

Vergaderjaar 2006–2007

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 493

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2007

Onlangs bracht de Europese Commissie een mededeling en een richtlijn uit over het Europese Programma voor de Bescherming van Vitale Infrastructuren (EPCIP).

De werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen heeft deze documenten besproken en geconcludeerd dat EPCIP op elf economische sectoren betrekking heeft, te weten: Energie, nucleaire industrie, ICT, water, voedsel, gezondheid, financiën, transport, chemische industrie, ruimtevaart en onderzoeksfaciliteiten.

Bijgevolg is door de werkgroep geconstateerd dat het hier gaat om een voorstel met mogelijk grote maatschappelijke impact, grote financiële gevolgen, ingrijpende aanpassingen van nationaal beleid en regelgeving en/of vergaande implicaties voor de uitvoering.

Bijgevoegd treft u het reguliere fiche inzake *vitale infrastructuur* aan.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

Fiche: Mededeling Vitale infrastructuur

Titel:

- **Mededeling over een Europees Programma bescherming vitale infrastructuur**
- **Richtlijn voor het identificeren en benoemen van de Europese vitale infrastructuur en het vaststellen van de noodzaak om de bescherming te verbeteren.**

Datum Raadsdocument: 12 december 2006 (beiden)
Nr Raadsdocument: –
Nr. Commissiedocument: COM(2006) 786 final (mededeling)
COM(2006) 787 final (richtlijn)
Eerstverantwoordelijk ministerie: BZK

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep civiele bescherming (PROCIV), 1e behandeling 29 januari 2007, JBZ Raad

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Algemeen

De Europese Raad van juni 2004 heeft de Europese Commissie gevraagd een strategie voor te bereiden voor de bescherming van de vitale infrastructuur in de EU. De Raad van december 2004 heeft de voorstellen van de Commissie COM(2004)702 aangenomen om een «European Programme Critical Infrastructure Protection» (EPCIP) en «Critical Infrastructure Warning Information System» (CIWIN) te ontwikkelen. In december 2005 heeft de JBZ Raad besloten dat het EPCIP gebaseerd moet zijn op een zogenoemde. «all-hazards» approach, terwijl terrorisme als een prioriteit werd onderkend.

Op basis van mededeling COM (2004)702 is een netwerk van «Critical Infrastructure Protection» (CIP) contactpunten van de lidstaten gevormd om input te geven voor de voorstellen uit deze mededeling. In november 2005 heeft de Commissie een groenboek uitgebracht met beleidsopties voor het vormgeven van het EPCIP en CIWIN. Het Nederlandse standpunt ten aanzien van het groenboek is verwoord in een kabinetsstandpunt (TK 22 112, nr. 422). Mede op basis van de reacties van de lidstaten en vertegenwoordigers van de private sector is de onderhavige mededeling en richtlijn opgesteld. Met betrekking tot de richtlijn heeft de Commissie een impact assessment opgesteld.

De Commissie geeft aan dat er in de Europese Unie veel vitale infrastructuur bestaat die bij uitval of vernietiging impact heeft op twee of meer lidstaten. Ook kan het voorkomen dat bij uitval van vitale infrastructuur in een lidstaat dit alleen effect heeft op één andere lidstaat indien de infrastructuur in een andere lidstaat gevestigd is. Deze infrastructuren met een grensoverschrijdende dimensie zouden beschouwd moeten worden als Europese vitale infrastructuur. Vanwege de afhankelijkheden die er binnen of tussen sectoren bestaan (de zogenoemde (inter)dependenties), kunnen er domino-effecten optreden in een of meerdere andere lidstaten.

Europese vitale infrastructuur is grotendeels eigendom van private partijen. Om de bescherming van deze infrastructuren tot een succes te maken is samenwerking met deze sectoren van essentieel belang. Deze zullen dan ook nauw betrokken worden bij de implementatie van het EPCIP. De Commissie onderkent dat er rekening moet worden gehouden met de karakteristieken en de verschillen in de vitale sectoren. Bestaande sectorale regelgeving en beschermingsmaatregelen moeten in acht worden genomen en daar moet op worden voortgebouwd. In de toelich-

ting op de richtlijn heeft de Commissie een overzicht opgenomen van bestaande regelgeving in een aantal vitale sectoren.

