



> Retouradres Postbus 450 9700 AL Groningen

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

[Redacted]
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Emmasingel 1
9726 AH Groningen
Postbus 450
9700 AL Groningen
T (050) 587 74 44
F (050) 587 74 00
www.agentschaptelecom.nl
info@agentschaptelecom.nl

Contactpersoon

[Redacted]

Ons kenmerk

[Redacted]

Uw kenmerk

[Redacted]

Bijlagen

Datum 20 juli 2017
Betreft zienswijze AT openbaarmaking consultatiereactie

Geachte [Redacted]

Uw vraag naar onze zienswijze op het voorgenomen besluit tot openbaarmaking heb ik op 12 juli 2017 in goede orde ontvangen.

Zoals aangegeven bij het toezenden van onze reactie op 29 maart 2017 is het de wens van het agentschap om de reacties en bijbehorende stukken actief openbaar te maken. Ik onderschrijf dan ook uw voornemen om dit te doen.

Hiermee wil ik bevestigen dat ik geen bedenkingen heb tegen de openbaarmaking van de reactie van Agentschap Telecom op het wetsontwerp van de wet Generieke Digitale Infrastructuur.

Ik ga er vanuit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Agentschap Telecom



> Retouradres Postbus 450 9700 AL Groningen

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Emmasingel 1
9726 AH Groningen
Postbus 450
9700 AL Groningen
T (050) 587 74 44
F (050) 587 74 00
www.agentschaptelecom.nl
info@agentschaptelecom.nl

Contactpersoon



Ons kenmerk



Uw kenmerk



Datum 29 maart 2017

Betreft Consultatie Wet generieke digitale infrastructuur (WGDI)



Op 27 december 2016 ontving ik uw verzoek om te reageren op de "Consultatie wet generieke digitale infrastructuur (WGDI)". Hierbij ontvangt u mijn reactie op dit verzoek.

Agentschap Telecom (AT) wordt in de conceptwet Generieke Digitale Infrastructuur (WGDI), met name in de memorie van toelichting (MvT), genoemd als toezichthouder. Daarbij krijgt AT een rol bij de erkenning van aanbieders van diensten. AT is op dit moment toezichthouder op elektronische vertrouwensdiensten op basis van de eIDAS-verordening.¹ De concept WGDI kent qua thematiek veel raakvlakken met hetgeen in deze verordening wordt gereguleerd. De reactie van AT op de WGDI is ingedeeld langs drie hoofdthema's; toezicht, erkenning en de relatie met de eIDAS-verordening. In de bijlage bij dit schrijven treft u een gedetailleerde artikelsgewijze reactie aan. Deze maakt integraal onderdeel uit van de reactie van AT op de WGDI.

Toezicht

AT houdt toezicht op aanbieders van elektronische vertrouwensdiensten op basis van de eIDAS-verordening en verricht toezichtactiviteiten met betrekking tot aanbieders van elektronische identiteiten die onderdeel uitmaken van het ETD-stelsel (Idensys en eHerkenning). De kaders op basis waarvan dit toezicht wordt gehouden, de aanbieders die onder toezicht staan en de expertise die nodig is om dit toezicht uit te voeren, zijn vrijwel identiek aan de kaders, aanbieders en expertise die relevant is voor toezicht op basis van de WGDI. AT is daarom in staat en ook bereid om de toezichttaak zoals omschreven in de WGDI uit te voeren, indien de positie van AT als toezichthouder onafhankelijk wordt ingericht en toereikende middelen beschikbaar worden gesteld om adequaat toezicht te kunnen houden.

Vanuit de kennis en ervaring die AT heeft opgedaan met de inrichting en uitvoering van dergelijk toezicht merkt AT een aantal zaken op.

¹ Verordening (EU) Nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG.



Onafhankelijke positie

In de Kabinetsreactie van 2 april 2015 op OVV-rapport Aardbevingsrisico's in Groningen heeft het Kabinet in algemene zin het volgende aangegeven over de onafhankelijke positionering van toezichthouders:

Datum
29 maart 2017

Ons kenmerk
[REDACTED]

"Bij de positionering van inspecties is het van belang dat de onafhankelijkheid bij het inwinnen van informatie, bij de keuze waar onderzoek naar wordt gedaan, bij de wijze van inspecteren, bij de oordeelsvorming en verslaglegging helder verankerd is."

Het kabinet heeft een vergelijkbaar standpunt ingenomen in haar reactie op de aanbevelingen uit rapporten over de Diginotar affaire. Toezicht op aanbieders van certificaten (zoals elektronische identiteiten) dient conform dit kabinetstandpunt te worden versterkt en geïntensiveerd.² Met inachtneming hiervan merkt AT op dat de WGDI onvoldoende voorziet in voldoende waarborgen voor een sterke onafhankelijke positionering van de toezichthouder.

Zo is de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen en een dwangsom of boetes op te leggen in de wet toegekend aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het sluitstuk van het toezicht, de handhaving, wordt derhalve niet uitgevoerd door AT, maar door de minister van BZK. Dit draagt niet bij aan een sterke onafhankelijke positionering van het toezicht. De minister van BZK is als eigenaar van DigiD tevens een aanbieder van een elektronisch identificatiemiddel. Als zodanig staat hij, indien de WGDI in werking treedt, onder toezicht van AT. De situatie kan zich voordoen dat de minister van BZK, bij een door AT geconstateerde overtreding door DigiD, aan zichzelf een boete op kan leggen. AT verzoekt om de handhavingsbevoegdheden in de wet direct aan de toezichthouder AT toe te kennen (attributie), zoals dat ook bij de SODM heeft plaatsgevonden.

In de MvT is opgenomen dat de mogelijkheid bestaat dat de minister van BZK zijn handhavende bevoegdheid mandateert aan de toezichthouder AT. De toezichthoudende ambtenaren van AT zijn onderdeel van een ander bestuursorgaan dan de mandaatgever. Mandaat aan niet ondergeschikten kan ingevolge jurisprudentie slechts bij wijze van uitzondering worden toegelaten.³ AT merkt op dat de ambtelijke rechtspositie meebrengt dat het mandaat verlenende bestuursorgaan leiding geeft aan de werkzaamheden en daarbij bevoegd is aanwijzingen te geven. De ambtenaar is verplicht de aanwijzing op te volgen. De mandaatconstructie draagt niet bij aan een sterke onafhankelijke positie van de toezichthouder.

AT verzoekt in lijn met het voorgaande om de aanwijzing van de ambtenaren van AT, in de wet op te nemen. AT geeft daarbij in overweging aan te sluiten bij het voorstel voor artikel 127 van de Mijnbouwwet (kamerstukken II 34 348, nr. 2) dan wel te bepalen dat deze aanwijzing geschiedt in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, waar AT onder ressorteert.

² Kamerbrief d.d. 14 maart 2012, van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met het kenmerk 2012-0000150459. & Kamerbrief d.d. 12 november 2012, van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met het kenmerk 2012-0000630589.

³ Dit heeft de ABRvS in haar uitspraak van 14 mei 1998 [REDACTED] uitgesproken.



Overgangsregeling

Op basis van de overgangsregeling uit de WGDI worden aanbieders die een maand voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet voldoen aan tussen die aanbieder en de minister van BZK overeengekomen voorwaarden, een jaar lang aangemerkt als erkende aanbieder. In die periode hoeven zij zich niet te conformeren aan de eisen inzake de werking, betrouwbaarheid en beveiliging die gelden op basis van artikel 7, maar aan met de minister van BZK overeengekomen voorwaarden. De inhoud van die voorwaarden wordt niet gedefinieerd in de WGDI. De kaders voor toetreding kunnen derhalve per aanbieder verschillen. Ze vormen de grondslag voor het gedurende het overgangsjaar uit te oefenen toezicht. Dit gedifferentieerd toetredings- en toezichtskader draagt niet bij aan rechtszekerheid en een gelijk speelveld voor aanbieders en heeft gevolgen voor de efficiëntie van het toezicht.

Datum
29 maart 2017

Ons kenmerk
[REDACTED]

Verschillende partijen dienen in het overgangsjaar op basis van verschillende overeengekomen voorwaarden of op basis van de eisen op grond van artikel 7 te worden geïnspecteerd. Dit vergt een extra investering in kennis en kunde en capaciteit van de toezichthouder. AT wijst erop dat hiermee extra kosten gemoeid zijn.

Tijdige opdrachtverstrekking

AT verzoekt om in de periode voorafgaand aan de overgangsregeling nauw te worden betrokken bij het opstellen van de voorwaarden tussen de minister van BZK en de aanbieders. Dit draagt bij aan de opbouw van de kennis die AT nodig heeft om het toezicht gedurende de overgangsregeling adequaat uit te oefenen.

AT verzoekt de minister van BZK tijdig een opdracht te verstrekken aan AT om zich te kunnen voorbereiden op de uitoefening van de toezichttaak. AT vertrouwt erop dat de minister bij opdrachtverstrekking aan AT een adequate afweging maakt tussen de financiële kosten en maatschappelijke baten van het toezicht.

Melding en informatie

De WGDI hanteert in haar opzet een scheiding in toezicht op erkende aanbieders en toezicht op bestuursorganen en overige aangewezen organisaties. In artikel 7 is een meldings- en informatieplicht opgenomen voor erkende aanbieders richting de toezichthouder AT. In artikel 16 is een informatieplicht opgenomen richting de minister van BZK voor bestuursorganen, overige aangewezen organisaties en erkende aanbieders. Voor de erkende aanbieders geldt hierdoor een dubbele informatieplicht. AT verzoekt deze doublure te onderbouwen of te verwijderen indien deze niet noodzakelijk is.

Erkenning

De WGDI regelt in artikel 6 de erkenning van authenticatiediensten -en middelen door de minister van BZK in overeenstemming met de minister van EZ. Deze rolverdeling tussen de ministers wordt niet in alle delen van het artikel consequent toegepast. AT verzoekt om duidelijk te onderbouwen wanneer overeenstemming met de minister van EZ noodzakelijk is.

In artikel 6 vierde lid is opgenomen dat aan een verklaring van een geaccrediteerde certificerende instelling een vermoeden kan worden ontleend dat een aanbieder aan de eisen voldoet. Conform het kabinetsstandpunt over conformiteitsbeoordeling en accreditatie kan conformiteitsbeoordeling

Bijlage: artikelsgewijze toelichting bij reactie AT op de ontwerpwet generieke digitale infrastructuur (WGDI)

In deze bijlage vindt u de gedetailleerde, artikelsgewijze opmerkingen van het agentschap, met per artikel de kern van de opmerking, de uitwerking hiervan en het verzoek dat Agentschap Telecom daarbij doet.

Hoofdstuk 1: Algemeen

Artikel 1: Definities

Kern: Een enkele in de ontwerpwet gebruikte definitie is in dit concept niet volledig duidelijk. Daarnaast ontbreken enige definities van termen die in de ontwerpwet worden gebruikt.

Het agentschap wijst uit ervaring op het belang om in het kader van rechtsbescherming te kijken naar de geschikte rechtbanken (competentievraag) vanwege de specialistische materie die uit hoofde van deze wet wordt geregeld.

