

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3556

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2022

Op 14 oktober jl. heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) het voorstel gepresenteerd voor een Raadsaanbeveling betreffende een gecoördineerde EU-aanpak voor het verhogen van de weerbaarheid van vitale infrastructuur.¹

Met deze brief informeert het kabinet uw Kamer over dit Commissievoorstel en de beoordeling ervan door het kabinet. Het voorstel bouwt verder op de Herziening richtlijn netwerk- en informatiebeveiliging (de NIS2-richtlijn), waarover het kabinet uw Kamer op 12 februari 2021 heeft geïnformeerd² en de Richtlijn veerkracht kritieke entiteiten (de CER-richtlijn), waarover het kabinet uw Kamer op 21 februari 2021 heeft geïnformeerd.³ Naar oordeel van het kabinet wordt met voorliggend voorstel voor een Raadsaanbeveling vooral de urgentie van de inzet op weerbaarheid van vitale functies uitgedragen, bevat het voorstel beperkt nieuwe elementen en betreft het vooral een verdieping van de reeds ingezette trajecten. Daarom kiest het kabinet voor deze brief in plaats van een BNC-fiche.

Naar verwachting wordt de Raadsaanbeveling op 13 december 2022 vastgesteld in de Europese Raad. Over de uitkomsten van dit traject wordt uw Kamer medio februari geïnformeerd.

Inhoud voorstel

De geopolitieke ontwikkelingen rond de Russische agressie gericht tegen Oekraïne en incidenten bij vitale infrastructuur binnen de EU, waaronder

¹ In het Commissievoorstel wordt vitale infrastructuur als «critical infrastructure» geduid; https://home-affairs.ec.europa.eu/proposal-council-recommendation-coordinated-approach-strengthen-resilience-entities-operating_en.

² Kamerstuk 22 112, nr. 3053, d.d. 12 februari 2021;

³ Kamerstuk 22 112, nr. 3054, d.d. 21 februari 2021;

explosies bij Nordstream, hebben de noodzaak voor een weerbare vitale infrastructuur onderstreept. Naar aanleiding hiervan heeft de Voorzitter van de Europese Commissie op 5 oktober jl. een vijfpuntenplan aan het Europees Parlement gecommuniceerd, bedoeld om de weerbaarheid van vitale infrastructuur binnen de EU te verhogen.⁴ Om deze dreigingen het hoofd te bieden dienen kritieke entiteiten die onderdeel uitmaken van de vitale infrastructuur, met steun van de lidstaten, passende maatregelen te nemen. Dit moet in algemene zin worden bereikt met verhoogde alertheid, verbeterde responscapaciteit en internationale samenwerking, voortbordurend op het vijfpuntenplan van de Voorzitter van de Europese Commissie.

In het voorstel neemt de Commissie in deze inzet op weerbaarheid een sterkere coördinerende rol op zich, zonder dat wordt afgedaan aan de bevoegdheden van de lidstaten. Het voorstel biedt handvatten voor het verhogen van de weerbaarheid van vitale infrastructuur die voortbouwen op andere trajecten. Dit is mede in afwachting van de volledige goedkeuring, inwerkingtreding en omzetting van de nieuwe EU-richtlijnen die zien op bescherming van vitale infrastructuur in respectievelijk het digitale domein (de NIS2-richtlijn), dan wel het fysieke domein (de CER-richtlijn). De Commissie moedigt in het voorliggende voorstel lidstaten aan om waar mogelijk versneld (onderdelen van) deze richtlijnen te implementeren.⁵ In de aanbeveling identificeert de Commissie vier vitale sectoren waarvoor de weerbaarheid met prioriteit moet worden verhoogd: energie, digitale infrastructuur, transport en de ruimte. Om verhoogde alertheid en responscapaciteit te realiseren, worden enerzijds acties voorgesteld die nationale autoriteiten kunnen nemen en anderzijds acties die op EU-niveau kunnen worden genomen.

In de kern wordt op lidstaat-niveau aanbevolen:

- Versnelling bij de implementatietrajecten van de CER en NIS2-richtlijnen en de EU Toolbox voor 5G Cybersecurity en de lopende trajecten binnen de *NIS Cooperation Group*,⁶
- Intensivering van internationale samenwerking en coördinatie;
- Ontwikkeling dan wel inzet van satellietcapaciteiten om vitale infrastructuur te monitoren en dreigingen tijdig te signaleren;
- Uitbreiding van de capaciteiten van *Computer Security Incident Response Teams* (CSIRTs), als onderdeel van versnelde implementatie van de NIS2-richtlijn.

