør, nettopp vil være å straffe den som er tidlig ute.

Departementets vurdering

Samferdselsdepartementet legger til grunn som uomtvistet at Post- og teletilsynet i henhold til forskrift om gebyr til Post- og teletilsynet kan kreve gebyr fra utstedere av kvalifiserte sertifikater, jf. ordlyden i gebyrforskriften § 2 etter forskriftsendring foretatt 30. november 2001. ZebSign AS er for øvrig også innforstått med selvfinansieringskravet som gjelder for tilsynet, jf. klagens pkt. 2.

Lov 15.06.2001 nr. 81 om elektronisk signatur § 24 angir en øvre grense for hvilket gebyr som totalt kan innkreves fra sertifikatutstedere idet bestemmelsen fastslår at gebyrene ikke må overstige kostnadene ved tilsynets virksomhet. Loven sier imidlertid ikke noe nærmere om hvilke kostnader som skal inngå i beregningen av tilsynets virksomhet. Merknadene til lovens § 24 gir heller ingen konkret anvisning, jf. Ot.prp. nr. 82 (1999-2000) s. 56, men henviser til at nærmere regulering vil skje i forskrift med hjemmel i bestemmelsen. Det er hittil ikke fastsatt noen særskilt forskrift med hjemmel i § 24.

Det følger imidlertid av gebyrforskriften § 3 første ledd at Post- og teletilsynet kan kreve gebyr for kostnader til planleggings-, registrerings-, standardiserings-, tilsyns- og annen forvaltningsvirksomhet. Post- og teletilsynet har i vedtaket 22. oktober 2003, punkt 2 gitt en nærmere redegjørelse for hva som har inngått i beregningen av kostnadene ved tilsynsarbeidet. Det fremgår her at i tillegg til registrering av

sertifikatpolicyer og kontroll med ZebSign AS' virksomhet, omfattes generell regelverksvirksomhet samt sikring av nødvendig faglig kompetanse og oppdatering ved deltakelse i diverse fora og arbeidsgrupper. Ved beregningen av hvorledes kostnaden ved tilsynet skal fordeles i markedet må Post- og teletilsynet, etter departementets mening, stå relativt fritt til å fastsette dette etter beste skjønn, hensett til at utgiftene skal gis en forholdmessig rettferdig fordeling, jf. gebyrforskriften § 3 tredje ledd. Post- og teletilsynet angir at tilsynsarbeidet knyttet til elektroniske signaturer har medført ressursbruk tilsvarende om lag et årsverk. Samferdselsdepartementet har ikke noe konkret grunnlag for å etterprøve om de belastede kostnadene overstiger det som tilsvarer utgiftene ved det tilsynsarbeid som faktisk er utført. Departementet legger tilsynets beregning til grunn og kan etter dette ikke se at det foreligger noe som tilsier at Post- og teletilsynet ved fastsetting av gebyret for 2003 har gått utover den rammen som følger av lov om elektronisk signatur § 24.

På den annen side er det etter departementets mening viktig at Post- og teletilsynet, særlig i en situasjon som den foreliggende hvor markedet ikke har utviklet seg som forventet og det fortsatt bare er én aktør, utviser et særlig grundig skjønn ved fastsetting av gebyret. Arbeidet med tilsynet må ikke legges slik an at gebyret blir urimelig stort, sett i forhold til den tjeneste som utøves. Staten v/Nærings- og handelsdepartementet ga for 2003 kr 300 000 i tilskudd til Post- og teletilsynet og har meddelt at det for 2004 og 2005 vil bli gitt tilskudd til tilsynsarbeidet med kr 400.000 pr. år. I denne forbindelse har Nærings- og handelsdepartementet gitt uttrykk for at det etter dette departements oppfatning ikke er grunnlag for å fortsette med et tilsynsnivå som i 2003. Post- og teletilsynet har fulgt opp dette ved å fastsette en gebyrmodell for 2004 og 2005 som innebærer at det i utgangspunktet ikke vil bli krevd gebyr for disse årene, jf. kunngjøring av ny gebyrmodell for utstedere av kvalifiserte sertifikater på tilsynets hjemmesider (www.npt.no) 6. april 2004. Verken NHDs syn eller endringene i gebyrmodellen kan likevel etter Samferdselsdepartementets mening i seg selv føre til at det fastsatte gebyr for 2003 på kr 100 000 for den første policyen (sertifikatet) og deretter kr 50 000 per policy (sertifikat) utover dette må sies å være urimelig. Samferdselsdepartementet legger i likhet med Nærings- og handelsdepartementet stor vekt på det viktige i at de regulatoriske kravene knyttet til digital signatur etterleves slik at tilliten til tilbyderne og deres produkter ikke svekkes. Departementet er videre på samme måte som NHD tilfreds med at Post- og teletilsynet har tatt sin tilsynsoppgave alvorlig og utført tilsynet på en god og profesjonell måte.