Opmerking:

Gebruikte definities:

- **Machtigingsdienst:** Het is voornamelijk onduidelijk of hiermee wordt bedoeld op vertegenwoordiging, een publiekrechtelijke machtiging of een privaatrechtelijke volmacht. De bevoegdheid tot het verrichten van vertegenwoordigingshandelingen vloeit voort uit de wet, een volmacht (privaatrecht) of uit een machtiging (bestuursrecht). Een dergelijke bevoegdheid kan eventueel ingeperkt worden tot bepaalde rechtshandelingen, of tot een bepaalde relevante omvang ten aanzien van rechtshandelingen.

Aanvullende definities:

- **Erkend middel of identificatiemiddel (referentie artikel 4 lid 1, artikel 7, lid 1, en paragraaf 4.8 van de MvT):** Definities van de termen "erkenning" en "elektronisch identificatiemiddel" ontbreken voornamelijk. Mogelijke definitie elektronisch identificatiemiddel (volgens de eIDAS-verordening): een materiële en/of immateriële eenheid die persoonsidentificatiegegevens bevat en die gebruikt wordt voor authenticatie bij een onlinedienst.
- **Gebruiker:** Deze term heeft een definitie om te verduidelijken of hiermee afnemers van middelen of van een toegangsdienst bedoeld worden en of dit zowel natuurlijke personen als bedrijven kan betreffen.
- **Makelaar, herkenningmakelaar of toegangsdienst:** In de artikelsgewijze toelichting op artikel 6 in de MvT wordt voor deze termen een definitie gegeven. Verzoek is om deze definitie op te nemen in artikel 1 van de ontwerpwet.
- **Overeengekomen voorwaarden (referentie in artikel 23):** Overgangsrecht "tussen Onze Minister en de betrokken dienst overeengekomen voorwaarden". Deze ongedefinieerde en daarmee rekbare bepaling geeft de mogelijkheid, om in aanloop naar de inwerkingtreding van de wet, een gedifferentieerd deelnemersveld te creëren. Mede in het licht van het inrichten van toezicht, is het noodzakelijk om hierbij voorafgaand aan de inwerkingtreding kaders te definiëren.
- **Standaarden (referentie in artikel 2).** In de MvT wordt gesproken over specificatiedocumenten die op de 'pas toe of leg uit' lijst staan. Verzoek is om de omschrijving en waarde van de standaarden ook in de wet te definiëren.
- **Betrouwbaarheidsniveau laag, substantieel en hoog:** Deze termen zijn niet nader gedefinieerd. Wel wordt er op verschillende plaatsen in de ontwerpwet gebruik gemaakt van deze definities. In artikel 1 kan een verwijzing worden gemaakt naar artikel 8 van de eIDAS-verordening 910/2014, waarin de betrouwbaarheidsniveaus worden beschreven en de internationaal vastgestelde minimale technische specificaties, normen en procedures, aan de hand waarvan de betrouwbaarheidsniveaus laag, substantieel en hoog worden bepaald, zijn opgenomen.

Rechtsbescherming

De rechtbank Rotterdam en het College van Beroep voor het bedrijfsleven zijn bevoegde rechterlijke instanties voor beroep en hoger beroep. Dit geldt ook voor vertrouwensdiensten. Vanuit het belang van eenheid van rechtspraak en omdat dit een specialistisch terrein is, verzoek ik u de Rechtbank Rotterdam en het CBb exclusief bevoegd te maken inzake besluiten die gebaseerd worden op de Wet GDI.

Verzoek: Het agentschap verzoekt u verzoekende definities in artikel 1 te verduidelijken, dan wel aan te vullen aan de hand van bovenstaande suggesties en om te kijken naar het competentievraagstuk inzake de rechtbanken.

Artikel 2: Standaarden

Kern: Bij de aanwijzing van artikel 2, lid 3, dient eveneens een implementatietermijn gesteld te worden.

Opmerking: De scope van artikel 2 is onduidelijk gedefinieerd doordat de definities van een standaard en elektronisch verkeer ontbreken. Het is hierdoor niet duidelijk welke onderdelen van de geautomatiseerde systemen geraakt worden door het artikel. Daarnaast is het onduidelijk welke kosten gemoeid zijn met invoering van deze wet, welke termijn gekoppeld is aan de uitvoering van een aanwijzing en welke consequenties het niet (tijdig) uitvoeren van een aanwijzing van een standaard heeft.

Verzoek: Het agentschap verzoekt u de wettekst op bovenstaande punten te verduidelijken.

Hoofdstuk 2. Toegang tot elektronische dienstverlening**Artikel 3: Reikwijdte**

Kern: De toepassing van de ontwerp wet GDI is beperkt tot de zogenaamde a-bestuursorganen. Opgemerkt moet worden dat de Verordening wel van toepassing is op private organisaties die publieke taken verrichten. De reikwijdte van de ontwerp wet GDI lijkt daardoor niet in overeenstemming te zijn met de eIDAS-verordening.

Opmerking:**Reikwijdte**

In artikel 3 wordt de reikwijdte van de ontwerp Wet GDI aangegeven. De toepassing is beperkt tot bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht. De zogenaamde b-organen worden niet onder het eerste lid van artikel 3 begrepen. In de Verordening vallen onder de definitie van "openbare instantie" wel deze zogenaamde b-organen. Ingevolge artikel 3, onder 7 van de Verordening valt onder een "openbare instantie" ook *"een private entiteit die door ten minste één van deze autoriteiten, publiekrechtelijke instellingen of verenigingen is gemachtigd tot het verlenen van openbare diensten, wanneer zij in die hoedanigheid optreden"*. Dit betekent dat uit de Verordening kan worden afgeleid dat deze op uiterlijk 18 september 2018 ook op de b-organen van toepassing wordt.

De wet KEI

Ook de in artikel 1:1, lid 2, Awb bedoelde organen vallen buiten de werkingssfeer van de ontwerp wet GDI. Dit betekent dat de wetgevende macht en de rechterlijke macht niet onder de (eerste tranche van de) wet GDI vallen. Het agentschap vraagt zich af of de rechterlijke macht niet ook gezien moet worden als een publiekrechtelijke instelling als bedoeld in artikel 3, onder 7, van de Verordening. De Verordening wordt rechtstreeks van toepassing op publiekrechtelijke instellingen (dus inclusief verplichte erkenning van buitenlandse stelsels). De wet KEI (Kwaliteit En Innovatie rechtspraak) regelt het digitale procederen bij rechterlijke instanties. Met ingang van medio 2017 worden bestuursorganen verplicht digitaal procederen via Eherkenning. In de MvT ontbreekt de relatie met de wet KEI. De vraag is of de zogenaamde a-bestuursorganen daardoor

niet aan twee verschillende soorten vereisten moeten voldoen met betrekking tot elektronische communicatie: eisen uit de wet GDI en eisen uit de wet KEI.

Onderzoeksinstellingen

De wet GDI wordt ook van toepassing op organisaties die in een bijlage bij de wet zullen worden opgenomen, op organisaties die bij AMvB of Besluit van de minister van BZK worden aangewezen, voor zover deze organisaties krachtens wettelijk voorschrift gerechtigd zijn het BSN te gebruiken. Volgens de artikelsgewijze toelichting op artikel 3 in de MvT (blz. 57) staan deze organisaties vermeld op de website www.wiekrijgtmijngegevens.nl. Op deze websites worden echter ook heel veel onderzoeksinstellingen genoemd waarbij niet vermeld wordt of er een wettelijke basis is voor het verwerken van BSN-nummers. Aanbevolen wordt om bij deze onderzoeksinstellingen te vermelden welke wettelijke basis er is voor het verwerken van BSN-nummers.

Tranches

In paragraaf 1.6 van de MvT wordt vermeld dat de wet GDI in tranches zal worden ingevoerd. Onderhavig wetsontwerp is de eerste tranche. De toelichting vermeldt daarover het volgende: *"In overleg met de decentrale overheden heeft de regering er voor gekozen om de eerste tranche van de Wet GDI te beperken tot de regeling van de toegang tot elektronische dienstverlening en standaarden voor elektronisch verkeer. De bevoegdheid om standaarden te verplichten is op korte termijn noodzakelijk in verband met de uitvoering van de Richtlijn 2016/2102/EU betreffende de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties. In volgende tranche(s) zullen naar verwachting de andere in de uitgangspuntenbrief genoemde GDI-voorzieningen worden geregeld. Dit betreft de voorzieningen voor burgers en ondernemers waarmee een ieder toegang wordt geboden tot informatie over producten en diensten van bestuursorganen (thans: Overheid.nl en Ondernemersplein.nl) en de voorzieningen waarmee burgers of ondernemers toegang wordt geboden tot persoonsgebonden respectievelijk onderneming gebonden informatie (thans: MijnOverheid, Berichtenbox voor bedrijven en het Ondernemingsdossier; de twee laatstgenoemde voorzieningen zullen naar verwachting worden doorontwikkeld tot de voorziening MijnOverheid voor Ondernemers)."*

Het agentschap merkt op dat uit deze toelichting niet duidelijk wordt in welke tranche welk onderwerp wordt geregeld. Zoals het hier geformuleerd wordt, lijkt de conclusie dat de eerste tranche slechts ziet op de vaststelling van standaarden, terwijl de tweede tranche (die geen onderdeel is van dit wetsontwerp) de toegang regelt voor alle burgers en ondernemers tot de diensten van aangewezen bestuursorganen en organisaties.

Bestuursrechtelijk toezicht

Het huidige wetsontwerp ziet op de eisen waaraan erkende aanbieders dienen te voldoen indien via hen wordt ingelogd bij bestuursorganen. En dus niet op de eisen waaraan erkende aanbieders dienen te voldoen indien via hen wordt ingelogd bij private of commerciële organisaties. Voor dat laatste is nog geen bestuursrechtelijk toezicht geregeld. Dit betekent dat het privaatrechtelijk toezicht op dit veld, zoals nu geregeld in het zogenaamde "ETD Afsprakenstelsel", vooralsnog in stand blijft. Het agentschap is voorstander van bestuursrechtelijk toezicht op het gehele veld van elektronische identificatie, omdat dit versnipperd toezicht voorkomt.

Verzoek: Het agentschap verzoekt om bij de beschrijving van de reikwijdte en fasering van de wet GDI nader in te gaan op de betekenis van de definitie van "openbare instantie" zoals opgenomen in de Verordening.

Artikel 4: Taken en verantwoordelijkheden

Kern: In de ontwerpwet worden de taken en verantwoordelijkheden van de minister van BZK genoemd. Volgens de MvT is naast de verantwoordelijkheid voor het publieke stelsel dat bij de minister van BZK is belegd, een rol gedefinieerd voor de minister van EZ, bijvoorbeeld bij de erkenning van middelen. De minister van BZK draagt zorg voor een authenticatiedienst. Uit dit artikel blijkt niet duidelijk op welke wijze de minister van BZK die authenticatiedienst gaat leveren

en of een eenmalige authenticatie volstaat (en wie daarin voorziet) of dat authenticatie bij verschillende bestuursorganen moet worden herhaald.

In de artikelsgewijze toelichting op artikel 4 in de MvT worden aanvullende eisen genoemd en regels waaraan voldaan moet worden. Er zal daarbij een wettelijke grondslag moeten worden opgenomen voor de aanvullende eisen, bijvoorbeeld de wijze waarop het BSN-koppelregister functioneert. Ministeriële regels moeten daarnaast zo worden geformuleerd dat ze geen oneigenlijke concurrentiepositie voor de overheid opleveren. Er moet een *level playing field* bestaan voor de private en publieke aanbieders van erkende diensten. Deze gelijke uitgangspositie voor aanbieders is tevens een doel in het kader van toezicht op erkende diensten.

