

Advies van het Comité van de Regio's over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen”

(1999/C 93/06)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gelet op het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen” (COM(1998) 297 def. — 98/0191 COD) ⁽¹⁾;

gelet op het besluit van de Raad d.d. 30 juli 1998 om, overeenkomstig artikel 198 C, eerste alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Comité van de Regio's te raadplegen over dit onderwerp;

gelet op het besluit van het Bureau d.d. 16 september 1998 om commissie 3 „Transeuropese netwerken, vervoer, informatiemaatschappij” te belasten met de voorbereidende werkzaamheden inzake een desbetreffend advies;

gelet op het advies van het Comité (CDR 350/97 fin) ⁽²⁾ inzake de Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's over „Een Europees initiatief op het gebied van elektronische handel” (COM(97) 157 def.);

gelet op het ontwerpadvies (CDR 332/98 rev.) dat op 27 november 1998 is goedgekeurd door commissie 3 (rapporteur: Koivisto),

heeft tijdens zijn 27e zitting van 13 en 14 januari 1999 (vergadering van 14 januari) het volgende advies goedgekeurd.

1. Resumé

Het Comité van de Regio's:

1.1. neemt met voldoening kennis van de ontwerp-richtlijn van de Commissie en stelt vast dat deze in overeenstemming is met de algemene beginselen, zoals geformuleerd in het advies van het CvDR over het initiatief inzake o.a. elektronische handel;

1.2. wijst erop dat naast de behoeften van de interne markt ook in de regio's behoefte bestaat aan een zo uniform mogelijke aanpak op wereldwijde schaal;

1.3. is het eens met het standpunt van de Commissie dat verlening van certificatediensten niet afhankelijk mag worden gesteld van een voorafgaande machtiging;

1.4. legt er de nadruk op dat het, met name bij het ontwikkelen van regelgeving op het gebied van openbare diensten, zaak is om elektronische handtekeningen op voet van gelijkheid te behandelen met gewone handtekeningen;

1.5. acht het evenals de Commissie van belang dat regelgeving op het gebied van elektronische handtekeningen onafhankelijk van de te gebruiken technologie wordt toegepast;

1.6. stelt vast dat in de toelichting op het voorstel eenzijdig de nadruk wordt gelegd op de behoeften van

de elektronische handel, terwijl ook bij het ontwikkelen van nieuwe diensten, zoals verleend door lokale en regionale overheden, grote behoefte bestaat aan elektronische handtekeningen en certificatediensten;

1.7. is echter van mening dat de ruimte en mogelijkheden die certificatedienstverleners op dit moment hebben om gesloten systemen te verwezenlijken, tevens een waarborg bieden voor het ontwikkelen van door lokale en regionale overheden verleende diensten, waarvoor elektronische ondertekening vereist is;

1.8. acht het voor het ontwikkelen van de openbare diensten noodzakelijk dat nauwkeurig wordt vastgelegd hoe het algemene toepassingsgebied van de richtlijn en de in het voorstel genoemde gesloten systemen zich tot elkaar verhouden en hoe deze worden gedefinieerd;

1.9. hoopt dat de Commissie stappen zal ondernemen indien de toepassingsprocedures bij de diverse Europese overheden dusdanig uiteen gaan lopen dat het vrij verkeer van de burgers erdoor wordt belemmerd;

1.10. verwacht van de Commissie dat zij de situatie in het oog houdt en zo nodig maatregelen zal treffen als een gemakkelijker gebruik van elektronische handtekeningen ertoe zou leiden dat zowel in de particuliere als de openbare sector de roep om strikte wettelijke erkenning ervan sterker wordt, ook in gevallen waar dit noch voor het probleem in kwestie noch voor de betrokken dienst echt nodig is, en

⁽¹⁾ PB C 325 van 23.10.1998, blz. 5.

⁽²⁾ PB C 180 van 11.6.1998, blz. 19.

1.11. acht het, teneinde te voorkomen dat invoering te lang zou gaan duren, van cruciaal belang dat de middelen van de Commissie in eerste instantie worden aangewend voor het geven van meer voorlichting over de mogelijkheden van elektronische handtekeningen en voor het verwezenlijken van toepassingen en diensten die hier nauw mee zijn verbonden.

