

Vergaderjaar 2005–2006

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 422

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2006

Op 17 november 2005 heeft de Europese Commissie het «Groenboek betreffende een Europees Programma voor de bescherming van vitale infrastructuur» gepubliceerd (COM (2005) 576 def.). De lidstaten is gevraagd een reactie op de vragen uit het Groenboek op te stellen en deze voor 1 februari 2006 aan de Commissie aan te bieden. Hierbij treft u het Groenboek aan en de antwoorden van het kabinet op de in het Groenboek neergelegde vragen.

Aanleiding

In oktober 2004 heeft de Commissie op verzoek van de Europese Raad een mededeling (COM (2004) 702) voor de bescherming van de vitale infrastructuur in de strijd tegen het terrorisme uitgebracht om te komen tot een European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP). De Commissie heeft experts van de lidstaten, de private sectoren en andere relevante instanties betrokken om dit EPCIP nader vorm te geven. Nederland heeft in deze fase actief input geleverd. Door middel van dit Groenboek vindt een tweede consultatie van de lidstaten en de private sector plaats. De private sector is nauw betrokken bij de beantwoording van de vragen uit het Groenboek. De reacties vanuit de private sector zijn dan ook verwerkt in de beantwoording van de vragen.

Inhoud Groenboek

In dit Groenboek worden verschillende opties voorgesteld voor de wijze waarop de Commissie tegemoet kan komen aan het verzoek van de Europese Raad om een Europees Programma voor de bescherming van de vitale infrastructuur op te stellen (EPCIP). Het Groenboek bevat de volgende onderdelen:

- doel en toepassingsgebied van het EPCIP
- voorgestelde uitgangspunten
- een gemeenschappelijk EPCIP-kader

- vitale infrastructuur in de EU (ECI, European Critical Infrastructure)
- nationale vitale infrastructuur (NCI, National Critical Infrastructure)
- rol van de eigenaren, exploitanten en gebruikers van vitale infrastructuren
- maatregelen ter ondersteuning van het EPCIP

Hoofdlijnen kabinetsreactie

Het kabinet vindt het voor het welzijn en de veiligheid van de burgers, de economie en het milieu belangrijk, dat de vitale infrastructuur in de Europese Unie goed wordt beschermd. Het Groenboek van de Commissie bevat voorstellen die vergaande Europese inmenging in nationale aangelegenheden op dit terrein inhouden. Het kabinet is hier geen voorstander van.

Het EPCIP moet naar de mening van het kabinet daarom alleen betrekking hebben op de Europese vitale Infrastructuur met grensoverschrijdende effecten. Subsidiariteit is een belangrijk uitgangspunt; bescherming van de vitale infrastructuur is in eerste instantie een nationale aangelegenheid.

EPCIP moet een bijdrage leveren aan de vermindering van de kwetsbaarheid van de vitale infrastructuur in de EU waarbij de Commissie de lidstaten onder andere kan faciliteren met «best practices», bijvoorbeeld over te gebruiken analysemethodieken.

De Commissie benadert de bescherming van de vitale infrastructuur vanuit een terrorisme focus. Het kabinet is van mening dat er meerdere risico's zijn voor de vitale infrastructuur, bijvoorbeeld natuurrampen of pandemieën. Het kabinet is dan ook voorstander om de bescherming van de vitale infrastructuur vanuit een «all hazards approach» te benaderen. Op het gebied van bescherming van vitale infrastructuur is al veel werk verricht door verschillende lidstaten. Ook binnen sectoren met vitale infrastructuur is al veel geïnvesteerd in de bescherming. Het EPCIP moet een aanvulling zijn op bestaande programma's, wetgeving en afspraken in de lidstaten en mag geen aanleiding zijn om dit gerealiseerde werk opnieuw te moeten doen.

Bescherming van de vitale infrastructuur is veelal maatwerk in een complexe en dynamische omgeving. Het kabinet is er voorstander van dat de Commissie en de lidstaten, in nauwe samenwerking met de private sector en andere instanties, het EPCIP verder ontwikkelen. Het EPCIP starten als een Europees wetgevingsprogramma zou een verkeerd uitgangspunt zijn. Op termijn zou wetgeving voor de bescherming van de vitale infrastructuur in de EU, als daar de noodzaak voor ontstaat, tot de mogelijkheden behoren.

Ik verzoek u mij, conform de bestaande gedragslijn, binnen 1 maand na dagtekening uw reactie op dit kabinetsstandpunt mede te delen. Om tegemoet te komen aan de in de aanhef genoemde dead line voor inzending aan de Europese Commissie, is het kabinetsstandpunt, na goedkeuring in de Ministerraad van 27 januari 2006, onder voorbehoud van de parlementaire goedkeuring aan de Europese Commissie gezonden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

Kabinetsreactie op het Groenboek van de Europese Commissie (CIE) betreffende een Europees Programma voor de bescherming van de vitale infrastructuur (Critical Infrastructure Protection (CIP) COM(2005) 576 def.).

Inleiding

In het proces om te komen tot een European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP) consulteert de Europese Commissie de lidstaten en de private sectoren.

In juni en september 2005 heeft de Commissie twee seminars georganiseerd waar lidstaten en de private sectoren input hebben geleverd voor het op te stellen EPCIP.

Door middel van dit Groenboek vindt een tweede consultatie van de lidstaten en de private sector plaats.

Door middel van circa eenenveertig vragen worden lidstaten gevraagd de gewenste invulling voor het EPCIP aan te geven. De vragen hebben betrekking op het doel van het EPCIP, de uitgangspunten, het gemeenschappelijke EPCIP-kader, de Europese vitale infrastructuur, de nationale vitale infrastructuur en de rol van eigenaren, beheerders en gebruikers van vitale infrastructuren.

