de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De staatssecretaris van Economische
Zaken en Klimaat
mr. drs. M.C.G. Keijzer
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterd jk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 9 september 2020
doorkiesnummer [redacted]
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 12264 STRA/CF
uw kenmerk DGBI-DE / 20183298
cc Minister voor Rechtsbescherming
onderwerp Advies Uitvoeringswet cyberbeveiligingsverordening

Geachte mevrouw Keijzer,

Bij brief van 3 juli 2020, ontvangen op 8 juli, kenmerk DGBI-DE / 20183298, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake de concept Uitvoeringswet cyberbeveiligingsverordening (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel strekt tot uitvoering van Verordening nr. 2019/881 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake Enisa (het Agentschap van de Europese Unie voor cyberbeveiliging) en inzake de certificering van de cyberbeveiliging van informatie- en communicatietechnologie en tot intrekking van Verordening nr. 526/2013. Het Wetsvoorstel regelt de aanwijzing van de nationale cyberbeveiligingscertificeringsautoriteit, de verstrekking van Europese cyberbeveiligingscertificaten met zekerheidsniveau hoog en een kader inzake de handhaving en toezicht.

Natuurlijke personen en rechtspersonen hebben op grond van de cyberbeveiligingsverordening het recht om een klacht in te dienen bij een conformiteitsbeoordelingsinstantie en bij de nationale cyberbeveiligingscertificeringsautoriteit. Voor de afhandeling van klachten door een conformiteitsbeoordelingsinstantie geldt het civiele recht. Besluiten door de nationale autoriteit zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (de 'Awb'), waartegen bezwaar en beroep open zal staan; eventuele geschillen over besluiten van de nationale autoriteit kunnen worden voorgelegd aan de rechtbank Rotterdam en in hoger beroep aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven (het 'CBb').

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

ADVIES

1. Rechtsbescherming

Algemeen
De passages in de Memorie van Toelichting (de 'Toelichting'/'MvT') over de rechtsbescherming roepen veel vragen op. Welke rechter is wanneer bevoegd, waarover dient de rechter een oordeel te vellen, en wat is daarbij het toepasselijke toetsingskader? De rechtspraak heeft behoefte aan meer handvatten en verduidelijking op deze punten. Dit wordt in het navolgende per rechtsgebied nader toegelicht.

Civielrechtelijke rechtsbescherming
Bevoegdheid van de civiele rechter
Over civielrechtelijke rechtsbescherming vermeldt de Toelichting o.a. het volgende:
'Natuurlijke personen en rechtspersonen hebben op grond van de cyberbeveiligingsverordening het recht om een klacht in te dienen bij een conformiteitsbeoordelingsinstantie. (...) De natuurlijke persoon of rechtspersoon die de klacht heeft ingediend dient hierbij goed geïnformeerd te worden over de behandeling en uitkomst, en dient tevens gewezen te worden op eventuele rechtsmiddelen. Tegen de (besluiten in het kader van) afhandeling van de klacht dient een doeltreffende voorziening in rechte open te staan.[2] (...) Voor de afhandeling van klachten door een conformiteitsbeoordelingsinstantie geldt het civiele recht.'[3]

De hierboven aangehaalde passages uit de MvT lijken te impliceren dat de civiele rechter bevoegd is om te oordelen over geschillen over/naar aanleiding van de afhandeling van klachten door een conformiteitsbeoordelingsinstantie. Deze bevoegdheid wordt echter nergens expliciet genoemd. Voorzover inderdaad bevoegdheid van de civiele rechter wordt beoogd, acht de Raad het wenselijk om dit expliciet te vermelden in de Toelichting.

Rechtsgrond en toetsingskader
Waarover de civiele rechter straks moet oordelen is onduidelijk. Oordeelt hij over de vraag of de conformiteitsbeoordelingsinstantie in redelijkheid tot zijn beoordeling heeft kunnen komen? Of oordeelt hij over het handelen van de conformiteitsbeoordelingsinstantie? Zijn dit dagvaardingszaken met als rechtsgrond onrechtmatige daad of wanprestatie of verzoekschriftprocedures? Kunnen dit ook kantonzaken zijn als het schadebedrag beperkt is?
De Raad adviseert om in de Toelichting concrete voorbeelden te geven van zaken die straks kunnen worden voorgelegd aan de civiele rechter, opdat een duidelijker beeld ontstaat wanneer men bij de civiele rechter terecht kan.

---

werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.
[2] MvT, hoofdstuk 2 onder h.
[3] MvT, hoofdstuk 3 onder f.

Ook ten aanzien van het door de civiele rechter te hanteren toetsingskader biedt de Toelichting weinig handvatten. Dient de rechter enkel marginaal te toetsen of de conformiteitsbeoordelingsinstantie in redelijkheid tot zijn beoordeling heeft kunnen komen of geldt er een volle toets? Of is de toets beperkt tot de vraag of de bepalingen van de Verordening wel in acht zijn genomen? Of hangt het toetsingskader van de civiele rechter af van de ingeroepen rechtsgrond - bijv. onrechtmatige daad of wanprestatie?
De Raad acht verduidelijking van het door de civiele rechter te hanteren toetsingskader wenselijk, en vraagt u om hier aandacht aan te besteden in de Toelichting.