2. Doelstelling en toepassingsgebied van de richtlijn

2.1. Met de voorgestelde richtlijn wordt beoogd de interne markt op het gebied van elektronische handel goed te laten functioneren. Hiertoe zal een geharmoniseerd en adequaat juridisch kader voor het gebruik van elektronische handtekeningen in de Europese Unie tot stand worden gebracht, en een serie criteria worden opgesteld op grond waarvan elektronische handtekeningen wettelijk kunnen worden erkend.

2.2. Wereldwijde elektronische communicatie en handel zijn, zoals in het voorstel te lezen valt, afhankelijk van een voortdurende aanpassing van de internationale en nationale wetgevingen aan de snel veranderende technologische infrastructuur. Hoewel in een groot aantal gevallen bestaande wetgeving zou kunnen worden toegepast, zou het toch nodig kunnen zijn om hierin, gezien de ontwikkeling van nieuwe technologieën, bepaalde veranderingen door te voeren ter voorkoming van ongewenste effecten die tegen de doelstelling indruisen. Hoewel digitale, met behulp van encryptietechnieken geproduceerde handtekeningen thans worden beschouwd als een belangrijke vorm van elektronische ondertekening dient een Europees regelgevend kader naar de mening van de Commissie toch dusdanig flexibel te zijn dat hieronder ook andere mogelijke authenticatietechnieken vallen.

2.3. Ook in gesloten systemen kunnen elektronische handtekeningen toepassing vinden, zoals in netwerken van bedrijven of gegevensbestanden van banken. Daarnaast worden certificaten en elektronische handtekeningen voor autorisatiedoeleinden bijvoorbeeld ook gebruikt om toegang te krijgen tot particuliere rekeningen. Binnen de beperkingen van nationale wetgevingen maakt het beginsel van de contractvrijheid het de contractsluitende partijen mogelijk om onderling overeenstemming te bereiken over de voorwaarden en bepalingen waaronder zij zaken doen met elkaar (incl. het accepteren van elkaars elektronische handtekeningen). Op deze gebieden bestaat geen behoefte aan regelgeving.

2.4. Gezien het brede scala aan diensten en de diverse wijzen waarop deze kunnen worden toegepast, dient verleners van certificatie-diensten de mogelijkheid te worden geboden om diensten aan te bieden zonder dat zij daartoe een machtiging hoeven aan te vragen. Toch kan het zijn dat dienstverleners de elektronische handtekeningen waarmee hun transacties worden bezegeld, een nadrukkelijker stempel van rechtsgeldigheid willen geven en daartoe meedoen aan een vrijwillige accreditatieregeling en zich verplichten, aan de daaruit voortvloeiende algemene eisen te voldoen. Volgens de ontwerprichtlijn zou accreditatie moeten worden beschouwd als een vorm van algemene dienstverlening aan certificatie-dienstverleners die diensten van hoog niveau willen aanbieden. Hieruit mag echter beslist niet worden afgeleid dat een niet-geaccrediteerde dienst daarom automatisch minder betrouwbaar is.

2.5. Certificatiedienstverleners kunnen allerlei soorten diensten aanbieden. In de ontwerprichtlijn valt de nadruk op de certificatie-diensten die verband houden met elektronische handtekeningen. Certificaten kunnen worden gebruikt voor tal van doeleinden en kunnen verschillende soorten informatie bevatten: zowel traditionele identiteitsgegevens (naam, adres, registratie-resp. sociaal-verzekeringsnummer, BTW- of fiscaal nummer e.d.) als bepaalde andere bijzonderheden die betrekking hebben op de ondertekenaar in kwestie (volmacht om uit naam van een bedrijf op te treden, kredietwaardigheid, bestaan van betalingsgaranties, speciale vergunningen e.d.). Zodoende valt er aan allerlei verschillende certificaten te denken en zijn deze voor tal van doeleinden te gebruiken. Niettemin bestaat in de eerste plaats behoefte aan een juridisch kader om m.b.v. certificaten de authenticatie van de elektronische handtekeningen van ondertekenende personen mogelijk te maken.

2.6. De juridische implicaties van elektronische handtekeningen vormen een centrale factor in een open maar betrouwbaar systeem van elektronische ondertekening. Toepassing van de richtlijn in de voorgestelde vorm zou volgens de Commissie ook bijdragen tot een geharmoniseerd juridisch kader in de Unie, doordat er zo voor wordt gezorgd dat een elektronische handtekening geen rechtsgeldigheid of rechtsgevolgen kan worden ontzegd op grond van het pure feit dat deze een digitale vorm heeft of niet is gebaseerd op een gekwalificeerd certificaat dan wel een certificaat, uitgegeven door een geaccrediteerd certificatie-dienstverlener. Voorts wordt met de richtlijn gewaarborgd dat elektronische handtekeningen juridisch op dezelfde wijze worden behandeld als gewone handtekeningen. Bovendien zou ook bij nationale regelgeving waar bewijsvoering in het geding is, het gebruik van elektronische handtekeningen moeten worden geaccepteerd.

2.7. De wettelijke erkenning van elektronische handtekeningen zou dienen te worden gebaseerd op objectieve, transparante, niet-discriminerende en adequate beginselen, noch mag van de betrokken dienstverlener worden verwacht dat hij zorg draagt voor enigerlei vorm van machtiging of accreditatie. Gemeenschappelijke eisen aan certificatie-dienstverleners zouden bijdragen tot een grensoverschrijdende erkenning van handtekeningen en certificaten binnen de EU. Overeenkomstig de ontwerprichtlijn dienen deze eisen te kunnen worden gesteld aan alle certificatie-dienstverleners, ongeacht het in de individuele lid-staten gangbare accreditatiemodel. Omdat toekomstige technologische en marktontwikkelingen aanpassing van de eisen nodig zouden kunnen maken, zouden deze misschien van tijd tot tijd opnieuw moeten worden bekeken. De Commissie kan op grond van binnenkomende aanwijzingen in de toekomst voorstellen doen om de eisen aan te passen.

2.8. Gemeenschappelijke aansprakelijkheidsregels zouden ertoe kunnen bijdragen dat meer vertrouwen wordt opgebouwd tussen enerzijds consumenten en bedrijven die gebruik maken van certificaten, en anderzijds dienstverleners. Hiermee zou worden bevorderd dat het gebruik van elektronische handtekeningen op brede schaal acceptatie vindt.

2.9. Voor de ontwikkeling van de internationale elektronische handel is het van belang dat er samenwerkingsverbanden komen die een grensoverschrijdende

erkenning van handtekeningen en certificaten in de betrekkingen met derde landen dichterbij brengen. Grensoverschrijdende dienstverlening zou vooral op een eenvoudige doch doelmatige wijze worden bevorderd als certificatie-dienstverleners in de EU de kans werd geboden, zich op dezelfde wijze garant te stellen voor certificaten uit derde landen als voor hun eigen certificaten.

3. Gedetailleerde toelichting op het advies

3.1. Het Comité van de Regio's memoreert dat het al eerder, nl. in zijn advies over het initiatief inzake o.a. elektronische handel, er op heeft gewezen dat een uniforme Europese en wereldwijde regelgeving van fundamenteel belang is voor uitbreiding van de elektronische handel. Daarom acht het Comité het voorstel van de Commissie een stap in de goede richting en spreekt het de hoop uit dat het snel behandeld zal worden en in werking zal treden om b.v. te voorkomen dat de nationale wetgevingen en de procedures, zoals deze gestalte krijgen binnen de particuliere en openbare sector, te ver uiteen gaan lopen.

3.2. Het Comité verwacht van de Commissie dat deze zich er actief voor zal inzetten om het juridische model m.b.t. elektronische handtekeningen, zoals omschreven in de ontwerprichtlijn, ook op wereldwijde schaal ingang te doen vinden; als dit onmogelijk blijkt, dient zij ernaar te streven om de richtlijn af te stemmen op de internationaal meest gangbare praktijken. Anders zou met name het MKB wel eens, tengevolge van de ontwikkelingen, geconfronteerd kunnen worden met onoverkomelijke problemen bij pogingen van de bedrijven om de zakelijke betrekkingen met regio's in derde landen tot ontwikkeling te brengen. Uiteraard dient verwezenlijking van dit streefdoel te sporen met een vlotte ingebruikneming van elektronische handtekeningen binnen de EU.

3.3. Het Comité acht het van belang dat de juridische vorm die voor elektronische handtekeningen wordt gekozen, ook buiten de grenzen van de EU toepasbaar dient te zijn, zulks mede met het oog op het streven naar verkorting van de periode waarbinnen de regio's van de toetredende lid-staten zich moeten aanpassen, en naar een snellere ontwikkeling van hun infrastructuur.

3.4. Het Comité van de Regio's vindt evenals de Commissie dat verlening van certificatediensten niet aan voorafgaande machtigingen of aan een verplichte accreditatieregeling mag worden gebonden, en wel op grond van de in de ontwerprichtlijn terecht aangevoerde argumenten.

3.5. Het Comité kan zich tevens vinden in de opvatting van de Commissie dat elektronische handtekeningen juridisch zonder meer op voet van gelijkheid met gewone handtekeningen dienen te worden behandeld, en benadrukt hierbij in het bijzonder de belangrijke rol die is weggelegd voor overheden bij evaluatie van de regelgeving op het gebied van de eigen activiteiten.

3.6. Het Comité is van mening dat ontwikkeling van de nieuwe diensten die op dit moment geleverd worden door lokale en regionale overheden en door de particuliere sector, vraagt om een algemene regeling voor elektronische handtekeningen, die zo min mogelijk afhankelijk is van de te gebruiken technologie.

3.7. Het Comité stelt vast dat in de toelichting bij de ontwerprichtlijn de nadruk ligt op het scheppen van geschikte voorwaarden voor de elektronische handel. Hoe belangrijk deze handel op zich ook is, toch dient daarnaast te worden bedacht dat op dit moment in verschillende EU-regio's projecten ter ontwikkeling van de dienstverlening door lokale en regionale overheden worden uitgevoerd, waarbij erkenning van elektronische handtekeningen door de betrokkenen een cruciale rol speelt. Het Comité betreurt het dat in de toelichting op de ontwerprichtlijn geen speciale aandacht wordt geschonken aan deze ontwikkeling die voor de burger van zo'n vitaal belang is.

3.8. De ruimte en mogelijkheden die certificatie-dienstverleners hebben om op korte termijn gesloten systemen te verwezenlijken, garanderen echter ook dat ontwikkelingsprojecten van lokale en regionale overheden kunnen worden verwezenlijkt op een wijze waarbij met alle belangen rekening wordt gehouden. Het Comité van de Regio's verlangt wel van de Commissie dat zij in het oog houdt hoe het gebruik van elektronische handtekeningen bij openbare diensten in Europa zich ontwikkelt, en dat zij zo nodig stappen onderneemt als de procedures te ver uiteen zouden gaan lopen, waardoor verwezenlijking van het beginsel van vrij verkeer voor de burgers op de tocht wordt gezet.

3.9. Het Comité van de Regio's wijst de Commissie erop dat in de ontwerprichtlijn niet duidelijk wordt aangegeven waar nu het wezenlijke verschil ligt tussen het algemene toepassingsgebied ervan en de in het voorstel genoemde gesloten systemen. Zo is het niet duidelijk hoe het toepassingsgebied is afgebakend in het geval van diensten die worden verleend m.b.v. gewone of elektronische handtekeningen en bestemd zijn voor de bewoners van de eigen gemeente.

3.10. Het Comité is evenzeer als de Commissie doordrongen van de noodzaak om het hoge niveau van databescherming, vooral in het geval van certificatediensten, veilig te stellen. Het verlangt wel van de Commissie, en met name van het in de ontwerprichtlijn genoemde op te richten „Comité voor elektronische handtekeningen”, dat bescherming van de privacy ook in acht wordt genomen als het gemak waarmee elektronische handtekeningen technisch kunnen worden verwezenlijkt, ertoe leidt dat de drempel om wettelijke erkenning ervan te eisen lager wordt, en dat dit ook gebeurt als het niet strikt noodzakelijk is. Door een dergelijke ontwikkeling zou b.v. de transparantie bij de voorbereiding van bestuurlijke zaken gevaar kunnen lopen: erkenning zou dan immers ook vereist zijn in gevallen waarin anonimiteit de aangewezen vorm van contact is. Ook in de elektronische handel wordt er meestal mee volstaan dat de betaling correct wordt uitgevoerd en ontvangst daarvan wordt gestaafd met een schriftelijk bewijs.

3.11. Het Comité is van mening dat het gebruik van elektronische handtekeningen snel dient te worden uitgebreid. Het is zowel voor de commerciële certificatediensten als met het oog op uitbreiding van de elektronische handel van vitaal belang dat deze op voldoende grote schaal toepassing zullen vinden. Tevens dringt invoering van elektronische handtekeningen de kosten van openbare diensten terug. Vooral voor de regio's is

het van fundamenteel belang dat met behulp van het Vijfde Kaderprogramma en andere instrumenten die de Commissie ter beschikking staan, meer voorlichting wordt gegeven over de gebruiksmogelijkheden van

elektronische handtekeningen, alsmede over de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de Europese toepassingen en diensten die het gebruik ervan algemener maken.

Brussel, 14 januari 1999.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Manfred DAMMEYER

Advies van het Comité van de Regio's over het „Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief”

(1999/C 93/07)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien het „Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief” (EROP);

gezien het besluit van de Commissie van 8 juni 1998 om het Comité van de Regio's over dit onderwerp te raadplegen, krachtens artikel 198C, lid 1, van het EG-Verdrag;

gezien het besluit van het Bureau van 15 juli 1998 om commissie 4 „Ruimtelijke ordening, stadsbeleid, energie, milieu” met de voorbereidende werkzaamheden van het advies te belasten;

gezien het op 11 december 1998 door commissie 4 goedgekeurde ontwerpadvies (CDR 266/98 rev. 2) (rapporteur: mevrouw du Granrut, co-rapporteur: de heer Knape),

heeft tijdens zijn 27e zitting van 13 en 14 januari 1999 (vergadering van 14 januari) met meerderheid van stemmen het volgende advies goedgekeurd.

1. Algemene opmerkingen

1.1. Overzicht van de doelstellingen en de aanpak van het EROP

1.1.1. De uitwerking van het EROP getuigt van de wil van de Europese Unie om de wereldwijde economische uitdagingen aan te gaan, nu de economische integratie van de Unie toeneemt, de regionale en lokale overheden een steeds grotere rol spelen in de ruimtelijke ontwikkeling en de uitbreiding met de landen van Midden- en Oost-Europa ophanden is. Deze wil valt samen met de drie basisdoelstellingen die tijdens de informele bijeenkomst van de ministers van ruimtelijke ordening in Leipzig zijn vastgelegd, namelijk economische en sociale samenhang, duurzame ontwikkeling en een evenwichtig en solidair concurrentievermogen voor het Europees grondgebied.

Tegen deze achtergrond stelt het EROP de tenuitvoerlegging voor van een geïntegreerd en functioneel concept voor ruimtelijke ontwikkeling, waarmee een evenwichtiger, doeltreffender en verantwoordelijker gebruik van de Europese ruimte mogelijk wordt gemaakt, evenals een beter beheer van de natuurlijke, menselijke en technische hulpbronnen.

Dit concept voorziet in een besluitvormingsproces waarbij de verschillende bestuursniveaus betrokken zijn en waarbij coherentie en complementariteit van door de lid-staten ontplooidde activiteiten op het gebied van ruimtelijke ordening en ontwikkeling voorop staan. Op die manier wordt rekening gehouden met de territoriale diversiteit en de complexiteit van de sociale en economische problemen.

1.1.2. Het feit dat het EROP ook een wezenlijke integratie van de ruimtelijke gevolgen van communautair beleid voorstelt, levert een meerwaarde op en kan tot