Opmerkingen:

Definities

In artikel 4, lid 1c, worden termen gebruikt waarvan de definities niet zijn opgenomen in artikel 1. Het opnemen van de definitie voor de term "erkenning" zal de duidelijkheid van de betekenis van de termen "erkende ontsluitende dienst", "erkende machtigingsdienst" en "erkende attributendienst" ten goede komen. Het is daarnaast onduidelijk of met "houder van een middel" een door de overheid dan wel door een private authenticatiedienst aan een gebruiker verstrekt authenticatiemiddel wordt bedoeld.

Afstemming regels

Om strijdigheid van de in artikel 4, lid 2, genoemde te stellen regels, met de eisen op grond van artikel 7 te voorkomen, is het raadzaam deze regels voorafgaand aan de publicatie af te stemmen met de toezichthouder. Eveneens zal er moeten worden beoordeeld of de te stellen regels geen strijdigheid opleveren met internationaal (Europees) direct van toepassing zijnde vereisten (bijvoorbeeld de Europese Uniforme Set van Eisen voor gebruikte standaarden en technische specificaties).

Regulering

In de artikelsgewijze toelichting op artikel 4, lid 1, in de MvT wordt het volgende vermeld: "*De volgende met elkaar onlosmakelijk verbonden elementen zullen in dat verband worden gereguleerd: ... werking ... beveiliging ... betrouwbaarheid*". Het agentschap adviseert het volgende toe te voegen: "*Onder andere de volgende met elkaar ... worden gereguleerd*". Mogelijke extra regulering kan bijvoorbeeld liggen op het gebied van (persoonlijke) gegevensverwerking waardoor proactief toezicht door de minister van Economische Zaken (uitgevoerd door Agentschap Telecom) mogelijk is op andere gebieden dan nu genoemd. Voorbeeld: elementen gerelateerd aan (persoonlijke) gegevensverwerking kan dan alleen toegevoegd worden onder artikel 9 (verwerking persoonsgegevens). Artikel 9 biedt geen grondslag voor toezicht door de minister van Economische Zaken. Dat zou betekenen dat het proactieve toezicht door de minister van Economische Zaken (uitgevoerd door de ambtenaren van Agentschap Telecom) zich daar niet op kan richten en dat daarvoor enkel AP bevoegd is. Dit komt niet ten goede aan de efficiency en aan het reduceren van de toezichtlasten.

Deze toevoeging geldt eveneens voor de artikelsgewijze toelichting op artikel 4, lid 2, van de MvT: "*De eisen zullen betrekking hebben op middelen op de betrouwbaarheidsniveaus substantieel en hoog en betreffen de processen rond uitgifte en beëindiging, (technische en semantische) interoperabiliteit, beheer, techniek, functionaliteit, gebruiksgemak en privacybescherming.*" Deze zin zal dan als volgt luiden: "*De eisen zullen onder andere betrekking hebben op ...*".

"*Ook ter zake van de publieke, dat wil zeggen door de minister beheerde, voorziening die het mogelijk maakt erkende middelen te gebruiken bij de toegang tot elektronische dienstverlening door bestuursorganen en aangewezen organisaties, thans het BSN-Koppelregister (zie de toelichting bij artikel 4, eerste lid, onder c), zullen nadere regels op het gebied van informatieveiligheid en systeemintegriteit worden gesteld.*" Het agentschap adviseert het onderstreepte zinsdeel een gelijke benaming te gebruiken: werking beveiliging en betrouwbaarheid.

Overlap aanbieders vertrouwensdiensten en elektronische identiteiten

Tenslotte is het raadzaam om in de artikelsgewijze toelichting op artikel 4, lid 2, in de MvT op te nemen, dat veelal dezelfde partijen elektronische identiteiten en elektronische vertrouwensdiensten aanbieden. Beiden vallen, op grond van de wet GDI en eIDAS implementatiewet, onder toezicht van dezelfde toezichthouder. Kwesties in de ene tak van dienstverlening staan mogelijk direct in verband met kwesties in een andere tak van dienstverlening.

Verzoek: Het agentschap verzoekt u bovenstaande punten toe te voegen, expliciet te maken, dan wel te verduidelijken.

Artikel 5: Acceptatieplicht

Kern: Artikel 5 bevat legio bepalingen die een sterke verwevenheid dan wel afhankelijkheid kennen met de eIDAS-verordening (Verordening (EU) nr. 910/2014). Onderstaande opmerkingen tonen deze verwevenheid aan.

Opmerking:**Grensoverschrijdend**

Artikel 5, lid 1, sluit in feite uit dat bestuursorganen nog gebruik maken van het betrouwbaarheidsniveau laag, voor *alle* erkende middelen, waaronder ook *erkende* machtigingsdiensten en *erkende* attributendiensten worden genoemd. Op grond van artikel 6 van de eIDAS-verordening moet een elektronisch identificatiemiddel dat uitgegeven is in een andere lidstaat worden erkend in de eerste lidstaat ten behoeve van de grensoverschrijdende onlineauthenticatie van die dienst, mits aan de in dit artikel genoemde voorwaarden is voldaan. De Europese Verordening spreekt echter niet van erkende machtigingsdiensten of erkende attributendiensten als voorwaarde. De wet voorziet niet in de mogelijkheid waarbij vanuit het buitenland wordt ingelogd in Nederland met een authenticatiemiddel op niveau substantieel of hoog, maar daarnaast gebruik wordt gemaakt van een attributendienst op niveau laag. Daarbij dient ook in ogenschouw genomen te worden dat hier geen belemmering wordt neergelegd die de Europese normen overschrijdt.

Acceptatieplicht

Artikel 5, lid 2, stelt dat de acceptatieplicht enkel geldt voor erkende middelen en erkende machtigingsdiensten. Verzoek om duidelijkheid over de acceptatieplicht van erkende authenticatiediensten, erkende ontsluitende diensten en erkende attributiediensten te verschaffen.

Gelijkstelling middelen

Artikel 5, lid 3, bepaalt dat middelen die door andere EU landen zijn aangemeld ingevolge Verordening (EU) nr. 910/2014 (de eIDAS-verordening) gelijk worden gesteld aan een in Nederland op grond van artikel 6 erkend middel. Op 18 september 2018 dienen alle EU-lidstaten, dus ook Nederland, online authenticatiediensten uit het buitenland te erkennen indien die buitenlandse diensten voldoen aan de eisen van de eIDAS-verordening en geplaatst zijn op een door de Europese Commissie bijgehouden lijst. Hieraan wordt aandacht besteed in paragraaf 4.11 van de MvT en in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5. Los van een algemene opmerking dat bestuursorganen hun processen dienen aan te passen, wordt niet aangegeven welke gevolgen deze Europese ontwikkeling heeft voor de Nederlandse publieke organisaties. Voor bestuursorganen is dit echter relevante informatie, aangezien zij reeds in september 2018 hun bedrijfsvoering aangepast moeten hebben op deze acceptatie en niet pas met de inwerkingtreding van de wet GDI.

Onlosmakelijke verbinding wet GDI en eIDAS-verordening

Artikel 5, lid 3, zorgt voor een onlosmakelijkheid tussen de wet GDI en de eIDAS-verordening. In de memorie van toelichting bij artikel 5, lid 3, wordt deze wederzijdse erkenning in feite bevestigd. De stelsels uit de EU worden via artikel 5, lid 3, gelijkgesteld met stelsels in Nederland, waardoor gesteld kan worden dat omgekeerd redenerend, stelsels uit Nederland volgens de Wet GDI dezelfde waarde en dezelfde eisen kennen als stelsels uit de EU. Aangenomen dat een in

Nederland erkend stelsel in waarde gelijk staat aan een in een ander land bij de EC aangemeld stelsel, dan is het van belang dat EZ een rol krijgt in het erkenningsproces en dat het toezicht uit oogpunt van kennis, ervaring en efficiency wordt verbonden met het bestaande toezicht uit hoofde van de eIDAS-verordening. Indien dit niet het geval is, dan kan de minister van EZ in onvoldoende mate zijn verantwoordelijkheid nemen richting de overige EU-lidstaten inzake de betrouwbaarheid van de stelsels in Nederland. Het maakt niet uit of ze worden aangemeld bij de EC of niet, artikel 5, lid 3, stelt ze op gelijkwaardig niveau, waardoor de Nederlandse Overheid ook daar de randvoorwaarden voor dient te garanderen.

Het agentschap verzoekt u om de artikelsgewijze toelichting op artikel 5 lid 3 in de MvT aan te passen op de volgende punten: *"Na het doorlopen van de aanmeldingsprocedure, waarin wordt getoetst of de middelen aan de normenkaders voor betrouwbaarheid voldoen"*. Dit wekt de suggestie dat een toetsingscommissie actief is die namens de Europese Commissie een toets uitvoert bij het aanmelden van stelsels. De Europese Commissie beoordeelt of de aanmelding voldoet aan de formele vereisten uit de eIDAS-verordening, maar toetst hier niet inhoudelijk op. Verzoek om de MvT hier op aan te passen.

"Nederland naar verwachting de ingevolge deze wet erkende middelen zal aanmelden". De minister van BZK is op basis van de WGDI verantwoordelijkheid voor de veiligheid van Nederlandse elektronische identiteiten die worden gebruikt binnen het BSN-domein. Uit de implementatiewet bij de eIDAS-verordening volgt dat de minister van EZ verantwoordelijk is voor de veiligheid van deze identiteiten, indien ze onderdeel uitmaken van een stelsel dat is aangemeld bij de Europese Commissie en de identiteiten worden gebruikt in andere lidstaten. De minister van EZ is tevens verantwoordelijk voor het aanmelden van stelsels. De minister kan deze pas aanmelden als hij zeker is dat het stelsel voldoet aan de eIDAS-verordening, artikel 9, én Uitvoeringsverordeningen 1501 en 1502 én het toezicht op het stelsel goed is ingericht. In het kader van Europese interoperabiliteit is het daarom wenselijk om deze eisen te hanteren in de Uniforme Set van Eisen die ingevolge artikel 7 van de Wet GDI wordt gehanteerd voor erkende diensten alsmede om goed toezicht in te richten.

Elektronische handtekening en vergunningaanvraag

In artikel 5, lid 4, wordt een elektronische handtekening geïntroduceerd. Dat is een vertrouwensdienst. Deze diensten vallen onder de werking van de eIDAS-verordening en daarop is Agentschap Telecom toezichthouder op grond van de Uitvoeringswet eIDAS. Indien zich problemen voordoen met elektronische handtekeningen, valt het toezicht daarop buiten de reikwijdte van deze wet. Verzoek om dit te adresseren in de MvT. Verder merkt het agentschap op dat dit lid het mogelijk maakt een vergunning aan te vragen op de identiteit zoals vastgelegd met de elektronische handtekening, waarbij deze buiten het reguliere authenticatieproces opereert. Het is van belang om hierbij in de MvT te vermelden dat iemand weliswaar recht heeft op de betreffende dienst, maar niet het recht heeft op precies hetzelfde dienstverleningsproces. Er wordt immers buiten de reguliere processen om gewerkt.

