

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3803

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Raadsaanbeveling EU-coördinatie bij verstoring vitale infrastructuur
Fiche: Mededeling digitalisering sociale zekerheidscoördinatie (Kamerstuk 22 112, nr. 3804)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Raadsaanbeveling EU-coördinatie bij verstoring vitale infrastructuur

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende een blauwdruk om de respons op verstoringen van vitale infrastructuur van aanzienlijk grensoverschrijdend belang op Unieniveau te coördineren
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
6 september 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2023) 526 final // 2023/0318 (NLE)
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=COM:2023:526:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

Op 6 september jl. presenteerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel voor een Raadsaanbeveling betreffende een blauwdruk om de respons op verstoringen van vitale infrastructuur van aanzienlijk grensoverschrijdend belang op Unieniveau te coördineren.¹

Het voorstel betreft een opvolging van één van de actiepunten voortkomend uit de Raadsaanbeveling betreffende een gecoördineerde EU-aanpak voor het verhogen van de weerbaarheid van vitale infrastructuur.² Die aanbeveling kwam destijds voort uit een vijfpuntenplan van de Voorzitter van de Europese Commissie, bedoeld om de weerbaarheid van vitale infrastructuur binnen de EU te verhogen.³ Het vijfpuntenplan moet in het licht gezien worden van de geopolitieke ontwikkelingen rond de illegale Russische inval in Oekraïne en incidenten rondom vitale infrastructuur binnen de EU, waaronder de explosies bij NordstreamII.

Het voorstel onderschrijft het belang van verbeterde coördinatie in EU-verband wanneer vitale infrastructuur met een grensoverschrijdend karakter verstoord wordt. Ook worden handvatten geboden bij incidenten waar lidstaten moeilijk in staat zijn adequaat zelfstandig of bilateraal te reageren. Het voorstel bevat beperkt nieuwe elementen en betreft vooral een inkleuring van EU-samenwerking op het thema vitale infrastructuur door gebruik van bestaande EU-fora en -mechanismen.

De Raadsaanbeveling heeft als doel het handelingsperspectief voor samenwerking tussen lidstaten en EU-instellingen en -agentschappen bij incidenten of aanvallen op vitale infrastructuur met een grensoverschrijdend karakter binnen de EU te versterken, in de context van een snel ontwikkelend dreigingslandschap. Dit voorstel beschrijft het toepassingsgebied, de doelstellingen, de actoren, de processen en de bestaande instrumenten op EU-niveau die kunnen worden gebruikt om te reageren op dergelijke verstoringen. Het voorstel benadrukt ook de noodzaak van

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2023:526:FIN>.

² Kamerstuk 22 112, nr. 3556.

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_5964.

coördinatie en samenwerking tussen lidstaten en EU-instellingen in dergelijke situaties. Meerdere partijen hebben hier voordeel bij, waaronder de lidstaten, de Europese Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en andere EU-agentschappen of -gremia, en de kritieke entiteiten binnen lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de continuïteit van processen binnen de vitale infrastructuur en direct te maken kunnen krijgen met incidenten. Het voorstel moet leiden tot een verbetering van het gezamenlijk situationeel beeld bij incidenten,⁴ gecoördineerde publiekscommunicatie, steun voor lidstaten en een effectieve en gecoördineerde respons. Daarnaast moet ten alle tijden rekening gehouden worden met bestaande EU-crisisbeheersingsmechanismen en (diplomatieke) responsmechanismen op operationeel, tactisch en strategisch niveau, zoals de geïntegreerde regeling politieke crisisrespons (IPCR),⁵ het Uniemechanisme voor civiele bescherming (EUCPM),⁶ het Europees Coördinatiecentrum voor noodhulp (ERCC),⁷ het CSIRTs Network,⁸ het Cyber Crisis Liaison Organisation Network (CyCLONe),⁹ de Cyber Diplomacy Toolbox,¹⁰ en het EU-protocol voor het tegengaan van hybride dreigingen.¹¹

