

Vergaderjaar 2006–2007 G

30 935

Subsidiariteitstoets van het voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de inventarisatie van Europese kritieke infrastructuur, de aanmerking van infrastructuur als Europese kritieke infrastructuur en de beoordeling van de noodzaak de bescherming van dergelijke infrastructuur te verbeteren (COM(2006) 787 definitief)

Nr. 4

BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE SUBSIDIARITEITSTOETS

Aan:

de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 maart 2007

Op 12 december 2006 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd voor een richtlijn van de Raad inzake de inventarisatie van Europese kritieke infrastructuur, de aanmerking van infrastructuur als Europese kritieke infrastructuur en de beoordeling van de noodzaak de bescherming van dergelijke infrastructuur te verbeteren (COM (2006) 787).

Met toepassing van de in kamerstuk 30 389, nr. 1 en A (p. 7–9) opgenomen procedure heeft de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets bijgevoegd eindadvies opgesteld, welk advies ter instemming aan uw Kamers wordt voorgelegd om te worden verzonden naar de Europese instellingen.

Ten einde de Kamers inzicht te verschaffen hoe het eindadvies tot stand is gekomen, zijn de kamerstukken gedrukt onder vetnummer 30 935 bijgesloten.

De voorzitter van de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets,
J. J. van Dijk

Eindadvies

Conclusie

Beide Kamers der Staten-Generaal van het Koninkrijk der Nederlanden achten het onderwerp van het richtlijnvoorstel, de bescherming van transnationale kritieke infrastructuur tegen vernietiging en verstoringen van uiteenlopende aard (bijvoorbeeld grootschalige calamiteiten, natuurrampen of terroristische aanslagen) van groot belang. Met de publicatie van het onderhavige richtlijnvoorstel levert de Europese Commissie een concrete bijdrage aan de discussies in de lidstaten over de bescherming van vitale infrastructuren met een grensoverschrijdende dimensie en spoort zij publieke en private partijen aan concrete stappen te zetten ter verbetering van die bescherming.

Desondanks achten beide Kamers het niet opportuun op dit moment de nu voorgestelde maatregelen te treffen om het beoogde doel te realiseren. Het is in deze fase van beleidsontwikkeling en -uitvoering niet uit te sluiten dat door middel van bi- of multilaterale verdragen en/of afspraken tussen lidstaten het beschermingsniveau verbeterd kan worden. Dit geldt in het bijzonder voor kritieke infrastructuur, waarvan uitval, verstoring of vernietiging een effect heeft op niet meer dan twee lidstaten. Ook bestaat de mogelijkheid dat op Europees niveau vooralsnog kan worden volstaan met een sectorspecifieke benadering – zoals tot nog toe gebruikelijk – waarbij achtereenvolgens alle relevante kritieke infrastructuursectoren in ogenschouw worden genomen. Alvorens te besluiten tot onderhavige richtlijn, zouden daarom eerst deze mogelijkheden nader moeten worden onderzocht. Dit geeft bovendien meer ruimte aan de eigen verantwoordelijkheid van publieke en private partijen tot samenwerking ter verbetering van de bescherming van (grensoverschrijdende) vitale infrastructuur en doet meer recht aan het ongelijksoortige karakter van de infrastructuursectoren uit bijlage I bij het richtlijnvoorstel.

Naast deze subsidiariteitsbezwaren zijn beide Kamers der Staten-Generaal met betrekking tot de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen van oordeel dat eventuele duplicatie van kwetsbaarheids-, dreigings- en risicoanalyses op Europees niveau ongewenst is en dat de in de richtlijn voorgestelde comitologie vanuit het oogpunt van democratische besluitvorming en controle tekort schiet. Beide Kamers achten ten slotte de genoemde implementatietermijn (namelijk vóór 31 december 2007) onrealistisch en daarmee niet gewenst. Hieronder volgt een korte toelichting op de genoemde bezwaren.

Subsidiariteit

De Europese Commissie voert artikel 308 EG-Verdrag aan als rechtsgrondslag voor de voorgestelde maatregelen. Een voorwaarde voor het gebruik van deze rechtsgrondslag is dat het voorgestelde optreden noodzakelijk moet zijn om de Gemeenschapsdoelstellingen te kunnen realiseren.

De kern van het richtlijnvoorstel betreft het tot stand brengen van het gemeenschappelijke kader, dat een gemeenschappelijke, sectoroverstijgende benadering van inventarisatie, aanmerking en bescherming van (Europese) kritieke infrastructuur behelst. Voor een sectorspecifieke benadering is onderhavig richtlijnvoorstel *niet* noodzakelijk, aangezien op Europees niveau reeds een groot aantal sectorspecifieke maatregelen bestaan op het door het voorstel bestreken gebied. De noodzaak voor het richtlijnvoorstel zou daarom schuilen in de intersectorale interdependenties met een transnationale dimensie. Hoewel deze intersectorale interdependenties in de toelichting bij het voorstel onderbelicht blijven, beschouwen beide Kamers der Staten-Generaal deze als een gegeven, waarmee rekening moet worden gehouden. Daarmee is de noodzaak van het richtlijnvoorstel echter niet aangetoond.

Op de eerste plaats stellen beide Kamers vast dat de definitie van ECI (European critical infrastructure) ook ziet op kritieke infrastructuurvoorzieningen die van belang zijn voor «slechts» twee lidstaten. De transnationale dimensie van deze kritieke infrastructuur noopt volgens beide Kamers inderdaad tot actie van meer dan één lidstaat, maar de Kamers zien vooralsnog onvoldoende in waarom dat in sommige gevallen niet geregeld zou kunnen worden door middel van bi- of multilaterale verdragen of afspraken.

Het tweede punt betreft de stelling van de Europese Commissie dat alleen door onderhavige richtlijn een gemeenschappelijk, coherent en uniform beschermingsniveau van ECI tot stand wordt gebracht. De voorgestelde richtlijn verplicht eigenaren/exploitanten van ECI tot het opstellen van beveiligingsplannen, waarin «passende beveiligingsoplossingen voor de bescherming» zijn opgenomen. Daarbij gaat het volgens bijlage II bij het richtlijnvoorstel om «vastgestelde, geselecteerde en als prioritair beschouwde tegenmaatregelen en procedures» zowel met een permanent als tijdelijk karakter. Op grond van artikel 5 kunnen door middel van de comitéprocedure sectorspecifieke vereisten voor het beveiligingsplan worden opgesteld, waarin bestaande communautaire maatregelen in aanmerking worden genomen. De Europese Commissie kan door middel van de comitéprocedure bovendien besluiten dat een OSP (Operator Security Plan) niet noodzakelijk is wanneer is voldaan aan de (communautaire) sectorspecifieke maatregelen. Zo gesteld, zijn beide Kamers niet overtuigd van de meerwaarde van de OSP ten opzichte van bestaande communautaire sectorspecifieke maatregelen. Wordt met deze sectorspecifieke maatregelen voor de desbetreffende sectoren ook al niet een gemeenschappelijk, coherent en uniform beschermingsniveau bereikt? Zou de Europese Commissie met een sectorspecifieke benadering waarbij achtereenvolgens alle relevante kritieke infrastructuursectoren aan bod komen niet hetzelfde kunnen bereiken als met de nu voorgestelde richtlijn?

Proportionaliteit

Beide Kamers plaatsen daarom tevens kanttekeningen bij de proportionaliteit van de voorgestelde richtlijn. Hoewel het richtlijnvoorstel onderscheid maakt tussen ECI en (nationale) kritieke infrastructuur en zich richt op de totstandbrenging van een minimaal beschermingsniveau voor ECI, heeft een groot aantal bepalingen uit het voorstel ook betrekking op nationale kritieke infrastructuur. Bij de inventarisatie en aanwijzing van ECI wordt in eerste instantie *alle* kritieke infrastructuur (voor zover deze behoort tot de sectoren uit bijlage I) onderzocht. Daarvoor gelden (bindende) criteria die in Europees verband zijn opgesteld. Vervolgens is iedere lidstaat verplicht om de ECI-voorzieningen op haar grondgebied aan een risico- en dreigingsanalyse te onderwerpen, mede om zo toezicht te kunnen houden op de (uitvoering van de) OSPs. Artikel 7, lid 4 van het richtlijnvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat door middel van de comitéprocedure per sector (bindende) gemeenschappelijke methoden voor kwetsbaarheids-, dreigings- en risicoanalyses voor ECI worden vastgesteld. Het gevaar van duplicatie van bestaande analyses op nationaal niveau is daarmee niet ondenkbeeldig. In dat geval is het bovendien niet ondenkbaar dat om praktische redenen aanpassing aan de Europese standaard/criteria plaatsvindt, waardoor de facto het toepassingsgebied van onderdelen van de richtlijn zich ook gaat uitstrekken tot nationale infrastructuur.

Tot slot willen beide Kamers in dit verband wijzen op de in de ontwerp-richtlijn opgenomen comitéprocedure voor onder andere wijziging van de lijst van sectoren met kritieke infrastructuur uit bijlage I. In dit geval, maar ook in andere gevallen, wordt in de ontwerp-richtlijn de regelgevings-

procedure voorgesteld, zoals neergelegd in Besluit 1999/468/EG artikelen 5 en 7, met inachtneming van artikel 8. Beide Kamers plaatsen vraagtekens bij deze vorm van gedelegeerde regelgeving. Zo betreft het besluit om een bepaalde kritieke infrastructuursector te plaatsen op de lijst in bijlage I een besluit met een in hoge mate politiek karakter. De besluitvorming in deze zware comitologieprocedure geschiedt in het comité met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, overeenkomstig artikel 205 EG-Verdrag. De vertegenwoordiger van het Nederlandse CIP-contactpunt kan zo'n besluit dus niet – indien zulks noodzakelijk wordt geacht – tegenhouden. Het Europees Parlement is in de meeste gevallen niet betrokken en het Nederlandse parlement kan de regering alleen achteraf controleren, maar heeft overigens nauwelijks tot geen mogelijkheden om het besluit tegen te houden. Dit is naar het oordeel van beide Kamers der Staten-Generaal ongewenst.