Ministeriële regeling in lijn met de eIDAS-verordening

De in artikel 5, lid 5, bedoelde ministeriële regeling stelt criteria die bestuursorganen helpen om te bepalen welk betrouwbaarheidsniveau van toepassing is op haar dienstverlening. Deze regeling wordt, volgens de MvT, in lijn gebracht met de eIDAS-verordening. Dat is noodzakelijk, immers, indien men vanuit een andere EU lidstaat zich aanmeldt bij een Nederlandse publieke instantie, dan zal dat zijn op basis van betrouwbaarheidsniveau substantieel of hoog. Dat is de voorwaarde die voor publieke dienstverleners in Nederland per 18 september 2018 geldt als zij verplicht inkomende verzoeken uit de EU moeten accepteren. De eIDAS eisen worden in een EU-Uitvoeringsverordening gesteld op grond van artikel 6 juncto artikel 8 van de eIDAS-verordening. De verplichting voor publieke organisaties in Nederland geldt op 18 september 2018. De Wet GDI treedt pas in werking op 1 januari 2019. Aanvullend geeft het agentschap u nog het volgende in overweging: Waar wordt gesproken over betrouwbaarheidsniveau substantieel en hoog moet dit nader worden gedefinieerd of er moet een verwijzing plaatsvinden naar artikel 8 in de eIDAS-verordening (EU 910/2014) en de door de Europese Commissie bij uitvoeringshandeling vastgestelde minimale technische specificaties, normen en procedures aan de hand waarvan de

betrouwbaarheidsniveaus laag, substantieel en hoog worden bepaald voor de elektronische identificatiemiddelen.

Verzoek: Het agentschap verzoekt u explicieter de koppeling te leggen met de eIDAS-verordening vanuit oogpunt van Europese interoperabiliteit van eID stelsels en daartoe de nodige toelichting te verschaffen dan wel aanpassingen in de wet te doen.

Artikel 6: Erkenning

Kern: Ingevolge artikel 6, eerste lid, geschiedt een besluit tot erkenning door de minister van BZK in overeenstemming met de minister van EZ. Het vijfde lid ziet op een weigering om te erkennen. Dat besluit wordt genomen door (alleen) de minister van BZK. De vraag is waarom dit besluit niet alsdan logischerwijs eveneens in overeenstemming met EZ dient te geschieden. De MvT vermeldt overigens dat ook bij weigering van erkenning de instemming nodig is van de minister van EZ: *"In dit verband besluit de minister in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken tot het al dan niet erkennen van middelen die door een authenticatiedienst worden uitgegeven."*

Hetzelfde geldt voor de vaststelling van de voorwaarden en regels met betrekking tot de erkenning. Omdat een besluit tot erkenning als bedoeld in het eerste lid door BZK in overeenstemming met EZ wordt genomen, zullen de voorwaarden en regels ook deel uitmaken van dat besluit. De vraag is dan ook waarom deze regels en voorwaarden niet ook in overeenstemming met EZ zouden moeten worden genomen.

In de MvT bij artikel 6, vierde lid, wordt vermeld: *"De minister besluit over de aanvraag (...) in overleg met de minister van Economische Zaken"*. Dit verhoudt zich niet tot de tekst van de leden 1 t/m 3 waarin staat *"in overeenstemming met"*.

In paragraaf 4.8 van de MvT wordt vermeld: *"De minister van BZK besluit, in overeenstemming met de minister van EZ over het erkennen van een publieke of private partij die een dienst binnen de authenticatieketen wil aanbieden en over het erkennen van door een publieke of private authenticatiedienst uitgegeven middelen"*.

Het is van belang dat de wet nader toelicht waarom wel of niet wordt gekozen voor overeenstemming.

Opmerking:

Verduidelijking uitgangspunten

In de artikelsgewijze toelichting op artikel 6, van de MvT (blz. 64) wordt het volgende vermeld: *"Naar verwachting zal de minister bij de uitvoering ondersteund worden door Agentschap Telecom: onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en onder meer belast met het toezicht op de uitvoering van een aantal wetten. Het agentschap heeft technisch-inhoudelijke expertise op het terrein van toezicht in het elektronisch communicatiedomein. Om deze reden zal ook het toezicht op de naleving van de ingevolge artikel 7 gestelde eisen mogelijk door Agentschap Telecom kunnen worden uitgeoefend (zie artikel 10)."*

Uit deze tekst blijkt dat de uitgangspunten voor uitvoering en toezicht verduidelijking behoeven. Vooral omdat uit andere passages uit de MvT blijkt dat Agentschap Telecom toezicht gaat houden, zie de toelichting bij artikel 7, lid 1, artikel 7, lid 5-6, artikel 8, lid 2 en artikel 15, lid 2. Zowel de markt als het agentschap hebben tijdig duidelijkheid nodig om met de start van de opbouw van het toezicht te kunnen beginnen.

Onderzoek en toetsing

De MvT vermeldt bij lid 4 (blz. 64): *"De toezichthouder beoordeelt vervolgens de aanvraag en adviseert de minister bij zijn besluitvorming omtrent erkenning."* Hier moet nog uitdrukkelijk bij vermeld worden dat de toezichthouder daartoe onderzoek mag doen en de werking van processen in de praktijk mag toetsten en dat de aanvrager hiertoe alle medewerking moet verlenen. Deze

toelichting moet in lijn worden gebracht met de MvT paragraaf 4.8 over de erkenning van authenticatiemiddelen en partijen.

Stelsels

Ingevolge artikel 6 worden diensten of middelen voor eID erkend, geen stelsels. Volgens de eIDAS-verordening kan een stelsel worden aangemeld en erkend (artikel 7 eIDAS) in het kader van de wederzijdse erkenning van eID middelen door de lidstaten. In de Wet GDI wordt niet gerefereerd aan het stelsel voor elektronische identificatie. In het kader van Europese harmonisatie zouden naast de erkenning en toetsing van individuele diensten ook erkenning en toetsing moeten plaatsvinden van stelsels (bijvoorbeeld erkenning van het afsprakenstelsel op grond waarvan IDIN authenticatiemiddelen door de banken worden aangeboden of het ETD Afsprakenstelsel, de huidige privaot publieke samenwerking op basis waarvan de huidige diensten e-Herkenning en Idensys als authenticatiedienst worden aangeboden).

Toelichting ontsluitende dienst

In de MvT bij de leden 1 t/m 3 wordt een toelichting gegeven van 'ontsluitende dienst'. Deze tekst zou beter bij de MvT bij artikel kunnen worden opgenomen. Het gaat om de volgende passage in de MvT bij artikel 6:

"Een partij die een middel ontsluit wordt ook wel "makelaar", "herkenningsmakelaar" of "toegangsdienst" genoemd. Het betreft een, in opdracht van een bestuursorgaan of aangewezen organisatie werkende, private partij die zorgt voor de ontsluiting van erkende middelen teneinde de toegang tot elektronische dienstverlening te faciliteren. Hierdoor kan een bestuursorgaan of aangewezen organisatie eenvoudiger aan zijn acceptatieplicht (artikel 5) voldoen. Ook een machtigingsdienst, zijnde een partij die een verklaring afgeeft waaruit blijkt dat een natuurlijke persoon of rechtspersoon optreedt namens een andere natuurlijke persoon of rechtspersoon (zie tevens de toelichting bij artikel 4, eerste lid, onderdeel b) is aan een erkenning onderworpen. Dit geldt tot slot voor een attributendienst, zijnde een partij die ten behoeve van een bestuursorgaan of aangewezen organisatie een verklaring omtrent kenmerken en gegevens van een natuurlijke persoon verstrekt. Aan de hand van deze attributen kunnen vervolgens bevoegdheden van een gebruiker worden vastgesteld. Een voorbeeld is dat op grond van het verstrekte attribuut dat een gebruiker ouder is dan 18 jaar, de bevoegdheid van deze gebruiker kan worden vastgesteld voor het afnemen van een dienst bij een bestuursorgaan of aangewezen organisatie waaraan leeftijdsgrenzen zijn gesteld. Een ander voorbeeld is het verschaffen van een attribuut waaruit blijkt dat de gebruiker geregistreerd is in een bepaald beroepsregister."

Conformiteitsbeoordeling en aanvullende vereisten

Ingevolge artikel 6, vierde lid, moet bij een aanvraag voor een erkenning een verklaring gevoegd worden van een geaccrediteerde certificerende instelling, waaraan – althans volgens bepaling – het vermoeden kan worden ontleend dat aan de geldende eisen is voldaan. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 6, lid 4, in de MvT wordt voor de stelling dat een conformiteitsbeoordeling een bewijsvermoeden oplevert, verwezen naar voetnoot 97, welke een verwijzing bevat naar een brief van de minister van Economische Zaken van 19 september 2016 aan de Tweede Kamer (TK 29304, nr. 6). Het agentschap merkt op dat hieruit, naar haar mening, niet kan worden afgeleid dat een conformiteitsbeoordeling of certificering een 'bewijsvermoeden' oplevert. Er wordt in de conclusie van die brief immers vermeld:

"Naar aanleiding van het signaal van de drie rijksinspecties is explicieter gemaakt dat inzet van conformiteitsbeoordeling als beleidsinstrument het overheidstoezicht niet kan vervangen".

Dit betekent dat een aanvraag om erkenning niet automatisch verleend wordt zodra een conformiteitsbeoordelingsrapport wordt overlegd. Wij verwijzen in dit licht ook naar paragraaf 5.6 van de MvT bij de Uitvoeringswet eIDAS, waarin wordt toegelicht waarom in die wet de term bewijsvermoeden in relatie tot conformiteitsbeoordeling is losgelaten¹. Daaraan kan nog worden toegevoegd dat artikel 8, lid 3 van de Verordening spreekt over "*minimale technische specificaties*". Dit lijkt er op te duiden dat aanvullende vereisten gesteld kunnen worden.

¹ Kamerstukken, 2015/16, 34413 nr. 3, pp. 20-22.

Indienen aanvraag en ontvangen rapport

In artikel 6, vierde lid, wordt niet vermeld waar de aanvraag moet worden ingediend. Naast de verklaring van de geaccrediteerde certificerende instelling, zal de toezichthouder ook het rapport dienen te ontvangen waar de conformiteitsverklaring op is gebaseerd. De toezichthouder heeft anders onvoldoende basis om de verklaring te kunnen beoordelen.

Bekendmaken eisen

Deze certificerende instelling zal echter, alvorens een verklaring af te geven, moeten weten aan welke eisen van artikel 7 voldaan moet worden. Om ten tijde van de inwerkingtreding van de wet te kunnen certificeren, moet een certificerende instantie wel weten waarop. Indien dat tijdig bekend is, dan kan de certificerende instelling daarvoor tijdig een accreditatie aanvragen of nagaan of dat dit reeds onder de bestaande accreditatie valt. Het is dus van belang dat de eisen tijdig, vóór de inwerkingtreding van de wet, bekend zijn.

Redenen om niet te erkennen

In het vijfde lid wordt vermeld dat de minister kan besluiten niet tot erkenning van de authenticatiedienst over te gaan indien zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten. In de MvT worden genoemd: redenen van cybersecurity en staatsveiligheid. Het agentschap adviseert om deze redenen in de MvT nader toe te lichten en voorbeelden te geven van situaties waaraan gedacht moet worden.