De Raadsaanbeveling omvat elf punten die essentieel zijn voor een gecoördineerde aanpak. Allereerst wordt benadrukt dat EU-samenwerking onmisbaar is om adequaat te reageren op ernstige grensoverstijgende verstoringen van de vitale infrastructuur. De blauwdruk die hiervoor is ontwikkeld, zal direct worden toegepast in twee specifieke scenario's: te weten als er een verstoring effect optreedt op de levering van essentiële diensten¹² aan of in zes of meer lidstaten, inclusief wanneer het gevolgen heeft voor een kritieke entiteit van bijzonder Europees belang;¹³ of als er een aanzienlijk verstoring effect optreedt op essentiële diensten in minimaal twee lidstaten, en het EU-voorzitterschap – na overleg met andere lidstaten en de Commissie – van mening is dat EU-coördinatie noodzakelijk is vanwege de technische of politieke impact.

Verder benadrukt de Raadsaanbeveling dat het essentieel is dat alle betrokken partijen, waaronder lidstaten en andere relevante gremia of organisaties, streven naar samenwerking en complementariteit. Zij moeten zorgen voor adequate en tijdige informatie-uitwisseling, inclusief coördinatie van publieke communicatie, en een gecoördineerde reactie. De Blauwdruk dient synergiën te creëren met bestaande crisismechanismen en de lidstaten moeten zorg dragen voor effectieve nationale respons. Bovendien zullen lidstaten, de Raad, EDEO, de *European Police Office* (Europol) en andere relevante EU-agentschappen een centraal contactpunt aanwijzen. Voor lidstaten zijn dit de centraal contactpunten

⁴ Indien een verstoring plaatsvindt die raakt aan de internationale veiligheid wordt de mogelijkheid geboden om ook de NAVO te laten bijdragen aan een gezamenlijk situationeel beeld via de gestructureerde EU-NAVO-dialoog.

⁵ Hoe de Raad de EU-respons op crises coördineert – Consilium (europa.eu).

⁶ EU Civil Protection Mechanism (europa.eu).

⁷ Emergency Response Coordination Centre (ERCC) (europa.eu).

⁸ CSIRTs Network – ENISA (europa.eu).

⁹ European cyber crisis liaison organisation network (EU-CyCLONe) is een EU-samenwerkingsverband voor nationale autoriteiten die in de EU-lidstaten verantwoordelijk zijn voor cybercrisismanagement.

¹⁰ Digital Diplomacy | EEAS (europa.eu).

¹¹ Horizontal Working Party on Enhancing Resilience and Countering Hybrid Threats – Consilium (europa.eu).

¹² Essentiële diensten zijn van cruciaal belang voor de instandhouding van vitale maatschappelijke functies, economische activiteiten, de volksgezondheid en openbare veiligheid of het milieu.

¹³ Kritieke entiteiten van bijzonder Europees belang leveren essentiële diensten in zes of meer lidstaten.

zoals bedoeld onder de richtlijn weerbaarheid kritieke entiteiten (CER-richtlijn)¹⁴ en voor de Europese Commissie is dit het ERCC.

