

Vergaderjaar 2024-2025

36 765

Regels ter implementatie van Richtlijn (EU) 2022/2557 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten en tot intrekking van Richtlijn 2008/114/EG van de Raad (PbEU 2022, L 333) (Wet weerbaarheid kritieke entiteiten)

Nr. 4

**ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN
NADER RAPPORT¹**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 februari 2025 en het nader rapport d.d. 27 mei 2025, aangeboden aan de Koning door de minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 6 december 2024, nr. 2024002834, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 februari 2025, nr. W16.24.00335/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 6 december 2024, no.2024002834, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels ter implementatie van Richtlijn (EU) 2022/2557 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten en tot intrekking van Richtlijn 2008/114/EG van de Raad (PbEU 2022, L 333) (Wet weerbaarheid kritieke entiteiten), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel implementeert de CER-richtlijn betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten. De verleners van essentiële diensten spelen een belangrijke rol bij het behoud van vitale maatschappelijke functies en economische activiteiten en vereisen daarom adequate bescherming. Het voorstel heeft tot doel deze functies en activiteiten te beschermen en roept hiertoe verplichtingen in het leven. Die verplichtingen omvatten onder meer het doen van een risicobeoordeling om alle relevante door de natuur en door

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

de mens veroorzaakte risico's in kaart te brengen, een zorgplicht om de weerbaarheid te vergroten en een meldplicht bij een incident dat de verlening van essentiële diensten verstoort of kan verstoren.

De implementatie van de richtlijn moet worden ingebed in bestaande structuren waarin verschillende partijen verantwoordelijkheden hebben op het gebied van de weerbaarheid van essentiële diensten. Het gaat daarbij om veel instanties omdat de reikwijdte van het voorstel zich uitstrekt over uiteenlopende maatschappelijke en economische activiteiten. Weerbaarheid is per definitie een sector-overstijgend onderwerp. Het is in die situatie van belang dat duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, zowel wat betreft de instanties die het voorstel moeten uitvoeren als de entiteiten die de activiteiten verrichten waarop de in het voorstel voorziene verplichtingen van toepassing zijn.

De diversiteit van de entiteiten waarop het voorstel van toepassing is brengt ook met zich mee dat per sector moet worden beoordeeld op welke wijze de fysieke weerbaarheid moet worden verhoogd. Dit vergt onder meer betrokkenheid van de vakministers, die worden aangewezen als bevoegde autoriteit. Tegelijkertijd kent het wetsvoorstel aan de minister van Justitie en Veiligheid een coördinerende taak toe. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om nader in te gaan op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de coördinerende taak en de (mede)betrokkenheid van de minister van Justitie en Veiligheid.

De Afdeling wijst erop dat de aan de vakministers toegekende bevoegdheid om toezicht te houden op basis van dit wetsvoorstel kan raken aan bevoegdheden die aan zelfstandige bestuursorganen zijn toegekend om voor bepaalde entiteiten toe te zien op de veiligheid van de door die entiteiten verrichte activiteiten. Het is van belang om te zorgen voor een duidelijke taakafbakening tussen vakministers en deze zelfstandige bestuursorganen om problemen door overlapping van bevoegdheden te vermijden.

De Afdeling adviseert om in het wetsvoorstel zoveel mogelijk te verduidelijken welke overheidsinstanties zijn uitgezonderd van het voorstel omdat zij activiteiten uitvoeren op het gebied van nationale veiligheid, openbare veiligheid, defensie of rechtshandhaving. De Afdeling adviseert bovendien om te verduidelijken of, en zo dit het geval is, op welke wijze, ten aanzien van het toezicht op de sector overheid wordt voldaan aan het vereiste van voldoende onafhankelijk toezicht, en zo nodig het voorstel aan te passen.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Achtergrond en inhoud voorstel Wet weerbaarheid kritieke entiteiten

a. Implementatie CER-richtlijn, fysieke weerbaarheid en samenhang met NIS2 richtlijn

Het voorstel voor de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (hierna: Wwke) is gericht op de instandhouding van vitale maatschappelijke functies of economische activiteiten en het versterken van de weerbaarheid van kritieke entiteiten en het vermogen van die entiteiten om essentiële diensten te verlenen.² Deze weerbaarheid heeft betrekking op bijvoorbeeld terroristische dreigingen, sabotage, of risico's op het gebied van natuurrampen en klimaatverandering.

Het wetsvoorstel strekt tot de implementatie van Richtlijn (EU) 2022/2557.³ Deze

² Voorgesteld artikel 2 Wwke.

³ Richtlijn (EU) 2022/2557 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende de

richtlijn wordt hierna aangeduid als de CER-richtlijn, ontleend aan de woorden 'critical entities' en 'resilience', die voorkomen in de Engelstalige titel ervan. De implementatietermijn is op 17 oktober 2024 verstreken.