De MvT bij het vijfde lid wordt het volgende vermeld: *"De reden hiervoor is dat de conformiteitsbeoordeling en het advies van de toezichthouder betrekking hebben op de vraag of aan de eisen is voldaan die bij of krachtens artikel 7 zijn gesteld, terwijl de minister ook andere overwegingen een rol kan laten spelen, zoals cybersecurity of staatsveiligheid. Dit zijn belangen van een andere orde dan de meer technische beoordeling van de eisen, bedoeld in artikel 7."* Het agentschap merkt hierover op dat "Cybersecurity" niet een ander belang is dan "beveiliging en betrouwbaarheid" zoals genoemd in artikel 7.

Toezichthoudend optreden

Ingevolge artikel 6, zesde lid, kan de minister – indien niet voldaan wordt aan de eisen van artikel 7 – in een bepaalde situatie toch een dienst of middel erkennen onder de voorwaarde dat binnen een door de minister te stellen termijn wordt aangetoond dat aan de gestelde eisen wordt voldaan. De MvT: *"Voorwaarde is dan wel dat binnen een door de minister te stellen termijn wordt aangetoond dat aan de gestelde eisen wordt voldaan. Indien dat het geval is, dan loopt de erkenning automatisch door. Indien dit niet het geval is, dan kan de toezichthouder als bedoeld in artikel 10, optreden wegens het niet naleven van de voorwaarde."*

Het agentschap merkt op dat het niet duidelijk is waar dit toezichthoudende optreden op gebaseerd moet worden, kijkende naar de huidige tekst van de ontwerpwet. De artikelen 10, 11 en 12 verwijzen niet naar artikel 6, zesde lid, maar naar artikel 6, zevende lid. Bovendien heeft de toezichthouder - zoals de ontwerpwet nu is vormgegeven - geen eigenstandige bevoegdheid om interventies toe te passen. Die ligt op basis van de artikelen 11 en 12 bij de minister van BZK. De MvT suggereert ten onrechte dat alleen de toezichthouder kan optreden. Ingevolge artikel 13 kan ook de minister van BZK optreden, namelijk door de erkenning te schorsen of in te trekken.

Verzoek: Het agentschap verzoekt u het aanvraag- en erkenningsproces in de ontwerpwet GDI helder en eenduidig te beschrijven en de MvT te verduidelijken op bovenstaande punten.

Hoofdstuk 3. Werking, betrouwbaarheid en beveiliging**Artikel 7: Eisen aan erkende diensten, erkende middelen en publieke voorziening**

Kern: Verzoek om bij de eisen aan erkende diensten, erkende middelen en publieke voorziening direct een koppeling te maken naar Europese normen ten aanzien van erkenning, interoperabiliteit, operationele en technische beveiligingsniveaus. Daarnaast het verzoek om expliciet op te nemen dat de toezichthouder de minister van Economische Zaken dan wel de Directeur-Hoofdinspecteur van AT is en dat toezicht zal worden uitgevoerd door ambtenaren van

Agentschap Telecom dan wel door ambtenaren, aangewezen in overeenstemming met de minister van Economische Zaken.

Ten aanzien van het introduceren van een meldingsverplichting op grond van de ontwerpwet verzoek om geen nieuwe meldingsloketten te introduceren en aan te blijven haken bij reeds bestaande meldingsinstanties en meldingsgrondslagen (de reeds bestaande meldingsverplichtingen op grond van artikel 19 lid 2 eIDAS-verordening) waardoor de meldingsverplichtingen bij meerdere loketten tot een minimum beperkt blijven.

Opmerking:

Erkenning diensten en Europese harmonisatie

In artikel 7, lid 1, wordt gerefereerd aan erkende diensten en middelen. Erkenning van diensten moet in het kader van Europese harmonisatie gestandaardiseerd en minimaal conform Europese eIDAS-verordening plaatsvinden om interoperabiliteit te waarborgen van de stelsels van elektronische identificatie. Verzoek om te refereren aan het Europese verordening en de daarbij behorende Uitvoeringshandelingen 1501 en 1502 betreffende het interoperabiliteitskader bedoeld in artikel 12, lid 8, eIDAS-verordening 910/2014 waar de betrouwbaarheidsniveau 's, minimale technische vereisten, operationele veiligheidsnormen en het minimale pakket persoonsidentificatiegegevens nader worden gedefinieerd. Daarnaast zou in de MvT ten aanzien van de te stellen eisen met betrekking tot de werking, beveiliging en betrouwbaarheid van de diensten kunnen worden gerefereerd aan de Uniforme Set van Eisen, opgesteld door het Ministerie van BZK, welke de eisen bevatten voor publieke en private authenticatiemiddelen op betrouwbaarheidsniveau laag, substantieel en hoog.

Duiding toezichthouder

In artikel 10 zal direct een toezichthouder moeten worden aangewezen evenals dat het toezicht op de naleving van de gestelde eisen gedurende de periode dat een dienst of middel wordt erkend, zal worden uitgevoerd door de ambtenaren van Agentschap Telecom. In artikel 7 lid 5 wordt namelijk verwezen naar een toezichthouder als bedoel in artikel 10. In artikel 10 wordt geen toezichthouder genoemd, maar slechts toezichthoudende ambtenaren. Waar deze ambtenaren werkzaam zijn, wordt niet vermeld. Verzoek om expliciet op te nemen dat de toezichthouder de minister van Economische Zaken, dan wel de Directeur-Hoofdinspecteur van AT is en dat toezicht zal worden uitgevoerd door ambtenaren van Agentschap Telecom dan wel door ambtenaren aangewezen in overeenstemming met de minister van Economische Zaken. In de MvT wordt dit reeds vermeld. Het is van belang dat dit in de Wet GDI expliciet wordt opgenomen: MvT Lid 5-6: *"Aan authenticatiediensten, ontsluitende diensten, machtigingsdiensten en attributendiensten alsmede de minister als verantwoordelijke voor - en beheerder van - de voorziening BSN-Koppelregister, wordt de verplichting opgelegd om incidenten te melden aan de toezichthouder, te weten Agentschap Telecom. Deze meldplicht sluit aan bij artikel 19, tweede lid, van Verordening (EU) nr. 910/2014 (eIDAS) en houdt in dat de veiligheidsinbreuken en integriteitsverliezen zonder onnodige vertraging maar in ieder geval binnen 24 uur moeten worden gemeld aan Agentschap Telecom."*

Beperkingen aan marktpartijen

Het gevolg van artikel 7, lid 3, is dat er beperkingen worden opgelegd aan eventuele marktpartijen die fungeren of worden ingezet als ontsluitende dienst. Deze partijen mogen uitsluitend erkende middelen van erkende authenticatiediensten in het geval er sprake is van betrouwbaarheidsniveau of hoog. Dat maakt erkenning noodzakelijk als je gebruik wil maken van betrouwbaarheidsniveau substantieel of hoog. Dat lijkt onredelijk bezwarend, marktverstrend en beperkend te werken voor gebruik van elektronische dienstverlening. Hiermee vervalt eveneens de vrijheid om elektronische identificatiemiddelen met lagere identiteitsbetrouwbaarheidsniveaus te gebruiken.

Meldplicht

Meldplicht op basis van Artikel 18.15a TW en het hieraan gerelateerde artikel 19, lid 2, eIDAS-verordening is een meldplicht die reeds in detail is gedefinieerd (in grotendeels dezelfde bewoordingen). Betrokken partijen hebben om de meldingsverplichtingen bij meerdere loketten te minimaliseren afspraken gemaakt over het doorzetten van meldingen. Een extra meldingsverplichting is af te raden gezien de aard en oorzaak van de melding dezelfde is. Als toch

een meldplicht gewenst is dan is het aan te raden om hiervoor geen nieuwe meldinstanties, dan wel ministers te introduceren. Zie ook onze opmerkingen bij artikel 16.

Verzoek: Verzoek om in de wet een expliciete koppeling te maken naar Europese normen in kader van erkenning, beveiligingsniveaus en categorieën betrouwbaarheidsniveau 's.

Artikel 8: Eisen aan bestuursorganen en aangewezen organisaties

Kern: In Artikel 8, lid 2, wordt gesproken over een "onafhankelijke auditor". Het is vooralsnog onduidelijk aan welke specifieke voorwaarden deze auditor moet voldoen en hoe de auditor eventueel geregistreerd moet zijn als geaccrediteerde auditor.

Opmerking: Bestuursorganen dienen te voldoen aan te stellen regels met betrekking tot de werking, betrouwbaarheid en beveiliging van de toegang tot elektronische dienstverlening. Het wordt echter niet duidelijk welke budgetten BZK wenst vrij te maken voor deze te nemen maatregelen, of welke kosten gemoeid zijn voor de rijksoverheid met de uitvoering van deze wet. De voorgestelde wet verbindt daarnaast geen consequenties aan het niet voldoen aan de in artikel 8 gestelde voorwaarden, tenzij een van de in artikel 15 genoemde situaties zich voor doet. Ter voorkoming van deze situaties verdient het de voorkeur om ook consequenties te kunnen verbinden aan het niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 8.

Verzoek: Het agentschap verzoekt u bovenstaande punten te verduidelijken.

Artikel 9: Verwerking van persoonsgegevens

Kern: Artikel 9 van de ontwerp wet GDI lijkt geen verplichting te bevatten het Burgerservicenummer (hierna: BSN) te gebruiken. De daar bedoelde dienstverleners mogen dit echter wel. Bovendien is niet op voorhand duidelijk welke dienstverleners het BSN mogen gebruiken, omdat de groep dienstverleners onbepaald van omvang is en door afzonderlijke besluiten tot erkenning kan worden uitgebreid.

Opmerkingen: Blijkens artikel 9 verwerken erkende diensten persoonsgegevens, waaronder het BSN. Ingevolge artikel 1 van de Wet algemene bepalingen Burgerservicenummer verwerken overheidsorganen het BSN. Ieder ander dan een bestuursorgaan mag een BSN verwerken voor zover het werkzaamheden verricht waarbij het gebruik van het BSN bij of krachtens de wet is voorgeschreven (artikel 1, onder d, sub 2 van de Wet algemene bepalingen Burgerservicenummer). Artikel 9 lijkt echter geen verplichting te bevatten voor erkende diensten om het BSN te gebruiken. Het artikel bepaalt dat – als deze diensten het BSN gebruiken – dit slechts mag indien dit noodzakelijk is voor de goede werking van voorziening als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel c.

Artikel 9 van de ontwerp wet GDI bevat voorts een onbepaalde groep toekomstige gebruikers. Bovendien kan door erkenning de groep van gebruikers worden uitgebreid, zonder dat deze extra gebruikers bij of krachtens wettelijk voorschrift zijn aangewezen.

Het agentschap vraagt zich, op grond van het voorgaande, af wat de relatie is van artikel 9 ontwerp wet GDI met artikel 1 van de Wet algemene bepalingen Burgerservicenummer.

Tenslotte wordt in de wet en de MvT niet vermeld welk orgaan is belast met het toezicht op de naleving van dit artikel. Het agentschap neemt aan dat de Autoriteit Persoonsgegevens als algemene toezichthouder belast is met dit toezicht. Dit zou in de MvT kunnen worden vermeld.

Verzoek: Het agentschap verzoekt om nader in te gaan op de relatie van artikel 9 ontwerp wet GDI met artikel 1 van de Wet algemene bepalingen Burgerservicenummer.