Informatie over het incident zal via de contactpunten en passende kanalen lopen, inclusief waar toepasselijk en nodig, via het IPCR¹⁵, ERCC¹⁶ en het gemeenschappelijk noodcommunicatie- en informatiesysteem (CECIS)¹⁷. Vertrouwelijkheid dient in acht te worden genomen bij het uitwisselen van gevoelige informatie aangaande incidenten. Verder moet de werking van de Blauwdruk periodiek getest worden, te beginnen met een oefening binnen twaalf maanden na aanneming van de raadsaanbeveling. Als de Blauwdruk wordt ingezet bij een significant incident, zal de expertgroep voor weerbaarheid van vitale infrastructuur (CERG) samenwerken met relevante partijen om een rapport op te stellen met aanbevelingen voor verbeteringen. Tot slot zal dit rapport worden gepresenteerd aan de lidstaten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In de versterkte aanpak voor de bescherming van de vitale infrastructuur staan uitgangspunten en maatregelen die bijdragen aan een hogere mate van bescherming van vitale infrastructuur.¹⁸ Deze aanpak is nodig vanwege het snel ontwikkelende dreigingslandschap en past binnen de doorontwikkeling van EU-beleid. Onderdeel van die doorontwikkeling zijn twee Europese richtlijnen, de herziening van de richtlijn netwerk- en informatiebeveiliging (de NIS2-richtlijn)¹⁹ en de CER-richtlijn, die momenteel worden omgezet naar Nederlandse wet- en regelgeving.²⁰ Deze richtlijnen dienen als basis voor het verhogen van de weerbaarheid van vitale infrastructuur. Als onderdeel van het verhogen van weerbaarheid worden ook veerkracht en responscapaciteit verder ontwikkeld door versterking van de crisisbeheersing en de meerjarige landelijke agenda crisisbeheersing.²¹ Hierbij worden in samenwerking tussen Rijk, veiligheidsregio's en betrokken vitale aanbieders landelijke crisisplannen ontwikkeld voor de uitval van vitale processen. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van vitale infrastructuur wordt informatie met internationale partners, inclusief de NAVO, uitgewisseld waar mogelijk en relevant. In het geval van een nationale crisis is coördinatie belegd bij het Nationaal Crisiscentrum (NCC).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Over het algemeen lijkt dit voorstel een doordachte en weloverwogen aanpak te bieden om de weerbaarheid van vitale infrastructuur in de EU te vergroten en de coördinatie bij grensoverschrijdende incidenten te verbeteren, terwijl het rekening houdt met bestaande wetgeving en bestaande samenwerkingsmechanismen. Het voorstel is goed ingebed in het bredere Europese crisisbeheersingskader, zoals de IPCR-regelingen, het interne crisiscoördinatieproces van de Commissie, ARGUS en het

¹⁴ EUR-Lex – 52020PC0829 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/ipcr-response-to-crises/>.

¹⁶ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_nl.

¹⁷ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_nl.

¹⁸ Kamerstuk 30 821, nr. 182.

¹⁹ EUR-Lex – 32016L1148 – EN – EUR-Lex (europa.eu).

²⁰ Zie ook de website voor de NCTV: Implementatie CER en NIS2 richtlijnen | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (nctv.nl).

²¹ Kamerstuk 29 517, nr. 225.

EUCPM. Tegelijkertijd kan deze aanbeveling leiden tot overmatige overlap en frictie met andere al bestaande crisisreactiemechanismen en sectorale crisisplannen. In het onderhandelingstraject van het voorstel zal het kabinet ervoor waken dat de Raadsaanbeveling de nodige complementariteit van dergelijke mechanismen en plannen behoudt.

Het kabinet is positief over het voorstel omdat het bijdraagt aan de bescherming van vitale infrastructuur en de weerbaarheid van kritieke entiteiten in de EU. De voorgestelde aanbeveling is tevens een welkome aanvulling op het huidige rechtskader op dit gebied.

Het kabinet is tevreden dat het voorstel gebruik maakt van bestaande structuren en mechanismen op EU-niveau, zoals de EUCPM, ERCC en IPCR, en aanhaakt bij de CER-richtlijn om samenwerking tussen bevoegde autoriteiten te vergemakkelijken en informatie-uitwisseling te bevorderen. Het voorstel benadrukt ook de samenhang met andere relevante EU-initiatieven, zoals de NIS 2-richtlijn voor cyberbeveiliging en het EU-protocol voor de bestrijding van hybride bedreigingen, waar ook de werking van de EU-hybride toolbox in is beschreven. Het kabinet merkt positief op dat het voorstel aandacht besteedt aan de coördinatie van respons tussen cyberbeveiligingsincidenten en incidenten in vitale infrastructuur, wat cruciaal is in de huidige digitale wereld. Het kabinet acht het hierbij van belang dat deze aanbeveling niet leidt tot overmatige overlap en frictie met bovengenoemde CER- en NIS2-richtlijnen waar ook al wordt gesproken over coördinatie van incidentrespons door het CyCLONe op grensoverschrijdende incidenten die meerdere lidstaten raken. De Raadsaanbeveling moet bijdragen aan het organiseren van deze incidentrespons. Ook moet er rekening worden gehouden dat lidstaten niet verplicht worden om informatie te delen die de nationale veiligheid of de beveiliging en commerciële belangen van entiteiten die opereren binnen de vitale infrastructuur aantast. Dergelijke informatiedeling moet plaatsvinden op vrijwillige basis. Hier zal het kabinet zich voor inzetten in het onderhandelingstraject.

Daarnaast acht het kabinet het van belang dat er coördinatie plaatsvindt over de toepassing van deze blauwdruk ten opzichte van de EU-hybride toolbox, zodat aanvallen op vitale infrastructuur in samenhang worden gezien met hybride dreigingen. Het belang van coördinatie en samenhang van handelingsperspectief, waardoor asymmetrische respons ook mogelijk kan worden gemaakt, zou nog nadrukkelijker in het voorstel terug kunnen komen.²² Het kabinet zal dit meenemen in het onderhandelingstraject.

De EU heeft al wetgeving en aanbevelingen ontwikkeld om de bescherming van vitale infrastructuur te verbeteren, met name in de sectoren energie en transport.²³ De recent aangenomen CER-richtlijn en NIS2-richtlijn breiden deze inspanningen uit naar een breder scala van sectoren en richten zich op het verhogen van de fysieke en digitale weerbaarheid van entiteiten binnen deze infrastructuur. Ondanks de recente EU-wetgeving en aanbevelingen om de bescherming van vitale infrastructuur te verbeteren, heeft het kabinet behoefte aan verdere maatregelen op EU-niveau om de weerbaarheid van vitale infrastructuur

²² Asymmetrisch respons beschrijft twee ongelijke handelingen die genomen kunnen worden in geval van hybride dreigingen. Enerzijds effectief en efficiënt gevolgbestrijding om de impact waar mogelijk in te perken en anderzijds waar mogelijk de attributie en bepalen van handelingsperspectief richting een vastgestelde actor.

²³ Richtlijn 2008/114/EG van de Raad van 8 december 2008 inzake de identificatie van Europese vitale infrastructuren, de aanmerking van infrastructuren als Europese vitale infrastructuren en de beoordeling van de noodzaak de bescherming van dergelijke infrastructuren te verbeteren. Hierin werden energie en transport als prioritaire sectoren aangewezen.

te vergroten, gezien de veranderende veiligheidscontext en de groeiende onderlinge afhankelijkheid van sectoren en landen. Voorkomen moet worden dat dergelijke maatregelen in strijd komen met bestaande samenwerkingsverbanden en crisismechanismen op sectoraal niveau. Ook moet de inzet die wordt beoogd en gevraagd van lidstaten niet ten koste gaan van de inzet die eigenlijk door lidstaten zelf benodigd is voor de afhandeling van het incident. Dit laatste heeft altijd de prioriteit. Het kabinet zal dit meenemen in het onderhandelingstraject.

Het kabinet mist in het voorstel een verwijzing naar EU-NAVO kennisdeling en samenwerking (zoals de EU-NAVO taskforce op weerbaarheid van vitale infrastructuur). Het kabinet zal in het onderhandelingstraject inzetten op een verduidelijking van hoe NAVO-samenwerking wordt meegenomen indien respons nodig is en hoe aansluiting gezocht wordt bij de ontwikkelingen rondom de NAVO *Resilience Objectives* voor het verhogen van de weerbaarheid van vitale infrastructuur. Bij de NAVO Top 2023 in Vilnius hebben de NAVO-lidstaten toegezegd de NAVO *Resilience Objectives* te zullen implementeren.²⁴

Vitale sectoren of kritieke entiteiten waarvan de activiteiten hoofdzakelijk worden uitgevoerd op het gebied van nationale veiligheid, openbare veiligheid, defensie of rechtshandhaving vallen niet onder de CER en de NIS2-richtlijnen en blijven daarmee ook buiten scope van dit voorstel. Dit is in lijn met het uitgangspunt van het kabinet om dergelijke thema's tot nationale bevoegdheden te beperken.