De reactie op het Groenboek geeft de visie van Nederland op het EPCIP weer en de vragen uit het Groenboek worden beantwoord.

Samenvatting

Belangrijkste punten uit het Nederlandse standpunt.

- Nederland is voorstander om de vitale infrastructuren in de EU goed te beschermen.
- Subsidiariteit moet gewaarborgd worden in het op te stellen EPCIP. Bescherming van de vitale infrastructuren is een verantwoordelijkheid van de lidstaten, de eigenaren en beheerders van de vitale infrastructuren.
- Het EPCIP moet zich concentreren op de Europese vitale infrastructuren met grensoverschrijdende effecten en moet er aan bijdragen dat de kwetsbaarheid van de vitale infrastructuren in de EU wordt vermindert.
- De bescherming van vitale infrastructuur zou in het EPCIP moeten worden benaderd vanuit een breder perspectief dan alleen als maatregel in de strijd tegen het terrorisme. Begingebourtenissen als organisatorisch en technisch falen, bijzondere weersomstandigheden, natuurrampen en crimineel handelen, zorgen eveneens voor een reële dreiging. Kortom een all hazards approach is gewenst, waarbinnen wel prioriteiten kunnen worden gesteld.
- Er moet rekening worden gehouden met bestaande internationale/mondiale regelgeving, Europese richtlijnen en bilaterale afspraken etc. die in en met verschillende sectoren bestaan. Voorkomen moet worden dat lidstaten werk «op nieuw» moeten doen.
- Samenwerking met de private sector is essentieel bij de ontwikkeling van het EPCIP. Een bottom up benadering in Europees perspectief is wenselijk.
- Nederland is kritisch t.a.v. de voorgestelde invulling van het CIWIN (Critical Infrastructure Warning Information Network) voor de uitwisseling van dreigingsinformatie en inlichtingen. Hiervoor moeten al bestaande kanalen (bijvoorbeeld kanalen van de inlichtingendiensten) en afspraken worden gebruikt. CIWIN kan wel een belangrijk instrument zijn om de uitwisseling van best practices, ervaringen en kennis te versterken.
- Binnen het EPCIP heeft de CIE hoofdzakelijk een faciliterende rol. Uitwisseling van best practices, kennis en methodologieën en het

- coördineren van CIP research in de EU, waaronder onderzoek naar een (analyse) methodologie, is van belang.
- Het is noodzakelijk dat alle lidstaten de «National Critical Infrastructure» (NCI), identificeren en de kwetsbaarheid er van vaststellen. Het bepalen van de (extra) maatregelen kan, indien daar een noodzaak voor bestaat, binnen de EU worden geharmoniseerd.
 - Het EPCIP kent een gefaseerde aanpak. De eerste fase is een analysefase waarin de European Critical Infrastructure (ECI) met grensoverschrijdende effecten wordt geïdentificeerd, de kwetsbaarheid wordt vastgesteld en de bijbehorende maatschappelijke risico's worden benoemd. Op basis daarvan kunnen in een vervolgstap de extra te nemen maatregelen worden bepaald.
 - Het EPCIP is geen Europees wetgevingsprogramma.
 - Uitwisseling van vertrouwelijke informatie vindt plaats in een veilige omgeving op need-to-know basis.

Beantwoording van de vragen uit het Groenboek

Ten behoeve van de onderlinge verwijzing in de beantwoording van de vragen uit het Groenboek, is een nummering aangebracht. Deze nummering refereert niet aan het Groenboek. De vragen zijn in het Groenboek per (sub)paragraaf in kaders aangegeven. De paragraaf indeling is bij de beantwoording aangehouden.

Paragraaf 3: Doel en toepassingsgebied van het EPCIP

1a

Is dit een passende doelstelling voor het EPCIP?

Nee, geen juiste beschrijving van het doel voor EPCIP

1b

Zo niet, welk doel moet dan met het EPCIP worden nagestreefd?

Het hebben van uniforme veiligheidsniveaus, zo weinig mogelijk single points of failure en snelle beproefde hulpverleningsvoorzieningen is geen doel op zich.

Het doel van EPCIP zou als volgt geformuleerd moeten worden; Het EPCIP heeft als doel vitale infrastructuur met grensoverschrijdende effecten (European Critical Infrastructure (ECI)) binnen de Europese Unie te beschermen tegen alle soorten dreigingen (all hazards). Daarnaast heeft het EPCIP als doel het CIP vermogen in de EU te vergroten om zo de lidstaten te helpen met het verminderen van de kwetsbaarheid van de nationale vitale infrastructuur (National Critical Infrastructure (NCI)).

2

Welke aanpak moet voor het EPCIP worden gekozen en waarom?

Het EPCIP zou een all hazards approach moeten hebben. Dat wil zeggen dat, op basis van risicoanalyse, rekening wordt gehouden met allerlei dreigingen zoals natuurrampen, technische oorzaken, bewust en onbewust menselijk handelen waaronder terrorisme. Binnen deze aanpak moet ruimte zijn om prioriteiten te benoemen. Op dit moment zou prioriteit kunnen worden gegeven aan bepaalde vormen van terrorisme en specifieke natuurrampen.

3a

Zijn deze uitgangspunten aanvaardbaar?

Algemene opmerking.

De uitgangspunten worden niet consistent in het Groenboek doorgevoerd. In de huidige opzet van het Groenboek worden ook maatregelen voorgesteld die betrekking hebben op de nationale infrastructuren. Dit is in strijd met het subsidiariteitsbeginsel. Dit zal bij de vragen uit het Groenboek waar dit aan de orde is, worden benadrukt.

Subsidiariteit.

Dit is een erg belangrijk uitgangspunt en zou centraal moeten staan in het EPCIP. De verantwoordelijkheid voor de bescherming van vitale infrastructuur ligt bij de lidstaten en de beheerders/operators en de eigenaren van de infrastructuur. Het optreden binnen een gemeenschappelijk (wettelijk) kader is geenszins een voorwaarde om de nationale vitale infrastructuur adequaat te kunnen beschermen, maar kan daar wel een bijdrage aan leveren.

Een EPCIP dient zich te richten op Europese vitale infrastructuur met grensoverschrijdende effecten.

Complementariteit.

In een aantal sectoren is op EU niveau al veel geregeld met betrekking tot de bescherming van de vitale infrastructuur. Een succesvolle CIP vraagt om maatwerk. Het EPCIP vult bestaande maatregelen aan. Het gaat daarbij om bestaande maatregelen op het niveau van de Gemeenschap én om maatregelen op bilateraal en internationaal niveau. Het EPCIP mag niet tot gevolg hebben dat het werk op dit terrein (deels) opnieuw moet worden gedaan.

Vertrouwelijkheid.

Informatie die gebruikt kan worden om het functioneren van vitale infrastructuur te verstoren of «voor het plegen van feiten met onaantoonbare gevolgen», is in feite zeer vertrouwelijke informatie. Dit soort informatie dient te worden verspreid via de daarvoor al bestaande (inlichtingen of bedrijfs-vertrouwelijke) kanalen. Er moet wel degelijk een onderscheid worden gemaakt tussen wel en niet vertrouwelijke informatie. Niet alle relevante informatie is immers vertrouwelijk (media). Er kan onderscheid worden gemaakt in need-to-know- en need-to-share en nice-to-know en publieke informatie.

De Commissie zou kunnen onderzoeken of de bestaande (inlichtingen) kanalen tussen alle lidstaten voldoende functioneren. Dit onderzoek zou geen onderdeel van het EPCIP moeten zijn.

Er moet rekening worden gehouden met het feit dat indien voor EPCIP aansluiting wordt gezocht bij al bestaande EU-richtlijnen deze vertrouwelijkheid kan botsen met het in die richtlijnen veelal vastgelegde principe van openbaarheid van gegevens.

Medewerking van betrokken partijen

De medewerking staat nogal dwingend beschreven. Een bottom-up approach is een betere benadering om te werken aan bescherming van de vitale infrastructuur in de EU. De structuur van het EPCIP programma

reflecteert dan het feit dat beveiliging maatwerk is. De samenwerking met de eigenaren van vitale infrastructuren is dus essentieel. Deze ondernemingen hebben een eigen verantwoordelijkheid om in het kader van goede bedrijfsvoering CIP aspecten te betrekken.

Uit deze definitie moet de gebruiker (user) worden verwijderd aangezien dit (onterecht) inhoudt dat elk bedrijf dat, op welke wijze dan ook, gebruik maakt van vitale infrastructuren onder de werkingssfeer van EPCIP komt te vallen.

Evenredigheid.

De evenredigheid moet betrekking hebben op de EU vitale infrastructuur met grensoverschrijdende effecten. Het risico kan niet voor 100% worden weggenomen. Er is altijd een «restrisiko». Bepaalde risicofactoren kunnen niet worden weggenomen of een restrisiko wordt als zodanig wordt geaccepteerd omdat te nemen maatregelen hiervoor buitenproportioneel zijn. Daarom is het gebruik van risico analysemethodieken aan te bevelen. Als de EU vitale infrastructuur geïdentificeerd is moet de kwetsbaarheid ervan worden vastgesteld (o.a. op basis van het terroristisch dreiging-perspectief, natuurlijke dreigingen en dreigingen van technisch / menselijk falen). Tevens dient te worden bepaald welk maatschappelijk risico deze kwetsbaarheden met zich mee brengen: Wat is de kans en de ernst van de bedreiging van de vitaliteit van de samenleving. Door dit maatschappelijke risico te spiegelen aan de vastgestelde criteria kan worden vastgesteld of extra maatregelen nodig zijn of dat het huidige beschermingsniveau voldoende is. Deze criteria kunnen per afzonderlijke sector verschillen.

Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de maatregelen proportioneel zijn t.o.v. de bedreigde vitaliteit voor de gemeenschap en het dreiging-perspectief.

3b

Zijn sommige ervan overbodig?

Nee.

3c

Moeten aanvullende uitgangspunten worden overwogen?

Een belangrijk aanvullend uitgangspunt is dat beter benadrukt zou moeten worden dat het EPCIP ziet op de EU vitale infrastructuur met grensoverschrijdende effecten.

De Europese aanpak voor bescherming van de vitale EU infrastructuur zou vanuit een bottom-up benadering moeten worden aangepakt, gericht op draagvlak bij eigenaren en hoofdgebruikers.

Het EPCIP mag niet leiden tot concurrentie nadelen/voordelen binnen de vitale sectoren, objecten of bedrijven, al dan niet aangemerkt als ECI.

4

Bent u het ermee eens dat beschermingsmaatregelen evenredig moeten zijn met het risiconiveau, aangezien niet alle infrastructuur tegen alle dreigingen kan worden beschermd?

Ja. Het is belangrijk om vast te stellen wanneer het niveau van beschermingsmaatregelen voldoende is. Hiervoor moeten duidelijke criteria worden gebruikt. Hierbij kunnen eventueel verschillen optreden per lidstaat, sector, gebied etc. Deze verschillen mogen niet leiden tot concurrentie nadelen/voordelen binnen de vitale sectoren, objecten of bedrijven, al dan niet aangemerkt als ECI. Het gaat dan dus om de

bescherming van de vitale infrastructuur tegen het risico voor de samenleving (extern).

Paragraaf 5: Een gemeenschappelijk EPCIP-kader

5

Is een gemeenschappelijk kader een doeltreffend instrument om de bescherming van de vitale infrastructuur te verbeteren?

Bescherming van de nationale vitale infrastructuur is een verantwoordelijkheid van de lidstaten. Een gemeenschappelijke aanpak is hiervoor niet voorwaardelijk.

Wat de bescherming van de vitale EU infrastructuur met grensoverschrijdende effecten betref, is een gemeenschappelijk kader zinvol. Een gemeenschappelijke aanpak (approach) is een betere benaming die beter de lading dekt.

Uit de gemeenschappelijke benadering moet kunnen worden afgeleid wanneer een product, dienst of object als vitaal kan worden aangemerkt. In onze visie gaat het om de essentiële zaken waarbij de maatschappij bij uitval «krakend tot stilstand komt» en waarbij de later te noemen criteria gebruikt worden (vraag 7). Dit betekent dat er prioriteiten moeten worden gesteld in de sectoren waar het evident is.

De gemeenschappelijke benadering bestaat onder andere uit een analysefase. Na afronding van deze fase, als meer inzicht is verkregen in de kwetsbaarheid van de EU vitale infrastructuur, kan beter worden gezien welke vervolgstappen moeten worden genomen. Voor de eerste fase moet niet teveel in procedures worden vast gelegd. De ervaring in Nederland heeft geleerd dat het uitvoeren van een dergelijke analyse gaande weg tot nieuwe inzichten kan leiden. Een gemeenschappelijke benadering moet daarom zeker niet in een wetgevend kader worden vastgelegd.

Belangrijke onderdelen van het EPCIP voor de eerste fase van een gemeenschappelijke aanpak zijn:

- Gemeenschappelijke uitgangspunten
- Gemeenschappelijke definities (bijlage 1)
- Gemeenschappelijke lijst met sectoren vitale infrastructuur (bijlage 2)
- Prioritaire gebieden
- Beschrijving van de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen
- Overeengekomen benchmarks
- Methoden om infrastructuur in de verschillende sectoren te vergelijken en vast te stellen welke ervan prioritair is.

Het is wenselijk dat alle lidstaten een nationaal programma hebben om de vitale infrastructuur in hun land te identificeren en de kwetsbaarheid ervan vast te stellen (te noemen de analyse) Met behulp van een gemeenschappelijke methodiek kan deze analyse worden uitgevoerd voor de EU vitale infrastructuur met grensoverschrijdende effecten.

Aan de hand van criteria kan een minimum beschermingsniveau worden vastgesteld.

Indien nodig kunnen dan extra of tijdelijke beschermingsmaatregelen worden genomen.

De Commissie heeft hier een belangrijke faciliterende rol voor een efficiënte verspreiding van best practices en methodologieontwikkeling.

6

Indien een wetgevend kader nodig blijkt, welke elementen moet dit dan omvatten?

Een wettelijk kader is op dit moment niet wenselijk.

7

Bent u het ermee eens dat de criteria om verschillende soorten vitale infrastructuur in de Europese Unie af te bakenen en de noodzakelijk geachte beschermingsmaatregelen per sector moeten worden vastgesteld?

Ja.

Criteria kunnen worden uitgedrukt in termen van:

- De hoogte van de economische schade
- Aantal doden / gewonden
- Perceptie van het publiek
- Inbreuk eerste levensbehoefte
- Lange termijn effecten
- Onbruikbaarheid van gebieden
- Onbruikbaarheid van handelsstromen
- Milieu

Criteria zouden op termijn kwalitatief moeten zijn, rekening houdend met geografische, historische en culturele verschillen tussen de lidstaten.

8a

Zou een gemeenschappelijk kader bijdragen tot de verduidelijking van de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen?

Een gemeenschappelijk kader kan bijdragen aan het verduidelijken van verantwoordelijkheden en de rol van alle partijen. Het is echter niet duidelijk welke verantwoordelijkheden hier bedoeld worden. Echter, de verantwoordelijkheid ten aanzien van de bescherming van de vitale infrastructuur is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de Lidstaten en van de eigenaren/beheerders.

8b

Moet een dergelijk gemeenschappelijk kader een bindend of een vrijwillig karakter hebben?

Een gemeenschappelijk kader moet in eerste instantie niet verplicht zijn. Een beproefde benadering zou op termijn bindend kunnen zijn.

9a

Wat moet het toepassingsgebied voor een gemeenschappelijk kader zijn?

De scope van een gemeenschappelijke benadering betreft de EU vitale infrastructuur met grensoverschrijdende effecten. De gemeenschappelijke benadering richt zich op het identificeren van EU vitale infrastructuur, het vaststellen van de kwetsbaarheid ervan en vaststellen van het minimale beschermingsniveau en het aanbevelen van soorten maatregelen voor grensoverschrijdende infrastructuur of grensoverschrijdende consequenties bij uitval.

9b

Bent u het eens met de indicatieve lijst van termen en definities in bijlage I op grond waarvan (waar nodig) sectorspecifieke definities kunnen worden gedefinieerd?

De lijst met definities in bijlage 1 biedt een goede basis voor uiteindelijk uniforme definities.

Er is wel aanvulling nodig met betrekking tot de definitie van alerts.

Er bestaan drie soorten alerts.

- een waarschuwing voor de kans dat een ramp / aanslag kan gebeuren
- een alarmering dat een ramp / aanslag zal gebeuren

- een melding dat een ramp / aanslag heeft plaats gevonden

Aanvulling met betrekking tot de definitie van interdependentie

De definitie sluit niet aan bij alle internationale studies en definities die gebaseerd zijn op Identifying, Understanding, and Analyzing Critical Infrastructure Interdependencies, Steven M. Rinaldi, James P. Peerenboom, and Terrence K. Kelly, IEEE Control Systems Magazine Dec-2001.

De definitie is onjuist daar de term «lack thereof» een kwaliteit of de status van een (inter)dependency is die slechts één van de verkeerd geachte eigenschappen van een vitale infrastructuur beschrijft (een teveel kan ook een probleem zijn, denk bijv. aan wateroverlast). Ten derde moet zeker grensoverschrijdend een specifiek onderscheid gemaakt worden tussen afhankelijkheid (dependency) en *wederzijdse afhankelijkheid* (interdependency). De laatste kan direct of via een keten van meer vitale infrastructuren lopen.

Voorstel voor een definitie: *Dependency* is either a link or a connection between two products or services, through which the state of one influences or correlates to the state of the other. *Interdependency* is the mutual dependency of products or services.

9c

Bent u het eens met de indicatieve lijst van vitale infrastructuur sectoren in bijlage II?

«De indicatieve lijst biedt een goede basis voor gebruik per lidstaat, maar zou in het EPCIP nog nader uitgewerkt moeten worden. Uitzondering is de sector XI space and research. Research wordt door Nederland niet als vitale sector aangemerkt. Space valt in Nederland onder de sectoren 10, 11, 26 en 27 (navigatie, precisie timing, tracking en noodcommunicatie voor de overheid). Ook de financiële overdracht van de overheid behoeft niet als vitaal aangemerkt te worden, omdat deze overdracht van de onderliggende betaalinfrastructuur afhankelijk is. Voor gebruik ten behoeve van het EPCIP zal nader bekeken moeten worden in hoeverre deze sectoren betrekking hebben op de ECI.»

Paragraaf 6: Vitale Infrastructuur in de EU (ECI)

10

Moet infrastructuur als Europese Infrastructuur worden beschouwd, wanneer zij potentieel ernstige grensoverschrijdende gevolgen kan hebben voor twee of meer lidstaten, of voor drie of meer lidstaten en waarom?

Grensoverschrijdende effecten of belangen verbonden aan vitale infrastructuren moeten worden geïnventariseerd. Dit moet eerst op nationaal niveau gebeuren en daarna op EU-niveau. Ook moet worden vastgesteld of er een noodzaak is voor een internationale aanpak (voor zover deze er nog niet is) en zo ja op welk niveau. Afhankelijk van de situatie kunnen zaken bilateraal, multilateraal, op EU-niveau of internationaal / mondiaal geregeld worden. Als er een belang en afhankelijkheid tussen twee lidstaten bestaat, geniet het de voorkeur om de zaken bilateraal te regelen. Een EU-aanpak met 25 lidstaten is in een dergelijk situatie niet zinvol. Indien er meerdere op hetzelfde terrein maar los van elkaar staande bilaterale overeenkomsten binnen de EU bestaan, kan een EU-aanpak wel zinvol zijn. Uitgangspunt voor een EU-aanpak is dat het minimaal drie of meer lidstaten moet betreffen.

11

Hoe kan rekening worden gehouden interdependenties?

Interdependentie is een belangrijk criterium naast het wederzijdse belang. Om rekening te kunnen houden met interdependenties moeten deze eerst in kaart worden gebracht. Voor opmerkingen over de definitie van (inter)dependenties wordt verwezen naar vraag 9b.

12

Kent u geschikte methoden om interdependenties te analyseren?

De Nederlandse methode is al ter beschikking gesteld aan de Commissie.

13

Op welk niveau moeten interdependenties in kaart worden gebracht – op het niveau van de EU en/of op het niveau van de lidstaten?

Het is een verantwoordelijkheid van de Lidstaten om de interdependenties vast te stellen maar een goed samenspel met de Commissie is erg belangrijk en onontbeerlijk.

De Commissie kan een analyse methodiek (laten) ontwikkelen die de lidstaten hiervoor kunnen gebruiken.

Na het vaststellen van de interdependenties zou een wederzijdse evaluatie kunnen plaats vinden door experts uit de lidstaten en de Commissie. Zie ook vraag 10 a en b.

14

Is het stappenplan voor de ECI aanvaardbaar?

Ja, mits juridisch niet verplicht.

15 a

Hoe moeten de Commissie en de lidstaten volgens u te werk gaan bij de gezamenlijke aanmerking van vitale infrastructuur als ECI, rekening houdend met het feit dat de lidstaten over de nodige expertise beschikken en dat de Commissie een goed inzicht heeft in wat van Europees belang is?

De Commissie, in samenwerking met de experts van de lidstaten, ontwikkelt een methodiek of kiest een bestaande methodiek om de ECI vast te stellen.

15b

Is voor de aanmerking van ECI een juridisch bindend besluit nodig?

Het aanmerken als EU vitale infrastructuur moet niet plaats vinden door middel van een juridisch bindend instrument.

16

Is een arbitrage mechanisme nodig voor het geval dat een bepaalde lidstaat het niet eens is met de aanmerking van binnen zijn bevoegdheidsgebied vallende infrastructuur als ECI?

De noodzaak voor een arbitragemechanisme is op dit moment niet aan te tonen. Vooralsnog moet er vanuit worden gegaan dat een deugdelijke analyse voor het identificeren van EU vitale infrastructuren, de kwetsbaarheid ervan en het niveau van bescherming voldoende argumenten oplevert om aanwijzing als EU vitale infrastructuur te erkennen.

Er moet wel duidelijk in EPCIP beschreven worden wat het betekent om als EU vitale infrastructuur te worden aangemerkt.

17

Is de verificatie van de aanmerking als ECI nodig. Wie moet met die verificatie worden belast?

Het aanmerken van ECI vindt plaats op basis van een gemeenschappelijk overeengekomen analyse methodiek en criteria. Het aanmerken als ECI vindt daarom weloverwogen plaats. Op dit moment lijkt het opnemen van een verificatie instrument binnen het EPCIP niet noodzakelijk.

18a

Moeten de lidstaten de mogelijkheid hebben de infrastructuur in andere lidstaten of in derde landen als voor hen kritieke infrastructuur aan te merken?

Ja, als een of meerdere lidstaten een interdependentie en/of een belang hebben in een derde land.

18b

Wat moet er gebeuren indien een lidstaat, een derde land of een bedrijfstak infrastructuur in een lidstaat als kritiek voor hen beschouwd?

Het betreft hier een nationale verantwoordelijkheid om vast te stellen wat voor de lidstaat vitaal is. Het valt derhalve buiten de werkingssfeer van het EPCIP.

Een dergelijke kwestie kan, indien nodig, bilateraal worden opgelost. Op basis van een analyse zal de afhankelijkheid en kwetsbaarheid moeten worden aangetoond. Als bilateraal niet tot een oplossing kan worden gekomen kan op EU-niveau desgevraagd worden bemiddeld.

19a

Wat moet er gebeuren indien een lidstaat de betrokken infrastructuur niet als kritieke infrastructuur aanmerkt?

Op dit moment is het ontwikkelen van een juridisch instrument voor dergelijke gevallen te voorbarig. Zie ook het antwoord op vraag 16.

19b

Is een beroepsprocedure nodig?

Nee, niet op dit moment.

19c

Zo ja, welke?

Zie het antwoord op vraag 19b.

20

Moet een exploitant de mogelijkheid hebben om in beroep te gaan indien hij het niet eens is met de aanmerking van zijn infrastructuur als ECI? Zo ja, bij wie?

Zie ook het antwoord op vraag 16. Het aanwijzen als EU vitale infrastructuur dient plaats te vinden op basis van valide argumenten en aan de hand van overeengekomen criteria. Commissie, lidstaten, onafhankelijke toezichthouders en de bedrijven verantwoordelijk voor vitale infrastructuur moeten zich conformeren aan deze criteria.

Het moet voor de eigenaren van vitale infrastructuren duidelijk zijn wat het voor hen betekent om te worden aangemerkt als nationale en EU vitale infrastructuur.

21

Welke methoden moeten er worden ontwikkeld om vast te stellen in welke sectoren voor welke infrastructuur bij voorrang maatregelen moeten worden genomen? Bestaan er al geschikte methoden die aan het Europese niveau kunnen worden aangepast?

Een workshop met experts van de lidstaten en andere relevante instanties is een geschikt instrument om, aan de hand van overeengekomen criteria, prioritaire sectoren en infrastructuren vast te stellen. Ogenscheinlijk lijken dit voordehandliggende sectoren te zijn. Het is geen noodzaak om daar een analysemodel voor te ontwikkelen.

22

Hoe kan de Commissie worden betrokken bij de analyse van leemten in de beveiliging van ECI?

De in dit document voorgestelde eerste fase houdt in het identificeren van de EU vitale infrastructuur, het vaststellen van de kwetsbaarheden ervan en het vaststellen van het minimale beveiligingsniveau en vervolgens het bepalen van de eventueel te nemen extra maatregelen. In samenwerking met de lidstaten kan het minimale niveau van bescherming worden vastgesteld, waaraan de lidstaten de te nemen maatregelen kunnen toetsten.

Paragraaf 7: Nationale Kritieke Infrastructuren (NCI)

23

Teneinde de vitale infrastructuur in de Europese Unie op doeltreffende wijze te kunnen beschermen, lijkt het nodig zowel ECI als NCI in kaart te brengen. Bent u het er mee eens dat hoewel het EPCIP vooral moet toegespitst zijn op ECI, NCI niet volledig buiten beschouwing kan worden gelaten?

EPCIP is niet de basis voor de nationale CIP programma's. Het EPCIP moet hierop complementair zijn. Het is een nationale verantwoordelijkheid de NCI in kaart te brengen. Het is wel een voorwaarde voor het EPCIP dat dit gebeurt. De nationale infrastructuur moet verder buiten de werkingssfeer van het EPCIP vallen.

24

Welke van deze opties lijkt u het meest geschikt voor het EPCIP?

Optie b. zie ook het antwoord op vraag 23.

25

Is het wenselijk dat elke lidstaat een op het EPCIP gebaseerd nationaal programma voor de bescherming van vitale infrastructuur goedkeurt?

In het EPCIP dient als uitgangspunt te worden opgenomen dat elke lidstaat een nationaal CIP programma start cq heeft. Het commitment van alle lidstaten tav CIP wordt zo vastgelegd. Het EPCIP is verder geen uitgangspunt voor de verdere invulling van de nationale CIP programma's. Het EPCIP kan een aanvulling zijn op de nationale programma's daar waar het de EU vitale infrastructuur betreft of met betrekking tot het delen van kennis en ervaringen.

26

Bent u het er mee eens dat alleen de lidstaten voor de aanmerking van infrastructuur als NCI en het beheer van NCI op grond van het gemeenschappelijk EPCIP-kader verantwoordelijk moeten zijn?

Nee, niet op basis van een EPCIP. NCI en het beheer daarvan is een nationale verantwoordelijkheid. EPCIP kan stellen dat elke lidstaat een programma heeft maar er worden geen kaders gesteld.

27

Is het wenselijk dat in elke lidstaat een coördinatieorgaan voor de bescherming van vitale infrastructuur (National CIP Coordination Body (NCCB)) wordt aangewezen, dat de volledige verantwoordelijkheid draagt voor maatregelen ter bescherming van vitale infrastructuur, zonder dat wordt geraakt aan in de verschillende sectoren bestaande verantwoordelijkheden (van de burgerluchtvaart autoriteiten, de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de Seveso-richtlijn, enz.)?

Ja, het is wenselijk dat er een coördinatie orgaan is. Het is echter een nationale verantwoordelijkheid hoe verantwoordelijkheden verdeeld zijn voor maatregelen ter bescherming van de vitale infrastructuur. En hoe de organisatie en inbedding van een CIP organisatie wordt vormgegeven. Gelet op de verschillen in lidstaten hoe de bescherming van de vitale infrastructuur is georganiseerd, is een uniforme aanpak hiervoor niet wenselijk.

28a

Acht u de voorgeschreven bevoegdheden passend voor een dergelijk coördinatieorgaan?

Dit is een nationale verantwoordelijkheid. Moet geen onderdeel zijn van het EPCIP.

28b

Zijn andere bevoegdheden vereist?

Zie het antwoord op vraag 28a

29

Acht u het stappenplan voor NCI doeltreffend? Zijn bepaalde stappen overbodig? Zijn aanvullende stappen nodig?

Het stappenplan is een verantwoordelijkheid en een keuze van de lidstaten. Wel wordt aanbevolen om lessons learned, best practices, noodzaak voor mogelijk ondersteunende acties vanuit de NCI's te identificeren voor EPCIP en/of ter beschikking te stellen aan de andere lidstaten. Het nationale stappenplan is niet gebaseerd op en ook geen onderdeel van het EPCIP. EPCIP is aanvullend op nationale programma's. Zie ook paragraaf 7.2

Paragraaf 8: Rol van de eigenaren, exploitanten en gebruikers van vitale infrastructuur

30a

Zijn de verantwoordelijkheden die mogelijk aan de eigenaren/exploitanten van de vitale infrastructuur zouden worden toegekend aanvaardbaar als daardoor de veiligheid van de vitale infrastructuur wordt verhoogd?

Verantwoordelijkheden voor de eigenaren, exploitanten en gebruikers van vitale infrastructuren kunnen pas worden beschreven zodra duidelijk is wat het betekent om als EU vitale infrastructuur te worden aangemerkt. Het EU mededingingsrecht moet hierin worden meegewogen. De juistheid en volledigheid van de verantwoordelijkheden omschreven in paragraaf 8.1 is daarom op dit moment niet goed te beoordelen.

De verantwoordelijkheden voor eigenaren van de nationale vitale infra-structuren en niet tevens zijnde EU vitale infrastructuur, vallen buiten het EPCIP en moeten in de nationale programma's worden opgenomen.

30b

Welke kosten zouden daaraan vermoedelijk verbonden zijn?

De kosten zijn op dit moment moeilijk in te schatten.

31a

Moeten de eigenaren en exploitanten ertoe worden verplicht kennis te geven van het feit dat hun infrastructuur vitale infrastructuur kan zijn?

Dit behoort onderdeel te zijn van het nationale programma bescherming vitale infrastructuur.

31b

Acht u een veiligheidsplan nuttig?

Het operation plan is een goede best practice die echter niet dwingend moet worden voorgeschreven.

31c

Waarom?

Zie het antwoord op vraag 31b

32

Zijn de voorgestelde verplichtingen evenredig met de ermee gemoeide kosten?

Zie het antwoord op vraag 30

33

Welke rechten kunnen door de autoriteiten van de lidstaten en door de Commissie aan de eigenaren en exploitanten van vitale infrastructuren worden toegekend?

Het toekennen van rechten aan eigenaren en exploitanten van vitale infra-structuren is een nationale competentie. Wel wordt aandacht gevraagd voor de economische belangen die in het vitaal dossier aan de orde zijn in relatie tot de ontwikkelingen in de EU omtrent de totstandkoming van een richtlijn inzake diensten van algemeen belang. Gerefereerd wordt aan het witboek van de Europese Commissie inzake Diensten van Algemeen Belang COM(2004)374 def.

34

Hoe moet de dialoog met de eigenaren, exploitanten en gebruikers van kritieke infrastructuren worden gestructureerd?

Nationale CI is een nationale verantwoordelijkheid.

Voor wat de ECI betreft en op sectorniveau moet de dialoog met de private sector goed gewaarborgd worden. De verschillende DG's binnen de structuur van de Commissie, verantwoordelijk voor bepaalde sectoren, bv DG TREN, zouden een leidende rol kunnen spelen in de vertegenwoordiging van deze sector en het organiseren van de dialoog met de eigenaren en operators uit deze sector en andere relevante stakeholders. Daarnaast kan een overlegorgaan worden ingesteld waarbij onderwerpen op strategisch niveau kunnen worden besproken. Dit overlegorgaan heeft

een brede vertegenwoordiging op hoog niveau uit alle vitale sectoren. In Nederland is een dergelijk overlegorgaan in oprichting.

35

Wie moet de eigenaren, exploitanten en gebruikers vertegenwoordigen bij de publiek/private dialoog?

Zie het antwoord op vraag 34.

Paragraaf 9: Maatregelen ter ondersteuning van het EPCIP

36

Welke vorm zou het CIWIN-netwerk moeten krijgen ter ondersteuning van de doelstelling van het ECIP?

Optie 1. Het CIWIN kan worden opgezet als een forum uitsluitend voor de uitwisseling van ideeën en beproefde methoden.

Voor het verspreiden van snelle waarschuwingen tussen de lidstaten en de Commissie kunnen reeds bestaande systemen worden gebruikt. Voor het ontwikkelen van een nieuw systeem ten behoeve van de preventieve bescherming van vitale infrastructuur moet het nut en de noodzaak worden aangetoond. Verder moet het initiatief door de lidstaten worden gesteund wil het acceptabel zijn.

37

Zouden de eigenaren en exploitanten van vitale infrastructuur met het CIWIN-netwerk verbonden moeten zijn?

Het is zinvol om een deel van het CIWIN, middels autorisatie, open te stellen voor operators en eigenaren van vitale infrastructuren. Het gaat dan om het toegang verlenen tot CIP kennis en best practices. Het gaat hier niet om dreiginginformatie.

38

In hoeverre moeten de verschillende alerteringsniveaus worden geharmoniseerd of geüniformiseerd?

Het is niet beslist nodig om de alerteringsniveaus te harmoniseren. De essentie van een alertingsniveau is dat er deugdelijk maatregelen verbonden zijn aan bepaalde fasen. De kleurencodes zijn in deze niet maatgevend.

Harmonisatie van alerteringsssystemen heeft vooral nut op punten waar de verschillende nationale systemen elkaar (kunnen) beïnvloeden. Dat is momenteel meestal nog niet het geval. De thans bestaande systematieken in de diverse lidstaten zijn zo verschillend dat harmonisatie geen primair punt behoeft te zijn voor alle sectoren. Overigens dient onderscheid te worden gemaakt tussen systematieken die de diverse lidstaten hanteren om het «algemene dreigingsniveau» te indiceren (de zogenaamde «thermometerfunctie») en de systemen die gehanteerd worden om concrete maatregelen te koppelen aan concrete dreiginginformatie (alarmeringsfunctie).

39

Is een gemeenschappelijke methode nodig om dreigingen, reactiemogelijkheden, risico's en zwakke plekken in kaart te brengen en te classificeren, en om conclusies te trekken betreffende de mogelijkheid of de waarschijnlijkheid dat een dreiging zich voordoet of betreffende de ernst ervan?

Nee, dit is een nationale verantwoordelijkheid en zou deel moeten uitmaken van het nationale programma.

Wat het harmoniseren betreft zou de definitie van alert kunnen worden overgenomen waarin 3 type alerts bestaan. Zie ook het antwoord op vraag 9b.

40a

Welke zouden volgens u de kosten en de gevolgen van de uitvoering van de in dit Groenboek voorgestelde maatregelen zijn voor de overheidsdiensten en het bedrijfsleven?

De gevolgen:

Met een gefaseerde aanpak waarbij de nadruk ligt op identificeren van EU vitale infrastructuur, het vaststellen van de kwetsbaarheid en het beoordelen van het beschermingsniveau, zijn de gevolgen voor overheidsdiensten en bedrijfsleven te overzien. Het starten van een nationaal programma voor de bescherming van vitale infrastructuur door lidstaten, voor zover nog nodig, vraagt om de nodige inspanning maar is niet onevenredig.

De kosten:

In deze fase zijn de kosten beperkt. Het gaat met name om analyse. Hiervoor zijn kennelijk ruime EU fondsen beschikbaar. Het is niet in te schatten of de kosten evenredig zijn.

Algemene opmerking.

In nieuwe met EU fondsen gesubsidieerde onderzoeken (R&D) moet worden gewaarborgd dat de resultaten door potentiële toepassers ook daadwerkelijk worden gebruikt. Dit betekent dat potentiële toepassers in een vroeg stadium betrokken moeten worden bij de definitie daarvan.

40b

Acht u deze evenredig?

Zie het antwoord op vraag 40a

41a

Welk soort evaluatiemechanisme acht u nodig voor het EPCIP?

Optie 1, zie paragraaf 9.4 van het Groenboek. Op EU-niveau zou een systeem van onderlinge toetsing kunnen worden ingevoerd.

41b

Acht u het hiervoor beschreven mechanisme toereikend?

Een evaluatie instrument is zinvol met betrekking tot de EU vitale infrastructuur en zou het karakter kunnen hebben van een peer evaluation.

Enkele uitgangspunten voor deze evaluatie zijn:

- De evaluatiemethode voor ECI is uniform.
- In de evaluatie wordt geborgd dat lidstaten en private partijen niet ongewenst vertrouwelijke informatie moeten verstrekken en dat gevoelige informatie adequaat wordt beschermd
- De evaluatie wordt uitgevoerd door experts van de verschillende lidstaten en de Commissie.
- Een aantal stappen dient te worden geëvalueerd.
 1. De uitgevoerde kwetsbaarheidanalyse
 2. Besluitvorming over resultaten en aanbevelingen

3. De te nemen extra beschermingsmaatregelen.
4. De implementatie / uitvoering van de extra beschermingsmaatregelen.