

Besluit van ... , houdende nadere regels met betrekking tot technische en organisatorische maatregelen en eisen alsmede met betrekking tot meldplicht, informatieplicht en aanwijzing ter waarborging van de veiligheid en integriteit van openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten (Besluit continuïteit openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten)

NOTA VAN TOELICHTING

(consultatieversie okt 2011)

1. Doel en aanleiding

In dit besluit worden nadere regels gegeven met betrekking tot het bepaalde in de artikelen 11a.1 en 11a.2 van de Telecommunicatiewet (verder te noemen: de wet). Deze artikelen strekken tot implementatie van de artikelen 13bis en 13ter van de Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn) (PbEG L 108) alsmede van artikel 23, eerste volzin, van de Richtlijn 2002/22/ van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn) (PbEG L 108), het NRF, new regulatory framework. Doel van deze bepalingen is om de continuïteit van de openbare elektronische communicatienetwerken of -diensten te waarborgen, teneinde de effecten van inbreuken op gebruikers en onderling verbonden netwerken zo gering mogelijk te houden.

Met de wijziging van het Europees regelgevend kader voor elektronische communicatie is een aantal verplichtingen geïntroduceerd vanuit de optiek van de continuïteit van de netwerken en dienstverlening met behulp van deze netwerken. In een omgeving waarin de afhankelijkheid van elektronische communicatie almaar toeneemt, is de beschikbaarheid van netwerken en de daarover geleverde diensten van groot economisch en maatschappelijk belang.

2. Inhoud

In artikel 11a.1, eerste lid, van de wet is de verplichting opgenomen dat de aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken of -diensten passende technische en organisatorische maatregelen nemen om de veiligheid en de integriteit van deze netwerken en diensten te waarborgen. In artikel 11a.1, tweede lid, van de wet, is de verplichting opgenomen voor aanbieders van openbare telefoondiensten en aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken waarover openbare telefoondiensten worden aangeboden, om alle noodzakelijke maatregelen te nemen om de beschikbaarheid van de openbare telefoondiensten over de openbare elektronische communicatienetwerken zo volledig mogelijk te waarborgen in geval van een technische storing of uitval van het elektriciteitsnetwerk. In de paragrafen 2 en 3 van het besluit is een en ander uitgewerkt.

Een andere verplichting die voortvloeit uit het gewijzigd Europees regelgevend kader, neergelegd in artikel 11a.2 van de wet, is de plicht tot het melden van veiligheidsinbreuken en het verlies van integriteit die een belangrijk effect hebben gehad op de continuïteit van het netwerk of de daarover geleverde diensten. Deze meldingen zullen plaatsvinden bij Agentschap Telecom van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Dit is uitgewerkt in paragraaf 4 van het besluit.

Tenslotte wordt nog vermeld dat Agentschap Telecom wordt belast met het toezicht op de naleving van de bepalingen van hoofdstuk 11a van de wet.

3. Relatie met andere onderdelen van de Telecommunicatiewet

Ernstige verstoringen van de continuïteit van de netwerken en van de dienstverlening die daarover plaatsvindt, spelen ook een rol in het kader van buitengewone omstandigheden. De meldplicht bij Agentschap Telecom van storingen in het kader van continuïteit sluit dan ook goed aan bij de in hoofdstuk 14 geregelde meldplicht van verstoringen van de continuïteit van de dienstverlening in het kader van zogenoemde buitengewone omstandigheden.

Hoofdstuk 14 van de wet bevat regels die het, indien de regering dit nodig acht, mogelijk maken aanwijzingen te geven over de verzorging van elektronische communicatie in buitengewone omstandigheden. Hoofdstuk 14 bevat onder meer een ook in andere noodwetgeving voorkomende standaardprocedure voor de inwerkingstelling van de desbetreffende bepalingen. De aanwijzingsbevoegdheden van hoofdstuk 14 zijn, anders dan in hoofdstuk 11a, gericht tot een beperkt aantal, nader aangewezen, aanbieders. Deze aanbieders zijn op grond van hoofdstuk 14 ook verplicht om organisatorische en personele maatregelen te treffen ter voorbereiding van buitengewone omstandigheden. Bij het opstellen van het besluit is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de reeds op grond van hoofdstuk 14 geldende verplichtingen en de in dat verband opgedane ervaringen. Het voorgaande betekent dat de desbetreffende aanbieders, op het moment van in werking treden van hoofdstuk 11a van de wet en de daarop gebaseerde regelingen, bekend zijn met verplichtingen zoals die op grond van hoofdstuk 11a zullen gaan gelden en grotendeels al aan deze verplichtingen zullen voldoen. De verwachting is overigens dat de meeste aanbieders op eenvoudige wijze aan deze verplichtingen zullen kunnen voldoen, omdat zij in het kader van hun dagelijkse bedrijfsvoering en om een serieuze rol op de markt voor elektronische communicatie te kunnen spelen, er uiteraard zelf alle belang bij hebben om te zorgen voor continuïteit van hun netwerken en diensten en daartoe al de nodige maatregelen hebben getroffen.

De meldplichten voor aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken en openbare elektronische communicatiediensten in verband met integriteit en veiligheid staan in beginsel naast de nieuw in te voeren meldplicht voor aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten ten aanzien van veiligheidsinbreuken die leiden tot het ongewenst vrijkomen van persoonsgegevens, bedoeld in hoofdstuk 11 van de wet. Dat wil echter niet zeggen dat er in de praktijk geen overlap kan zijn. Een veiligheidsinbreuk kan immers tegelijkertijd leiden tot een belangrijk effect op de continuïteit en het ongewild vrijkomen van persoonsgegevens. Mede om administratieve lasten zo veel mogelijk te beperken, kunnen beide meldingen bij hetzelfde meldpunt, in casu Agentschap Telecom, worden gedaan. Vanuit het meldpunt wordt er voor gezorgd dat de melding bij de andere bevoegde instantie, dat wil zeggen bij de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, het college van de Onafhankelijke post en telecommunicatieautoriteit of, in geval van genoemde overlap, bij beide terecht komt.

4. Administratieve lasten en bedrijfseffectentoets

Voor een uitgebreide toelichting op de toetsing van de administratieve lasten en van de bedrijfseffecten wordt verwezen naar de memorie van toelichting op het voornoemde wetsvoorstel ter implementatie van het NRF (Kamerstukken II, 32549, nr. 3).

In opdracht van de toenmalige Minister van Economische Zaken is door het onderzoeksbureau EIM een zogenoemde quick scan naar de administratieve lasten verricht. Bij een quick scan kan worden volstaan met een beperkt aantal interviews met deskundigen aan de kant van de overheid en (indien nodig) het bedrijfsleven. Gekozen is voor een quick scan om de volgende redenen:

- een eerste oppervlakkige inventarisatie gaf het beeld dat de wijzigingen in de Telecommunicatiewet voor individuele bedrijven waarschijnlijk beperkte gevolgen hebben voor de administratieve lasten;
- dat de wijzigingen geen gevolgen hebben voor de administratieve lasten van burgers;
- dat de wetswijzigingen voortvloeien uit de één op één implementatie van de Europese richtlijnen, zonder "nationale koppen".

Bij de scan is ten aanzien van de meldingen veroorzaakt door verlies van integriteit (artikel 11a.2, eerste lid, onderdeel a, van de wet) uitgegaan van vijf meldingen per jaar per aanbieder. Bij meldingen veroorzaakt door een inbreuk op de veiligheid (artikel 11a.2, eerste lid, onderdeel b, van de wet) is van eenzelfde aantal meldingen per jaar uitgegaan. Hierbij is geput uit de ervaringen die zijn opgedaan bij thans al (op vrijwillige basis) plaatsvindende meldingen in het kader van hoofdstuk 14. Uitgangspunt hierbij is verder geweest dat in de praktijk bij verstoring van de continuïteit kan worden volstaan met melding van deze verstoring door de netwerkexploitant en dat dienstaanbieders die gebruik maken van het netwerk, en dus ook getroffen worden door de continuïteitsverstoring, de continuïteitsstoring niet hoeven te melden. Hierdoor gaat het bij meldingen in totaal om acht bedrijven. Voorts is uitgegaan van een gemiddelde tijdsbesteding van tien minuten tegen een uurtarief van € 49.

Op grond van het voorgestelde artikel 11a, tweede lid, zijn aanbieders gehouden op verzoek alle informatie te verstrekken die nodig is om de veiligheid en integriteit van hun netwerken en diensten te beoordelen. In de scan is ervan uitgegaan dat aanbieders hier één keer per jaar mee te maken krijgen en dat zij hier veertig uur tegen een uurtarief van € 49 aan kwijt zijn.

5. Uitvoeringstoets Agentschap Telecom PM

6. Consultatie PM

[PM dit besluit wordt geconsulteerd dmv een internetconsultatie. De aankondiging daarvan vindt plaats op de internetsite van het Ministerie van ELI, in het OPT, het NFO en in het NCOT.]

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2

In het zogenoemde continuïteitsplan worden de technische en organisatorische maatregelen, bedoeld in artikel 11a.1, eerste lid, van de wet nader beschreven. Omdat de betrokken aanbieders van netwerken en diensten kunnen beschikken over meerdere netwerken waarover vanuit verschillende locaties diverse diensten worden verzorgd, geldt deze verplichting per netwerk en per dienst. Om te voorkomen dat met wisseling van personeel van de aanbieder telkens het continuïteitsplan zou moeten worden gewijzigd, moet op grond van dit artikel van dit besluit niet de voor het nemen en uitvoeren van de maatregelen verantwoordelijke persoon, maar de desbetreffende functionaris in het continuïteitsplan worden vastgelegd.

Inherent aan deze verplichting is uiteraard dat de aanbieder ervoor zorgt dat alle maatregelen onmiddellijk kunnen worden uitgevoerd, door de desbetreffende voorzieningen goed te onderhouden, regelmatig testen en oefeningen te houden en te zorgen voor bekwaam personeel.

Artikel 5

De aanwijzing door de aanbieder van een voor de continuïteit eindverantwoordelijke functionaris en het informeren van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en het meldpunt over dit centrale aanspreekpunt, is in het belang van zowel de aanbieder, met name voor de interne bedrijfsvoering, als de minister, in het bijzonder indien zich inbreuken voordoen. Voor de

goede orde wordt hier vermeld dat deze functionaris uiteraard alleen verantwoordelijk kan zijn voor de uitvoering en naleving van het continuïteitsplan binnen de organisatie van de aanbieder. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de naleving van de verplichtingen van dit besluit en van hoofdstuk 11a van de wet berust niet bij deze functionaris, maar bij de aanbieder.

Voor alle duidelijkheid wordt nog vermeld dat de verschillende functionarissen, bedoeld in de artikelen 2, onder b, artikel 5, eerste lid, en artikel 11, eerste lid, verschillende taken hebben zoals in de desbetreffende bepalingen is omschreven. Dit hoeft er echter niet aan in de weg te staan dat een aanbieder naar eigen inzicht deze functies in een of meerdere personen combineert, al naar gelang van bijvoorbeeld de omvang en organisatie van de onderneming en de beschikbaarheid van ter zake kundig personeel.

Artikel 6

Voor de goede orde wordt vermeld, dat de in het tweede lid bedoelde geheimhoudingsverplichting niet alleen geldt voor het eigen personeel van de aanbieder, maar ook voor door de aanbieder ingeschakelde derde partijen, zoals onderhoudsbedrijven of servicediensten.

Artikel 8

Op grond van artikel 11a.2, eerste lid, van de wet moet een inbreuk op de veiligheid en een verlies van integriteit onverwijld worden gemeld indien de continuïteit in belangrijke mate wordt onderbroken. Gelet op het belang van deze meldingen, de mogelijke gevolgen van een inbreuk en om te zorgen voor een snelle verwerking, zal het bij het Agentschap Telecom ondergebrachte meldpunt 7 dagen per week en 24 uur per dag bereikbaar zijn.

Het is niet mogelijk en niet zinvol om een exacte omschrijving van alle mogelijk voorkomende gevallen van dergelijke inbreuken of verliezen te geven. De uitvoeringspraktijk zal daarover duidelijkheid moeten verschaffen.

Het vierde lid van artikel 11a.2 geeft de minister de mogelijkheid om een ondergrens te bepalen van inbreuken of verliezen die in elk geval moeten worden gemeld. Daarbij zullen telkens de aard en de omvang van de inbreuk of het verlies en de mogelijke gevolgen ervan centraal staan, aan de hand van de aspecten bereikbaarheid van alarmnummers, aard en aantal van de getroffen gebruikers, omvang van het getroffen gebied, verwachte duur van de inbreuk of het verlies. Deze aspecten en de wijze waarop de aspecten de ondergrens bepalen zijn ontleend aan [een nog vast te stellen handreiking van de Europese Commissie. Op 5 oktober heeft is door het Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging (ENISA), in dit kader aan de Lidstaten verzocht om voor 2 november 2011 commentaar te leveren op het document "Technical Guidelines for Minimum Security Measures". Dit document is opgesteld door ENISA in samenwerking met de Lidstaten en strekt tot harmonisatie van de implementatiemaatregelen van de NRF-richtlijnen door de Lidstaten op het gebied van continuïteit.]

Artikel 9

Op het moment dat de melding wordt gedaan, zal het niet altijd eenvoudig zijn om een onderbouwde prognose van de hersteltijd te geven. Desalniettemin is deze prognose een verplicht onderdeel van de melding, omdat deze wezenlijk kan zijn voor een eventuele opschaling van de melding in het geval de inbreuk dermate ernstig is of kan worden, dat er sprake kan zijn van een crisissituatie of in het uiterste geval van bijzondere omstandigheden, als bedoeld in hoofdstuk 14 van de wet.

Op grond van het tweede lid van dit artikel zal in een ministeriële regeling een model worden ontwikkeld voor de in dit besluit bedoelde meldingen.

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,