Plaats- en tijdsbepaling met behulp van satellieten is gedefinieerd als vitale sector door het kabinet. De entiteiten die we op dit gebied hebben binnen Nederland, het Galileo Reference Centre in Noordwijk en het Galileo Sensor Station op Bonaire, vallen qua operationele verantwoordelijkheid onder de European Union Agency for the Space Programme (EUSPA). Het kabinet kan de CER en NIS2-richtlijn hier niet toepassen. Op dit thema is vanuit het kabinet verdere samenwerking tussen Europese lidstaten gewenst.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De eerste reacties van lidstaten zijn wisselend. Enerzijds lijkt er een brede consensus onder de lidstaten over de noodzaak van verbeterde coördinatie op Unieniveau bij de respons op verstoringen van vitale infrastructuur met een grensoverschrijdend karakter. Dit wordt gezien als een passende reactie op het huidige dreigingslandschap, met inachtneming van de nationale bevoegdheden en de vertrouwelijkheid van gevoelige informatie. Anderzijds deelt een meerderheid van de lidstaten de zorg dat deze aanbeveling kan leiden tot overmatige overlap en frictie met andere al bestaande crisisreactiemechanismen en sectorale crisisplannen. De positie van het Europees Parlement is op dit moment nog niet bekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU en artikel 292 VWEU. Op grond van artikel 292 VWEU kan de Raad op voorstel van de Commissie aanbevelingen vaststellen op gebieden waarvoor de EU bevoegd is. Artikel 114 VWEU geeft de EU de

²⁴ NAVO communiqué: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.

bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen, gezien het feit dat het voorstel strekt tot het garanderen van een gecoördineerde reactie in geval van verstoringen van vitale infrastructuur met aanzienlijke grensoverschrijdende relevantie, wat de werking van de interne markt zou kunnen verstoren. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten, op grond van artikel 4, tweede lid, sub a VWEU.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De aanbeveling heeft tot doel de samenwerking tussen lidstaten, de Commissie, EU-agentschappen en andere actoren, zoals de NAVO, te verbeteren in het geval van ernstige verstoringen van de vitale infrastructuur met aanzienlijke grensoverschrijdende relevantie. In het geval dat vitale infrastructuur een grensoverschrijdend karakter heeft omdat essentiële diensten in meerdere lidstaten worden aangeboden, kan verstoring gevolgen hebben voor meerdere lidstaten en verschillende economische sectoren op de interne markt. In dergelijke gevallen zijn lidstaten soms onvoldoende in staat op centraal, regionaal of lokaal niveau te reageren, daarom is een EU-aanpak nodig. Door deze aanbeveling worden mogelijke belemmeringen op de interne markt weggenomen doordat samenwerking met betrekking tot het oplossen van infrastructuurverstoringen wordt versterkt. Omwille van de verwevenheid van de vitale infrastructuur van de lidstaten en de noodzaak tot gedegen, effectieve coördinatie bij een ernstige verstoring ervan is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De aanbeveling heeft tot doel de samenwerking tussen lidstaten, de Commissie, EU-agentschappen en andere actoren, zoals de NAVO, te verbeteren in het geval van ernstige verstoringen van de vitale infrastructuur met aanzienlijke grensoverschrijdende relevantie. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de aanbeveling een blauwdruk biedt voor deze samenwerking. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de aanbeveling gebruik maakt van bestaande instrumenten en wetgeving.

d) Financiële gevolgen

Het kabinet verwacht geen financiële gevolgen die direct voortkomen uit de Raadsaanbeveling. Het kabinet is van mening dat de eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling. Eventuele nationale budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het kabinet verwacht geen gevolgen voor regeldruk of concurrentiekracht.

In de huidige geopolitieke context, gekenmerkt door toenemende instabiliteit als gevolg van gebeurtenissen zoals de Russische agressie tegen Oekraïne, geo-economische ontwikkelingen en effecten van klimaatverandering, is het van cruciaal belang dat de Europese Unie voldoende adaptief en waakzaam blijft. Vitale infrastructuur speelt een essentiële rol voor de continuïteit van de samenleving, economische activiteiten, volksgezondheid, openbare veiligheid en het milieu. Het waarborgen van de weerbaarheid van deze infrastructuur is van groot belang voor maatschappelijke stabiliteit, burgerveiligheid, het functioneren van de interne markt en om verstoringen van essentiële diensten te voorkomen. Omdat de Raadsaanbeveling gaat over coördinatie op Unieniveau van de EU-respons op verstoringen van vitale infrastructuur van aanzienlijk grensoverschrijdend belang, kent deze geopolitieke aspecten.