

Consultatiedocument “Registratie van certificatie­dienstverleners die gekwalificeerde certificaten aanbieden of afgeven aan het publiek met betrekking tot elektronische handtekeningen”

De Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, 18 december 2002

Bijlage: registratieformulier met vragenlijst

Achtergrond

1. Op 13 december 1999 is de Europese richtlijn 1999/93/EG van kracht geworden die een gemeenschappelijk kader schept voor elektronische handtekeningen. Deze richtlijn wordt gezien als onderdeel van een breder beleid in het kader van "e-Europe" waar bijvoorbeeld ook de e-commerce richtlijn (elektronische handel) in past. Dit beleid is er onder andere op gericht om (handels)transacties via het internet op een veilige manier mogelijk te maken. De elektronische handtekening die aan een stelsel van eisen voldoet, dat wil zeggen een handtekening in combinatie met een gekwalificeerd certificaat, wordt juridisch gelijkgeschakeld aan een handgeschreven handtekening.
2. De richtlijn is geïmplementeerd in het wetsvoorstel elektronische handtekeningen dat momenteel aanhangig is in de Eerste Kamer. Dit wetsvoorstel voorziet in aanpassingen van het Burgerlijk Wetboek, de Wet op de Economische Delicten en de Telecommunicatiewet (Tw). Verder is een Algemene Maatregel van Bestuur (Besluit elektronische handtekeningen) en een ministeriële regeling (Regeling elektronische handtekeningen) opgesteld waarin een aantal nadere eisen worden gesteld aan certificatie dienstverleners en hun diensten.
3. Centraal in de wetgeving (en ook in de markt) van elektronische handtekeningen staan de certificatie dienstverleners. Deze partijen worden ook wel Trusted Third Parties (TTP's) of Certificate Service Providers (CSP's) genoemd. Deze partijen geven gekwalificeerde (dit betekent dat ze voldoen aan de wettelijke vereisten) certificaten uit die bij elektronische handtekeningen worden gevoegd. Met behulp van deze certificaten kunnen partijen die op deze elektronische handtekeningen willen vertrouwen de geldigheid van de elektronische handtekening verifiëren. Bij deze verificatie staat de certificatie dienstverlener garant dat de handtekening is gezet door de persoon welke in het certificaat is genoemd en dat het ondertekende bericht authentiek is. Hiermee kunnen partijen bijvoorbeeld veilig zakelijke transacties via het internet doen.
4. In de richtlijn 1999/93/EG staat in artikel 3, derde lid dat iedere lidstaat zorgt voor een passend systeem van toezicht. De Nederlandse wetgever heeft ten aanzien van dit toezicht aansluiting gezocht bij het toezichtstelsel van de Tw en tevens op het daarin vastgelegde systeem van registratie. De Wet elektronische handtekeningen voorziet in onder meer een aanpassing van de Tw. Artikel 2.1, derde lid, Tw komt te luiden:

Voor het aanbieden of afgeven van gekwalificeerde certificaten aan het publiek is een registratie door het college [van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit; hierna: OPTA] vereist van de certificatie dienstverlener die in Nederland een vestiging heeft. Bij de aanvraag van een registratie legt de certificatie dienstverlener documenten over waaruit de overeenstemming met de bij of krachtens artikel 18.15, eerste en tweede lid, bedoelde eisen blijkt. Het college is bevoegd te bepalen welke andere gegevens bij de aanvraag van een registratie dienen te worden overgelegd.

5. In Nederland wordt dus registratie bij OPTA van certificatie dienstverleners die gekwalificeerde certificaten voor elektronische handtekeningen aanbieden aan het publiek verplicht gesteld. In dit consultatiedocument beschrijft OPTA zijn zienswijze ten aanzien van de invulling van deze registratietaken. Centraal hierbij staat het registratieformulier. OPTA nodigt belanghebbenden en andere belangstellenden uit hun visie hierop kenbaar te maken.

Registratie bij OPTA

6. Volgens artikel 2.1, derde lid Tw, moet de certificatie dienstverlener bij de registratie documenten overleggen waaruit de overeenstemming met de bij of krachtens artikel 18.15, eerste en tweede lid Tw, bedoelde eisen blijkt. De genoemde eisen worden in het Besluit elektronische handtekeningen en

in de Regeling elektronische handtekeningen verder uitgewerkt. Globaal betreft het de eisen uit bijlage I en II van de richtlijn 1999/93/EG.

