

Fiche 4: Mededeling en verordening betreffende een betere beveiliging van de bevoorradingsketen
Titel:

- **Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende een betere beveiliging van de bevoorradingsketen**
- **Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een betere beveiliging van de bevoorradingsketen**

Datum Raadsdocument: 2 maart 2006
Nr. Raadsdocument: 6935/06
Nr. Commissiedocument: COM(2006)79
Eerstverantwoordelijk ministerie: Verkeer en Waterstaat i.o.m. FIN, EZ, VROM, BZK/JUST, LNV, BZ

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Vervoer; Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie. Er is nog geen raadswerkgroep gepland.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Sinds de aanslagen in de VS van september 2001 en versterkt door de aanslag in Madrid van maart 2004 is de beveiliging van de transport- en logistieke sector hoog (nog hoger) op de nationale en internationale agenda komen te staan. Veilig vervoer is in de hele wereld een belangrijk thema geworden. Dit geldt ook voor de Europese Unie, die als handelspartner op alle niveaus moet kunnen beschikken over veilig vervoer via alle vervoersmodaliteiten. Europese handelspartners beginnen werk te maken van de beveiliging van het goederenvervoer. De Verenigde Staten hebben voor de invoer reeds bepaalde veiligheidsmaatregelen getroffen die gevolgen hebben voor Europese bevoorradingsketens. Om het terrorisme beter te kunnen bestrijden hebben ook de Europese staatshoofden in de zogenaamde “Verklaring ter bestrijding van terrorisme” (Madrid, 25 maart 2004) gevraagd “om de beveiliging van alle vervoerssystemen te verscherpen”, onder meer door uitbreiding van het wetgevingskader en verbetering van preventiemechanismen.

Het voorstel heeft betrekking op het beveiligen van het continentale (inland) vrachtvervoer. Uitgezonderd gevaarlijke stoffen is op dit vervoer nog geen Europees beveiligingsregime van toepassing, evenmin voor de bij het vrachtvervoer betrokken andere partijen als verladers, expediteurs en terminal operators. Het voorstel definieert de bevoorradingsketen dan ook als “alle vervoershandelingen en daarmee verbonden handelingen en processen vanaf de productielocatie tot op de plaats van bestemming van de vracht”.

Het voorstel verplicht lidstaten een systeem voor alle operators in de logistieke keten in te richten. Vier soorten operators worden geïdentificeerd te weten transportondernemers, verladers, expediteurs en terminal operators. Geen onderscheid wordt gemaakt naar modaliteiten. Het systeem, waar aan deelname vrijwillig is, voorziet in een kwaliteitslabel voor een “veilige exploitant”(secure operator). Het kwaliteitslabel wordt toegekend aan bevoorradingsexploitanten die voldoen aan door de lidstaten vast te stellen eisen voor de toekenning van de status van “veilige exploitant”. In de verordening wordt wel bepaald dat de exploitant op basis van een risicoanalyse, op basis van elementen zoals aangegeven in de bijlagen van de verordening, een beveiligingsbeheerssysteem dient op te zetten om voor het kwaliteitslabel in aanmerking te kunnen komen. Om in aanmerking te komen voor de status van veilige exploitant dient het beveiligingssysteem de volgende elementen te bevatten: fysieke beveiliging van gebouwen en lokalen, toegangscontrole, veilige procedures voor de hantering van

inkomende en uitgaande goederen, veiligheid inzake personeel (ondernemingen dienen interne procedures te ontwikkelen voor een vorm van screening van personeel), informatiebeveiliging en opleiding en vorming voor bewustmaking met betrekking tot potentiële veiligheidsrisico's.

Een door een lidstaat toegekende status van “veilige exploitant” wordt erkend door de instanties van alle andere lidstaten. “Veilige exploitanten” genieten faciliteiten bij de uitvoering van veiligheidscontroles en kunnen zich inzake veiligheid/beveiliging positief onderscheiden van andere concurrenten, waardoor ze over een handels- en concurrentievoordeel beschikken.

Hoofddoelstellingen van het voorstel zijn:

- a). de beveiliging van de bevoorradingsketen zonder belemmering van het vrije handelsverkeer;
- b). het tot stand brengen van een gemeenschappelijk kader voor een Europese aanpak zonder de gemeenschappelijk vervoersmarkt en bestaande veiligheids/beveiligingsmaatregelen in het gedrang te brengen;
- c). het vermijden van overbodige administratieve procedures en lasten op zowel Europees als lidstaatsniveau.

Rechtsbasis van het voorstel: artikel 71 en 80 lid 2, van het Verdrag.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: gekwalificeerde meerderheid, medebeslissing (artikel 251 EG-Verdrag);

Instelling nieuw Comitologie-comité: ja, volgens de regelgevingsprocedure.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: positief.

De doelstelling van adequate beveiliging van de grensoverschrijdende bevoorradingsketen wordt op een effectievere wijze bewerkstelligd door een communautair kader dan door afzonderlijke nationale regelgeving. Europese regelgeving garandeert een adequaat minimumniveau van veiligheid en zorgt voor het behoud van het level playing field in deze sector. Bovendien vormt deze verordening een aanvulling op reeds bestaande regelgeving en structuren op het gebied van beveiliging in het vervoer (luchtvaart, scheepvaart).

Proportionaliteit: twijfelachtig.

Gelet op met name de omvang en de verscheidenheid van de bevoorradingsketen is een vrijwillig systeem van “veilige operator” gecombineerd met Europese minimumnormen een geschikt middel om het doel van de verordening te bereiken. Aandachtspunt vormt het beperken van de administratieve en financiële lasten die aan dit voorstel kunnen kleven.

Consequenties voor de EU-begroting: vooralsnog geen.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger.

Volgens de Europese Commissie kunnen lidstaten de kosten tot een minimum beperken door zich bij de toekenning van het statuut van “veilige exploitant” te baseren op bestaande voorbeelden inzake veiligheid van het vervoer over land en douane (bijvoorbeeld certificeringssystematiek, een uniek Nederlands interactief computerprogramma voor havenbeveiliging). Er kan een beroep gedaan worden op praktische ondersteuning door erkende organisaties. Volgens de Commissie is het ook een optie de toekenningsprocedure niet door de overheid te laten financieren. Of dit een reële inschatting is wordt betwijfeld.

Voor wat betreft het bedrijfsleven zullen de totale kosten afhankelijk zijn van het aantal bedrijven dat zich als “veilige exploitant” wil kwalificeren, het gaat immers om vrijwillige deelname aan het systeem. Een en ander geldt eveneens voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De door de Commissie uitgevoerde impact assessment geeft aan dat gegeven de noodzaak tot betere beveiliging van de keten te komen, de introductie in de verordening van een vrijwillig systeem een mogelijke positieve uitwerking heeft. Het voorkomt lasten die aan allen verplicht wordt opgelegd en daarmee gigantisch zijn. Een verplicht systeem voor alle ruim 4,7 miljoen partijen in de keten zou naar schatting 60 miljard euro kosten, een vrijwillig systeem met geschatte deelname van 774.000 bedrijven ongeveer 1/5. Ook de kosten van bijvoorbeeld handhaving zijn bij een vrijwillig systeem weliswaar stukken lager, maar nog steeds aanzienlijk. (12 miljard euro/774.000 bedrijven). Hoewel het voorstel complementair wil zijn aan bestaande beveiligingsregelgeving, lijkt het vrijwel onmogelijk - zowel voor sectoren die al een beveiligingsregime kennen als voor nieuwkomers - zich te kwalificeren als “veilige exploitant” zonder dat er sprake is van administratieve lastenverzwaring. Daarbij moet worden aangetekend dat “veilige exploitanten” voordelen zullen genieten, ook op het gebied van administratieve lasten. Voor de overheid kan het verstrekken van het certificaat extra bestuurlijke lasten met zich meebrengen. Dit zal echter mede afhangen van het aantal geïnteresseerde partijen (in potentie aanzienlijk), alsmede de mate waarin gebruik gemaakt zal/kan worden van erkende organisaties. In ieder geval zal voor verstrekking moeten worden gecontroleerd of aan de gestelde eisen wordt voldaan. De kosten voor het verstrekken van het certificaat kunnen, zoals dat bij de beveiliging van de maritieme sector en de luchtvaart gebeurt, in principe doorberekend worden aan het bedrijfsleven. Tegen het niet verstrekken van het certificaat zal bezwaar en beroep open staan bij de instantie die bevoegd is het certificaat te verstrekken. Gecontroleerd zal moeten worden of gecertificeerde vervoerders nog steeds aan de gestelde eisen voldoen en zal het certificaat moeten worden ingetrokken als dat niet meer het geval is¹. Ook hier staat weer bezwaar en beroep tegen open.

