

Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van [datum], nr. WJZ/[nummer], tot wijziging van de Regeling aanwijzing aanbieders essentiële diensten EZK in verband met de aanvullende aanwijzing van DNS-dienstverleners

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

Gelet op artikel 2 van het Besluit beveiliging netwerk- en informatiesystemen;

Besluit:

Artikel I

In de tabel in artikel 1 van de Regeling aanwijzing aanbieders essentiële diensten EZK wordt in de derde rij betreffende sector digitale infrastructuur 'Een beheerder van een register voor topleveldomeinnamen die bij de IANA is geregistreerd, meer dan 1.000.000 geregistreerde domeinnamen in beheer heeft en ten behoeve van die domeinnamen DNS-diensten verleent als bedoeld in artikel 4, onder 14 en 15, van Richtlijn (EU) 2016/1148' vervangen door 'Een aanbieder van DNS-diensten als bedoeld in artikel 4, onder 14 en 15, van Richtlijn (EU) 2016/1148 die ten behoeve van meer dan 400.000 geregistreerde .nl- domeinnamen autoritatieve DNS-diensten verleent'.

Artikel II

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2023.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage,

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

TOELICHTING

1. Algemeen

Deze regeling strekt tot een ruimere aanwijzing van DNS-dienstverleners als aanbieder van een essentiële dienst (AED) als bedoeld in de zogenoemde NIB-richtlijn van de Europese Unie¹ en de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni). In de Regeling aanwijzing aanbieders essentiële diensten EZK (hierna: regeling) zijn reeds bepaalde DNS-dienstverleners aangewezen als AED namelijk beheerders van een register van topleveldomeinnamen. Naar aanleiding van nadere analyse worden thans meer DNS-dienstverleners als AED aangewezen.

2. Inhoudelijk

Met onderhavige wijzigingsregeling wordt aan artikel 1 van de regeling een AED in de deelsector digitale infrastructuur toegevoegd. Deze toevoeging breidt de bestaande aanwijzing van DNS-dienstverleners uit.

Een DNS is een essentieel onderdeel van de infrastructuur van het internet. Een DNS is «een hiërarchisch opgebouwd adresseringssysteem in een netwerk dat een zoekvraag naar een domeinnaam beantwoordt» (artikel 4, onder 14, van de NIB-richtlijn).

Onderzoek bevestigt dat, wanneer het DNS niet kan worden bevraagd, veel digitale diensten niet meer naar behoren werken.² Zo kunnen websites niet meer worden bezocht, omdat het niet mogelijk is om te achterhalen met welk IP-adres er moet worden gecommuniceerd. E-mailbezorging valt stil, omdat een e-mailserver niet meer kan opzoeken welke server de mail in ontvangst kan nemen voor een bepaald domein. Daarnaast zijn er talloze andere diensten voor welke het DNS essentieel is. Naast uitval of verstoring is ook de integriteit van DNS-informatie van belang. Wanneer een kwaadwillende informatie in het DNS kan wijzigen, kan dat nadelige gevolgen hebben, bijvoorbeeld dat verkeer gericht aan een bepaald domein kan worden 'omgeleid' naar een ander adres. Wanneer de DNS-servers worden verstoord van een partij die DNS-diensten aanbiedt, dan kunnen alle klanten van deze partij bovengenoemde problemen ondervinden. Vele partijen spelen een rol in het DNS. Reeds aangewezen zijn beheerders van een register voor topleveldomeinnamen – zoals het .nl domein – vanaf 1.000.000 geregistreerde domeinnamen.

Daarnaast zijn er meer soorten aanbieders van DNS-diensten. Ten eerste zijn internetgebruikers afhankelijk van een *resolving* dienst. Om een domein op het internet te kunnen bereiken, moet het IP-adres bij een domeinnaam achterhaald worden. Veelal doet de *internet service provider* (ISP) dit voor de internetgebruiker. Deze resolving dienst door de ISP valt onder het Europese Telecomkader.³ Op basis van de Telecommunicatiewet kan Agentschap Telecom hier reeds toezicht op houden.⁴

Ten tweede zijn zogenaamde *authoritative* DNS-servers verantwoordelijk voor het verstrekken van informatie over een of meerdere domeinen (zones). Met deze regeling worden aanbieders van authoritative DNS-servers aangewezen als aanbieders van een essentiële dienst. Uit recent onderzoek blijkt dat een klein aantal partijen de authoritative DNS-dienst realiseert voor een groot deel van de voor Nederland relevante domeinnamen.⁵ Het gaat dan vooral om hostingbedrijven die DNS-diensten leveren aan een groot aantal klanten, bijvoorbeeld in het midden- en kleinbedrijf. Een incident bij een aanbieder kan leiden tot verstoring van de DNS-dienst met als gevolg

¹ Richtlijn (EU) 2016/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de Unie (PbEU 2016, L 194).