De doelstelling en systematiek van de CER-richtlijn hangen nauw samen met die van de gelijktijdig vastgestelde NIS2-richtlijn.⁴ Het voorstel voor een Cyberbeveiligingswet (hierna: Cbw) implementeert de NIS2-richtlijn. De Afdeling brengt over beide implementatievoorstellen gelijktijdig advies uit. De Cbw heeft betrekking op cyberveiligheid. Het voorliggende wetsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op de fysieke weerbaarheid van entiteiten. Het is niet van toepassing op aangelegenheden die onder de voorgestelde Cbw vallen en evenmin op de beveiliging van de fysieke omgeving van netwerk- en informatiesystemen.⁵ Indien een entiteit op basis van de Wwke een kritieke entiteit is, is die entiteit van rechtswege een essentiële entiteit waarop de Cbw van toepassing is.

b. Hoofdpijnen voorstel Wwke

Het wetsvoorstel vereist dat ten aanzien van kritieke entiteiten veiligheids- en beveiligingseisen van toepassing zijn om hun weerbaarheid tegen risico's en dreigingen te vergroten. Kritieke entiteiten zijn publieke of private organisaties die diensten aanbieden die van cruciaal belang zijn voor de instandhouding van vitale maatschappelijke functies, economische activiteiten, de volksgezondheid en openbare veiligheid of het milieu.⁶ Entiteiten worden door de minister die het aangaat aangewezen als kritieke entiteit.⁷

Voor kritieke entiteiten geldt allereerst een zorgplicht.⁸ Deze plicht is erop gericht dat entiteiten maatregelen nemen om risico's te beheersen en incidenten te voorkomen, of de gevolgen daarvan te beperken en herstel van hun operaties na incidenten te versnellen. Verdere invulling van de zorgplicht zal plaatsvinden door de kritieke entiteiten zelf, eventueel met behulp van sectorspecifieke voorschriften die worden gesteld in een EU-rechtshandeling, of bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.⁹ Daarnaast rust op deze entiteiten een meldplicht.¹⁰ Op basis van deze plicht moeten kritieke entiteiten bij de bevoegde autoriteit (de verantwoordelijke minister) melding doen van een significant incident. Entiteiten hebben voorts een plicht om alle relevante door de natuur en door de mens veroorzaakte risico's in kaart te brengen.¹¹

2. Afbakening van de reikwijdte

De richtlijn is niet van toepassing op "overheidsinstanties die activiteiten uitvoeren op het gebied van nationale veiligheid, openbare veiligheid, defensie of rechtshandhaving,

weerbaarheid van kritieke entiteiten en tot intrekking van Richtlijn 2008/114/EG van de Raad (PbEU 2022, L 333).

⁴ *Richtlijn (EU) 2022/2555 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie (PbEU 2022, L 333). De afkorting NIS is afkomstig van de aanduiding van de vorige richtlijn ten aanzien van netwerk- en informatiesystemen.*

⁵ *Voorgesteld artikel 4 Wwke; voorgesteld artikel 21, derde lid, Cbw.*

⁶ *Zie tevens voorgesteld artikel 1 Wwke.*

⁷ *Voorgesteld artikel 6 Wwke.*

⁸ *Voorgesteld artikel 15 Wwke.*

⁹ *Voorgesteld artikel 15, vierde lid, Wwke; memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 8.1.2, 'Zorgplicht', waar de eigen verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de maatregelen ter uitwerking van de zorgplicht wordt onderstreept.*

¹⁰ *Voorgesteld artikel 17 Wwke.*

¹¹ *Voorgesteld artikel 14 Wwke.*

met inbegrip van het onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten.¹² Deze bepaling uit de richtlijn is vrijwel letterlijk overgenomen in het wetsvoorstel. Om welke organisaties het precies gaat wordt echter niet verder uitgewerkt.¹³ Volgens de toelichting gaat het "in ieder geval om het ministerie van Defensie en de politie".¹⁴ Overheidsinstanties waarvan de activiteiten slechts zijdelings verband houden met nationale veiligheid, openbare veiligheid, defensie of rechtshandhaving zullen via ontheffingen van de eerstverantwoordelijke minister worden uitgezonderd van de verplichtingen voorzien in het wetsvoorstel.¹⁵

De woorden "in ieder geval", die in de toelichting worden gebruikt, roepen de vraag op welke organisaties nog meer geacht worden onder deze uitzondering te vallen.¹⁶ Zo is onduidelijk of de inlichtingen- en veiligheidsdiensten onder deze uitzondering moeten worden begrepen. Daarnaast is de vraag of het de bedoeling is dat de diensten, bedoeld in de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, onder de uitzondering zullen vallen.