Impact assessment.

De door de Commissie uitgevoerde impact assessment geeft aan dat, gegeven de noodzaak om tot betere beveiliging van de keten te komen, de introductie in de verordening van een vrijwillig systeem een positieve uitwerking heeft. Het voorkomt lasten die aan allen verplicht wordt opgelegd en daarmee gigantisch zijn. Weliswaar brengt deelname aan het voorziene systeem kosten met zich mee, maar e.e.a. levert - naast betere beveiliging - ook voordelen op, zoals o.a. versnelde procedures bij de toegang tot beveiligde faciliteiten, verhoogde slagkracht door betere operationele systemen en controle over processen, en een kwaliteits- en efficiency-verbetering. Beveiliging vormt steeds meer een commercieel kwaliteitskenmerk. Nederland kan zich vinden in deze visie.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

De verordening maakt het noodzakelijk de desbetreffende sectorale vervoerswetgeving (op gebied van weg- en spoorvervoer, binnenvaart) aan te passen op wets- en amvb niveau. In de desbetreffende wetten zal een grondslag moeten worden gemaakt en in de desbetreffende amvb's zullen regels moeten worden gesteld voor a. het stellen van eisen waaraan door alle operators in de logistieke keten moet worden voldaan om het label veilige exploitant (secure operator) te kunnen verkrijgen; b. controle van de naleving van die eisen; c. de bevoegdheid en de verplichting een dergelijk label te verstrekken als aan de gestelde eisen wordt voldaan en in te trekken als daaraan niet meer wordt voldaan.

¹ De controle vindt plaats door de toezichthouders. Wie toezichthouders worden zal mede afhangen van de uiteindelijke inhoud van de verordening en vastgelegd worden in de betreffende Nederlandse regelgeving. Toezichthouders bij bestaande beveiligingsregelgeving op transport gebied zijn o.a. de Inspectie Verkeer en Waterstaat en gemeentelijke toetsers.

Voor het formuleren van de bedoelde eisen zal een aantal nog nader te bepalen ministeriële regelingen moeten worden gemaakt.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De verordening wordt 20 dagen na bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie van kracht (artikel 16). Artikel 5 bepaalt echter dat de lidstaten uiterlijk 18 maanden na goedkeuring van deze verordening een regeling vast dienen te stellen voor toekenning van het statuut van “veilige exploitant”. Deze termijn wordt te kort geacht en dient gewijzigd te worden in 24 maanden.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: geen, het betreft een intra –Europese verordening die geen verplichtingen oplegt aan derde landen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Als logistiek centrum (*Gateway*) van Europa vervult Nederland, met de mainport Schiphol als 4^e luchthaven van Europa en de mainport Rotterdam als wereldhaven, een spilfunctie in het intercontinentale luchtvervoer en in de overzeese handel. Deze functie is niet alleen van wezenlijk belang voor de Nederlandse economie, doch ook voor een aanzienlijk gedeelte van het Europese achterland en zelfs voor de wereldhandel. E.e.a. betekent dat Nederland door andere landen en het internationaal opererende bedrijfsleven aangesproken wordt op het waarmaken van een adequaat beveiligingsniveau. Hoewel de invoering van nationale en internationale maatregelen een inspanning met zich mee brengt voor alle betrokken partijen, zal een adequaat beveiligingsniveau ook een kwaliteitselement vormen om vervoerstromen te behouden of extra stromen aan te trekken. Beveiliging is een wezenlijke factor in de internationale concurrentieverhoudingen geworden. Het niet tijdig of onvoldoende voldoen - zowel kwalitatief als kwantitatief - aan (inter)nationale regelgeving, brengt het risico met zich mee dat de internationale handels- en transportsector Nederlandse lucht- en zeehavens zal mijden met alle economische en maatschappelijke gevolgen van dien. Voor Nederland is het dan ook zaak om relevante security regelgeving te implementeren op een nationaal en internationaal heldere en éénduidige manier en mogelijk zelfs internationaal gezien te excelleren en een voorbeeldfunctie te vervullen. Daarbij dient wel de proportionaliteit in de gaten te worden gehouden en dienen bestuurlijke en administratieve lasten zoveel als mogelijk te worden voorkomen.

Algemene standpuntbepaling:

Nederland staat gematigd positief ten opzicht van het voorstel omdat het de bestaande “gaten” op het gebied van transportbeveiliging tracht op te vullen. Nederlandse havenbedrijven hebben overigens vrij actief in Brussel gelobbyd vóór deze verordening. De havens hebben namelijk behoorlijk in beveiliging geïnvesteerd en zij zien hun interactie met de niet beveiligde modaliteiten (zoals spoor- en wegvervoer en binnenvaart) derhalve als een risico. Voorts is er sprake van een zeker mate van concurrentievervalsing tussen beveiligde en niet beveiligde modaliteiten hetgeen de ontwikkeling van short sea shipping nadelig beïnvloedt.

Bij het bovenstaande wordt aangetekend dat zeer gehecht wordt aan het handhaven van het Level Playing Field en aan het beperken van additionele financiële en/of administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Voorts zijn deelname op basis van vrijwilligheid en het niet maken van onderscheid tussen de modaliteiten waarop de verordening betrekking heeft, belangrijke aandachtspunten.

Verdere aandachtspunten:

- Uiteenlopende nationale systemen. Iedere lidstaat stelt (weliswaar op basis van minimum eisen) zelf zijn systeem vast voor toekenning van de status van “veilige exploitant”. Daarnaast is er sprake van wederzijdse erkenning. Gevaar bestaat dat

zwaarte van voorwaarden aan “veilige exploitant” tussen landen kan verschillen, terwijl je dan zo'n systeem toch moet erkennen (risico voor het beveiligingsniveau, het level playing field en verschil in kosten/administratieve lasten; gestreefd zou moeten worden naar een vergroting van de onderlinge coherentie van systemen/regelgeving. Stroomlijning van de regelgeving waarbij overbodige en tegenstrijdige regels weg zouden vallen, maakt dat het transport doelmatiger, eenvoudiger, transparanter en veiliger uit te voeren zou zijn.

- Het voorkomen van slechte aansluiting van voorliggende systeem op bestaande communautaire en internationale systemen. Het is van groot belang dat de verordening goed aanluit bij de bestaande systemen, bijv. m.b.t. regulated agents in de luchtvaart. De indruk bestaat dat de regeling in de huidige vorm niet goed aansluit op de EU-verordening 2320/2002. Voorkomen moet worden dat er twee regelingen naast elkaar bestaan die hetzelfde regelen en bovendien niet goed op elkaar aansluiten. Dit argument geldt ook voor andere modaliteiten/activiteiten/bedrijven die nu al voldoen aan beveiligingseisen op grond van bestaande regelgeving en certificeringssystemen, bijv. Vo. 725/2004 voor schepen en havenfaciliteiten, regels van de VN/ECE (Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties), OTIF (Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail) of regelgeving voor vervoer gevaarlijke stoffen van de CCR (Centrale Commissie voor de Rijnvaart), alsmede het Verdrag inzake fysieke beveiliging van nucleaire installaties en transporten (CPPNM). Een dergelijke situatie is ook in het kader van de vermindering van de administratieve lasten niet wenselijk.
- Behoeft aan eenduidige terminologie. Er bestaat behoefte aan eenduidige terminologie en/of verheldering van wat verschillende erkenningen inhouden. Dit ook in het kader van complementariteit. Verschillende EU-richtlijnen en -verordeningen en ECE regels gebruiken verschillende terminologie (regulated agents, secure operator, authorized economic operator etc), waarvan niet duidelijk is in hoeverre er sprake is van dubbelingen, overlapping enz.. Voor een exploitant die al over een kwalificatie beschikt onder bestaande beveiligingsregelgeving, moet op heldere wijze inzichtelijk zijn in welke mate hij al geheel of gedeeltelijk aan de eisen voor “veilige exploitant” voldoet.
- Verduidelijken van voordelen voor ‘veilige exploitanten’. Een “veilige exploitant” moet duidelijke voordelen genieten, niet alleen binnen Europa, ook aan de buitengrenzen. Er dient derhalve aansluiting gezocht te worden met relevante EG douaneregeling (Community Customs Code) waarin soortgelijke doelen worden nagestreefd.
- Mede in het licht van het voorkomen van administratieve en bestuurlijke lasten moet bekeken worden in welke mate erkende organisaties en het bedrijfsleven een effectieve rol kunnen vervullen bij het certificeringproces. Teneinde bestuurlijke en administratieve lasten zoveel mogelijk te voorkomen zal afstemming plaatsvinden met ander betrokken ministeries.
- Nederland zal bij de discussie over het voorstel informeren naar de kwaliteit en volledigheid van de impact assessment.