Hoofdstuk 4. Toezicht en handhaving

Artikelen 10 tot en met 13:

Kern: Het aanwijzen van een toezichthouder dient bij wet te geschieden. Dit is niet alleen een uitgangspunt in wetgevingstechnieken, het is ook noodzakelijk vanwege de maatschappelijke belangen die zijn gemoeid met het toezicht op de naleving van artikel 6, lid 7, en artikel 7 van de Wet GDI. Daarom dient een toezichthouder een rechtstreekse en onafhankelijke positie te krijgen in de wet. Ook de wijze waarop sanctiemiddelen worden toebedeeld is onderwerp van deze benadering. Wij verwijzen naar onze reactie bij artikel 7 en naar onze reactiebrief voor nadere onderbouwing van dit punt.

Voorts merken wij op dat de wet GDI uitgaat van één regime, op basis van één wettelijke grondslag. Daarom ligt het in de rede om dit regime te laten bewaken door één toezichthouder. Hierdoor is het mogelijk het toezicht op uniforme wijze in te richten en interventies toe te passen. Bovendien bevordert dit de gelijkheid voor partijen die zich aan de uniforme eisen op grond van artikel 7 van de wet GDI dienen te houden, waaronder de minister van BZK, als aanbieder van het middel DigiD. Door te kiezen voor één toezichthouder, kan een bepaalde massa worden georganiseerd, zodat deze toezichthouder gericht expertise kan opbouwen en de toezichtprocessen zo efficiënt mogelijk in kan richten en uit kan voeren.

In relatie tot bovenstaande opmerking over het opbouwen van expertise en toepassen van efficiency is de beoogde positie van Agentschap Telecom voor de hand liggend, aangezien het agentschap al toezicht houdt op elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten uit hoofde van de eIDAS-verordening (zie ook onze opmerkingen in relatie tot artikel 5 Wet GDI) en binnen het ETD stelsel, de laatste zijnde een PPS constructie die gezien kan worden als privaatrechtelijke voorloper van het construct dat wordt beoogd met de wet GDI. De expertise die daarvoor benodigd is, is deels dezelfde als benodigd voor toezicht uit hoofde van artikel 10 Wet GDI. Aangezien de aanbieders van eID, middelen in de praktijk vaak ook aanbieders zijn die hun diensten aanbieden in de markt die valt onder de werking van eIDAS, worden dubbele toezichtlasten zoveel mogelijk voorkomen indien Agentschap Telecom het toezicht uitvoert.

Opmerkingen:

Bij wet aangewezen en onafhankelijk toezicht en sancties

Toezicht is van dermate groot maatschappelijk belang dat een uitspraak moet worden gedaan over de partij die toezicht houdt in de wet. Wat betreft sancties geldt ook dat een duidelijke keuze in de wet moet worden gemaakt, gekoppeld aan de wettelijke aanwijzing van de toezichthouder. Als toezicht wordt uitgevoerd door ambtenaren van de bij de wet aangewezen toezichthouder, dan zullen deze ook zelfstandig de toezichtstaken moeten kunnen uitvoeren. Als de sanctiemiddelen bij de beleidsverantwoordelijk Minister van BZK blijven liggen, dan zal de aangewezen toezichthouder beperkt worden in de onafhankelijke en zelfstandige uitvoering van haar taken op het gebied van toezicht en handhaving.

Ter illustratie van het bovenstaande is onderstaande tekst uit de MvT opgenomen, waarna een nadere duiding vanuit twee perspectieven volgt: *"Met het instrumentarium van de artikelen 10 tot en met 13 is een afgewogen toezicht- en handhavingssysteem met betrekking tot de in artikel 6 bedoelde diensten gecreëerd. De verschillende bevoegdheden op grond van deze artikelen kunnen, waar nodig, in samenhang worden toegepast. Zo kan de minister, in een situatie dat een erkende partij een of meer eisen niet naleeft, aan de desbetreffende partij sancties opleggen. Deze sancties hebben geen gevolgen voor de erkenning van de betreffende partij of het betrokken middel. Indien sprake is van een dusdanig ernstige inbreuk dat de erkenning als authenticatiedienst wordt ingetrokken, dan is er ook aanleiding om de erkenning van het middel in te trekken. De toezichts- en sanctiebevoegdheden en instrumenten zijn gekozen vanuit een oogpunt van goede werking, veiligheid en betrouwbaarheid van authenticatie in het publieke domein. De toepasselijke sancties zijn repressief; er gaat evenwel een preventieve werking van uit."*

Perspectief van onafhankelijkheid

Bij adequaat toezicht is sprake van een ratio achter een keus om bijvoorbeeld een minister de erkenning te laten intrekken of schorsen en de toezichthouder de sancties te laten opleggen. In de MvT wordt vermeld dat de toezichthouder geen rol heeft bij schorsen of intrekken, maar wordt het onderscheid met overige sancties verder niet geduid. Alle sanctiebevoegdheden worden bij de minister gelegd. Dit is niet wenselijk uit het oogpunt van onafhankelijk toezicht. De minister van BZK is immers zelf verantwoordelijk voor twee zaken die onder toezicht staan: DigiD en het BSN-Koppelregister. Redelijkerwijs zou de minister van BZK niet zelf verantwoordelijk moeten zijn voor het opleggen van sancties inzake diensten waar hij ook zelf is beheermatige en beleidsmatige zin voor verantwoordelijk is. Hij moet hiertoe kunnen bogen op een onafhankelijk toezichthouder. Dit ook in verband met een *level playing field* voor private diensten die erkend worden. Immers, de minister van BZK heeft, sec vanwege de beschikking over sanctiemogelijkheden, de schijn tegen soepeler om te kunnen gaan met sancties voor eigen diensten dan voor private aanbieders. Dat de minister van BZK daarentegen wel een rol heeft en zou moeten hebben bij schorsen en intrekken van de erkenning, en niet bij sancties in relatie tot toezicht, is overigens wel te beredeneren vanuit het oogpunt van de zwaarte van intrekking of schorsing in relatie tot de weging van alle (overheids)belangen die een rol kunnen spelen (innen belastingen, meerdere middelen beschikbaar, etc.).

Perspectief van regelgeving en jurisprudentie

In artikel 10 van de wet GDI wordt bepaald dat de door bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren zijn belast met het toezicht op de daar genoemde artikelen. Een aanduiding om welke ambtenaren het gaat, ontbreekt in de wet. Ingevolge aanwijzing 133 van de Aanwijzingen voor de regelgeving dient echter een aanduiding te worden gegeven van de ambtenaren die worden belast met toezicht: *"Voor de regeling van de aanwijzing van toezichthouders worden de volgende modellen gebruikt: a. bij aanwijzing van toezichthouders bij de wet: Met het toezicht op de naleving van ... (aanduiding desbetreffende voorschriften) zijn belast ... (aanduiding ambtenaren of andere personen)"*.

In paragraaf 9.2 van de MvT wordt vermeld: *"De mogelijkheid bestaat dat de minister van BZK zijn handhavende bevoegdheden mandateert aan de toezichthouder"*. In de MvT wordt Agentschap Telecom als toezichthouder genoemd. De handhavende bevoegdheden zouden in dat geval door ambtenaren worden uitgeoefend die onder een ander bestuursorgaan vallen dan de mandaatgever. De beoogde constructie van mandaat is niet wenselijk. Mandaatverlening is immers bij uitstek geschikt in hiërarchische verhoudingen. De ambtelijke rechtspositie brengt mee dat het bestuursorgaan leiding geeft aan de werkzaamheden en daarbij te allen tijde bevoegd is aanwijzingen te geven. De ambtenaar is verplicht zich conform die aanwijzingen te gedragen. De constructie van mandaat verdraagt zich niet goed met onafhankelijk toezicht. De mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen verdraagt zich namelijk niet goed met onafhankelijk toezicht.

Ingevolge jurisprudentie kan mandaat aan niet ondergeschikten, slechts bij wijze van uitzondering worden toegelaten. Dit heeft de ABRvS in haar uitspraak van 14 mei 1998 [REDACTED] uitgesproken. Geen mandaat kan worden verleend indien er sprake is van doorbreking van de politieke verantwoordelijkheid: *"De Afdeling merkt in dit kader op dat, hoezeer ook deze mogelijkheid bestendige praktijk vormt en om redenen van praktische aard niet zou kunnen worden gemist — wat daar verder ook van zij — met een mandaatverlening als thans aan de orde in beginsel het stelsel van politieke verantwoordelijkheid, zoals dat is gekend binnen het Nederlandse staatsbestel, wordt doorbroken."*

Voorts moet worden opgemerkt dat, als de toezichthouder zijn toezichthoudende bevoegdheden mandateert aan een orgaan dat niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, de mandaatverlening de instemming behoeft van de gemandateerde (dus Agentschap Telecom) en in het voorkomende geval van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt (de minister van EZ). Dit volgt uit artikel 10:4 van de Awb. De vraag rijst waarom niet voor attributie is gekozen, waarbij de toezichthouder bij wet wordt aangewezen. De toezichthouder wijst vervolgens de toezichthoudende ambtenaren aan.

Toezichtlasten

In de MvT staat dat "Dubbele toezichtlasten voor de diensten waarop toezicht wordt gehouden, zal worden voorkomen." Het agentschap verzoekt u dit als volgt te wijzigen: "zo veel mogelijk worden voorkomen". Dubbele toezichtlasten kunnen, door diverse wettelijke grondslagen die elkaar kunnen overlappen, nooit volledig worden voorkomen. In dit licht wijzen we ook op het feit dat Agentschap Telecom al toezichthouder is op grond van de eIDAS-verordening, waar de ontwerpwet GDI (zie de opmerkingen bij artikel 5) in de basis reeds mee is verweven.

Relatie tussen artikel 10 en artikel 6

In artikel 6 wordt vermeld dat de minister van BZK in overleg met de minister van EZ partijen erkent. Dit 'in overleg met' wordt echter niet genoemd bij artikel 10 betreffende toezicht. Hierdoor rijst de vraag op of het niet eigenaardig is om de minister van EZ wel een rol te geven bij erkenning, maar niet bij het aanwijzen van de toezichthouder. Zowel erkenning als toezicht betreffen beide taken en processen die belangrijke veiligheidswaarborgen geven over de participanten in het stelsel van eID diensten. De artikelen hebben daardoor hetzelfde doel.

Reikwijdte artikel 10 ten opzichte van artikel 14

In de artikelsgewijze toelichting op artikel 14 in de MvT wordt vermeld: "*Benadrukt zij, dat de krachtens deze wet aangewezen toezichthouder in die hoedanigheid geen toezicht op bestuursorganen en aangewezen organisaties uitoefent. Uitgangspunt is dat publieke dienstverleners een eigenstandige verantwoordelijkheid hebben voor de werking, betrouwbaarheid en beveiliging van de toegang tot de elektronische diensten die zij bieden aan natuurlijke personen (burgers) en rechtspersonen (bedrijven). Dit sluit aan bij het kader van generiek toezicht, dat uitgaat van het vertrouwen dat betrokken overheden de wettelijke voorschriften naleven (zie artikelen 14 - 16).*" De toezichthouder oefent wel toezicht op bestuursorganen en aangewezen organisaties uit, indien zij een erkende dienst leveren conform artikel 6 of het BSN-K conform artikel 4, onder c. De wijze waarop het voorgaande wordt beschreven dient daar wel ruimte voor te laten.

Verzoek: Het agentschap verzoekt u bovenstaande punten te verduidelijken door deze toe te lichten, dan wel deze punten zoals voorgesteld te wijzigen.

Artikel 14: Toezicht op bestuursorganen Rijk en aangewezen organisaties

Kern: Artikel 14 belegt toezicht bij andere toezichthouders dan de toezichthouder als bedoeld in artikel 10. Voor zover de dienstverleners als bedoeld ingevolge artikel 10 eveneens bestuursorgaan zijn als bedoeld ingevolge artikel 14, ontstaat een doublure in het toezicht. Daarnaast is het onduidelijk hoe het in dit artikel beschreven toezicht zich verhoudt tot toezicht op de verplichting tot wederzijdse erkenning in Europees verband van aangemelde stelsels voor elektronische identificatie (artikel 6 eIDAS-verordening: wederzijdse erkenning).

Opmerking:

In artikel 14, lid 1, wordt vermeld: "*Met het toezicht op de naleving van de artikelen 5 en 8 door bestuursorganen op het niveau van het Rijk en door de aangewezen organisaties zijn belast de bij besluit van Onze Minister wie het aangaat aangewezen ambtenaren.*"

In de artikelsgewijze toelichting op artikel 14 in de MvT wordt het volgende gesteld: "*Op grond van deze bepaling kan de betrokken minister toezichthouders aanwijzen voor de naleving van de bij of krachtens deze wet gestelde regels door bestuursorganen op het niveau van de Rijksoverheid (ministeries en zelfstandige bestuursorganen) en door de aangewezen organisaties.*" Er zal een uitzondering moeten worden geformuleerd wanneer deze organisaties erkend zijn conform artikel 6, of een dienst leveren conform artikel 4, onder c, om uit te sluiten dat er een dubbele grondslag ontstaat om toezichthouders aan te wijzen voor deze partijen.

Toezicht op de naleving van de regels van de artikel 5 (acceptatieplicht) en artikel 8 (eisen aan bestuursorganen en aangewezen organisaties) is belegd bij ambtenaren aangesteld door de "*minister die het aangaat*". De consequentie hiervan is dat er geen eenduidig toezicht ontstaat op

naleving en er een potentiële belangenverstreming ontstaat op het moment dat er door een bestuursorgaan niet wordt nageleefd.

Verzoek: Het agentschap verzoekt u om bovenstaande punten te verduidelijken.

Artikel 15: Bijzondere bevoegdheden

Kern: Aan de minister van BZK is de bijzondere bevoegdheid toegekend om onder de in de ontwerpwet beschreven omstandigheden een opdracht te geven aan een erkende dienstverlener zijn diensten te onderbreken. De vraag is of deze opdracht niet te ruim is geformuleerd. Voorts kan de minister de toegang tot de diensten van een bestuursorgaan onderbreken. Blijkens de MvT zijn dit geen aanvullende sanctie-instrumenten. Het agentschap vraagt zich af welke juridische kwalificatie dergelijke maatregelen hebben

Opmerking:

Onderbreken van diensten

Artikel 15, eerste lid, is nu zo geformuleerd dat een erkende dienst zijn gehele dienstverlening zou moeten onderbreken indien zich een ernstig probleem voordoet bij het bestuursorgaan waaraan deze erkende dienstverlener toegangsdiensten levert. De vraag is of de opdracht aan een erkende dienst om zijn diensten te onderbreken niet slechts betrekking moet hebben op de diensten aan dat betrokken bestuursorgaan. De erkende dienstverlener kan immers ook diensten verlenen aan andere bestuursorganen of aan andere aangewezen organisaties welke geen last hebben van een ernstige verstoring of aantasting van de werking, beveiliging of betrouwbaarheid van de elektronische dienstverlening. Voorgesteld wordt om de aanhef van artikel 15, eerste lid, als volgt te formuleren: *"Onze Minister kan de toegang tot elektronische dienstverlening van een bestuursorgaan of een aangewezen organisatie onderbreken of doen onderbreken, of kan een erkende dienst de opdracht geven zijn diensten aan dat bestuursorgaan of aangewezen organisatie te onderbreken, indien sprake is van:"*.

Deze door de minister van BZK te nemen maatregelen moeten blijkens de MvT worden gezien in samenhang met het bepaalde in artikel 8 en zijn volgens de toelichting geen aanvullende instrumenten met betrekking tot de handhaving van de gestelde regels. Toch lijken de maatregelen van artikel 15, eerste lid, naar de mening van het agentschap een belastend karakter te hebben, welke aanvullend lijken te kunnen zijn ten opzichte van de ingevolge artikelen 10-13 op te leggen mogelijke sancties. Het rechtskarakter van de getroffen maatregelen van artikel 15, eerste lid, acht het agentschap derhalve niet op voorhand duidelijk.

Kennisgeving

Ingevolge artikel 15, lid 2, dient een bestuursorgaan of aangewezen organisatie de minister van BZK onverwijld in kennis te stellen van onder meer een inbreuk op de beveiliging. Voor de toezichthouder is het relevant om ook van deze inbreuk op de hoogte te geraken. Het agentschap geeft daarom in overweging om bijvoorbeeld te bepalen dat een afschrift van de melding zal worden gezonden aan de toezichthouder. Vergelijk ook hetgeen hierover in artikel 16 lid 2 in omgekeerde richting is bepaald over meldingen van erkende diensten aan de toezichthouder.

Aanmaning

"Indien evenwel uit de te overleggen auditverklaringen zou blijken, dat de informatieveiligheid in het geding is en ook na herhaaldelijke aanmaningen de benodigde verbeteringen niet worden aangebracht, kan als uiterste middel de in het onderhavige artikel opgenomen bevoegdheid tot het treffen van noodmaatregelen uitkomst bieden." Het behoeft naar de mening van het agentschap verduidelijking welke partij de genoemde aanmaningen verstuurt.

Het voldoen aan eisen

De MvT vermeldt voorts: *"Ook binnen de voorziening als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel c, van deze wet (BSN-K) is ten behoeve van het operationeel beheer (goede werking, probleemanalyse etc.) sprake van (technische) controlemaatregelen met betrekking tot persoonsgegevens en digitale identiteit, logging en het bijhouden van een audittrail, bijvoorbeeld*

over (afwijkend) gedrag van authenticatiediensten, dat gebruikt kan worden voor het herkennen van misbruik (zie ook de toelichting op het derde lid).” Het voldoen aan deze eisen valt onder het toezicht van Agentschap Telecom, conform artikel 4, onder c, artikel 7 en artikel 10. Het verzoek is om dit ter, verduidelijking en aanvulling, in de toelichting op te nemen.

Verzoek: Het agentschap geeft in overweging om artikel 15, eerste lid, te formuleren zoals hiervoor aangegeven. Teyens geeft het agentschap u in overweging in de MvT nader te motiveren waarom de in dat artikellid genoemde maatregelen niet als sanctie-instrument moeten worden gezien. Tenslotte geeft het agentschap in overweging om te bepalen dat een afschrift van de melding als bedoeld in artikel 15, tweede lid, wordt verstrekt aan de toezichthouder.

Artikel 16: Informatieverstrekking

Kern: Het agentschap meent dat sprake is van een dubbeling tussen de artikelen 7, lid 5, en 16, lid 1, van de ontwerpwet GDI. De informatieplicht die wordt geïntroduceerd met artikel 16, bestaat reeds, tezamen met een meldingsplicht, voor de erkende middelenaanbieders op grond van artikel 7, lid 5. Artikel 16 roept de informatieplicht in het leven voor bestuursorganen en andere aangewezen organisaties. Lid 1, van artikel 16, somt echter ook de erkende aanbieders weer op. Dit lijkt een herhaling te zijn van de verplichting voor deze partijen op grond van artikel 7, lid 5.

Opmerking:

Meldplicht

Artikel 16 van de ontwerpwet GDI richt zich op informatieverstrekking en heeft in het tweede lid een verbinding met de meldplicht van artikel 7, lid 5, van diezelfde wet. Alhoewel in de MvT wordt gesteld dat artikel 16, door de toevoeging van het tweede lid, dubbele meldingen beoogt te voorkomen, rijst toch de vraag of de artikelen elkaar niet in bepaalde mate inhoudelijk overlappen of een dubbele meldingsplicht in het leven roepen. Artikel 7, lid 5, bevat een actieve en directe meldingsplicht inzake veiligheidsinbreuken en integriteitsverlies voor erkende diensten en de minister van BZK inzake het BSN-k. Deze meldingsplicht is wat betreft inhoudelijke en procedurele vereisten overeenkomstig toe te passen zoals bedoeld in 18.15a Tw. De uitwerking van dat laatste artikel vindt plaats in de AMvB 'Besluit vertrouwensdiensten'.

Passief en actief

Artikel 16, is in lid 1 passief geformuleerd ("*desgevraagd*") en richt zich daarbij evenals artikel 7, lid 5, op erkende diensten, maar ook op bestuursorganen. Artikel 16, leden 2 en 3, zijn actief geformuleerd, echter zonder de directe urgentie van een melding zoals bedoeld in artikel 7, lid 5.

Opvragen van informatie

Artikel 16, lid 2, meldt dat de toezichthouder de minister informatie geeft die op grond van artikel 7, lid 5, analoog de verplichtingen in het 'Besluit vertrouwensdiensten', tot hem zijn gekomen. Deze informatie bevat, onder meer, reeds informatie over een prognose van de tijd nodig om de inbreuk of het verlies te onderzoeken en van de benodigde hersteltijd en, zo mogelijk, de door de verlener van vertrouwensdiensten genomen of te nemen maatregelen om de gevolgen van de inbreuk of het verlies te beperken of herhaling hiervan te voorkomen. Indien een erkende dienst op grond van artikel 7, lid 5, die informatie, en meer, heeft verstrekt en de minister heeft die informatie reeds van de toezichthouder ontvangen, lijkt het enigszins overbodig om diezelfde informatie in artikel 16, lid 1, nogmaals te laten opragen door de minister. Wellicht dat met artikel 16, lid 1, enkel bestuursorganen worden bedoeld. Indien dat laatste niet het geval is, wil het agentschap in overweging geven het betreffende artikel concreter te maken door te vermelden dat enkel om gegevens wordt gevraagd indien hierin niet reeds met de meldplicht van artikel 7, lid 5, is voorzien. Voorts merkt het agentschap op dat, in relatie tot artikel 16, lid 2, wordt gesproken over informatie, zoals verstrekt door de "*toezichthouder*". In artikel 10 wordt echter gesproken over voor toezicht aangewezen ambtenaren. In het licht van eenduidige bepalingen wijzen verwijzen wij hier naar ons commentaar inzake artikel 10 wet GDI.

Verzoek: Het agentschap verzoekt u uw keuze voor de dubbele informatieverplichting nader toe te lichten en daarbij bovenstaande opmerkingen betreffende meldplicht en het opvragen van informatie in overweging te nemen.

Hoofdstuk 5. Financiële bepalingen

Artikel 20: Doorberekening kosten publieke voorziening en toezicht

Kern: Wij geven u, inzake het belang van veiligheid, betrouwbaarheid en privacy, mee dat het toezicht op de naleving van artikel 6, lid 7, en artikel 7 op adequate wijze uitgevoerd moet kunnen worden. Het agentschap vertrouwt erop dat de minister in de financiële afwegingen niet alleen kijkt naar zo laag mogelijke toezichtlasten, maar ook naar de effectiviteit van het toezicht in relatie tot de publieke belangen die daarmee zijn gediend.