De reikwijdte van een wet dient in hoofdzaak in de wet zelf te worden geregeld, omdat het een van de hoofdelementen van de wet is.¹⁷ Het is niet bevorderlijk voor de duidelijkheid en de rechtszekerheid wanneer overheidsinstanties die over wezenlijke taken en bevoegdheden beschikken (zoals op het gebied van de nationale veiligheid), niet uitdrukkelijk in de wet worden uitgezonderd. Voor (onderdelen van) overheidsorganisaties waarvan de taken en bevoegdheden beperkter en minder indringend zijn, is nog voorstelbaar dat die - krachtens de wet - worden uitgezonderd bij algemene maatregel van bestuur.

De Afdeling adviseert deze uitzonderingen zo veel mogelijk te concretiseren in het wetsvoorstel.

Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling is in het wetsvoorstel artikel 5 Wwke aangepast, zodat bij wet is bepaald dat de Wwke niet van toepassing is op het Ministerie van Defensie, de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, het openbaar ministerie, de politie en de veiligheidsregio's.

In artikel 5 Wwke is tevens voorzien in de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur andere overheidsinstanties die in hoofdzaak activiteiten uitvoeren op het gebied van nationale veiligheid, openbare veiligheid, defensie of rechtshandhaving, van die toepasselijkheid uit te zonderen (onderdeel f). Van deze grondslag zal gebruik worden gemaakt indien na de inwerkingtreding van de Wwke onverhoopt tot het inzicht wordt gekomen dat een overheidsinstantie ontbreekt in de opsomming van artikel 5 Wwke. Hierbij wordt benadrukt dat het uitgangspunt is dat artikel 5 Wwke de complete opsomming betreft van overheidsinstanties die moeten worden uitgezonderd van het toepassingsbereik van de Wwke, omdat zij in hoofdzaak activiteiten uitvoeren op het gebied van nationale veiligheid, openbare veiligheid, defensie of rechtshandhaving.

Naar aanleiding van de wijzigingen in artikel 5 Wwke is ook in de memorie van toelichting de toelichting onder het kopje "Toepassingsbereik" in paragraaf 5.2 en de artikelsgewijze toelichting op artikel 5 Wwke aangepast.

¹² Artikel 1, zesde lid, van de CER-richtlijn.

¹³ Voorgesteld artikel 5 Wwke.

¹⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.2, 'Aanwijzing kritieke entiteiten', onder 'Toepassingsbereik'.

¹⁵ Voorgesteld artikel 25 Wwke.

¹⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.2, 'Aanwijzing kritieke entiteiten'.

¹⁷ Aanwijzing 2.19, toelichting, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Voor de bijzondere opsporingsdiensten geldt dat zij ressorteren onder een minister, niet zijnde de Minister van Defensie (zie artikel 2 Wet op de bijzondere opsporingsdiensten). Voor deze diensten geldt dat zij onderdeel zijn van de betreffende ministeries (zie artikel 9, eerste lid, Wet op de bijzondere opsporingsdiensten). De ministeries waar de bijzondere opsporingsdiensten onder ressorteren voeren niet in hoofdzaak activiteiten uit op het gebied van nationale veiligheid, openbare veiligheid, defensie of rechtshandhaving, met inbegrip van het onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten (artikel 1, zesde lid, CER-richtlijn in samenhang met overweging 11 van de CER-richtlijn). Als die ministeries op grond van de Wwke worden aangewezen als kritieke entiteit, heeft dat tot gevolg dat de verplichtingen uit de Wwke (waarvan sommige op grond van de Wwke een ingangsdatum hebben van enkele maanden na de aanwijzing) van toepassing zijn op deze ministeries en de onderliggende dienstonderdelen, waaronder dus ook de desbetreffende bijzondere opsporingsdiensten.

De bijzondere opsporingsdiensten voeren activiteiten uit op het gebied van rechtshandhaving, zie de opsomming van hun taken in artikel 3 Wet op de bijzondere opsporingsdiensten. Indien de desbetreffende ministeries worden aangewezen als kritieke entiteit, zullen tegelijkertijd bij die aanwijzing de activiteiten die de bijzondere opsporingsdiensten uitvoeren, op grond van artikel 24 Wwke worden ontheven van de verplichtingen uit de artikelen 14, 15, 17, 19, 20 en 22 Wwke.

3. Coördinerende taak minister van Justitie en Veiligheid

De minister van Justitie en Veiligheid is eerstverantwoordelijk bewindspersoon voor de fysieke weerbaarheid van Nederland. Tegelijkertijd is bij de implementatie van de CER-richtlijn ervoor gekozen om de verschillende vakministers aan te wijzen als bevoegde autoriteit.¹⁸ Hierdoor is de uitvoering van de wet en de handhaving daarvan gespreid belegd. Om die reden is het van belang dat de minister van Justitie en Veiligheid coördinerend kan optreden bij departementoverstijgende keuzes. Zo dient deze minister op basis van het voorstel betrokken te worden bij de nadere invulling van de samenwerking en ondersteuning die bevoegde autoriteiten bieden aan kritieke entiteiten¹⁹ en heeft hij een coördinerende rol bij het bepalen van de strategie inzake de weerbaarheid van kritieke entiteiten.²⁰ Daarnaast bevat het voorstel bepalingen waarbij besluiten door vakministers worden genomen ‘in overeenstemming met’ of ‘na overleg met’ de minister van Justitie en Veiligheid.²¹ Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer het gaat om het aanwijzen van kritieke entiteiten.²²