Som vist til ovenfor har Post- og teletilsynet i vedtaket gitt en nærmere redegjørelse for hvilke oppgaver tilsynsarbeidet har omfattet. Så langt Samferdselsdepartementet kan bedømme er disse oppgavene og tilhørende kostnader nødvendige og forsvarlige og omfattes av gebyrforskriften § 3. Samferdselsdepartementet vil også peke på at tilsynsarbeidet i 2003 fortsatt var i en oppstartsfase og finner det rimelig at dette har hatt en betydelig innflytelse på omfanget av det arbeide som har vært nødvendig. Det er etter dette ikke er grunnlag for å fastslå at det fastsatte gebyret dekker arbeid som

det ikke har vært saklig grunnlag for å utføre og belaste ZebSign som tilbyder, selv om dette firmaet har vært og fortsatt er alene i markedet.

Samferdselsdepartementet ser at markedet for elektronisk signatur ikke har utviklet seg med den hastighet som var forventet ved utarbeidelsen av loven. Departementet er således enig med ZebSign AS i at markedet for elektronisk signatur fortsatt er i en startfase i Norge. Det fremgår av merknadene til § 24 i forarbeidene til lov om elektronisk signatur at tilsynets virksomhet i en startfase helt eller delvis kan finansieres med statlige midler. Dette omtales også i proposisjonens punkt 14 om økonomiske og administrative konsekvenser (s 47) hvor det er uttalt at Regjeringen ønsker å avhjelpe problemene i en startfase for å bidra til mer utstrakt bruk av elektroniske signaturer. Det pekes på at dette kan gjøres ved at gebyrene suppleres med et tilskudd fra staten. Samferdselsdepartementet er på bakgrunn av dette enig med ZebSign AS i at forarbeidene gir føringer for gebyrnivået mens markedet er i en startfase. Samferdselsdepartementet kan imidlertid ikke se at uttalelsene i forarbeidene til loven i seg selv medfører at avgiftsvedtaket må settes til side helt eller delvis og legger også vekt på at tilskudd fra staten i proposisjonen (s. 47) omtales som et supplement til gebyr.

Det kan videre stilles spørsmål om Post- og teletilsynet har bundet seg med hensyn til gebyrets størrelse ved å sende ut varsel om at det for 2003 vil bli innkrevd et gebyr på kr 100 000. Etter departementets oppfatning er det imidlertid ikke nødvendig å ta stilling til spørsmålet idet ZebSign AS, etter å ha mottatt varselet, valgte å søke om å få registrere en ny policy. Det framkom av Post- og teletilsynets varsel om gebyr at gebyret var satt så lavt som mulig og endog så lavt at tilsynet var usikre på om det ville få dekket sine tilsynsutgifter. Det må derfor etter departementets mening ha vært påregnelig for ZebSign AS at man ved å registrere en ny policy, og således påføre tilsynet ekstra arbeid, ville risikere å måtte betale et høyere gebyr enn først varslet.

Konklusjon

Etter en samlet vurdering er Samferdselsdepartementet kommet til at det fastsatte gebyret for 2003 ikke kan betegnes som urimelig eller vilkårlig. Ved vurderingen har departementet i tillegg til det som er sagt ovenfor lagt vekt på at det er opplyst at gebyret ikke er høyere enn i andre land i Europa gjennomsnittlig sett. Det er også lagt vekt på at Post- og teletilsynet, selv med et gebyr fra ZebSign AS på kr 150 000, ikke vil få dekket sine kostnader. Til grunn for departementets avgjørelse ligger også at det ble gitt gebyrfritak i 2002 og at det ikke vil bli avkrevd gebyr for 2004 og 2005. Sett over tid er Samferdselsdepartementet av den oppfatning at gebyrets størrelse må kunne karakteriseres som moderat.

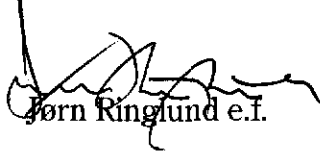
Post- og teletilsynets vedtak 22.oktober 2003 blir etter dette å stadfeste.

Vedtak

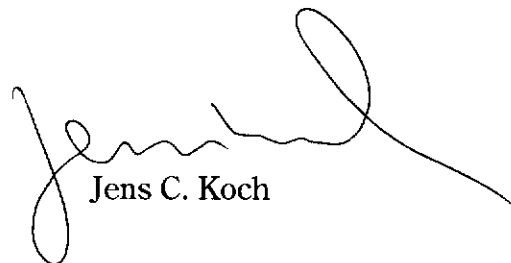
Post- og teletilsynets vedtak 22. oktober 2003 om at ZebSign AS må betale et gebyr pålydende totalt kr 150.000 for året 2003 stadfestes.

Denne avgjørelsen er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.

Med hilsen



Jørn Ringlund e.f.



Jens C. Koch

Kopi til:

Nærings- og handelsdepartementet
Post- og teletilsynet