² Zie het rapport 'Inventarisatie aanbieders van DNS-diensten in Nederland' van onderzoeksbureau Dialogic vanaf p.16. Dit rapport is te vinden op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/16/inventarisatie-aanbieders-van-dns-diensten-in-nederland>

³ Richtlijn (EU)2002/21 en Richtlijn (EU) 2018/197.

⁴ Op grond van hoofdstuk 11a van de Telecommunicatiewet.

⁵ Zie het rapport 'Inventarisatie aanbieders van DNS-diensten in Nederland' van Dialogic.

honderdduizenden onbereikbare domeinen en daarmee geleverde diensten. Daarom worden dergelijke aanbieders thans aangewezen als aanbieder van een essentiële dienst in de zin van artikel 5, tweede lid, NIB-richtlijn. **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.** In bijvoorbeeld Duitsland vallen aanbieders van authoritative DNS-diensten ook al onder de regelgeving ter implementatie van de NIB-richtlijn.

In artikel 1 van de regeling wordt als AED aangewezen: een aanbieder van authoritative DNS-diensten ten behoeve van meer dan 400.000 geregistreerde .nl-domeinnamen. Een aanbieder wordt aangewezen wanneer hij meer dan 400.000 .nl-domeinnamen host. Hiermee worden aanbieders vanaf een bepaalde omvang aangewezen. Daarbij is gekozen voor een drempelwaarde op basis van geregistreerde .nl-domeinnamen. Dit is een voor aanbieders duidelijk en hanteerbaar criterium. Alle .nl-domeinnamen worden geregistreerd bij Stichting Internet Domein-registratie Nederland (SIDN). In Nederland gevestigde aanbieders bedienen vooral .nl-domeinnamen. Bovendien maken veel Nederlandse organisaties, publiek en privaat, gebruik van het .nl-topleveldomein. Daarmee is het aantal .nl-domeinnamen een relevante maat voor de invloed die verstoring van de authorative DNS-dienst heeft op maatschappelijke of economische activiteiten in Nederland. Gekozen is voor een drempelwaarde van 400.000 geregistreerde .nl-domeinnamen. Momenteel zijn meer dan 6 miljoen .nl-domeinnamen geregistreerd. Bij een aantal van 400.000 of meer .nl domeinnamen, circa 7% van het totaal, is het aannemelijk dat verstoring van de authorative DNS-dienst aanzienlijke gevolgen kan hebben voor maatschappelijke of economische activiteiten. Overigens is gekozen voor een drempelwaarde die hoger ligt dan in andere EU-lidstaten. Dat is passend omdat in Nederland een relatief hoog aantal domeinen geregistreerd is en vanwege de relatief omvangrijke (hosting)sector in Nederland. Naar schatting komen, bij de huidige marktverhoudingen, de vier grootste aanbieders boven de drempelwaarde uit. Bij de keuze voor een drempelwaarde speelt ook consistentie in de wetgeving mee. Met de drempel van 400.000 geregistreerde .nl-domeinnamen wordt aangesloten op de drempelwaarde in het Besluit ongewenste zeggenschap telecommunicatie (Bözt)⁶ die geldt voor aanbieders van hostingdiensten. De aanwijzing in deze regeling is niet beperkt tot aanbieders van hostingdiensten, maar veelal gaat het om dergelijke aanbieders, als we kijken naar de in Nederland gevestigde partijen.

Met deze nieuwe, ruimere aanwijzing kan de bestaande aanwijzing van DNS-dienstverleners komen te vervallen. De bestaande aanwijzing betreft de DNS-diensten van beheerders van een register voor topleveldomeinnamen vanaf 1.000.000 geregistreerde domeinnamen. Daarbij gaat het al om authoritative DNS-diensten. Zo is de Stichting Internet Domein Registratie (SIDN) authoritative DNS-dienstverlener voor het .nl-domein. Dergelijke diensten vallen onder de nieuwe aanwijzing. De nieuwe aanwijzing betreft wel uitsluitend het .nl domeinnaam, maar in de praktijk zijn er in Nederland geen andere beheerders van topleveldomeinnamen (anders dan SIDN) die boven een drempelwaarde van 400.000 domeinnamen uitkomen. Bij domeinen zoals .amsterdam of .frl (Friesland) gaat het om een aanmerkelijk kleiner aantal geregistreerde domeinnamen. De nieuwe aanwijzing dekt de bestaande aanwijzing dus voldoende af.

3. Regeldruk

[PM toetsing Adviescollege Toetsing Regeldruk]

De door deze regeling veroorzaakte regeldruk bestaat uit een verantwoorde stijging van de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten.

Artikel 1 wijst meer AED's aan, waardoor voor hen de verplichtingen uit de Wbni en het Besluit beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Bbni) gaan gelden. Het gaat met name om de verplichting om ernstige ICT-incidenten te melden bij het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) en Agentschap Telecom (de bevoegde autoriteit voor de sector digitale infrastructuur, aangewezen in artikel 4, eerste lid, Wbni), zie artikel 10, eerste, tweede en derde lid, Wbni, en om de beveiligingseisen van de artikelen 7 en 8, Wbni, zoals nader uitgewerkt in de bijlage bij het artikel 3a, Bbni.

3.1 Meldplicht

⁶ Staatsblad 2020, 352.

Voor het verrichten van een melding zal het veelal gaan om handelingen als het verzamelen van informatie, het schriftelijk en eventueel telefonisch doen van een melding en het eventueel verstrekken van nadere informatie aan het NCSC of de bevoegde autoriteit. De meldplicht geldt alleen voor incidenten met aanzienlijke gevolgen voor de continuïteit van de door de AED verleende dienst. De kosten per AED worden geschat op € 600 per jaar (= 300 minuten gemiddeld per melding x 2 meldingen per jaar x uurtarief van € 60). Hiermee wordt aangesloten op de berekeningen zoals toegelicht in de nota van toelichting bij de Bbni-wijziging van 17 maart 2021.⁷

3.2 Beveiligingseisen

AED's moeten passende technische en organisatorische maatregelen treffen ter beveiliging van hun netwerk- en informatiesystemen. Die zorgplicht is nader uitgewerkt in de bijlage van het Bbni.

In de nota toelichting bij de Bbni-wijziging van 17 maart 2021 (Stb. 2021, 160) is ingegaan op de regeldrukeffecten. Van reeds aangewezen AED's is bekend dat er vooral extra kosten zijn ontstaan rondom de beveiligingseisen. AED's hebben extra (interne en externe) capaciteit moeten inzetten om te gaan voldoen aan de beveiligingsmaatregelen die de wet stelde.

Echter, voor sommige AED's bleek dat de additionele kosten als gevolg van de Wbni beperkt waren, met name omdat men voordien al een hoog beveiligingsniveau hanteerde. Voor deze AED's zijn de (beperkte) regeldrukkosten vooral gerelateerd aan het beter inzichtelijk maken van de reeds bestaande praktijk.

Dit is naar verwachting ook het geval voor de onder artikel 1 nieuw aangewezen DNS-dienstverleners. Dit betreft vooral grotere aanbieders van hostingdiensten.⁸ Ook zonder wetgeving hebben zij al de nodige beveiligingsmaatregelen getroffen, zijnde een combinatie van organisatorische en technische maatregelen. Voor de continuïteit van hun eigen bedrijfsvoering is het immers cruciaal dat maatregelen worden getroffen op het gebied van netwerk- en informatiebeveiliging. Zonder maatregelen is men zeer kwetsbaar voor tal van dreigingen, zoals cybercrime en menselijke fouten. Daarbij zouden AED's een reëel risico kunnen lopen waarbij een correcte levering van hun eigen diensten in gevaar komt.

4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

[PM]

5. Consultatie

[PM]

6. Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2023. Dit is in overeenstemming met het beleid inzake de vaste verandermomenten van ministeriële regelingen. Dit geeft de betreffende aanbieders de gelegenheid om zich voor te bereiden op de verplichtingen uit de Wbni en het Bbni die voor hen gaan gelden, zie ook paragraaf 3.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

⁷ Staatsblad 2021, 160.

⁸ Een aanbieder van hostingdiensten is een dienstverlener die een klant de mogelijkheid geeft om een website op internet te plaatsen. De aanbieder biedt internetconnectiviteit, IP-adressen, servers, opslag, backup, geografische distributie, caching en meer.