De mededeling vormt het raamwerk voor het EPCIP. In de mededeling worden de uitgangspunten, het proces en de instrumenten beschreven voor de implementatie van EPCIP. Deze processen en instrumenten kunnen in gescheiden mededelingen of richtlijnen worden uitgewerkt. Een eerste uitwerking is de onderhavige richtlijn voor het identificeren, vaststellen en beschermen van de Europese vitale infrastructuur. Ook sector-specifieke mededelingen zullen worden uitgebracht met voorstellen voor de bescherming van vitale infrastructuur in de als vitaal aangemerkte sectoren. Een overzicht met als vitaal aan te merken sectoren is opgenomen in bijlage 1 van de richtlijn. Een voorbeeld hiervan is de intentie van de Commissie om begin 2007 een mededeling uit te brengen ten aanzien van de bescherming van vitale infrastructuur in de sectoren transport en energie.

De mededeling

De doelstelling van het EPCIP is het verbeteren van de bescherming van de vitale infrastructuur in de EU door middel van het ontwikkelen van een EU raamwerk zoals beschreven in de mededeling. Het raamwerk bestaat uit:

1. de richtlijn met de procedure voor het identificeren, benoemen van Europese vitale infrastructuur en een gemeenschappelijke aanpak voor het vaststellen van de noodzaak om de bescherming hiervan te verbeteren;
2. maatregelen die bijdragen aan de implementatie van het EPCIP te weten; een EPCIP actie plan, het CIWIN, expert groepen op EU niveau, informatie uitwisseling en het identificeren en analyseren van interdependenties, ondersteuning vanuit de Commissie voor de bescherming van de nationale infrastructuur, rampenplannen, de externe dimensie en financiële maatregelen.

Bescherming van de Europese vitale infrastructuur wordt gebaseerd op een zogenoemde «allhazards» approach, terrorisme wordt als een prioriteit gezien.

In de mededeling is als bijlage 1 het EPCIP actieplan gevoegd.

De richtlijn

De richtlijn bevat de procedure om de Europese vitale infrastructuur te identificeren en aan te wijzen en een gemeenschappelijke aanpak om vast te stellen of deze infrastructuren beter moeten worden beschermd. De Commissie is van mening dat alleen met een richtlijn dit proces zo kan worden ingericht dat gekomen wordt tot een voldoende niveau van bescherming van Europese vitale infrastructuren, gelijke rechten en plichten voor de Commissie, lidstaten en eigenaren / operators van Europese vitale infrastructuren en zonder de interne markt te verstoren (level playing field).

Allereerst zullen in het proces criteria worden vastgesteld om te kunnen bepalen wat Europese vitale infrastructuur is. Na het toepassen van de criteria door de lidstaten zal dit leiden tot een overzicht van Europese vitale infrastructuren (art. 3 en 4). De richtlijn verplicht een eigenaar/ operator van Europese vitale infrastructuur een Operator Security Plan (OSP) op te stellen en een Security Liaison Officier (SLO) te benoemen. De Commissie en niet de lidstaten, besluit of een sectorale maatregel in dit kader voldoet (art. 5 en 6). Lidstaten dragen zorg dat de kwetsbaarheid van de betreffende Europese vitale infrastructuren wordt vastgesteld en rapporteren dit op hoofdlijnen aan de Commissie (art. 7). In dit proces

spelen de Critical Infrastructure Protection (CIP) contactpunten (artikel 9) een belangrijke rol, met name ook in het comitologie-comité (artikel 11). De Commissie biedt ondersteuning bij de implementatie (art. 8) en regels zullen worden gesteld voor de uitwisseling van CIP informatie (art 10).

Aan de verplichtingen voortvloeiende uit de richtlijn zijn termijnen gesteld voor de implementatie om voortgang te garanderen.

In de richtlijn is als bijlage 1 gevoegd een lijst met vitale sectoren en subsectoren, als bijlage 2 een Operator Security Plan en daarnaast een overzicht met de financiële bepalingen.

Rechtsbasis van het voorstel:

Mededeling: niet van toepassing
Richtlijn: artikel 308 van het EG-Verdrag en artikel 203 Euratom-verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

Mededeling: niet van toepassing
Richtlijn: unanimitieit JBZ Raad, advies EP.

Instelling nieuw Comitologie-comité:

Mededeling: niet van toepassing
Richtlijn: – regelgevend comité op grond van artikelen: 3 lid 1 en lid 2, 4 lid 2, 5 lid 2, 7 lid 2 2e alinea en 4, – raadplegend comité op grond van artikel 5 lid 2, tweede alinea het stellen van voorwaarden voor het beveiligingsplan.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit:

Voor wat betreft de mededeling is dit strikt genomen niet van toepassing. Voor zover tot een beoordeling moet worden overgegaan, luidt het oordeel **positief**.

Overeenkomstig de Raadsconclusies van 1 december 2005 is het Kabinet van mening dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het beheer van regelingen ter bescherming van vitale infrastructuur bij de EU lidstaten berust. Echter, net als de Raad in 2005 oordeelde is het Kabinet ook van mening dat de EU op het terrein bescherming vitale infrastructuur een aanvullende bijdrage kan leveren. Het oormerken van infrastructuren als Europese Vitale infrastructuur heeft als basis dat aantasting van deze infrastructuur transnationale gevolgen heeft voor 2 of meer EU lidstaten naast de EU lidstaat waar de infrastructuur zich bevindt. Beleid ten opzichte van (inter)dependenties tussen Europese vitale infrastructuur en ten aanzien van vitale infrastructuur in derde landen, kan het beste op EU-niveau worden opgepakt. Bovendien draagt een EU benadering bij aan een level playing field (voor veiligheid en ten behoeve van de interne markt). Het EPCIP richt zich waar nodig alleen op het stellen van aanvullende kaders voor de bescherming van de Europese vitale infrastructuur. Dit zorgt bij het Kabinet voor een positieve grondhouding ten opzichte van dit voorstel.

Binnen de reikwijdte van het EPCIP moet nog zeer veel worden uitgewerkt in toekomstige mededelingen en richtlijnen. Dit brengt veel onzekerheden met zich mee voor de toekomst. Daarom blijft subsidiariteit een aspect dat nauwlettend wordt gevolgd. Ook worden in de mededeling voorstellen gedaan voor minimumeisen ten aanzien van bescherming van nationale vitale infrastructuur. Hiermee wordt impliciet een toekomstige standaard voorgesteld terwijl dit geen EU competentie is. Het Kabinet is van mening dat de Europese Commissie zich daarvan dan ook moet onthouden.

Voor wat betreft de richtlijn

Het oordeel over de subsidiariteit is **twijfelachtig**.

Het Kabinet heeft een positieve grondhouding ten opzichte van het initiatief en het principe van de richtlijn dat Europese vitale infrastructuren met grensoverschrijdende effecten geïdentificeerd moeten worden en goed beschermd moeten zijn.

De gesignaleerde toegevoegde waarde voor de mededeling is ook van toepassing voor de richtlijn.

Er zijn echter kanttekeningen ten aanzien van de uitwerking van de richtlijn.

Het is nog niet duidelijk wat als Europese vitale infrastructuur wordt aangemerkt. De criteria hiervoor moeten nog worden vastgesteld. De inmenging van de Europese Unie ten aanzien van Nederlandse vitale infrastructuur die met de implementatie als Europese vitale infrastructuur worden aangemerkt, hangt af van de criteria die worden vastgesteld. Het Kabinet is van mening dat enge definities moeten worden gedefinieerd, zodat alleen die Europese vitale infrastructuur worden aangewezen die er werkelijk toe doen en waar een EU aanwijzing een duidelijke meerwaarde levert. Ook zijn de consequenties van een aanwijzing als Europese vitale infrastructuur niet duidelijk, bijvoorbeeld ten opzichte van soortgelijke vitale infrastructuur die niet als Europees vitaal wordt aangemerkt.

Proportionaliteit:

Voor wat betreft de mededeling strikt genomen niet van toepassing. Voor zover tot een beoordeling moet worden overgegaan, luidt het oordeel **positief**. Het Kabinet heeft een positieve grondhouding ten opzichte van het principe om met een mededeling een programma voor de bescherming van de Europese vitale infrastructuur vorm te geven. Wel plaatst het Kabinet de kanttekening dat nieuwe voorstellen voortvloeiende uit deze mededeling aanvullend moeten zijn op de nationale vitale infrastructuur of hieraan gerelateerde nationale activiteiten. Het Kabinet zal er kritisch op blijven toezien dat bij de uitwerking van de mededeling het proportionaliteitsbeginsel gerespecteerd blijft.

Voor wat betreft de richtlijn.

Het oordeel over de proportionaliteit is **twijfelachtig**.

Het Kabinet heeft een positieve grondhouding ten opzichte van het principe dat de Europese vitale infrastructuur goed beschermd moet zijn. De richtlijn biedt door haar bindende karakter de mogelijkheid om verantwoordelijkheden duidelijk vast te stellen en een goed «level playing field» te realiseren. Bovendien hoeft er geen bestaande sectorale Europese wetgeving te worden ingetrokken als gevolgt van deze richtlijn. Dit zorgt voor rust in het bedrijfsleven. Echter, de uitwerking van de richtlijn is nog onduidelijk.

Het Kabinet tekent hierbij aan dat de richtlijn expliciet moet stellen dat bij de uitwerking van het EPCIP de bestaande (sectorale) en internationale regelgeving en maatregelen in acht moeten worden genomen, waarbij ook de onderlinge samenhang gewaarborgd blijft. Het Kabinet wenst dat de richtlijn kaderstellend en niet normstellend wordt ingericht. Het Kabinet zal er kritisch op blijven toezien dat bij de uitwerking van de richtlijn het proportionaliteitsbeginsel gerespecteerd blijft.

Consequenties voor de EU-begroting:

Het EU financiële programma preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen van terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's is beschikbaar voor de implementatie van het EPCIP. In dit programma is in totaal € 137 mln. beschikbaar, oplopend van € 13 mln in 2007 tot € 25 mln in 2013.

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

Alle financiële, personele, en administratieve consequenties zijn voor de rijksoverheid, medeoverheden en private sector niet te kwantificeren. In overeenstemming met artikel 2 Financiële Verhoudingen Wet zullen de consequenties voor de decentrale overheden door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in kaart worden gebracht. De richtlijn beschrijft een proces en moet inhoudelijk nog verder worden uitgewerkt. Indien wordt aangenomen dat alleen grote industrieën als Europese vitale infrastructuur kunnen worden aangemerkt en het midden en kleinbedrijf buiten beschouwing wordt gelaten, is het wel mogelijk om een indicatie te geven van de mogelijke personele lasten voor de rijksoverheid en de private sector. Het betreft een algemene berekening waarbij geen rekening is gehouden met verschillen per vitale sector.

Bedrijfsleven

Verplichtingen voortvloeiende uit de richtlijn:

- | | |
|---|---------|
| – Aanstellen Security Liaison Officer (SLO) | 0,4 fte |
| – Implementeren Operator Security Plan (OSP), inclusief uitvoeren kwetsbaarheidsanalyse | 0,2 fte |

Personele kosten per Europese vitale infrastructuur per jaar 0.6 fte, ingeschat op € 100 000 (hoog gekwalificeerde functionaris, incl. overheadkosten). Daarnaast kunnen uit de richtlijn en toekomstige commissievoorstellen per sector **extra beveiligingsmaatregelen** bovenop bestaande maatregelen voortvloeien. Wat de omvang is van de te nemen maatregelen is onderhevig aan kwetsbaarheidsanalyses die per sector moeten worden gepleegd. Deze mogelijke maatregelen kunnen kosten met zich meebrengen. Deze kunnen op het personele, administratieve en fysieke vlak ontstaan.

In een zo vroeg mogelijk stadium tijdens de onderhandelingen zal er een impact assessment worden verricht naar de gevolgen van de voorgenomen richtlijn voor het bedrijfsleven en de overheid. Immers, indien de resultaten tijdig beschikbaar zijn, dan kunnen deze worden gebruikt in de onderhandelingen.

Overheid

Belasting voor de Rijksoverheid ten gevolge van de onderhavige richtlijn. Structurele verplichtingen voortvloeiende uit de richtlijn:

- Identificeren Europese vitale infrastructuren
- Instellen monitoringssysteem voor Europese vitale Infrastructuur
- Informeren Europese vitale infrastructuren over relevante dreigingen en risico (aan de SLO).
- Uitvoeren kwetsbaarheidsanalyse per Europese vitale infrastructuur
- Informeren Europese Commissie
- Instellen van een CIP contactpunt
- Garanderen adequaat screeningsniveau voor alle personen die met vertrouwelijk informatie betreffende vitale infrastructuur in aanraking komen.

Per 2 jaar (rapportagertermijn) worden de lasten per Europese vitale infrastructuur geschat op:

Identificeren Europese vitale infrastructuur en kwetsbaarheidsanalyse	30 dgn
Toezicht	10 dgn
Rapporteren Commissie, delen informatie, screening	10 dgn
Totaal	50 dgn
50 dagen per 2 jaar betreft 0,1 fte per jaar	
per Europese vitale infrastructuur	€ 10 000
Structureel t.b.v. CIP contactpunt. 1 fte (S13, inc. overheadkosten) per jaar	€ 110 000
Indicatief scenario variabele kosten	
10 Europese vitale infrastructuren in Nederland	
Kosten overheid 10 x € 10 000 =	€ 100 000
Kosten bedrijfsleven 10 x €100 000 (excl. eventuele maatregelen)	€ 1 000 000
	€ 1 100 000

De variabele kosten zijn afhankelijk van de criteria en definitie die vastgesteld worden ten aanzien van Europese vitale infrastructuren.