In de toelichting ontbreekt een nadere uitwerking van de coördinerende taak van de minister van Justitie en Veiligheid op basis van het voorstel. In tegenstelling tot het voorstel voor de Cbw, is in het voorstel voor de Wwke bovendien niet opgenomen dat de minister van Justitie en Veiligheid tot taak heeft om te zorgen voor sectoroverschrijdende samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten binnen Nederland.²³ In dit verband is mede van belang dat de CER-richtlijn lidstaten opdraagt om ervoor te zorgen dat, indien er diverse bevoegde autoriteiten worden aangewezen, die autoriteiten doeltreffend samenwerken.²⁴ Op basis van het voorstel en de toelichting is nog onvoldoende duidelijk op welke wijze aan deze taak invulling wordt gegeven, alsmede of de minister daarvoor in het voorliggende wetsvoorstel voldoende in positie

¹⁸ Voorgesteld artikel 8 Wwke.

¹⁹ Voorgesteld artikel 10, tweede lid, Wwke.

²⁰ Voorgesteld artikel 13 Wwke.

²¹ Zie bijvoorbeeld voorgestelde artikelen 6 en 25 Wwke.

²² Voorgesteld artikel 6, eerste lid, Wwke.

²³ Vergelijk voorgesteld artikel 14, aanhef en onder b, Cbw.

²⁴ Artikel 9, eerste lid, van de CER-richtlijn.

wordt gebracht.

Verder is in de toelichting niet uiteengezet waarom in de voorbereiding van ministeriële regelingen of besluiten van vakministers de betrokkenheid van de minister van Justitie en Veiligheid beperkt blijft tot overleg en niet is bepaald dat hij met de regeling of het besluit moet instemmen.²⁵ Deze regelingen of besluiten kunnen gevolgen hebben voor de nadere uitleg en goede werking van de wet en raken daarmee het te bereiken niveau van fysieke veiligheid in Nederland. In het licht van het voorgaande dient dan ook in de toelichting te worden gemotiveerd waarom bij regelingen of beslissingen van vakministers instemming van de minister van Justitie en Veiligheid niet is vereist.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de coördinerende taak en de (mede)betrokkenheid van de minister van Justitie en Veiligheid. In ieder geval is het van belang in het wetsvoorstel vast te leggen dat de minister van Justitie en Veiligheid tot taak heeft om te zorgen voor sectoroverschrijdende samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten binnen Nederland.

In de Wwke is ervoor gekozen om de vakministers aan te wijzen als de bevoegde autoriteit voor de sectoren en subsectoren die onder hun beleidsverantwoordelijkheid vallen (zie artikel 8 Wwke). Door de vakministers aan te wijzen als bevoegde autoriteit wordt onder meer geborgd dat de in de Wwke opgenomen taken van de bevoegde autoriteit worden uitgevoerd met voldoende inzicht in sectorspecifieke eigenschappen en belangen. De vakministers hebben immers sectorale expertise en kennis en staan reeds in direct contact met de sectoren die onder hun beleidsverantwoordelijkheid vallen. Daarnaast gelden er eventuele sectorale wetten en normenkaders die verband kunnen houden met bepaalde aspecten van de Wwke, waar de vakminister het beste zicht op heeft. De primaire verantwoordelijkheid voor weerbaarheid ligt dan ook per sector bij de desbetreffende vakminister. Dit is ook in lijn met de huidige portefeuilleverdeling van het kabinet.

De Minister van Justitie en Veiligheid is, conform de portefeuilleverdeling van het kabinet, coördinerend bewindspersoon voor de bescherming van de weerbaarheid in Nederland en medeverantwoordelijk voor de nationale veiligheid. Om deze coördinerende taak in te vullen is in bepaalde onderdelen in de Wwke een rol voor de Minister van Justitie en Veiligheid opgenomen. Zo is de Minister van Justitie en Veiligheid aangewezen als het centrale contactpunt. Verder is de rol van de Minister van Justitie en Veiligheid gekoppeld aan bepaalde taken van de vakministers. Vanuit deze rol zorgt de Minister van Justitie en Veiligheid voor een goed functionerend en integraal weerbaarheidsstelsel en borgt hij dat de impact op de nationale veiligheid voldoende wordt meegewogen in de keuzes die de vakministers hierin maken. In de praktijk betekent dit dat wanneer de vakminister nadere regels of besluiten voor zijn sector “na overleg met” of “in overeenstemming met” de Minister van Justitie en Veiligheid vaststelt, de Minister van Justitie en Veiligheid zal toetsen en adviseren op onder meer sectoroverstijgende effecten, de druk op het weerbaarheidsstelsel en de bredere impact op de nationale veiligheid.

Het verschil tussen “na overleg met” en “in overeenstemming met” is dat bij “na overleg met” eventueel verschil van inzicht kan worden opgelost via de gangbare afstemmings- en overlegstructuren, maar de vakminister uiteindelijk eigenstandig de eindbeslissing neemt. Bij “in overeenstemming met” dient de Minister van Justitie en Veiligheid bij

²⁵ Zie artikelen 6, eerste en vierde lid, 7, eerste lid, 10, tweede lid, en 16 (‘na overleg met’) en artikel 25, eerste en tweede lid, Wwke (‘in overeenstemming met’).

eventueel uiteenlopende inzichten alsnog mede te beslissen. Deze variant is gekozen bij de bepalingen waarbij de handelingen van de vakminister het integrale stelsel raken, en dus van invloed zijn op de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is artikel 12 Wwke, over de taken van het centrale contactpunt, aangevuld met de taak: het zorgen voor sectoroverstijgende en doeltreffende samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten binnen Nederland. Dit is in lijn met artikel 9, eerste lid, CER-richtlijn. Dit is ook in lijn met artikel 14, onderdeel b, Cbw, waarin eveneens die taak is opgenomen, maar dan ten aanzien van het centrale contactpunt in het kader van de Cbw. Ook in de Cbw is de Minister van Justitie en Veiligheid aangewezen als het centrale contactpunt. Zo is de coördinerende en sectoroverstijgende rol van de Minister van Justitie en Veiligheid geborgd en kan worden bijgedragen aan de doeltreffende samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten binnen Nederland.

4. Handhaving van bijzondere wetten door zelfstandige bestuursorganen

In het wetsvoorstel worden uitsluitend ministers aangewezen als bevoegde autoriteit.²⁶ De ministers - of de door hen aangewezen ambtenaren - krijgen de bevoegdheid om toezicht te houden op de naleving van de wetten met gebruikmaking van de toezichthoudende bevoegdheden die in de Algemene wet bestuursrecht zijn geregeld. Ook krijgen zij handhavingsbevoegdheden, zoals bestuursdwang, dwangsom en bestuurlijke boete.²⁷ Dat past bij het uitgangspunt dat het overheidsbeleid op rijksniveau zoveel mogelijk moet worden uitgeoefend onder ministeriële verantwoordelijkheid. Echter, in sommige gevallen vallen entiteiten reeds onder het toezicht op en de handhaving van specifieke wetten, opgedragen aan autoriteiten die hun bij wet toegekende taken in hoofdzaak uitoefenen buiten ministeriële verantwoordelijkheid. Zulke autoriteiten zijn ook bekend als zelfstandige bestuursorganen (zbo's).

Zo vallen kerncentrales onder het wetsvoorstel en daarmee ook onder het toezicht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat als de bevoegde autoriteit.²⁸ Echter, in de Kernenergiewet zijn toezichts- en handhavingsbevoegdheden uitdrukkelijk toegekend aan de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS).²⁹ In 2016 is de ANVS bij wet aangewezen als zbo; zij verkreeg daarbij nog meer zelfstandigheid dan standaard is geregeld in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De regering was destijds van oordeel dat die ruime mate van onafhankelijkheid noodzakelijk was op grond van internationaal en Europees recht. De beslissingen van het regulerende lichaam over nucleaire veiligheid en stralingsbescherming moeten namelijk genomen kunnen worden zonder druk van belangen die kunnen conflicteren met het belang van veiligheid, zo meende de regering.³⁰

Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat het wettelijk toezicht op de veiligheid van kerncentrales, dat momenteel uitsluitend berust bij de ANVS, tevens komt te liggen bij de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Daarmee kan overlapping van bevoegdheden ontstaan.

²⁶ Voorgesteld artikel 8 Wwke.

²⁷ Voorgestelde artikelen 8, derde lid, 37 tot en met 41, Wwke.

²⁸ Kerncentrales zullen worden aangewezen als kritieke entiteit in de zin van de Wwke, omdat zij elektriciteit produceren en daarnaast ook medische isotopen leveren (zie het voorstel voor de Wwke, bijlage, sector "Energie" en sector "Gezondheidszorg").

²⁹ Artikelen 3, derde lid, onderdeel b, 58 en 59 van de Kernenergiewet.

³⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34219, nr. 3, p. 4-5, nader uitgewerkt in p. 5-17.

Het voorbeeld van de ANVS staat niet op zichzelf. Er zijn meer toezichthouders die de status van zelfstandig bestuursorgaan hebben, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid is beperkt, maar waarbij via het wetsvoorstel ook de minister wordt aangewezen als bevoegde autoriteit.³¹ Wanneer meer toezichthouders tegelijk bevoegd zijn, kan onduidelijk zijn voor de entiteiten wie het toezicht uitoefent, en het gevaar bestaat dat de toezichthouders met elkaar concurreren, óf dat geen van beide toezicht en handhaving uitoefent.

De Afdeling adviseert om in kaart te brengen welke zbo's belast zijn met toezichts- en handhavingstaken gericht op veiligheid. Tevens adviseert zij in de toelichting aan te geven hoe wordt voorkomen dat de uitoefening van deze taken in de praktijk tot problemen leidt, doordat zij overlapt met taken die zijn toebedeeld via het wetsvoorstel.³²

Entiteiten kunnen onder toezicht staan vanuit andere wettelijke kaders, uitgeoefend door bijvoorbeeld een zelfstandig bestuursorgaan. Het ligt in de rede dat de toezichthouders met raakvlakken hierover met elkaar in contact treden om samenwerkingsafspraken te maken, die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht waarborgen. Hierbij wordt onder meer gedacht aan afspraken over samenloop van toezicht op eenzelfde entiteit, het voorkomen van onevenredige toezichtslasten en de uitwisseling van gegevens. Het heeft daarbij de voorkeur dat deze afspraken worden vastgelegd in een samenwerkingsafpraak of een vergelijkbaar instrument en dat deze wordt gepubliceerd. Dit zorgt voor transparantie over de gemaakte afspraken en maakt voor entiteiten die onder toezicht staan helder op welke wijze de toezichthouders invulling geven aan voorgenoemde aspecten.

Daarbij is het van belang om in die samenwerkingsafspraken voor ogen te houden dat de verschillende wetten in het veiligheidsdomein verschillende aspecten van veiligheid regelen, geredeneerd vanuit wettelijk verschillende gedefinieerde te beschermen belangen. De betreffende toezichthouders zullen derhalve elk op basis van hun eigen wettelijke grondslag hun taken uitvoeren en overlap in bevoegdheden doet geen afbreuk aan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de respectievelijke toezichthouders.

5. Toezicht en handhaving ten aanzien van de sector overheid

Het wetsvoorstel wijst onder andere ministeries, met inbegrip van de daartoe behorende dienstonderdelen, aan als kritieke entiteiten.³³ Voor de sector overheid is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bevoegde autoriteit voor het toezicht op de naleving en de handhaving.³⁴ De toelichting besteedt geen aandacht aan de vraag of een dergelijk 'zelftoezicht' in voldoende mate onafhankelijk is en welke voorzieningen daartoe zijn of worden getroffen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de vraag of, en zo ja hoe, ten aanzien van de sector overheid wordt voldaan aan het vereiste van voldoende onafhankelijk toezicht, en zo nodig het voorstel aan te passen.

³¹ Voorbeelden van andere zbo's zijn de Autoriteit Consument en Markt (Kamerstukken II 2011/12, 33186, nr. 3, p. 6), de Dienst Wegverkeer RDW, en de Autoriteit online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (Kamerstukken II 2021/22, 36138, nr. 3, p. 15). De ACM houdt mede toezicht op veiligheid, bijvoorbeeld artikel 15, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998.

³² Voor de ANVS wordt dit besproken in de toelichting bij de Wwke, algemeen deel, paragraaf 7.8, 'Ministerie van Klimaat en Groene Groei, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport'.

³³ Voorgesteld artikel 6, eerste lid, Wwke en de daarbij behorende bijlage.

³⁴ Voorgesteld artikel 8 Wwke.

De Afdeling wijst er terecht op dat het toezicht op de sector overheid voorzien moet zijn van de nodige waarborgen om voldoende onafhankelijkheid van de door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan te wijzen toezichthouder te garanderen. Om dit niveau van onafhankelijkheid te waarborgen, zal worden onderzocht welke operationele en organisatorische maatregelen getroffen zullen moeten worden. Hierbij kan in ieder geval worden gedacht aan het aanpassen van het organisatiebesluit van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zodat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouder expliciet worden benoemd en de onafhankelijkheid van de onderzoeken van de toezichthouder wordt verzekerd.

6. Uitzonderingen op de Wet open overheid

Het wetsvoorstel bepaalt dat de bevoegde autoriteit, het centrale contactpunt en de minister van Justitie en Veiligheid onder bepaalde voorwaarden vertrouwelijke gegevens kunnen verstrekken. De Wet open overheid (Woo) is niet van toepassing op deze gegevens, tenzij het gaat om milieu-informatie.³⁵

a. Afwijken van een algemene wet

De Woo is een algemene wet, waarvan alleen kan worden afgeweken als daarvoor de noodzaak is aangetoond.³⁶ De Woo stelt openbaarheid van overheidsinformatie voorop, maar kent uitzonderingen in verband met, onder meer, de veiligheid van de Staat, bedrijfs- en fabricagegegevens en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.³⁷ Deze wettelijk verankerde uitzonderingen roepen de vraag op of het noodzakelijk is om de Woo niet van toepassing te verklaren op gegevens die in het kader van dit wetsvoorstel worden verstrekt.

De Afdeling adviseert om nader te motiveren waarom een afwijking, gezien de beperkingen in de Woo, noodzakelijk is.

Er is aanleiding gezien voor de in artikel 34, tweede lid, Wwke (35, tweede lid, oud) opgenomen uitzondering op de toepasselijkheid van de Wet open overheid, omdat het van groot belang is dat de vertrouwelijkheid van gegevens die bijvoorbeeld door kritieke entiteiten als zodanig aan de bevoegde autoriteit worden verstrekt zo veel mogelijk wordt gewaarborgd. De door de Afdeling genoemde uitzonderingsgronden zijn niet toereikend, omdat deze niet de garantie bieden dat alle vertrouwelijke gegevens die in het kader van de Wwke worden verwerkt, niet openbaar kunnen worden gemaakt op grond van de Woo.

Voor de bevoegde autoriteit geldt dat zij ter uitvoering van haar toezichtsactiviteiten komt te beschikken over vertrouwelijke informatie over de stand van de weerbaarheid van kritieke entiteiten, evenals incidenten bij deze entiteiten. De vertrouwelijkheid van gegevens moet zo veel mogelijk worden geborgd om reputatieschade, benadeling van de concurrentiepositie en openbaarmaking van kwetsbaarheden te voorkomen. Artikel 34, tweede lid, Wwke (35, tweede lid, oud) biedt kritieke entiteiten op voorhand de zekerheid dat deze vertrouwelijke gegevens niet openbaar kunnen worden gemaakt door de bevoegde autoriteit op grond van de Wet open overheid. Hiermee is gekozen voor een gelijkkluidend regime als voor de Cbw, aangezien de Cbw en Wwke nauw met elkaar verbonden zijn en de betreffende bevoegde autoriteiten onder de Cbw en Wwke nauw

³⁵ Voorgesteld artikel 35 Wwke.

³⁶ Aanwijzing 2.46 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³⁷ Artikel 5.1, eerste lid, onderdelen b, c en d, en tweede lid, onderdelen e en f, Woo.

met elkaar dienen samen te werken en in dat kader informatie met elkaar uitwisselen. Het ligt daarmee niet in de rede om hiervoor een ander regime te hanteren.

b. Verduidelijking van de tekst

De voorgestelde bepalingen maken niet duidelijk aan wie de gegevens kunnen worden verstrekt. Uit de richtlijn blijkt dat het niet gaat om verstrekking aan derden, maar aan de Europese Commissie en aan andere betrokken autoriteiten.³⁸

De Afdeling adviseert om in het voorstel te verduidelijken aan wie de gegevens kunnen worden verstrekt.

Het door de Afdeling in voetnoot 37 aangehaalde artikel 1, vierde lid, CER-richtlijn ziet op de voorwaarden waarbinnen de uitwisseling van vertrouwelijke informatie met de daarin genoemde actoren mogelijk is. De bepaling belet echter niet de uitwisseling van vertrouwelijke informatie met anderen dan de in de bepaling genoemde actoren. Er is ervoor gekozen om in het wetsvoorstel te voorzien in de mogelijkheid om vertrouwelijke gegevens ook te kunnen uit te wisselen met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en opsporingsdiensten. Dit kan nodig zijn voor een goede invulling van respons op incidenten of het nemen van maatregelen om incidenten te voorkomen.

7. Overige opmerkingen

a. Verplichtingen voor kritieke entiteiten in bankwezen, infrastructuur voor de financiële markt en digitale infrastructuur

Het voorstel zondert entiteiten in de sectoren bankwezen, infrastructuur voor de financiële markt en digitale infrastructuur uit van de toepassing van enkele onderdelen van het voorstel.³⁹ De uitzondering vindt dus plaats op wetsniveau en van rechtswege. De CER-richtlijn gaat ervan uit dat aan de kritieke entiteiten die onder de uitzonderingsgrond vallen, een mededeling wordt gedaan van de uitzondering die op hen van toepassing is.⁴⁰

De Afdeling adviseert om het voorstel aan te passen door voor te schrijven dat aan kritieke entiteiten in de sectoren bankwezen, infrastructuur voor de financiële markt en digitale infrastructuur een mededeling wordt gedaan over de verplichtingen die op hen van toepassing zijn.

Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling is artikel 6, vijfde lid, Wwke herschreven, zodat bij alle aanwijzingen van entiteiten als kritieke entiteit wordt vermeld welke verplichtingen bij of krachtens de Wwke van toepassing zijn op die entiteiten en vanaf wanneer deze verplichtingen gelden. Dat eerste (het vermelden welke verplichtingen van toepassing zijn op de aangewezen kritieke entiteit) ontbrak namelijk nog, terwijl artikel 6, derde lid, CER-richtlijn zulks wel vereist. Daarnaast is in artikel 6, vijfde lid, een volzin toegevoegd, waarin wordt geregeld dat indien de vakminister een entiteit als kritieke entiteit in de sector bankwezen, infrastructuur voor de financiële markt of digitale infrastructuur aanwijst, daarbij óók moet vermelden welke verplichtingen uit de Wwke niet van toepassing zijn op die entiteit. Ook dit ontbrak nog in het wetsvoorstel, terwijl artikel 6, derde lid, CER-richtlijn zulks wel vereist.

b. Aanwijzing van (sub)sectoren

De CER-richtlijn geeft in de bijlage een uitputtende lijst van sectoren, deelsectoren en

³⁸ Artikel 1, vierde lid, van de CER-richtlijn.

³⁹ Voorgesteld artikel 24 Wwke.

⁴⁰ Artikel 6, derde lid, eerste alinea, laatste volzin, en artikel 8, van de CER-richtlijn.

categorieën van entiteiten waarop de CER-richtlijn van toepassing is. Het voorstel regelt de mogelijkheid voor de vakministers om, in aanvulling op de (deel)sectoren genoemd in de CER-richtlijn,⁴¹ bij regeling een sector en, daarbinnen, een subsector en categorie van entiteiten aan te wijzen (waarbinnen op zijn beurt ook kritieke entiteiten kunnen worden aangewezen).⁴²

De toelichting gaat niet in op de vraag hoe de bevoegdheid om overige (sub)sectoren aan te kunnen wijzen zich verhoudt tot het uitputtend karakter van de bijlage van de CER-richtlijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting op dit punt in te gaan, en zo nodig het voorstel aan te passen.

In de aan de Afdeling voorgelegde versie van de memorie van toelichting is in paragraaf 9.5, onder het kopje “Ingangsdatum verplichtingen”, hierover toegelicht dat in overweging 41 van de CER-richtlijn is opgenomen dat de lijst van essentiële diensten in de CER-richtlijn niet uitputtend is en dat lidstaten de lijst kunnen aanvullen met andere essentiële diensten op nationaal niveau, teneinde rekening te houden met nationale bijzonderheden bij de verlening van essentiële diensten. Gelet op het belang voor de nationale veiligheid acht de regering het wenselijk om voor deze mogelijkheid een grondslag op te nemen in de Wwke. De grondslag is opgenomen in artikel 7 Wwke.

Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling komt de regering tot het inzicht dat de hiervoor bedoelde uitleg niet past in paragraaf 9.5 van de memorie van toelichting, welke over verplichtingen gaat. Daarom is de bedoelde uitleg verplaatst naar paragraaf 9.7, over overige opmerkingen die zijn gedaan in het kader van de consultatie, voorzien van het kopje “Aanwijzing aanvullende sectoren”. De regering komt ook tot het inzicht dat het niet volstaat om de hiervoor genoemde uitleg enkel in hoofdstuk 9, over de consultatie van het wetsvoorstel, op te nemen. Het opnemen van de bedoelde uitleg is ook passend en nodig bij de artikelsgewijze toelichting op artikel 7 Wwke. De artikelsgewijze toelichting op artikel 7 Wwke is dan ook, naar aanleiding van dit advies van de Afdeling, aangevuld met de hiervoor bedoelde uitleg.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op enkele punten te wijzigen. Hierna worden de belangrijkste wijzigingen toegelicht.

Eén van de wijzigingen betreft artikel 17 Wwke. De delegatiegrondslag in het vijfde lid is gesplitst in twee afzonderlijke grondslagen: een dwingende grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de criteria vast te stellen op basis waarvan wordt bepaald of een verstoring aanzienlijk is als bedoeld in artikel 17, derde lid, Wwke en een facultatieve grondslag voor het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen stellen van regels over de wijze waarop een melding van een incident wordt gedaan en de gegevens die ter uitvoering van artikel 17, tweede lid, Wwke worden verstrekt. Ook is de bepaling zodanig gewijzigd, dat deze niet meer ziet op “aanvullende

⁴¹ *Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting op artikel 7 Wwke.*

⁴² *Voorgesteld artikel 7, eerste lid, Wwke.*

aspecten en drempelwaarden”, hetgeen onduidelijk is, maar ziet op “criteria”.

Een andere wijziging betreft de samenvoeging van de artikelen 18 en 19 Wwke. Deze samenvoeging heeft niet geleid tot inhoudelijke wijzigingen.

Voorts is de passage “via het centrale contactpunt” in de artikelen 18, derde en vierde lid, en 21, eerste lid, Wwke (22, eerste lid, oud) vervangen door andere formuleringen, omdat de formulering “via het centrale contactpunt” kan leiden tot onduidelijkheid over wat precies hiermee wordt bedoeld. De hiervoor genoemde bepalingen zijn gewijzigd, zodat duidelijk is dat de bevoegde autoriteit het centrale contactpunt op de hoogte moet stellen, waarna het vervolgens de taak van het centrale contactpunt is om andere partijen daarvan op de hoogte te stellen.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel