

Nota van Toelichting

Algemeen deel

1. Aanleiding en uitgangspunten

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de minister) heeft de Tweede Kamer toegezegd regelgeving op te stellen met betrekking tot publieke en private identificatiemiddelen die gebruikt kunnen worden bij het verlenen van toegang tot publieke dienstverlening in het publieke domein. Daartoe is de Wet digitale overheid (hierna: Wdo) vormgegeven. Het onderhavige besluit vormt op grond van die wet de nadere uitwerking van het stelsel aangaande bedrijfs- en organisatiemiddelen. Deze middelen worden gebruikt in het kader van de toegang van bedrijven (ondernemingen en rechtspersonen) tot elektronische overheidsdienstverlening. Het besluit stelt regels inzake de erkenning van private partijen die elektronische identificatiemiddelen leveren en daarbij betrokken diensten aanbieden. Meer in het bijzonder dient het besluit tot uitvoering van de artikelen 11, eerste, tweede, derde en vijfde lid, en 13, eerste, vierde en vijfde lid, van de Wdo.

Teneinde bedrijven de mogelijkheid te bieden om toegang te verkrijgen tot elektronische dienstverlening in het publieke domein, is eerder door de Minister van Economische Zaken en later de minister, eHerkenning ontwikkeld. eHerkenning is een publiek-private samenwerking, waarbij - in tegenstelling tot DigiD - de inlogmiddelen en onderliggende authenticatie-infrastructuur uitsluitend door toegelaten private partijen worden geleverd. In dat stelsel heeft de overheid een kader stellende en toezichhoudende rol. Door middel van deze infrastructuur kan een publieke dienstverlener, in geval gebruik wordt gemaakt van een eHerkenningmiddel, de identiteit en bevoegdheid van de natuurlijke persoon, die stelt namens een onderneming of rechtspersoon op te treden, betrouwbaar vaststellen alvorens persoons- of bedrijfsgebonden informatie uit te wisselen.

Bij de, thans publiekrechtelijke ingekaderde, uitwerking van het stelsel voor bedrijfs- en organisatiemiddelen is het afsprakenstelsel eHerkenning zoveel mogelijk gevolgd en verankerd. Daarmee is geborgd dat, uitgaande van (aanvragen om) erkenning van de betrokken partijen, de huidige middelen ook in de toekomst in het publieke domein gebruikt kunnen worden.

Daarnaast is eveneens de eIDAS-verordening en de daarop gebaseerde Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1502 (hierna: de Uitvoeringsverordening) van belang. Deze bevat eisen voor (stelsels van) identificatiemiddelen indien lidstaten deze, ten behoeve van wederzijdse erkenning en grensoverschrijdende elektronische authenticatie, wensen te notificeren. Deze eisen betreffen onder andere de betrouwbaarheid van elektronische identificatiemiddelen en uitgifteprocessen op de betrouwbaarheidsniveaus laag, substantieel en hoog. Om redenen van veiligheid en betrouwbaarheid alsmede om notificatie, en daarmee grensoverschrijdend gebruik van erkende bedrijfs- en organisatiemiddelen mogelijk te maken, vormen deze eisen tevens de basis voor dit besluit.

2. Het stelsel van bedrijfs- en organisatiemiddelen

Het kabinet heeft met Digitaal 2017 de ambitie uitgesproken om alle dienstverlening van overheden digitaal beschikbaar te stellen. Bedrijven en organisaties kunnen bij de overheid steeds meer zaken digitaal regelen, bijvoorbeeld een vergunning aanvragen of Btw-aangifte indienen. Vanzelfsprekend kan dat alleen als de toegang tot die diensten veilig en vertrouwd is. Met het afsprakenstelsel voor elektronische toegangsdiensten is in Nederland een basis gelegd om op eenduidige wijze veilige en betrouwbare uitwisseling van informatie mogelijk te maken voor bedrijven en organisaties. De normen met betrekking tot betrouwbaarheid zijn gebaseerd op de eIDAS-verordening. De spelregels om veiligheid te borgen zijn gebaseerd op internationale standaarden en best practices. Het afsprakenstelsel voor elektronische toegangsdiensten is als uitgangspunt genomen voor deze Uitvoeringsverordening, onder andere wat betreft de rollen die private partijen kunnen innemen in het netwerk en de eisen ten aanzien van de veiligheid en betrouwbaarheid van hun dienstverlening.

Het stelsel van bedrijfs- en organisatiemiddelen bestaat uit een netwerk van erkende (private) partijen die één of meerdere diensten aanbieden ten behoeve van de goede werking van het bedrijfs- en organisatiemiddel en de goede toegang met dat middel tot elektronische

dienstverlening. Deze diensten zijn de middelenuitgever, de authenticatiedienst, de machtigingsdienst en de ontsluitende dienst. In het netwerk kunnen meerdere partijen in concurrentie dezelfde dienst aanbieden. Hierdoor ontstaan 'terugvalopties', waardoor het stelsel minder kwetsbaar is voor uitval en de beschikbaarheid en bereikbaarheid van dienstverlening zo goed mogelijk wordt geborgd.

Voor een deugdelijke toegang tot elektronische dienstverlening is het van belang dat de verschillende private diensten waar nodig met elkaar samenwerken. Daartoe is in dit besluit een samenwerkingsplicht opgenomen en is de mogelijkheid gecreëerd om nadere eisen te stellen aan de interoperabiliteit tussen bepaalde diensten. Hierdoor maakt het niet uit bij wie een inlogmiddel is verkregen; als onderneming of rechtspersoon kun je inloggen bij alle bestuursorganen of aangewezen organisaties die op een erkende ontsluitende dienst zijn aangesloten. Voor bedrijven zullen naar verwachting meerdere erkende (private) identificatiemiddelen beschikbaar zijn op de betrouwbaarheidsniveaus laag, substantieel en hoog. Kortom, er is keuzevrijheid.

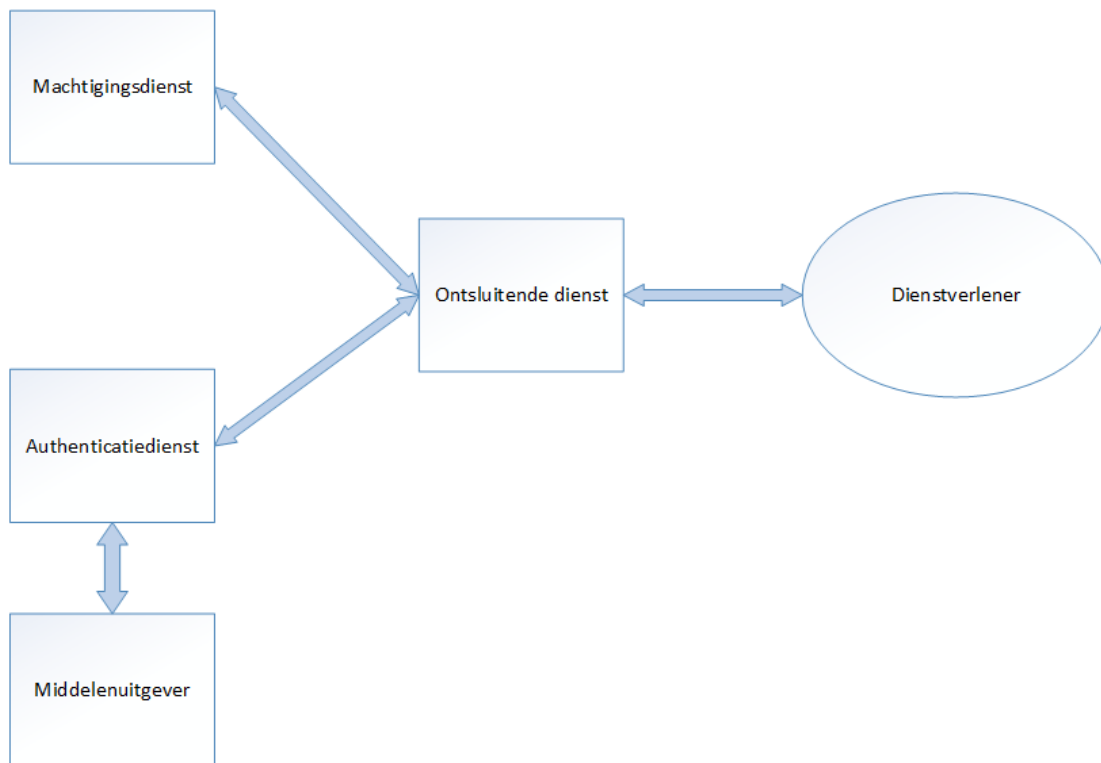
Hieronder volgt een nadere toelichting van de diensten, waarvoor in dit besluit de regels voor erkenning zijn vormgegeven.

De middelenuitgever is verantwoordelijk voor de uitgifte, het beheer en de intrekking van het bedrijfs- en organisatiemiddel waarvoor hij erkend is, alsmede het zorgvuldig vastleggen van alle daarvoor geregistreerde gegevens in een administratie. De middelenuitgever identificeert hiertoe de handelende natuurlijke persoon en levert op verzoek van de authenticatiedienst een verklaring inhoudende dat het inlogmiddel hoort bij die natuurlijke persoon. De activiteit die de middelenuitgever verricht is vergelijkbaar met het uitgifteproces van een identiteitsbewijs. In plaats van een fysiek document krijgt de natuurlijke persoon een elektronisch bewijs.

De authenticatiedienst is verantwoordelijk voor het authenticeren van personen op basis van hun middel. Het gaat daarbij om het beantwoorden van de vragen 'Wie ben je?' en 'Ben je wie je zegt dat je bent?'. Als de authenticatie is gelukt, stelt de authenticatiedienst een elektronische verklaring op en deelt deze, via de ontsluitende dienst, met de dienstverlener.

De machtigingsdienst registreert en ontsluit de koppeling tussen het inlogmiddel van gemachtigde en de bevoegdheid ('Wat mag je'). Op basis van die gegevens samen kan de machtigingsdienst verklaren aan de dienstverlener voor welke zaken de houder van het middel bevoegd is namens de onderneming of rechtspersoon te handelen.

De ontsluitende dienst is de tussenpersoon tussen authenticatiedienst en machtigingsdienst met de dienstverleners en heeft een routeer- en navigatiefunctie in het netwerk. Wanneer een onderneming of rechtspersoon een elektronische dienst wil afnemen en de (gemachtigde) natuurlijke persoon daarbij gebruik maakt van een erkend bedrijfs- en organisatiemiddel, zorgt de ontsluitende dienst dat de authenticatie van de gebruiker bij de erkende authenticatiedienst, die met betrekking tot dat middel is erkend, wordt opgehaald. Ook haalt de ontsluitende dienst de benodigde elektronische verklaring op bij een erkende machtigingsdienst. De ontsluitende dienst draagt de opgehaalde gegevens over aan de dienstverlener die daarmee de dienstverlening kan voortzetten.



Figuur: diensten en onderlinge relatie

Naast de bovenstaande onderlinge relaties tussen de erkende diensten bestaat er vanuit het stelsel ook een relatie met een aantal generieke publieke voorzieningen als bedoeld in artikel 5 van de Wdo. Het stelsel heeft onder meer een verbinding met de infrastructuur die nodig is om grensoverschrijdende toegang tot elektronische dienstverlening mogelijk te maken (artikel 5, tweede en derde lid, van de Wdo). Ook maakt het stelsel gebruik van het BSN-koppelregister (artikel 5, eerste lid, onderdeel d, van de Wdo) die het mogelijk maakt dat de identiteit van een onderneming of rechtspersoon die een elektronische dienst afneemt bij een bestuursorgaan of aangewezen organisatie op unieke wijze geïdentificeerd kan worden.

3. De erkenning

Een partij moet door de minister erkend zijn om diensten ten behoeve van het stelsel te mogen aanbieden. Het proces van erkenning start wanneer een partij daartoe een verzoek richt aan daartoe door de minister aangewezen ambtenaren.

Om erkend te kunnen worden moet een partij bewijsstukken aanleveren die aantonen dat hij voldoet aan de door de minister gestelde eisen. Deze bewijsstukken worden beoordeeld door de minister, die ook bij de verzoekende partij additioneel onderzoek kan (laten) verrichten om het bewijs te verifiëren en aan te vullen.

Bij de aanvraag dient in elk geval een certificaat van conformiteit inclusief het bijbehorende auditrapport te worden overgelegd van een – door de minister aangewezen – conformiteit-beoordelende instantie (CBI). Deze CBI toetst aan een deel van de door de minister gestelde eisen, dit zijn de 'te auditen eisen'. Het gaat dan bijvoorbeeld om eisen over de wijze waarop de middelenuitgever de aanvrager van een identificatiemiddel moet identificeren en registreren alvorens deze het middel krijgt uitgereikt en bijvoorbeeld eisen voor de technische kwaliteit en veiligheid van een identificatiemiddel en het de bijbehorende authenticatiemechanisme.

De toetsing door de CBI vindt plaats in opdracht - en op kosten - van de partij die erkend wil worden. Het certificaat dient tweejaarlijks te worden vernieuwd. De opzet en frequentie van het certificeringsproces is analoog aan de wijze waarop dit voor 'trustservices' in het kader van de eIDAS-verordening is geregeld. In essentie betekent dit dat het erkenningscertificaat tweejaarlijks

met een volledige audit wordt vernieuwd en dat in de tussenliggende jaren een zogenaamde 'onderhoudsaudit' plaatsvindt.

In dit besluit worden nadere eisen gesteld aan de CBI. In elk geval dient de instantie te zijn geaccrediteerd door de Raad van Accreditatie op grond van een door de minister vast te stellen certificeringsschema. De Raad houdt toezicht op de kwaliteit van het werk van de geaccrediteerde CBI.

4. De samenwerking tussen en met erkende diensten

Om te zorgen dat er een goedwerkend netwerk voor bedrijfs- en organisatiemiddelen beschikbaar is, moeten de erkende diensten interoperabel zijn met elkaar. Het moet de gebruiker van het bedrijfsmiddel niet uitmaken of hij een middel heeft van erkende middelenuitgever A, B of C: hij moet met elk erkend middel kunnen inloggen bij een bestuursorgaan of aangewezen organisatie die aangesloten is op een erkende ontsluitende dienst.

In het geval dat er veranderingen worden doorgevoerd in het netwerk, door één of meerdere erkende diensten, is het dan ook van belang dat het netwerk goed blijft werken en met andere versies of implementaties interoperabel blijft. Dat is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de erkende diensten. Daarom zal de erkenning een plicht met zich meebrengen om met de andere erkende diensten ten behoeve van de interoperabiliteit samen te werken. Het is aan de erkende diensten om deze samenwerking vorm te geven.

5. Handhaving en uitvoering

Het is voorzien dat het Agentschap Telecom (hierna: AT) op gaat treden als toezichthouder. De toezichthouder ziet binnen de kaders van de Wdo en de daarop berustende bepalingen toe op zowel het stelsel, het adequaat in samenhang functioneren van alle erkende diensten, als de naleving van de individuele erkende dienst. De toezichthouder vormt zichzelf een oordeel over de mate waarin een partij met betrekking tot de te erkennen- of erkende dienst alle regels naleeft die door de Wdo, dit besluit en de daaronder ressorterende regelgeving worden gesteld. Dit doet de toezichthouder mede door zelf inspecties uit te voeren.

De toezichthouder publiceert informatie over de wijze waarop de erkenden en erkende partijen adequaat hun bewijs van- en verantwoording over de naleving van de gestelde eisen kunnen inrichten.

De toezichthouder wordt bij het vormen van zijn eigenstandige oordeel ondersteund door de bevindingen van de CBI die het certificaat afgeeft aan de partij met een erkende of te erkennen dienst als onderdeel van het benodigde bewijs voor de erkenning. De erkende partijen moeten de auditrapporten die ten grondslag liggen aan hun certificaat delen met de toezichthouder zodat deze zich een eigen oordeel kan vormen over de consequenties van auditbevindingen, eventuele tekortkomingen die de auditor heeft geconstateerd en de afspraken voor herstel daarover. Tevens moeten de erkende of te erkennen partijen er voor zorgdragen dat de toezichthouder toegang krijgt tot het bevindingendossier dat ten grondslag ligt aan de auditrapporten.

Dit betekent ook dat de toezichthouder zelf de erkende partij aanspreekt op de naleving en in een uiterst geval de partij sanctioneert of de erkenning intrekt. In het geval dat de toezichthouder van mening is dat de erkende partij tekortschiet zal de toezichthouder zijn handhavingsbevoegdheden gebruiken en de erkende partij een aanwijzing geven om de tekortkoming binnen gestelde termijn weg te nemen. Als de partij bij herhaaldelijk daarop gewezen te zijn in gebreke blijft kan ultimo de toezichthouder de erkenning intrekken.

6. Regeldruk en administratieve lasten

Kosten voor de erkende partijen

Het certificaat voor erkenning wordt op grond van een audit door een geaccrediteerde auditpartij afgegeven. Die auditpartij doet dit in opdracht en op kosten van de partij die zijn diensten wil laten erkennen. De kosten van een audit bestaan uit de kosten van de uitvoering van de audit en de kosten van de partij die erkend wil worden voor de voorbereiding van de audit. Deze voorbereidingskosten zijn voor de eerste keer dat de audit wordt uitgevoerd een factor 2 tot 4 hoger dan voor de jaarlijkse herhaalaudits omdat voor de eerste audit het bewijs dat aan de eisen wordt voldaan en het ophalen daarvan nog voor het eerst moet worden gestructureerd. Het ervaringsniveau van de te erkennen partij ten aanzien van het ondergaan van audits en de voorbereiding daarop is in dit kader bepalend voor de omvang van de benodigde voorbereiding.

De totale kosten voor een partij om erkend te worden en erkend te blijven worden vooral bepaald door het aantal en type diensten dat de partij wil laten erkennen. Een partij die zich enkel als ontsluitende dienst wil laten erkennen zal minder kosten hebben dan een partij die zich als middelenuitgever wil laten erkennen, omdat aan een middelenuitgever meer toepasselijke eisen worden gesteld dan aan een ontsluitende dienst. Een partij die zich voor alle diensten wil laten erkennen heeft uiteraard de meeste kosten omdat aangetoond moet worden aan de auditor en de toezichthouder dat aan alle eisen wordt voldaan. Een deel van de eisen is echter generiek voor alle diensten en de naleving ervan hoeft uiteraard niet steeds voor elke dienst opnieuw worden aangetoond.

Het bezit van een ISO/IEC 27001-certificaat met betrekking tot informatiebeveiliging of een ETSI 319 403-certificaat met betrekking tot de uitgifte van gekwalificeerde certificaten kan de additionele kosten voor de erkenning van een dienst verlagen. De verlaging is mogelijk op voorwaarde dat de operationele infrastructuur waarop de te erkennen dienst draait in zijn geheel of deels in de scope van het genoemde certificaat is opgenomen.

Een ISO/IEC 27001-certificaat is in beginsel passend voor alle te erkennen partijen en diensten. Een ETSI-certificaat 319-411-2 zal doorgaans alleen in bezit zijn van een partij die zich als middelenuitgever en authenticatiedienst wil laten erkennen omdat de uitgifte van een gekwalificeerd certificaat veel overeenkomsten heeft met de uitgifte van een elektronisch identificatiemiddel. De wijze waarop de omvang van de audits voor erkenning bepaald worden door de certificerende conformiteit-beoordelende instantie zijn vergelijkbaar met de wijze waarop dit voor ETSI-audits wordt bepaald.

Tot slot zal een te erkennen authenticatiedienst en middelenuitgever in het kader van de productie van bewijs, dat aan specifieke eisen moet worden voldaan, een technische beveiligingstest moeten uitvoeren en deze tweejaarlijks moet herhalen. Deze audit vloeit voort uit de eisen van de Uitvoeringsverordening, die met dit besluit van toepassing worden verklaard. Deze audit wordt beschouwd als normale 'productiekosten' van een dienst, de kosten daarvan worden in dit kader niet beschouwd als 'additioneel' ten gevolge van deze regelgeving. Naar schatting zal een dergelijke test per identificatiemiddel en bijbehorend authenticatiemechanisme plusminus 25.000 euro bedragen al naar gelang de complexiteit van een middel en mechanisme. Hier geldt dat bij beperkte wijziging van een middel een herhaalde audit minder kosten met zich meebrengt dan bij een fundamentele wijziging van middel en mechanisme.

Concluderend zijn de kosten van een erkenning afhankelijk van:

- Het aantal diensten dat erkend moet worden;
- De specifieke technische infrastructuur van de erkende of te erkennen dienst of diensten;
- Het al dan niet reeds in bezit zijn van een certificering zoals ISO/IEC 27001 en ETSI 319-411-2;
- Het aantal middelen dat moet worden erkend;
- De technische complexiteit van het middel en het bijbehorende authenticatiemechanisme;
- De aard, omvang en frequentie van wijzigingen die in de tijd worden aangebracht aan het middel en het authenticatiemechanisme.

7. Verhouding overige regelgeving

Dit besluit ressorteert onder de Wdo (de artikelen 11, eerste, tweede, derde en vijfde lid, en 13, eerste, vierde en vijfde lid).

Op grond van dit besluit worden een of meerdere ministeriële regelingen opgesteld waarbij de volgende elementen worden geregeld:

Artikel besluit	Onderwerp
2, derde lid	Algemene eisen erkende dienst
3, eerste lid	Aanvullende eisen erkende dienst
3, tweede lid	Aanvullende eisen erkende dienst (interoperabiliteit)
3, derde lid	Gebruikersvoorwaarden erkende middelenuitgever en erkende machtigingsdienst
3, vierde lid	Regels over interoperabiliteit tussen erkende diensten
3, vijfde lid	Minimale niveau van dienstverlening erkende diensten
4, eerste lid	Eisen aanvraag c.a. erkende middelenuitgever
5, eerste lid	Regels erkende authenticatiedienst
6, tweede lid	Regels erkende ontsluitingsdienst
7, tweede lid	Regels erkende machtigingsdienst
8, vijfde lid	Meldingsplicht
11, tweede lid	Regels indienen aanvraag
12, tweede lid	Regels gegevens auditrapport

In het artikelsgewijze deel van deze nota van toelichting wordt daar nader op ingegaan.

8. Consultatie

Het ontwerpbesluit is voorgelegd aan AT en aan de uitvoeringsorganisatie LOGIUS. Bij schrijven d.d. 16 juli 2018 heeft AT onder meer gereageerd op het ontwerpbesluit, inhoudende (in grote lijnen):

- AT is in staat het zogenoemde toelatingsproces uit te voeren namens de staatssecretaris, mits het in juridische en organisatorische zin correct is vorm gegeven. Daarbij wijst AT op hun rol in het geheel met betrekking tot het stellen van normen en het daarop toezien.
- In het ontwerpbesluit is voorgeschreven dat AT beleidsregels opstelt. Dit moet worden geschrappt.
- Voorts ontbreekt in de nota van toelichting de opmerking dat de staatssecretaris bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden rekening houdt met de Aanwijzingen voor de Rijksinspecties.
- AT wijst erop dat zij enkel toezicht kan houden op de naleving van kaders of eisen die bij of krachtens de wet worden geformuleerd.

Ter zake van de eerste opmerking vindt overleg plaats. De tweede opmerking is overgenomen. Ten aanzien van de derde opmerking geldt dat de toepassing en essentie van de Aanwijzingen voor zich spreekt alsmede dat de Minister veel waarde hecht aan het onafhankelijk oordeel van Rijksinspecties. Naar aanleiding van de vierde opmerking zijn de desbetreffende criteria concreter geformuleerd.

LOGIUS heeft bij schrijven d.d. 17 juli 2018 gereageerd op het ontwerpbesluit. LOGIUS heeft (in grote lijnen) enkele regeltechnische en redactionele opmerkingen gemaakt, die deels zijn overgenomen.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsbepalingen

De meeste begrippen in dit besluit zijn reeds in de Wdo gedefinieerd. Voor zover dit voor een begrip van de in dit besluit opgenomen bepalingen noodzakelijk is, zijn in dit artikel aanvullende definities opgenomen.

Artikel 2 Algemene eisen erkende diensten

Deze bepaling bevat de eisen waaraan alle erkende diensten, ongeacht hun rol in het stelsel, moeten voldoen.

De bepaling bevat onder meer eisen aangaande de financiële gezondheid van de rechtspersoon. Verder is een aantal eisen opgenomen aangaande de organisatie en werkwijze van de erkende diensten. Zo is van belang dat erkende diensten hun netwerken voldoende beveiligen. Een betrouwbare toegang van ondernemingen en rechtspersonen tot elektronische dienstverlening valt of staat immers met een organisatie die zijn eigen netwerken voldoende heeft beveiligd. Daarbij past tevens dat alle erkende diensten beschikken over een loket waar betrokkenen in de toegang van elektronische dienstverlening aan ondernemingen en rechtspersonen terecht kunnen in geval van vragen of ontstane problemen in die toegang (bijvoorbeeld in het geval van security-meldingen). Het gaat daarbij niet alleen om de gebruikers van de bedrijfs- en organisatiemiddelen, maar ook om andere erkende diensten en bestuursorganen of aangewezen organisaties. Dit doet recht aan het idee dat sprake is van een keten, waarin elke schakel de andere schakel moet kunnen bereiken indien nodig (artikel 2, tweede lid).

Tot slot dienen alle erkende diensten te voldoen aan de eisen die zijn opgenomen in onderdeel 2.4 van de bijlage bij de Uitvoeringsverordening (artikel 2, derde lid). Het gaat dan bijvoorbeeld om eisen aangaande informatiebeveiliging, informatievoorziening aan de afnemers van hun diensten of aan de kwaliteit en beschikbaarheid van hun personeel. De eisen benoemd voor betrouwbaarheidsniveau laag vormen de basis en zijn waar nodig met aanvullende eisen uitgebreid voor niveau substantieel of hoog. Aangezien een middelenuitgever of authenticatiedienst telkens wordt erkend in relatie met het aangeboden bepaald bedrijfs- en organisatiemiddel, hoeven deze diensten uitsluitend aan de in voornoemd onderdeel 2.4 opgenomen eisen te voldoen voor zover die op het betrouwbaarheidsniveau van het betrokken bedrijfs- en organisatiemiddel van toepassing zijn.

Artikel 3 Aanvullende eisen erkende diensten

Uit artikel 2 van dit besluit volgt dat voor de erkende diensten de bij de Uitvoeringsverordening gestelde eisen in beginsel leidend zijn. Deze eisen kunnen worden aangevuld door middel van een ministeriële regeling. Artikel 3 biedt een grondslag voor het stellen van eisen die aanvullend zijn aan de eisen uit de Uitvoeringsverordening en de ministeriële regeling.

Het eerste lid

In het eerste lid zijn de onderwerpen genoemd ten aanzien waarvan in ieder geval bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld.

a. Bestrijding misbruik

In dit kader kan aan verschillende vormen van misbruik worden gedacht. Het kan zijn dat een bedrijfs- en organisatiemiddel door de legitieme gebruiker misbruikt wordt voor frauduleuze handelingen. Maar ook kan gedacht worden aan identiteitsfraude, waarbij een legitiem middel door iemand wordt gebruikt die niet gerechtigd is om met dat middel toegang tot elektronische dienstverlening te verkrijgen.

Teneinde dergelijke vormen van misbruik zoveel mogelijk te voorkomen of aan te kunnen pakken is het bijvoorbeeld van belang dat ongebruikelijke patronen worden geregistreerd en/of daarop kan worden gemonitord. Bij ministeriële regeling worden daaromtrent nadere regels gesteld. Voorbeelden van deze regels zijn een verplichting om faciliteiten in te richten ten behoeve van het monitoren van afwijkende gebruikspatronen en het nemen van maatregelen om het te stoppen, een meldingsplicht voor vermoedens van misbruik, een verplichting om mee te werken aan een onderzoek naar misbruik en het aanbrengen van functiescheiding in de organisatie.

b. Interoperabiliteit eIDAS-voorzieningen

Ingevolge artikel 5, tweede lid, van de Wdo draagt de minister zorg voor een voorziening die het uitgaande en inkomende elektronisch verkeer tussen Europese lidstaten mogelijk maakt, voor zover daarbij gebruik wordt gemaakt van elektronische identificatiemiddelen die onderdeel zijn van een bij de Europese Commissie aangemeld en goedgekeurd stelsel. Elke lidstaat dient ingevolge de eIDAS-verordening deze genotificeerde elektronische identificatiemiddelen in beginsel te accepteren.

In het stelsel van elektronische dienstverlening in Nederland is er voor gekozen de ontsluiting van dit knooppunt via de erkende ontsluitende diensten te laten plaatsvinden. De verantwoordelijkheid van de erkende diensten om de bestuursorganen en aangewezen organisaties te ontzorgen, strekt in zoverre ook uit tot het gebruik van onder de eIDAS-verordening genotificeerde elektronische identificatiemiddelen. Teneinde een betrouwbare interoperabiliteit te verzekeren binnen het stelsel dat met dit besluit wordt gereguleerd, zullen voor de erkende ontsluitende dienst regels worden gesteld.

c. organisatorische en technische inrichting verwerking persoonsgegevens

Nadere regels voor de verwerking van persoonsgegevens hebben betrekking op de invulling van algemene wettelijke vereisten op zodanige manier dat deze door de toezichthouder en de auditor te toetsen zijn zonder dat zij in de positie gebracht zijn om te beoordelen of een erkende dienst zich aan de wet houdt. Voorbeeld van dergelijke vereisten is een verplichting om processen in te richten waarmee bewaartermijnen en de vernietiging van gegevens na afloop van de bewaartermijn worden gewaarborgd. Een ander voorbeeld is een vereiste om in de opslag en verwerking de gegevens over de gebruiker van een middel te scheiden van de gegevens over het gebruik van het middel.

d. audittrail

Een belangrijk onderdeel van een betrouwbaar stelsel is dat achteraf authenticaties voor een elektronische dienst van een bestuursorgaan of aangewezen organisatie herleid kunnen worden tot een daadwerkelijke handeling van de natuurlijke persoon aan wie een middel is uitgegeven. Indien er met betrekking tot de plaatsgevonden handelingen een geschil zou ontstaan tussen de onderneming of rechtspersoon enerzijds en het bestuursorgaan of aangewezen organisatie anderzijds dan is het van belang de werkelijke toedracht te achterhalen. Deze mogelijkheid om dit spoor achteraf te herleiden, wordt ook wel audittrail genoemd. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld waaraan de audittrail van de erkende diensten op zijn minst moet voldoen.

Het tweede lid

Uit artikel 5 van de Wdo volgt dat de minister verantwoordelijk is voor het beheer van de generieke digitale infrastructuur. Daarbij wordt een aantal onderdelen expliciet genoemd. Een aantal van deze onderdelen kunnen, nu of in de toekomst, ook relevant zijn voor het stelsel van toegang van ondernemingen en rechtspersonen tot elektronische dienstverlening. Zo wordt in artikel 5, eerste lid, onderdeel d, van de Wdo een voorziening genoemd die het mogelijk maakt dat de identiteit van een natuurlijke persoon, onderneming of rechtspersoon die een elektronische dienst afneemt bij een bestuursorgaan of aangewezen organisatie op unieke wijze geïdentificeerd kan worden. Deze voorziening wordt ook wel het BSN-Koppelregister (BSN-K) genoemd. Bij de uitgifte van een bedrijfs- en organisatiemiddel aan een natuurlijk persoon kan het wenselijk zijn dat ook van dit BSN-k gebruik kan worden gemaakt. In dat geval is het wenselijk dat regels kunnen worden gesteld aan de erkende diensten die van dat BSN-k gebruik maken, bijvoorbeeld aangaande het door hen te hanteren koppelvlak. Dit tweede lid biedt daar de grondslag voor.

Het derde lid

Het derde lid betreft de gebruiksvoorwaarden van de middelenuitgever en de machtigingsdienst. Bij ministeriële regeling wordt bepaald wat deze gebruiksvoorwaarden in elk geval moeten omvatten. Zo dient in de gebruiksvoorwaarden in elk geval de kosten en de geldigheidsduur van het middel of de geleverde machtigingsdienst te worden opgenomen.

Het vierde lid

Bij de eisen die aan de afzonderlijke erkende diensten gesteld worden, wordt al zoveel mogelijk rekening gehouden met de noodzakelijke interoperabiliteit tussen die diensten. Voorts wordt het voornamelijk aan de erkende diensten overgelaten om, in het kader van de in artikel 9 van dit besluit opgenomen samenwerkingsplicht, onderling afspraken te maken over de interoperabiliteit. Niettemin is op voorhand niet uitgesloten dat in de toekomst en bij de verdere ontwikkeling van het stelsel generieke eisen aan de interoperabiliteit wenselijk zijn teneinde de betrouwbare toegang te borgen. Voor die situatie biedt het vierde lid de mogelijkheid hierover bij ministeriële regeling regels te stellen.

Het vijfde lid

Tot slot bevat de bepaling een grondslag om bij ministeriële regeling regels te kunnen stellen over het minimale niveau van dienstverlening door de erkende diensten. In dit kader kan gedacht

worden aan niet-functionele eisen zoals beschikbaarheid en responsetijden waarin de gebruikerservaring centraal staat. Het moet bijvoorbeeld niet 10 minuten duren om in te loggen bij een dienstverlener doordat een authenticatiedienst onvoldoende is toegerust.

Artikel 4 Eisen erkende middelenuitgever

Deze bepaling vormt de basis van de eisen waar een middelenuitgever aan dient te voldoen. Ook hier zijn de eisen uit de Uitvoeringsverordening het uitgangspunt. Het gaat dan om de eisen opgenomen in de in het eerste lid genoemde paragrafen uit de bijlage, voor zover die betrekking hebben op de uitgifte en het ontwerp (inclusief de productie en de distributie) van het bedrijfs- en organisatiemiddel met betrekking waartoe de betrokken middelenuitgever erkend is (of wenst te worden). Aangezien de betrouwbaarheid van een middel vooral wordt bepaald door de uitgifte en het ontwerp van dat middel, zijn de aan die uitgifte en aan het ontwerp gerelateerde eisen uit de Uitvoeringsverordening op hem en zijn middel van toepassing. Het gaat daarbij niet alleen om het proces van uitgifte, maar ook bijvoorbeeld om de authenticatie die op basis van dat middel moet kunnen plaatsvinden. De authenticatie vindt plaats door de authenticatiedienst.

Ook hier geldt dat een middelenuitgever aan deze eisen moet voldoen op het betrouwbaarheidsniveau van het bedrijfs- en organisatiemiddel waarvoor hij erkend is.

Bij ministeriële regeling kunnen aanvullende eisen worden gesteld. Zo bepaalt de Uitvoeringsverordening van de omstandigheid dat de voorwaarden aangaande veiligheidsvoorzorgen bij de gebruiker van het middel bekend moeten zijn. Bij ministeriële regeling wordt opgenomen welke veiligheidsvoorschriften daarbij in elk geval moeten worden betrokken.

Uit de Uitvoeringsverordening volgt voorts dat schorsing en intrekking van het middel mogelijk moet zijn. Dit ziet op de situatie dat de betrouwbaarheid van het middel niet meer gegarandeerd kan worden, bijvoorbeeld door misbruik of fraude. In dat geval moet een middelenuitgever, ten behoeve van de betrouwbaarheid van het stelsel, snel kunnen reageren. Het intrekken van een bedrijfs- en organisatiemiddel heeft gevolgen voor de mogelijkheden van de betrokken rechtspersoon of onderneming om toegang te hebben tot elektronische dienstverlening. Hoewel de betrouwbaarheid van het stelsel bewaakt moet worden, is ook van belang dat een rechtspersoon of onderneming niet verstoken raakt van die toegang. Om die reden is het ten eerste van belang dat de gebruiker bekend is met de omstandigheden waarin een middel kan worden geschorst of ingetrokken inclusief de beschrijving van de intrekkingprocedure (artikel 4, eerste lid).

Ten tweede moet er herstel van toegang tot elektronische dienstverlening mogelijk zijn voor de betrokken rechtspersoon of onderneming. In dat kader kan gedacht worden aan re-activatie van een bestaand middel of uitgifte van een nieuw middel. Aangezien dit aspect direct de toegang van de gebruiker tot elektronische dienstverlening raakt, is er voor gekozen deze verplichting in dit besluit te verankeren (artikel 4, tweede lid).

Een erkende middelenuitgever is niet verantwoordelijk voor een betrouwbaar authenticatieproces; dat is de taak van een erkende authenticatiedienst. Maar uitgifte van een bedrijfs- en organisatiemiddel is slechts zinvol indien daarmee ook een betrouwbaar authenticatieproces kan plaatsvinden. Het ene kan in zoverre niet los van het andere worden gezien. Daarom wordt het van belang geacht dat, in geval een erkende middelenuitgever er niet voor kiest zich ook als authenticatiedienst te laten erkennen, hij een contract sluit met een erkende of te erkennen authenticatiedienst. Beschikt een middelenuitgever niet over een zodanig contract, dan kan van erkenning geen sprake zijn (artikel 4, derde lid).

Artikel 5 Eisen erkende authenticatiedienst

Wat de eisen uit de Uitvoeringsverordening betreft is voor de authenticatiedienst specifiek onderdeel 2.3 van de bijlage van belang. Ook met betrekking tot die eisen kunnen bij ministeriële regeling nadere eisen worden gesteld. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om eisen voor de beveiliging van het authenticatiemechanisme.

Zoals bij artikel 4 is toegelicht kan een betrouwbare uitgifte niet los worden gezien van een betrouwbare authenticatie. In artikel 5 is daarom voor de authenticatiedienst de spiegelbeeldige situatie geregeld; ofwel hij geeft zelf bedrijfs- en organisatiemiddelen uit en laat zich met betrekking tot die middelen erkennen als middelenuitgever, of hij sluit met betrekking tot een bepaald middel een overeenkomst met een erkende of nog te erkennen middelenuitgever. In het laatste geval wordt de authenticatiedienst erkend met betrekking tot het bedrijfs- en

organisatiemiddel dat wordt uitgegeven door de erkende middelenuitgever waar hij de overeenkomst mee heeft gesloten.

Deze bepaling sluit niet uit dat een partij als authenticatiedienst wordt erkend voor bedrijfs- en organisatiemiddelen van een erkende middelenuitgever waarmee hij een overeenkomst heeft gesloten en tevens wordt erkend als middelenuitgever voor een door hem zelf uit te geven middel.

Net als bij de erkende middelenuitgever hoeft een authenticatiedienst uitsluitend te voldoen aan de in de Uitvoeringsverordening gestelde eisen voor het betrouwbaarheidsniveau van het bedrijfs- en organisatiemiddel met betrekking waartoe hij erkend is. Dit geldt uiteraard alleen daar waar een onderscheid in eisen tussen betrouwbaarheidsniveaus zijn gesteld.

Voorts is benadrukt dat een erkende authenticatiedienst uitsluitend het authenticatieproces verzorgt indien gebruik wordt gemaakt van een bedrijfs- en organisatiemiddel met betrekking waartoe hij als middelenuitgever is erkend, of dat wordt uitgegeven door een erkende middelenuitgever waarmee hij een contract heeft. Hij voert dus geen authenticatietaken uit ten aanzien van erkende bedrijfs- en organisatiemiddelen die door een andere erkende middelenuitgever worden uitgegeven waarmee hij geen overeenkomst heeft. Ten aanzien van die middelen is hij immers bij de erkenning niet beoordeeld.

Artikel 6 Eisen erkende ontsluitende dienst

Binnen het stelsel van toegang van ondernemingen en rechtspersonen tot elektronische dienstverlening is de ontsluitende dienst het verbindend element tussen de bestuursorganen en aangewezen organisaties en de overige erkende diensten. Uit de wet volgt dat een ontsluitende dienst alle erkende bedrijfs- en organisatiemiddelen en alle elektronische verklaring van erkende machtigingsdiensten moet kunnen ontsluiten. Een bestuursorgaan of aangewezen organisatie hoeft derhalve ten behoeve van de toegang van ondernemingen en rechtspersonen tot hun elektronische dienstverlening maar met één ontsluitende dienst een overeenkomst te sluiten. Hier wordt op gedoeld met de verantwoordelijkheid van ontzorgen als bedoeld in het eerste lid.

De functie van ontsluitende dienst is niet specifiek gereguleerd in de Uitvoeringsverordening. Maar de ontsluitende dienst heeft wel een rol in de betrouwbaarheid van het authenticatiemechanisme. Hij draagt er zorg voor dat een authenticatieverzoek van een bestuursorgaan naar de juiste authenticatiedienst wordt gezonden en dat het authenticatieantwoord van de authenticatiedienst weer bij het juiste bestuursorgaan aankomt. Naast de eisen, opgenomen in onderdeel 2.3 van de Uitvoeringsverordening, kunnen bij ministeriële regeling eisen aan het authenticatiemechanisme ten behoeve van de taak van de ontsluitende dienst worden gesteld (artikel 6, eerste en tweede lid).

Voor de ontsluitende dienst is van belang dat hij de overige erkende diensten informeert met welke bestuursorganen of aangewezen organisaties hij een overeenkomst heeft gesloten. Dat is immers bepalend voor de vraag ten behoeve van welke dienstverlening hij de ontsluitingstaak uitvoert. Het is aan de ontsluitende dienst om te bepalen op welke wijze hij de betrokken erkende diensten hierover informeert. Benadrukt wordt dat met deze verplichting niet wordt beoogd dat een erkende ontsluitende dienst ook inzicht in de inhoud van de overeenkomst biedt. De verplichting omvat uitsluitend de mededeling van de namen van de bestuursorganen en aangewezen organisaties voor wiens elektronische dienstverlening hij de ontsluiting verzorgt (artikel 6, derde lid).

Deze ontzorgingstaak van de ontsluitende dienst laat uiteraard onverlet dat het bestuursorgaan of de aangewezen organisatie er voor kan kiezen om meerdere ontsluitende diensten te contracteren. Dit is ook raadzaam als maatregel om hoge beschikbaarheid van de eigen dienst te garanderen. Bij een verstoring van de ene ontsluitende dienst kan dan worden overgeschakeld op de andere ontsluitende dienst. Van belang in dit kader is dat de ontsluitende dienst afspraken maakt met de overige erkende diensten om de interoperabiliteit te garanderen met de overige erkende diensten. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van afspraken over uniforme specificaties van het koppelvlak van alle erkende ontsluitende diensten. Waar nodig, kunnen dienaangaande bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld (artikel 6, vierde lid).

Artikel 7 Eisen erkende machtigingsdienst

Een erkende machtigingsdienst is verantwoordelijk voor de bevestiging dat een natuurlijk persoon bevoegd is namens een onderneming of rechtspersoon toegang te krijgen tot door die onderneming of rechtspersoon bepaalde elektronische dienstverlening. In het machtigingenregister

wordt de koppeling gelegd tussen het authenticatiemiddel van de aldus gemachtigde en de bevoegdheid om namens de betrokken onderneming of rechtspersoon op te treden.

Het is aan de machtigingsdienst om op verzoek een betrouwbare koppeling te leggen tussen de te machtigen natuurlijke persoon en de onderneming of rechtspersoon namens welke de natuurlijke persoon wenst te handelen. Een verzoek voor zo'n koppeling kan in beginsel uitsluitend worden ingediend door een ingevolge het handelsregister aangegeven wettelijke vertegenwoordiger van de onderneming of rechtspersoon. Deze koppeling kan ook, op verzoek van de wettelijk vertegenwoordiger, omvatten dat de betrokken natuurlijke persoon gerechtigd is op te treden als machtigingenbeheerder. Dat betekent dat, naast de wettelijke vertegenwoordiger, ook die machtigingenbeheerder ten behoeve van de betrokken onderneming of rechtspersoon bij de machtigingsdienst verzoeken kan indienen om een koppeling tot stand te brengen of juist te verwijderen. Een machtigingsbeheerder wordt als zodanig in het machtigingsregister geregistreerd.

Ten behoeve van de registratie in het machtigingsregister dient de machtigingsdienst primair de identiteit van de onderneming of rechtspersoon (verificatie van de rechtspersoon of onderneming aan de hand van het handelsregister en het KvK-nummer) en de wettelijk vertegenwoordiger te verifiëren ("Is hij wie hij zegt dat hij is." en "Is hij ingevolge het handelsregister daadwerkelijk wettelijk vertegenwoordiger van de betrokken onderneming of rechtspersoon."). Vervolgens wordt de identiteit van de te machtigen natuurlijke persoon geverifieerd. Na succesvolle verificatie wordt de koppeling tussen die natuurlijke persoon en de betrokken onderneming of rechtspersoon opgenomen in het machtigingenregister dat door de machtigingsdienst beheerd wordt. Onder machtiging wordt in dit kader tevens de zogenoemde ketenmachtiging verstaan.

Naast deze taak aangaande het registreren van een machtiging is het de taak van de machtigingsdienst om, indien de gemachtigde natuurlijke persoon namens de betrokken onderneming of rechtspersoon toegang vraagt tot elektronische dienstverlening, een elektronische verklaring af te geven dat de natuurlijke persoon daadwerkelijk daartoe gerechtigd is (artikel 7, eerste lid).

Bij de uitvoering van deze activiteiten dient de erkende machtigingsdienst te voldoen aan de eisen van de paragrafen 2.1.3 en 2.1.4 van de bijlage van de Uitvoeringsverordening. Ook deze eisen zullen waar nodig bij ministeriële regeling nader worden uitgewerkt (artikel 7, tweede lid).

Een erkende machtigingsdienst moet in staat zijn om aan de eisen op alle betrouwbaarheidsniveaus te voldoen. Het is aan de wettelijk vertegenwoordiger of de machtigingsbeheerder om bij het verzoek tot een koppeling aan te geven op welke betrouwbaarheidsniveau de koppeling moet worden aangebracht. Daarbij kan het niet zo zijn dat een wettelijk vertegenwoordiger die zelf is geverifieerd op het betrouwbaarheidsniveau substantieel, verzoekt om een koppeling op het betrouwbaarheidsniveau hoog. Met artikel 7, derde lid, wordt dit benadrukt.

In artikel 7, vierde lid, is bepaald dat hij uitsluitend elektronische verklaringen afgeeft indien gebruik is gemaakt van erkende bedrijfs- en organisatiemiddelen of toegelaten middelen. Daarmee wordt benadrukt dat het niet mogelijk is een machtiging te koppelen aan een niet erkend middel.

In artikel 7, vijfde lid, is tot slot bepaald dat een machtigingsdienst er zorg voor dient te dragen dat zijn machtigingsregister op orde is en blijft. Daartoe dient hij in elk geval ingetrokken machtigingen uit zijn register te verwijderen. Ook dit komt de betrouwbaarheid van de hele keten ten goede.

Artikel 8 Meldingsplicht

Een incident of storing bij een erkende dienst kan de betrouwbaarheid van het gehele stelsel in het geding brengen. Het is dan ook van belang dat een erkende dienst een incident of verstoring die van zodanige aard is dat deze betrouwbaarheid in het geding komt, dient te melden bij de minister. Deze kan dan waar nodig gebruik maken van zijn wettelijke bevoegdheden om de gevolgen in te perken.

Een melding is in elk geval aan de orde in geval van incidenten of verstoringen met een verwachte duur van vier uur of meer of waarbij ten minste twee erkende diensten zijn betrokken. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de incidenten of verstoringen die in elk geval gemeld dienen te worden (artikel 8, eerste lid).

Daar waar een incident of storing zeer waarschijnlijk negatieve gevolgen heeft voor andere erkende diensten of gebruikers van het betrokken bedrijfs- en organisatiemiddel, brengt de erkende dienst ook die erkende dienst(en) en/of gebruikers op de hoogte. Dit is vergelijkbaar met de omvang van de meldplicht uit artikel 19 van de eIDAS-verordening voor vertrouwensdiensten. Het is dus niet per sé nodig om alle erkende diensten of gebruikers te informeren. Dit zal van het incident of de verstoring af hangen (artikel 8, tweede lid).

Daarnaast dient een erkende dienst elke wijziging in zijn bedrijfsprocessen te melden die van significante invloed is op de uitvoering van zijn activiteiten. Dit is nodig zodat kan worden gecontroleerd of ondanks de wijziging nog steeds aan de gestelde eisen wordt voldaan. Als een leverancier gebruik wil maken van nieuwe technologie om een inlogmiddel van betrouwbaarheidsniveau hoog efficiënter uit te reiken dan moet de toezichthouder toetsen of die in overeenstemming is met de geldende normen (artikel 8, derde lid).

Ook dient de erkende dienst een significante wijziging in de zeggenschap in de rechtspersoon te melden (artikel 8, vierde lid).

Bij ministeriële regeling worden regels gesteld omtrent de in dit artikel genoemde meldingsplichten. Daarbij kan gedacht worden aan de periode waarbinnen wordt gemeld en mogelijk de vaststelling van een meldingsformulier (artikel 8, vijfde lid).

Artikel 9 Samenwerkingsplicht

De betrouwbaarheid van het stelsel valt of staat met een goede samenwerking tussen de betrokken erkende diensten. Het gaat dan met name om de samenwerking aangaande de interoperabiliteit van de diensten en het verandermanagement dienaangaande. Indien de ene erkende dienst een software-update uitvoert die van invloed is op de toegankelijkheid van die erkende dienst voor een andere erkende dienst, moet dit bijvoorbeeld in goed overleg plaatsvinden. Hoewel deze interoperabiliteit van belang is voor de betrouwbaarheid van het stelsel, is het niet wenselijk deze interoperabiliteit in algemeen verbindende voorschriften op te leggen aan de erkende diensten. De specificaties kunnen onder invloed van technische of functionele ontwikkelingen zeer frequent wijzigen. Bovendien hebben de erkende diensten het beste inzicht in de specificaties die mogelijk en wenselijk zijn. Om die reden is er voor gekozen de inrichting daarvan aan de erkende partijen zelf over te laten. Wel worden zij verplicht hieromtrent afspraken te maken. Dit komt de transparantie en gelijke verhoudingen ten goede.

De verplichting tot samenwerking door middel van een overeenkomst zal als voorschrift aan de erkenning worden verbonden. Op die manier kan de samenwerkingsplicht worden aangescherpt voor de bij erkenning voorliggende situatie. Zo zal bij de eerste erkenningen het voorschrift veeleer betrekking hebben op het tot stand brengen van de overeenkomst, terwijl bij latere erkenning een toetreding veeleer aan de orde zal zijn. Ten behoeve van dit laatste is het van belang dat de bestaande overeenkomst een goede toetredingsregeling bevat, op basis waarvan het voor elke nieuwe erkende dienst mogelijk is om zonder onnodige drempels of tijdsverlies te kunnen toetreden. Erkende diensten die middels hun erkenning verplicht zullen worden om een samenwerkingsovereenkomst te sluiten, zullen daarom ook verplicht worden om in die overeenkomst een goede toetredingsregeling op te nemen.

Artikel 10 Aanwijzingen

In artikel 13, vijfde lid, van de Wdo is bepaald dat de minister bindende aanwijzingen kan geven aan erkende diensten indien dit naar zijn oordeel voor de betrouwbare toegang noodzakelijk is. In dit artikel wordt deze bevoegdheid nader uitgewerkt.

Dergelijke aanwijzingen kunnen in drie situaties worden gegeven. Zo kan het in geval van een incident of verstoring nodig zijn om door middel van bindende aanwijzingen aan een of meerdere erkende diensten er voor te zorgen dat bepaalde herstelmaatregelen worden getroffen. Ook naar aanleiding van een wijziging in de zeggenschap of een wijziging in de bedrijfsprocessen kan het nodig zijn om een bindende aanwijzing te geven. Daarbij is het niet de bedoeling om op de ondernemingsvrijheid inbreuk te maken. Een aanwijzing kan immers ook niet in strijd met het hogere recht zijn. Maar wel kan gedacht worden aan een aanwijzing om gebruikers van een middel of de andere erkende diensten over de wijziging van de bedrijfsprocessen te informeren, of een aanwijzing om een auditrapport over te leggen.

Tot slot kan een bindende aanwijzing nodig zijn indien in het kader van de verplichte samenwerking geen overeenstemming wordt bereikt. Indien bijvoorbeeld een erkende dienst een

wijziging van de interoperabiliteitsafspraken wenst, maar daarbij geen gehoor krijgt bij de overige erkende diensten, kan hij de minister verzoeken een aanwijzing te geven.

Artikel 11 Indienen van een aanvraag

Om erkend te kunnen worden moet een aanvraag worden ingediend. Bij de aanvraag moet de betrokken rechtspersoon bewijsstukken overleggen op basis waarvan kan worden beoordeeld dat hij voldoet of kan voldoen aan de in hoofdstuk 2 van dit besluit voor de aangevraagde erkende dienst gestelde eisen. Een aantal van deze eisen hebben betrekking op de uitoefening van de activiteiten. Dat daadwerkelijk aan die eisen wordt voldaan, kan pas bij het uitoefenen van die activiteiten worden aangetoond. Maar bij erkenning moet wel beoordeeld kunnen worden in hoeverre de aanvrager in staat is om na erkenning aan die eisen te voldoen.

Zo is de goede werking en interoperabiliteit van bijvoorbeeld een machtigingsdienst feitelijk pas zichtbaar zodra die beschikbaar is in de productieomgeving. Teneinde toch te kunnen beoordelen of die werking en interoperabiliteit dan plaats zal vinden overeenkomstig de eisen, ligt het voor de hand om een testfase te doorlopen. In geval deze testfase goed is doorlopen, kan omtrent de goede werking en interoperabiliteit ten behoeve van erkenning een verklaring worden afgegeven.

Bij de aanvraag voegt de aanvrager in principe alle bewijsstukken toe die nodig zijn om te beoordelen dat aan de gestelde eisen voldaan wordt of kan worden voldaan. Bij ministeriële regeling kunnen nadere eisen gesteld worden aan de bij de aanvraag te voegen bewijsstukken. Te denken valt aan het voorschrijven van specifieke documenten, zoals een bankverklaring of een afschrift van een aansprakelijkheidsverzekeraar. Maar ook kunnen bij ministeriële regeling bijvoorbeeld regels worden gesteld aangaande de actualiteit van te overleggen gegevens, of kan juist worden bepaald dat in sommige situaties bepaalde bewijsstukken niet overgelegd hoeven te worden. In dat kader kan worden gedacht aan een reeds erkende middelenuitgever die een verzoek indient om erkend te worden ten behoeve van een nieuw uit te geven bedrijfs- en organisatiemiddel. Het overleggen van bijvoorbeeld een afschrift van een aansprakelijkheidsverzekering is dan onnodig indien een dergelijk afschrift al bij een eerder verzoek om erkenning is overgelegd en van voldoende recente datum is.

Gelet op de technische aard van de eisen die nader zullen worden uitgewerkt bij ministeriële regeling, is er voor gekozen ook een conformiteitsbeoordeling te eisen. De aanvrager moet een certificaat en het onderliggende auditrapport overleggen van een door de minister op grond van artikel 13 van dit besluit aangewezen CBI.

De geaccrediteerde CBI zal niet alle eisen kunnen beoordelen en dat is ook niet de bedoeling. Bij ministeriële regeling zal worden bepaald op welke eisen de audit betrekking moet hebben (artikel 12, tweede lid). Het gaat dan ten eerste om de nadere invulling van de uit de Uitvoeringsverordening volgende eisen, bijvoorbeeld aangaande de uitgifte van middelen en registratie van machtigingen, of aan de informatieveiligheid. De te auditen eisen zullen worden opgenomen in een bijlage bij de regeling die de conformiteitsbeoordelingsinstantie als auditschema kan hanteren. Op die manier wordt ruis tussen de audit en de bij de ministeriële regeling gestelde eisen voorkomen.

Het certificaat levert een bewijsvermoeden op dat voldaan wordt aan de gestelde eisen. Uiteindelijk is het aan Onze Minister om te bepalen of de erkenning kan worden verleend.

Ook de uit het Besluit digitale overheid voor de erkende diensten volgende eisen aangaande gegevensbescherming kunnen bij ministeriële regeling als te auditen eisen kunnen worden aangewezen. Te denken valt aan eisen aan de organisatie of aan de bedrijfsprocessen, waarmee moet worden geborgd dat aan de uit het Besluit digitale overheid volgende bewaartermijnen wordt voldaan.

Voorts is vereist dat bij de aanvraag inzicht wordt verschaft in de wijze waarop de zeggenschap in de rechtspersoon is georganiseerd. Dit houdt verband met de in artikel 11, achtste lid, van de Wdo opgenomen mogelijkheid voor de minister om in geval van zwaarwegende redenen de erkenning te weigeren. Daarvan kan sprake zijn indien de zeggenschap in handen is bij natuurlijke of rechtspersonen ten aanzien waarvan het gerechtvaardigde vermoeden is ontstaan dat zij de erkenning voor oneigenlijke doelstellingen zullen gebruiken. Het kan daarbij gaan om strafbare activiteiten, maar ook om zeggenschap die in handen is bij vreemde mogendheden.

Artikel 12 Certificaat van conformiteit

Zoals bij artikel 11 van dit besluit is toegelicht moet bij de aanvraag om erkenning een certificaat van conformiteit, inclusief het daarbij behorende auditrapport worden overgelegd. Ingevolge de

certificatieprocedure is dit certificaat twee jaar geldig en dient dan een hernieuwde beoordeling plaats te vinden voor vernieuwing van het certificaat. Het is in dat kader dan ook van belang dat erkende diensten te allen tijde beschikken over een geldig certificaat van conformiteit (artikel 12, eerste en tweede lid).

Benadrukt is in het derde lid dat van een geldig certificaat geen sprake is, indien het is afgegeven door een CBI waarvan de aanwijzing is geschorst of is ingetrokken. In geval de minister reden heeft gehad voor schorsing of intrekking, brengt dit met zich dat niet langer met zekerheid van de betrouwbaarheid van de conformiteitsbeoordeling kan worden uitgegeven. Daarvan kan ook sprake zijn indien het certificaat is afgegeven door een CBI vlak voor de schorsing of intrekking. De omstandigheden die aanleiding zijn geweest voor schorsing of intrekking kunnen ten tijde van afgifte van het certificaat immers al hebben plaatsgevonden. Indien de minister kan aantonen dat dit inderdaad het geval is en het certificaat onterecht is afgegeven, is evenmin sprake van een geldig certificaat (artikel 12, vierde lid).

Artikel 13 Aanwijzing conformiteitsbeoordelingsinstantie

Uit artikel 11, eerste lid, onderdeel b, volgt dat rechtspersonen die erkend willen worden bij hun aanvraag een geldig certificaat van conformiteit en het bijbehorende auditrapport overleggen. Voor de betrouwbaarheid van het certificaat is van belang dat deze is afgegeven door een ter zake deskundige CBI. Een CBI kan op aanvraag door de minister als zodanig worden aangewezen, indien de CBI voldoet aan de in artikel 13 gestelde eisen.

De in artikel 13, eerste lid, van dit besluit gestelde eisen dienen er toe om te borgen dat de CBI financieel en organisatorisch voldoende betrouwbaar en gezond is. Ten aanzien van de deskundigheid is vereist dat de CBI moet zijn geaccrediteerd door een nationale accreditatieinstantie als bedoeld in de verordening van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 339/93 (PbEU 2008, L 218). In Nederland is dit de Raad van Accreditatie. De accreditatie vindt plaats op grond van ISO 17065. Bij een dergelijke accreditatie hanteert de Raad een accreditatieschema op basis waarvan de deskundigheid voor de specifieke certificeringsactiviteit kan worden beoordeeld. Vaak zijn geharmoniseerde Europese accreditatieschema's voor handen, maar dat is op dit moment niet het geval voor de in dit besluit aan de orde zijnde activiteiten op het gebied van elektronische identificatiemiddelen. Om die reden zal de minister een certificatieschema vaststellen. Dit schema zal worden gebaseerd op de norm ETSI EN 319403, het Europees geaccepteerd accreditatieschema aangaande elektronische handtekeningen.

Het vrij goederen- en dienstenverkeer in de Europese Unie brengt mee dat lidstaten diensten, die in een andere lidstaat rechtmatig worden verricht, niet mogen weigeren omdat ze niet voldoen aan de eigen nationale voorschriften ter zake. Dit wordt het beginsel van wederzijdse erkenning genoemd. In het kader van dit beginsel is in artikel 13, tweede lid, van dit besluit bepaald dat met het door de minister vastgestelde certificatieschema gelijk wordt gesteld een schema dat in een andere lidstaat is vastgesteld en naar het oordeel van de minister een vergelijkbaar beschermingsniveau biedt.

Tot slot is van belang dat de aanwijzing niet overdraagbaar is. De aanwijzing betreft immers een vaststelling dat de betrokken rechtspersoon voldoende deskundig en betrouwbaar is geacht. In geval van overdracht van de aanwijzing aan een andere rechtspersoon kan die deskundigheid en betrouwbaarheid niet meer worden gegarandeerd. Die andere rechtspersoon zal dan zelf een aanvraag moeten indienen (artikel 13, derde lid, van dit besluit).

Artikel 14 Intrekken aanwijzing conformiteitsbeoordelingsinstantie

Indien blijkt dat een aangewezen CBI niet langer aan de in artikel 13 van dit besluit gestelde eisen voldoet, bijvoorbeeld omdat de accreditatie is vervallen, kan de minister de aanwijzing intrekken. Of intrekking aan de orde is, zal ook afhangen van de mate waarin alsnog aan de eisen kan worden voldaan. In geval de instantie in staat van faillissement verkeert of een bestuurder daarvan veroordeeld is, ligt intrekking in de rede. Het niet voldoen aan daaromtrent gestelde eisen kan immers niet meer worden hersteld. Ook ligt intrekking in de rede indien de accreditatie is vervallen en hernieuwde accreditatie op korte termijn niet aan de orde zal zijn.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. R.W. Knops