Opmerking:

Artikel 20 creëert een discretionaire ruimte voor de minister om kosten voor het BSN-k en toezicht door te berekenen aan de op grond van artikel 6, lid 1, 2 en 3, erkende aanbieders (de tekst spreekt overigens van artikel 7, lid 1, wij nemen aan dat dit een verschrijving is). Het feit dat deze kosten afgewenteld kunnen worden op aanbieders van erkende authenticatiediensten, machtigingsdiensten, attributendiensten en ontsluitende diensten, geeft ons in overweging u te wijzen op een zorgvuldige omgang met een dergelijke discretionaire ruimte. Enerzijds kan een dergelijke bepaling het ongewenste effect hebben dat minder kostenefficiënt wordt gewerkt, aangezien de extra kosten kunnen worden doorberekend. De andere kant van die medaille betreft echter het ongewenste effect van overmatig marginaliserende sturing op kosten, met het oog op het voorkomen van extra lastendruk voor de dienstverleners.

In dat licht wil het agentschap u wijzen op de kabinetsreactie op het rapport van de WRR, 'Toezien op publieke belangen'. In die reactie stelt het kabinet dat de nadruk op de lasten en kosten van toezicht en op handhaving, het toezicht de laatste jaren in een negatief daglicht hebben gesteld. De beeldvorming die daarvan het gevolg was, is ten koste gegaan van de belangstelling voor publieke belangen en de maatschappelijke meerwaarde van toezicht. Zij volgt de aanbeveling van de WRR voor een evenwichtiger benadering van toezicht, waarbij de publieke belangen weer centraal komen te staan. Het kabinet richt zich daarbij weliswaar op vermindering van toezichtlasten en verbetering van effectief toezicht, maar altijd in relatie tot de publieke belangen.

Verzoek: Het agentschap wil u vragen om dezelfde evenwichtige benadering te hanteren indien u overweegt om wel of juist niet gebruik te maken van het betreffende artikel.

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

Artikel 23: Overgangsrecht

Kern: Bij onduidelijke kaderstelling kunnen zeer uiteenlopende dienstenstelsels zich aanmelden in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet. Er worden daarnaast geen eenduidige normen geformuleerd ten aanzien van de "overeengekomen voorwaarden" waar de als "erkende" betrokken dienst aan moet voldoen.

Opmerking:

Gestelde eisen

Het agentschap verzoekt het onderstreepte zinsdeel toe te voegen aan de bepaling van artikel 23, lid 1: "*Een authenticatiedienst, ontsluitende dienst, machtigingsdienst of attributendienst die in de maand voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wet voldoet aan tussen Onze Minister en de betrokken dienst overeengekomen voorwaarden, wordt voor de toepassing van deze wet aangemerkt als een erkende dienst tot uiterlijk een jaar na de inwerkingtreding van deze wet. Gedurende deze periode treden de tussen de betrokken partijen overeengekomen voorwaarden in de plaats van de bij of krachtens artikel 7, eerste lid, en derde lid gestelde eisen met betrekking*

tot de werking, beveiliging en betrouwbaarheid van de diensten. Onze Minister doet mededeling van de op grond van dit lid erkende diensten en de betrokken voorwaarden door plaatsing in de Staatscourant.

Toezicht privaatrechtelijk overeengekomen voorwaarden

Het verzoek is expliciet aan te geven of de toezichthouder die is aangewezen conform artikel 10 van de ontwerpwet ook toezicht houdt op het nakomen van de privaatrechtelijk overeengekomen voorwaarden. Indien dit het geval is, heeft dit tot gevolg dat de toezichthouder in deze overgangsfase (waarin het een nieuwe taak betreft) zowel kennis moet hebben van de privaatrechtelijke voorwaarden, als de bij erkenning wettelijk vastgestelde eisen waaraan de dienstenaanbieders moeten voldoen (en mogelijke toepasselijke Universele set van Eisen). Zowel voor de toezichthouder bij het uitvoeren en organiseren van toezicht (toetsing en handhaving) en voor de dienstenaanbieders ontstaan meerdere kaders en grondslagen waaruit verplichtingen voortvloeien. In het kader van toezicht ontstaat een dubbele taak (toezicht op grond van de overeengekomen voorwaarden met de minister en toezicht op basis van publieke grondslag als wettelijk erkende dienst). Het is wenselijk dat de toezichthouder in alle fases (voorfase, de overgangsfase als bij inwerkingtreding van de wet GDI) dezelfde is. Zo kan de toezichthouder effectief en efficiënt kennis opbouwen en het toezicht inrichten.

In de artikelsgewijze toelichting op artikel 23, lid 1-3, in de MvT wordt vermeld: "Deze zijn opgenomen in privaatrechtelijke overeenkomsten, waaronder deelnemersovereenkomsten en aansluitvoorwaarden. Ook zijn zij onderworpen aan toezicht." Toezicht heeft een publiekrechtelijke grondslag; anders is er geen sprake van toezicht conform 5:11 Awb. Het is de vraag hoe dit toezicht in deze overgangsfase van de privaatrechtelijke toezichthouder, op basis van dat kader (zoals geldt voorgaand aan inwerkingtreding van de wet), overgaat naar de publiekrechtelijke toezichthouder. Het is raadzaam te kiezen voor dezelfde toezichthouder en deze op tijd te betrekken bij zowel het inrichten van de voorfase en publiekrechtelijke fase. Dit om overdracht van de taak en de zaak van kennisborging adequaat gestalte te geven.

Beleggen van toezicht bij één partij

In artikel 23, lid 2, wordt vermeld: "Een door een authenticatiedienst als bedoeld in het eerste lid aangeboden authenticatiemiddel dat in de maand voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wet is beproefd in overeenstemming met tussen Onze Minister en deze dienst overeengekomen voorwaarden, wordt voor de toepassing van deze wet door de betrokken partijen aangemerkt als een erkend middel tot uiterlijk een jaar na inwerkingtreding van deze wet. Gedurende deze periode treden de voorwaarden, bedoeld in de vorige volzin, in de plaats van de bij of krachtens artikel 7, tweede lid, gestelde eisen met betrekking tot de werking, beveiliging en betrouwbaarheid van de middelen. Onze Minister doet mededeling van de op grond van dit lid erkende middelen en de betrokken voorwaarden door plaatsing in de Staatscourant. Voor het uitvoeren en inrichten van toezicht geldt hetzelfde als in het hierboven bij artikel 23, lid 1, gestelde commentaar. Het is raadzaam om het toezicht zowel in de voorfase als bij inwerkingtreding van de wet bij één partij te beleggen.

Overeengekomen voorwaarden

In artikel 23, lid 1, en lid 2, wordt niet nader gedefinieerd wat inhoudelijk de: "tussen Onze Minister en de betrokken dienst overeengekomen voorwaarden" betreffen. Het ontbreken van een nadere invulling kan in aanloop naar de inwerkingtreding van de wet een zeer gedifferentieerd toezichts- en toetredingskader voor het deelnemersveld creëren. Mede in het licht van een gewenste rechtszekerheid, een gelijk speelveld voor alle betrokken partijen en het effectief en transparant inrichten van toezicht, is van belang om zoveel mogelijk uniforme kaders te definiëren. Bij gebrek hieraan zal er onduidelijkheid blijven ten aanzien van erkenningsvereisten en bij het uitvoeren van toezicht en erkenning kunnen capaciteiten en middelen niet alleen worden ingezet op de naleving van artikel 7, maar het eerste jaar ook op de naleving van de door de minister van BZK overeengekomen voorwaarden. Indien besloten wordt om de kaders van de nader overeen te komen voorwaarden niet gelijktijdig bij het wetvoorstel in te vullen wordt verzocht de toezichthouder te betrekken bij het vaststellen van de voorwaarden zodat vanuit toezichthoudend perspectief de mogelijkheden van naleving en uitvoering inzake veiligheid en betrouwbaarheid worden meegewogen bij de totstandkoming van voorwaarden om zo ook slagvaardig toezicht op de naleving te realiseren. Daarnaast zal er ook toezicht moeten zijn in de

voorfase van inwerkingtreding van wet. Toezicht dat plaatsvindt op de (privaatrechtelijke) voorwaarden zoals overeengekomen tussen de dienstenaanbieders en de minister van BZK.

Betrouwbaarheidsniveau substantieel

In artikel 23, lid 3, wordt het volgende vermeld: "*Een publiek middel op het betrouwbaarheidsniveau substantieel wordt voor de toepassing van deze wet aangemerkt als een erkend middel tot uiterlijk een jaar na inwerkingtreding van deze wet.*" De vraag rijst wie, voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet, bepaalt dat een publiek middel voldoet aan het betrouwbaarheidsniveau substantieel. Wordt met dit betrouwbaarheidsniveau bedoeld zoals genoemd in artikel 9 van de eIDAS-verordening en de uitvoeringshandelingen 1501/1502 en overige toepasselijke eisen zoals vastgelegd in de eIDAS-verordening? Toezicht op aanbieders van eIDAS vertrouwensdiensten is belegd bij de minister van EZ (Artikel 18.2a lid 2 TW: De minister van Economische zaken is voor Nederland het toezichthoudend orgaan, bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de eIDAS-verordening).

Betrouwbaarheidsniveau laag

In artikel 23, lid 4, wordt vermeld: "*Een voorziening voor elektronische authenticatie als bedoeld in artikel X, eerste lid, van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst en als bedoeld in het Instellingbesluit besturing elektronische toegangsdiensten op het betrouwbaarheidsniveau laag als bedoeld in Verordening (EU) nr. 910/2014 mag door bestuursorganen en aangewezen organisaties worden geaccepteerd bij de toegang tot dienstverlening op dat betrouwbaarheidsniveau gedurende drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet.*" Het betreffende betrouwbaarheidsniveau en het doel van deze bepaling is voornamelijk onvoldoende duidelijk. De vraag rijst of deze bepaling betekent dat een laag betrouwbaarheidsniveau mag worden gebruikt voor een niveau of dienst, waarvoor een laag betrouwbaarheidsniveau acceptabel wordt geacht.

In de artikelsgewijze toelichting op artikel 23, lid 4, wordt gesproken van een uitfasering van DigiD laag. De vraag rijst in hoeverre hierop toezicht of een meldingsplicht van toepassing is. Afwezigheid van toezicht noch meldingsplicht op de aanbieder en het middel is risicovol en daardoor af te raden.

Consequenties voor toezicht

De bepaling uit artikel 23, lid 5, heeft een nadere toelichting wat betreft de consequenties voor toezicht: "*Op de voorzieningen bedoeld in het vierde lid, blijven gedurende drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet de regels van toepassing die terzake van die voorzieningen gelden op de dag voor inwerkingtreding van deze wet.*" Het ontbreken van toezicht gedurende een periode van drie jaar zou zowel onwenselijk als nadelig zijn voor eenduidige regels en voorwaarden voor aanbieders van vertrouwensdiensten en voorzieningen.

Verzoek: Het agentschap verzoekt u bovenstaande punten toe te voegen, expliciet te maken, dan wel te verduidelijken.