Bestuursrechtelijke rechtsbescherming
In de MvT[4] staat over de klachtprocedure voor natuurlijke personen en rechtspersonen vermeld dat een klacht bij de nationale autoriteit over het wel of niet afgeven van een certificaat voor niveau 'hoog' kan worden aangemerkt als een bezwaar tegen het goedkeuringsbesluit of de weigering daarvan. Hiertegen staat vervolgens (hoger) beroep open bij de rechtbank en het CBb. De Raad vraagt zich af hoe het voorgaande zich verhoudt tot het goedkeuringsbesluit zelf. Tegen dat besluit staan ook rechtsmiddelen open voor belanghebbenden, maar daarbij geldt wel een bezwaar- en beroepstermijn en het vereiste van belanghebbendheid. Het is de vraag of een klacht die wordt ingediend nadat de bezwaar- en beroepstermijn al is verstreken zich nog wel kan richten tegen het goedkeuringsbesluit.
Verder verwacht de Raad dat de kring van belanghebbenden ten aanzien van de goedkeuring beperkter zal zijn dan de kring van belanghebbenden ten aanzien van een certificaat. Eenieder die van dat certificaat gebruik maakt/moet maken en daarvan nadelen ondervindt zou een klacht moeten kunnen indienen op grond van de Verordening, maar het goedkeuringsbesluit is vooral gericht op de aanvrager. Zou een klacht niet moeten worden gezien als een verzoek om tot intrekking van het certificaat over te gaan zoals opgenomen in artikel 11 van het Wetsvoorstel? Een klacht over het niet afgeven van een certificaat lijkt in dit verband minder goed voor te stellen. Deze past beter in de procedure over de aanvraag van een certificaat; tegen de weigering kunnen belanghebbenden opkomen binnen de gestelde termijnen.
De Raad adviseert het voorgaande in het Wetsvoorstel te verduidelijken dan wel aan te passen.

2. Concentratie

Algemeen
Volgens de MvT geldt voor de afhandeling van klachten door een conformiteitsbeoordelingsinstantie het civiele recht. De Raad meent er gezien de gekozen formulering in de MvT vanuit te mogen gaan dat (civiele) geschillen die voortvloeien uit de voornoemde klachten bij alle rechtbanken kunnen worden behandeld. Dit blijkt echter niet duidelijk uit de MvT.
De Raad adviseert dit in de MvT expliciet te verduidelijken.

[4] MvT, hoofdstuk 3 onder f.

Bestuursrechtelijke beroepen bij de rechtbank Rotterdam
In artikel 16 van het Wetsvoorstel wordt voorgesteld om de rechtbank Rotterdam in eerste aanleg aan te wijzen als bevoegde rechtbank om te oordelen over besluiten die voortvloeien uit het Wetsvoorstel.
In het 'Toetsingskader wettelijke concentratie' dat door de Raad in samenspraak met de gerechten op 21 september 2011 is opgesteld, is opgenomen dat rechterlijke concentratie slechts aan de orde is indien:

De behandeling van een categorie zaken bijzondere rechterlijke expertise vereist,
en
* zich jaarlijks een beperkt aantal zaken van deze categorie aandient
of
* gewenst is in verband met aansluiting bij ketenpartners
of
* om redenen van een gezonde bedrijfsvoering.[5]

Wat betreft de eis van specifieke deskundigheid is de Raad van mening dat hieraan is voldaan. Zoals ook is aangegeven in de MvT[6] wordt met de voorgestelde concentratie aangesloten bij soortgelijke wetgeving zoals de Wet handhaving consumentenbescherming, de Telecommunicatiewet en de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen. Verder worden de taken van de Nationale cyberbeveiligingscertificeringsautoriteit ondergebracht bij Agentschap Telecom waarvan de Telecomzaken reeds vallen binnen de bijzondere competentie van de rechtbank Rotterdam.
Het aantal beroepszaken zal verder naar verwachting beperkt zijn, zodat ook aan dit criterium van het 'Toetsingskader wettelijke concentratie' wordt voldaan. De Raad kan zich daarom vinden in een concentratie van deze zaken bij de rechtbank Rotterdam.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak, vooral voor de rechtbank Rotterdam en het CBb. De Raad verwacht een toename van het aantal zaken. Die toename zal naar verwachting echter beperkt zijn. Om die reden schat de Raad in dat het Wetsvoorstel geen substantiële gevolgen heeft voor de werklast.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen.

---

[5] Raad voor de rechtspraak, Toetsingskader wettelijke concentratie, 21 september 2011, p. 3.
[6] Artikelsgewijze toelichting bij artikel 16.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

[redacted]