Vervolgtraject financiële afspraken:

De kosten voor de rijksoverheid worden uiteraard gedragen door de betrokken departementen, conform de vigerende regels voor budgetdiscipline.

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):

Gezien de flexibele bepalingen in de richtlijn, lijkt een aparte kaderwet met aanwijzing op basis van een Algemene Maatregel van Bestuur voor de hand te liggen.

De consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en beleid hangen af van de criteria die, in overeenstemming met de richtlijn, worden vastgesteld en op basis waarvan bepaald wordt wat Europese vitale infrastructuur is. Wanneer een ruime definitie van criteria wordt gehanteerd zal een groot aantal infrastructuren als Europese vitale infrastructuur worden gedefinieerd. Hierdoor zullen de consequenties voor zowel nationaal als decentraal beleid en regelgeving groter zijn dan wanneer een enge definitie van criteria wordt gehanteerd.

Momenteel wordt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een quick scan uitgevoerd om vast te stellen wat de consequenties zijn voor Nederlandse wet- en regelgeving ten gevolge van de implementatie van het EPCIP.

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

De lidstaten worden geacht om de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden op uiterlijk 31 december 2007. Naar verwachting zal wetgeving moeten worden gewijzigd dan wel nieuwe wetgeving moeten worden opgesteld. Om die reden is 31 december 2007 een onhaalbare datum. Afhankelijk van de definiëring

van wat Europese vitale infrastructuur zijn, kan specifiekere worden nagegaan welke aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn en kan worden beoordeeld welke implementatietermijn voor Nederland noodzakelijk is.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: geen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Bescherming van de vitale infrastructuur is een belangrijk onderwerp en van groot maatschappelijk belang. Het Kabinet ondersteunt volledig het uitgangspunt dat de Europese vitale infrastructuur, met inachtneming van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel, goed beschermd moet zijn en zal blijven bijdragen aan de verdere ontwikkeling van het EU initiatief. Het is de inzet van het Kabinet dat het EPCIP de nationale activiteiten op dit gebied waar nodig aanvult, ondersteunt en stimuleert. Het mag niet zo zijn dat EPCIP de nationale activiteiten vertraagt, afzwakt of verstoort. De meerwaarden van een Europees programma zijn vooral het inzicht krijgen in de (internationale) interdependenties en het delen van «best practices» op het gebied van bescherming vitale infrastructuur. Alleen met een Europese benadering kan een level playing field in stand worden gehouden als het EPCIP leidt tot extra maatregelen. Beleid ten aanzien van vitale infrastructuur in derde landen kan het beste op Europees niveau worden aangepakt. Deze benadering kan in een eerste fase het beste bereikt worden door te investeren in het uitwisselen van best practices en in de samenwerking met de private sectoren.

Bescherming van de nationale en Europese vitale infrastructuur is en blijft de verantwoordelijkheid van de lidstaten en van de eigenaren/operators. In de huidige en toekomstige voorstellen in het kader van het EPCIP moet dat duidelijk naar voren (blijven) komen. Het Kabinet streeft naar de vaststelling van een enge definitie van criteria zodat alleen die Europese vitale infrastructuur worden aangewezen die er daadwerkelijk toe doen en waar een EU aanwijzing een duidelijke meerwaarde levert. Ook pleit het Kabinet er voor om in de richtlijn in alle gevallen de zwaarste comitologieprocedure in te stellen om invloed op de uitwerking van de richtlijn te houden.

Bestaande (sectorale) relevante regelgeving en maatregelen moeten in acht worden genomen en er moet worden voorkomen dat met nieuwe initiatieven duplicatie optreedt.

Nederland onderkent het belang dat de implementatie van EPCIP van start gaat, echter de termijnen die hiervoor gesteld worden, moeten wel realistisch zijn. Aan de haalbaarheid van de gestelde implementatietermijnen in de richtlijn wordt getwijfeld.

Samenwerking met de vitale sectoren en eigenaren/operators van Europese vitale infrastructuur is van essentieel belang. De implementatie van EPCIP zal leiden tot verhoging van de administratieve lasten voor als Europees aangemerkte vitale infrastructuur. De impact-assessment van de richtlijn biedt onvoldoende inzicht in de toename van de administratieve lasten. Ook hier dient het proportionaliteitsbeginsel in acht te worden genomen. De Commissie zal worden gevraagd de impact assessment te verduidelijken ten aanzien van de effecten voor het bedrijfsleven en de overheid.

Basis voor dit Nederlandse standpunt is het kabinetsstandpunt dat is opgesteld naar aanleiding van het groenboek EPCIP in februari 2006.