7. De wetgever verlangt van OPTA dat het bij de registratie van certificatie­dienstverleners een infor­matiedossier van deze aanbieders opbouwt. OPTA is voornemens om dit infor­matiedossier op te bouwen middels de vragenlijst die een certificatie­dienstverlener bij de registratie moet beantwoorden (zie bijlage). Het is niet de bedoeling dat OPTA hiermee vooraf inhoudelijk volledig beoordeelt of de certificatie­dienstverlener aan alle vereisten voldoet. Wel moet OPTA met deze informatie een beeld van de certificatie­dienstverlener kunnen vormen en in de overlegde stukken geen contra-indicaties lezen. Indien dat wel het geval is, zal OPTA nadere informatie kunnen inwinnen alvorens tot registratie over te gaan.
8. Volgens artikel 2.1, vierde lid Tw, kan een certificatie­dienstverlener, waarvan door een organisatie als bedoeld in artikel 18.16, eerste lid Tw, is vastgesteld dat wordt voldaan aan de betreffende eisen, bij de registratie worden volstaan met het overleggen van een geldig bewijs van die vaststelling. Naar verwachting zal het hier gaan om een certificering in het kader van het vrijwillige accreditatiesysteem "TTP.NL".
9. Zoals uit het registratieformulier blijkt, zal het in de praktijk erop neer komen dat certificatie­dienstverleners die bij de registratie een "TTP.NL"-certificering kunnen overhandigen het grootste deel van de vragenlijst over kunnen slaan. Een partij die een dergelijke certificering niet kan overleggen zal het volledige formulier dienen in te vullen.
10. Uit het systeem van de Tw volgt dat OPTA in een aantal gevallen niet over zal gaan tot registratie. Hierbij kan gedacht worden aan gevallen conform artikel 2.2, eerste lid Tw, waarbij de aanvraag voor registratie geen betrekking heeft op het aanbieden van gekwalificeerde certificaten aan het publiek, of aan gevallen conform artikel 2.2, tweede lid Tw, waarbij de gevraagde gegevens niet, onvolledig of niet juist zijn verstrekt.
11. Voor de registratie en het jaarlijkse toezicht zullen vergoedingen in rekening worden gebracht. De vergoedingen hiervoor zullen bekendgemaakt worden door middel van een wijziging van de ministeriële regeling vergoedingen OPTA.

Registratieformulier

12. De minister is voornemens om in een ministeriële regeling te bepalen dat partijen die voldoen aan de norm ETSI TS 101 456 vermoed worden te voldoen aan een groot deel van de eisen genoemd in het Besluit elektronische handtekeningen. In het registratieformulier worden vragen gesteld aan de certificatie­dienstverlener die zich wil registreren. De vragen uit het registratieformulier zijn geënt op de ETSI TS 101 456. Bij het opstellen van deze vragen is getracht zoveel mogelijk aan te sluiten bij gegevens, informatie en documenten die toch al bij de certificatie­dienstverlener beschikbaar zal zijn.

Aandachtspunt 1: Partijen worden uitgenodigd om te reageren op het kader van vragen in het registratieformulier. Verkrijgt OPTA met het antwoord op deze vragen een goed infor­matiedossier van een certificatie­dienstverlener? Sluit OPTA met de vragen goed aan bij gegevens, informatie en documenten die toch al bij de certificatie­dienstverlener beschikbaar zullen zijn? Waar kan dit beter?

13. Het beantwoorden van de vragenlijst mag voor de certificatie­dienstverlener geen onnodige administratieve overlast veroorzaken. Daarnaast is het zo dat OPTA over een infor­matiedossier moet beschikken dat voldoende groot is om daarmee de toezichtstaak te kunnen uitoefenen zoals de wetgever heeft bedoeld. OPTA heeft een balans proberen te vinden tussen aan de ene kant niet te veel onnodige vragen stellen die alleen maar administratieve overlast veroorzaken en aan de andere kant niet te weinig vragen stellen waarmee een te smalle vertrouwensbasis kan ontstaan.

Aandachtspunt 2: In hoeverre slaagt OPTA erin met de vragenlijst een juiste balans te vinden tussen aan de ene kant niet te veel onnodige vragen stellen die alleen maar administratieve overlast veroorzaken en aan de andere kant niet te weinig vragen stellen waarmee een te smalle vertrouwensbasis kan ontstaan?

Register

14. Het register zal te raadplegen zijn via de OPTA website (www.opta.nl). In de structuur van het register zal een onderscheid worden gemaakt of de geregistreerde certificatie dienstverleners een TTP.NL certificering bezitten of niet. Verder zal per certificatie dienstverlener zichtbaar worden gemaakt of er klachten zijn ontvangen, of er toezichtacties zijn gestart, of er door OPTA een termijn is gesteld als bedoeld in artikel 2.2, derde lid sub f Tw of dat het verbod van artikel 18.18 Tw van toepassing is.

Aandachtspunt 3: Wat vindt u van het voornemen van OPTA om in de structuur van het register duidelijk te maken of een partij een TTP.NL certificering bezit, of er klachten zijn ontvangen, of er toezichtacties zijn gestart, of er door OPTA een termijn is gesteld als bedoeld in artikel 2.2, derde lid sub f Tw of dat het verbod van artikel 18.18 Tw van toepassing is?

Communicatie

15. Uit het feit dat een certificatie dienstverlener geregistreerd is bij OPTA mag niet worden afgeleid dat daarmee verzekerd is dat een certificatie dienstverlener ook daadwerkelijk voldoet aan de wettelijke eisen. De rol van de toezichthouder OPTA mag niet verward worden met de rol van certificerende instellingen die bijvoorbeeld middels periodieke audits bepaalde kwaliteitsnormen bewaken en daarmee een basis voor het vertrouwen in certificatie dienstverleners creëren. OPTA is voornemens om deze boodschap helder te communiceren.

Aandachtspunt 4: Welke suggesties of aandachtspunten kunt u noemen ten aanzien van het voornemen van OPTA om de boodschap te communiceren dat enkel aan het vertrouwen op een registratie geen zekerheid kan worden ontleend dat een certificatie dienstverlener ook daadwerkelijk voldoet aan de wettelijke eisen?

Opsomming aandachtspunten

Aandachtspunt 1: Partijen worden uitgenodigd om te reageren op het kader van vragen in het registratieformulier. Verkrijgt OPTA met het antwoord op deze vragen een goed informatiedossier van een certificatie dienstverlener? Sluit OPTA met de vragen goed aan bij gegevens, informatie en documenten die toch al bij de certificatie dienstverlener beschikbaar zullen zijn? Waar kan dit beter?

Aandachtspunt 2: In hoeverre slaagt OPTA erin met de vragenlijst een juiste balans te vinden tussen aan de ene kant niet te veel onnodige vragen stellen die alleen maar administratieve overlast veroorzaken en aan de andere kant niet te weinig vragen stellen waarmee een te smalle vertrouwensbasis kan ontstaan?

Aandachtspunt 3: Wat vindt u van het voornemen van OPTA om in de structuur van het register duidelijk te maken of een partij een TTP.NL certificering bezit, of er klachten zijn ontvangen, of er toezichtacties zijn gestart, of er door OPTA een termijn is gesteld als bedoeld in artikel 2.2, derde lid sub f Tw of dat het verbod van artikel 18.18 Tw van toepassing is?

Aandachtspunt 4: Welke suggesties of aandachtspunten kunt u noemen ten aanzien van het voornemen van OPTA om de boodschap te communiceren dat enkel aan het vertrouwen op een registratie geen zekerheid kan worden ontleend dat een certificatie dienstverlener ook daadwerkelijk voldoet aan de wettelijke eisen?

Consultatie

16. Belanghebbenden en andere belangstellenden kunnen binnen zes weken na publicatie van dit consultatiedocument schriftelijk hun visie aan OPTA kenbaar maken. Reacties kunnen worden gericht aan:

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
Afdeling Nummers & Registraties
T.a.v. mevrouw M. Vrolijk
Postbus 90420
2509 LK Den Haag

of per e-mail aan: m.vrolijk@opta.nl

onder vermelding van "Registratie van certificatie dienstverleners die gekwalificeerde certificaten aanbieden of afgeven aan het publiek met betrekking tot elektronische handtekeningen".

17. Dit document is ook beschikbaar op de website van OPTA: <http://www.opta.nl>. Voor meer informatie kan men zich richten tot de heer S.P.M. de Vries, senior adviseur van de afdeling Nummers en Registraties. Telefoon (070) 315 92 26, E-mail s.devries@opta.nl.

18. De consultatie kent verder de volgende stappen:

A. Alle reacties zullen t.z.t. bekend worden gemaakt via de website van OPTA. Die gedeeltes van de reacties waarvan partijen gemotiveerd hebben aangegeven dat het bedrijfsvertrouwelijke gegevens betreft zullen niet worden gepubliceerd.

B. De reacties zullen door OPTA worden meegenomen in het vormgeven van het uiteindelijke aanvraagformulier en register.

C. Het uiteindelijke aanvraagformulier zal door OPTA bekend worden gemaakt.