Op EU-niveau wordt aanbevolen:

- Een sterkere coördinerende rol voor de Commissie, bijvoorbeeld door het ondersteunen van lidstaten of het faciliteren van informatie-uitwisseling;
- Ontwerpen van gezamenlijke principes voor het uitvoeren van stresstesten voor vitale infrastructuur, te beginnen met de energiesector, waarmee inzicht geboden kan worden op het niveau van de weerbaarheid van vitale infrastructuur;
- Een onderzoek naar onderzeese kabelinfrastructuur binnen of verbonden met de EU, uit te voeren door de Commissie;
- Bij verstoring van vitale infrastructuur gebruik te maken van EU-crisismechanismen, waaronder de geïntegreerde politieke

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_5964.

⁵ Over de voortgang van deze trajecten en de Versterkte Aanpak Vitaal wordt uw Kamer begin 2023 geïnformeerd.

⁶ De NIS Cooperation Group is een samenwerkingsgroep tussen de lidstaten die is opgericht via de netwerk- en informatiebeveiligingsrichtlijn (NIB-richtlijn) om de strategische samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten te ondersteunen en te vergemakkelijken.

- crisisrespons van de EU (IPCR) en het mechanisme voor civiele bescherming van de EU (UCPM);
- Verbeterde samenwerking en coördinatie tussen diverse EU-gremia.

Als laatste zijn suggesties opgenomen hoe de internationale samenwerking met belangrijke veiligheidspartners kan worden versterkt. Hiertoe behoort het opzetten van een structurele dialoog over weerbaarheid van vitale infrastructuur tussen de EU en de NAVO, als onderdeel van de structurele dialoog tussen de EU en de NAVO. Daarnaast wordt voorgesteld de ontwikkeling van de EU *Hybrid Toolbox*⁷ te versnellen. Ook wordt waar mogelijk samenwerking opgezocht met derde landen.⁸

Nadere toelichting van het Raadsvoorstel

Het kabinet staat positief tegenover het voorstel en onderschrijft de doelstelling ervan voor de versnelde versterking van de weerbaarheid van de kritieke entiteiten. Zoals uw Kamer bekend, is nationale veiligheid een uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten en moet dat, is de overtuiging van het kabinet, ook blijven. Dit uitgangspunt wordt voldoende gerespecteerd in het voorliggende voorstel. EU-coördinatie en samenwerking kan bijdragen aan een hoger niveau van weerbaarheid, vooral daar waar sprake is van grensoverschrijdende dienstverlening of collectieve afhankelijkheden binnen de vitale infrastructuur, die zichtbaarder zijn geworden door de Russische agressie tegen Oekraïne.

Het kabinet verwelkomt derhalve de door de Commissie voorgestelde aanpak. De verantwoordelijkheden voor het beschermen van de nationale veiligheid en meer specifiek de vitale infrastructuur blijven bij de lidstaten. Indien nodig en op verzoek van de lidstaten met steun van de EU op het gebied van weerbaarheid, het verbeteren van alertheid en voor de collectieve EU respons. Ook de sterker coördinerende rol van de Commissie op een aantal specifieke terreinen doet niet af aan die verantwoordelijkheidsverdeling.

CER- en NIS2-richtlijnen

Het kabinet heeft een aantal uitgangspunten vastgesteld, die worden uitgedragen in het onderhandelingstraject dat sinds publicatie van het Commissievoorstel plaatsvindt. Het eerste uitgangspunt is dat de niet-bindende aanbevelingen moeten passen binnen de huidige juridische kaders en de aankomende wetgeving, waaronder de CER- en NIS2-richtlijnen. Mogelijk aanvullende maatregelen moeten een vrijwillig karakter kennen en zo binnen de nationale context geplaatst kunnen worden. Het tweede uitgangspunt is dat de weerbaarheid van fysieke en digitale vitale infrastructuur zoveel mogelijk in samenhang moeten worden gezien. Beide uitgangspunten komen voldoende terug in het voorstel waardoor, met inachtneming van bovenstaande toelichting, het kabinet van oordeel is dat er een versnelling en intensivering van bestaand beleid wordt voorgesteld.

De nationale implicaties van de CER- en NIS2-richtlijnen zijn omvangrijk. Hierdoor staat versnelling op gespannen voet met zorgvuldigheid van de nationale implementatie. Ook zou versnelling mogelijk afdoen aan de

⁷ Council conclusions on a Framework for a coordinated EU response to hybrid campaigns 21 juni 2022;

De hybride toolbox dient als een overkoepelend kader dat bestaande en mogelijke nieuwe EU-instrumenten samenbrengt om in EU-verband een gecoördineerde respons tegen hybride dreigingen te bieden.

⁸ Vermoedelijk wordt hierbij o.a. bedoeld op samenwerking met de Verenigde Staten.

kwaliteit van de implementatie en het niveau waarop ze met nationaal beleid kunnen worden geïntegreerd.

Overigens zal het kabinet deze punten gedurende de resterende onderhandelingsperiode herhalen, en er op blijven inzetten dat het voorstel binnen de kaders van de CER- en NIS2-richtlijnen blijft en geen afbreuk doet aan nationale competenties.

Structurele dialoog EU NAVO

In het voorstel wordt gesproken over het oprichten van een structurele dialoog over weerbaarheid van vitale infrastructuur tussen de EU en de NAVO. Dit zou kunnen bijdragen aan een nauwere samenwerking, informatiedeling en complementaire werking tussen de EU en NAVO en het faciliteren van complementariteit in de werkzaamheden. Dit is in lijn met eerder uitgedragen Nederlandse standpunten en een concretisering van de verbeterde internationale samenwerking en coördinatie.

Onderzeese kabelinfrastructuur en satellietcapaciteiten

Het kabinet kan het voorstel steunen dat de Commissie een onderzoek zal uitvoeren naar de onderzeese kabelinfrastructuur om de risico's en opties tot mitigeren van deze risico's op EU-niveau in kaart te brengen. De uitkomsten van dit onderzoek worden gedeeld met de lidstaten. Omdat de verantwoordelijkheden voor het beschermen van de nationale veiligheid en meer specifiek de vitale infrastructuur bij de lidstaten moeten blijven, dienen lidstaten te bepalen hoe invulling te geven aan mogelijk handelen op basis van nieuwe inzichten. Dit geldt eveneens voor de aanbeveling om satellietcapaciteiten in te zetten voor het surveilleren van vitale infrastructuur. Het kabinet verwelkomt de inzet van satellietcapaciteiten. Het idee erachter en de bijbehorende kaders moeten nader worden uitgewerkt, mede met het oog op een veilige toepassing.

Bredere EU-initiatieven

Verder verwijst het voorstel naar bredere EU-initiatieven voor de aanpak van hybride dreigingen, waaronder de ontwikkeling van de EU *Hybrid Toolbox*. Het kabinet heeft in diverse fora het belang van een spoedige ontwikkeling van de hybride toolbox onderstreept. Daarnaast benoemt het voorstel de samenhang met diverse samenwerkingsverbanden. Het kabinet onderstreept het belang van integraliteit en steunt de bespreking van het voorstel in verschillende EU-gremia.

Financiële gevolgen

Het kabinet verwacht geen financiële gevolgen die direct voortkomen uit de Raadsaanbeveling. Indien er financiële gevolgen voor de lidstaten voortvloeien uit de Raadsaanbeveling, roept de Commissie lidstaten op om, met inachtneming van de gebruikelijke criteria, zich te beroepen op diverse financieringsmogelijkheden op EU- of nationaal niveau.⁹

Indien hier toch overige financiële gevolgen uit voortvloeien is het kabinet van mening dat eventueel benodigde EU-middelen dienen te worden gevonden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente

⁹ Op EU-niveau kunnen Lidstaten mogelijk tegemoet worden gekomen door middel van het *Internal Security Fund* (ISF), het *European Regional Development Fund* (ERDF), het *Connecting Europe Facility* (ECF), het *Union Civil Protection Mechanism* (UPCM) of het fonds van *REPowerEU*.

ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

Krachtenveld EU

Lidstaten zijn eensgezind in het verwelkomen van de Raadsaanbeveling omdat zij allen en het essentiële belang inzien van de vitale infrastructuur, mede naar aanleiding van de explosies bij Nordstream, en er reden is om het reeds ingezette traject hiertoe waar mogelijk te versnellen.

Het kabinet erkent het belang van een weerbare vitale infrastructuur, zowel nationaal als binnen de EU. Het is goed dat het belang en de urgentie van weerbaarheid ook binnen de EU breed wordt gedeeld en gestimuleerd. Over de voortgang van nationaal beleid voor het beschermen van vitale infrastructuur, de Versterkte Aanpak Vitaal, inclusief de voorbereidingen op de implementatie van de NIS2 en CER-richtlijnen, verwacht het kabinet uw Kamer begin 2023 nader te kunnen informeren.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius