

Vergaderjaar 2006–2007

30 935

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

C

VERSLAG VAN EEN GESPREK

Vastgesteld 5 maart 2007

De bijzondere commissie voor de JBZ-Raad¹ heeft op 13 februari 2007 overleg² gevoerd met de heer De Vries (EU-coördinator voor terrorismebestrijding) en de heer Joustra (Nationale Coördinator terrorismebestrijding) over: **het voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de inventarisatie van Europese kritieke infrastructuur, de aanmerking van infrastructuur als Europese kritieke infrastructuur en de beoordeling van de noodzaak de bescherming van dergelijke infrastructuur te verbeteren (COM(2006) 787 definitief)**³.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De **voorzitter** merkt op dat een beknopt verslag van deze niet openbare bijeenkomst wordt gemaakt. Na inzage door de aanwezigen is het verslag openbaar.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD) heeft als lid van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS) vastgesteld dat de voorgestelde maatregelen gericht moeten zijn op grensoverschrijdende gevallen. Is deze vaststelling voldoende voor het Europese programma Bescherming vitale infrastructuur?

De heer **Franken** (CDA) vraagt, verwijzend naar het begrip infrastructuur, wat níet grensoverschrijdend is. Moet er sprake zijn van een onbeperkte aanpak?

De heer **Kox** (SP) krijgt de indruk dat de EU via dit richtlijnvoorstel een soort machtsgreep doet zodat zij over alles iets te zeggen krijgt onder de legitimatie dat de markt zijn werk moeten kunnen blijven doen, terwijl het in wezen over verschrikkelijke zaken gaat waaraan Nederland, al dan niet in samenwerking met andere landen, iets kan doen. Formeel zijn al veel zaken geregeld die echter in de praktijk niet blijken te werken. Wordt in dit geval een nieuwe stap gezet, terwijl voorgaande stappen onvoldoende

¹ Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Jurgens (PvdA), Dees (VVD), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), Hessing (LPF), Middel (PvdA), Kox (SP), plv. voorzitter, Engels (D66), voorzitter en Pruiksmas (CDA).

Plv. leden: De Vries (CU), Dölle (CDA), Eigeman (PvdA), Minderman (GL), Essers (CDA), Van Thijn (PvdA), Schuyer (D66) en Franken (CDA).

² Voor dit overleg waren tevens uitgenodigd de (plv.) leden van de volgende Eerste Kamercommissies:

- de commissie voor Economische Zaken,
- de commissie voor Verkeer en Waterstaat,
- de commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
- de commissie voor Financiën,
- de commissie voor Justitie,
- de commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat,
- de commissie Defensie,
- de commissie Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, en
- de commissie Cultuur.

³ Gedrukt als: Kamerstukken I/II, 2006–2007, 30 935 A en nr. 1.

zijn uitgewerkt? Waarom is dit typisch een EU-zaak? Nederland haalt bijvoorbeeld gas en olie uit Zwitserland en Noorwegen.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie) merkt op dat in de richtlijn wordt voorgeschreven dat de operator van de Europese vitale infrastructuur een operator securityplan moet opstellen waardoor de organisatie wordt gedwongen bepaalde beschermende en afschermende maatregelen te nemen. Zit er in deze richtlijn een rem waardoor een evenwichtige bescherming van de infrastructuur gewaarborgd blijft om te voorkomen dat na verloop van tijd geconstateerd moet worden dat er sprake is van een compleet gebarricadeerd of overbeschermd mechanisme?

De heer **Jurgens** (PvdA) vraagt of het EU-verdrag een rechtsbasis biedt voor het vaststellen van een dergelijke richtlijn.

De heer **Van de Beeten** (CDA) vraagt in hoeverre voor een effectieve bescherming van de infrastructuur een verregaande mate van screening van personeel nodig is. Welke extra middelen in termen van wetgeving, extra instrumenten en voorzieningen zijn hiervoor nodig?

Antwoord van de EU-coördinator voor terrorismebestrijding

De heer **De Vries** spreekt zijn waardering uit voor deze bijeenkomst. Hij hoopt dat in de toekomst voor dit soort bijeenkomsten ook niet-Nederlanders kunnen worden uitgenodigd aangezien dit een verrijkende confrontatie voor beide zijden kan opleveren.

De heer De Vries benadrukt dat het niet zijn richtlijnvoorstel is, reden waarom hij alleen zijn indruk over dit Commissievoorstel kan geven. Terroristische aanslagen in de wereld richten zich niet alleen op soft targets waar veel mensen samenkomen; infrastructuur is regelmatig het doelwit. Hij wijst op aanslagen op de kwetsbare transportsector: in Spanje de treinen, in Londen de ondergrondse bussen en op 11 september waren het vliegtuigen. Er is een grote aanslag verijdeld op vliegtuigen die over de Stille Oceaan vliegen. In augustus werd een aanslag beraamd op vliegtuigen die vliegen tussen het VK en de VS. Verder is buiten Turkije een cruiseschip met Israëliërs aan boord het doelwit geweest. Ook is een aanslag verijdeld die te maken had met de Kanaaltunnel.

Ook de grensoverschrijdende energievoorziening is kwetsbaar. Er zijn aanslagen in Jemen en Saoedi-Arabië op de oliesector verijdeld, maar in Irak vinden ze dagelijks plaats. In Turkije op de grens met Iran pleegt de PKK aanslagen en in Zuid Pakistan worden gasleidingen opgeblazen. Het is primair de taak van nationale overheden en de private sector om naar deze kwetsbare plekken te kijken. Juridisch en materieel is dit 80% van het werk.

Ook grensoverschrijdende rail-, water- en wegverbindingen, telecominfrastructuur zijn kwetsbaar. Nederland kan rechtstreeks geraakt worden door aanslagen over de grens. Dit is andersom ook het geval: aanslagen op dit soort infrastructuur in Nederland kunnen rechtstreeks effect hebben op het functioneren van de infrastructuur in België en Duitsland. Hoe moet met deze dimensie worden omgegaan? Hierin kunnen een paar gradaties worden onderscheiden. Er is sprake van een rechtstreekse fysieke interdependentie waaraan alleen gezamenlijk iets kan worden gedaan. Verder is er een breder nationaal belang dat niet onmiddellijk een fysieke component heeft. Zo kunnen aanslagen op pijpleidingen in Centraal en Oost Europa indirect effecten op Nederland hebben.

Nederland heeft ook een solidariteitsverplichting die een element moet zijn bij het toetsen van subsidiariteit. Er bestaat een tussencategorie tussen het onmiddellijke nationale belang en het bredere belang. Te denken valt aan aanslagen op de beurs in Frankfurt die een direct effect

hebben op de beurs in Amsterdam. Zo heeft een aanslag op het vliegveld Charles de Gaulle een direct effect heeft op het vliegverkeer op Schiphol. Er kan op verschillende manieren met deze interdependenties worden omgegaan. Één methode is niet wetgevend. Dit staat in het Commissievoorstel en dit kan nader worden uitgewerkt. Het gaat hierbij om een soort peer review, het vergelijken van nationale goede praktijken, het van elkaar leren. De heer De Vries meent dat dit een onderschat instrument is bij de Europese samenwerking. Hij heeft deze methode toegepast bij het vergelijken van de binnenlandse coördinatiemechanismen van de lidstaten op het gebied van de terreurbestrijding. De heer Joustra heeft een grote bijdrage geleverd aan de verbetering van die samenwerking in Nederland. België heeft op grond van vergelijking van nationale verhoudingen een nationaal centrum opgericht voor analyse van terreurdreiging. Dit idee kan ook op het onderhavige terrein worden toegepast.

Het blijft de vraag of dit in een Unie van 27 voldoende is. Ontstaan voldoende duidelijkheid, voorspelbaarheid en kwaliteit in de bescherming als de zaken uitsluitend vrijwillig worden georganiseerd? De kans is aanwezig, maar klein. De deur voor meer bindende vormen van wetgeving moet worden opengehouden. Een richtlijn is geen verordening die veel gedetailleerder is en rechtstreekse instructie geeft, direct bindend voor de burgers. Een richtlijn moet ruimte laten voor de nationale overheid en parlementen om een invulling te geven die het doel van de richtlijn naderbij brengt, maar verder voor de lidstaat vrijheidsgraden bevat. Met andere woorden: de kunst van een richtlijn is het vastleggen van een Gemeenschappelijk doel, waarbij de instrumentatie in belangrijke mate aan de lidstaat moet worden overgelaten. Dit is niet altijd de praktijk, maar kan wel de onderhandelingsinzet van de Nederlandse regering zijn.

De heer De Vries kan nu geen antwoord geven op de vraag of een richtlijn noodzakelijk is, omdat deze vraag pas aan het eind van het proces moet worden gesteld. Per sector moet eerst bekeken worden of de risico's inherent grensoverschrijdend of primair nationaal zijn. Pas daarna rijst de vraag in welke sector en in welke mate wetgeving nodig is. Elektriciteitsvoorzieningen bijvoorbeeld zitten bij het uiterste van interdependentie en zijn grensoverschrijdend, watervoorzieningen zitten aan de nationale kant en zijn nauwelijks grensoverschrijdend. De heer De Vries deelt het standpunt van de regering dat het niet realistisch is om te verwachten dat eind 2007 een besluit over de voorliggende ontwerprijlijnen kan worden genomen.

Hoe ruim wil men Europese regels formuleren? Het is verstandig om stapsgewijze te opereren en niet met een brede definitie van Europese infrastructuur te beginnen. Begin bij zaken die urgent zijn, doe het sector-specifiek en houd de optie van een richtlijn vooralsnog open. Een dergelijke richtlijn moet vrijheidsgraden bevatten voor de nationale overheid die afhankelijk van de lokale situatie invulling moeten krijgen. Een richtlijn vergt eenstemmigheid omdat de basis ligt in artikel 308, het oude artikel 235.

Ingaande op de vraag waarom de Commissie nu dit richtlijnvoorstel doet, zegt de heer De Vries dat reeds vanaf 2004 gediscussieerd wordt over de vraag hoe moet worden omgegaan met de onderlinge afhankelijkheden. De Europese Raad heeft de Commissie op dit punt om voorstellen gevraagd. Volgens de interpretatie van de heer De Vries zullen vrijwillige afspraken hoogstwaarschijnlijk in dit verband onvoldoende blijken, omdat er grote verschillen tussen landen zijn en er tevens in sommige lidstaten sprake lijkt van gebrek aan kennis. Om zwakke plekken te voorkomen, is het noodzakelijk dat met Gemeenschappelijke regels wordt gewerkt. De Commissie wil door dit voorstel de landen laten discussiëren over de wenselijkheid van een alarmeringssysteem. Als er geen voorstel ligt, blijft de discussie abstract.

Tot slot merkt de heer De Vries op dat samenwerking met derde landen een EU-zaak is omdat de Unie internationaal een partner is. De Russen zijn

in december 2006 in gesprek geweest met het Finse voorzitterschap over de beveiliging van olie- en gaspijpleidingen vanuit Rusland en de EU.

Antwoord van de Nationaal coördinator terrorismebestrijding

De heer **Joustra** merkt op dat ook hij hier op persoonlijke titel zit. Hij heeft kennisgenomen van het regeringsstandpunt. De voorbeelden van de heer De Vries geven aan dat terroristische aanslagen in belangrijke mate op middelen van vervoer betrekking hebben, maar er is meer. Er zijn uitgewerkte plannen gevonden om het elektriciteitsnet in het VK plat te leggen. Deskundigen zeggen dat als deze plannen waren uitgevoerd, het elektriciteitsnet voor enige dagen uit de lucht zou zijn geweest.

Nationaal is men doende met de uitwerking van een alerteringssysteem (een systeem om maatregelen af te kondigen) dat betrekking heeft op de twaalf vitale sectoren van Nederland. Dit proces, waarmee men twee jaar bezig is, is met negen sectoren afgerond. Er liggen pakketten en er zijn afspraken gemaakt over oefeningen. Drie sectoren moeten nog volgen. Het systeem houdt een set afspraken in, passend bij bepaalde dreigingsniveaus die kunnen worden afgekondigd en waaraan de betrokken sector zich zal houden. In de VS heeft men met een kleurensysteem gewerkt dat op het publiek was gericht. Nederland heeft een systeem voor professionals gemaakt waarover het publiek, indien nodig, wordt voorgelicht. Er wordt gewerkt met pakketten maatregelen die in concrete gevallen altijd moeten worden bijgesteld. Uniformiteit op voorhand bestaat in dezen niet. De reactie van de sectoren is positief tot zeer positief. Alle gealerteerde sectoren krijgen eenmaal per halfjaar een update van de dreigingsanalyses.

Er is niet met wetgeving begonnen, omdat in het begin niet duidelijk was waaraan men begon. Bij wetgeving zou mogelijk een aantal keuzen zijn gemaakt die achteraf tot verkeerde uitkomsten hadden kunnen leiden. Van het ooit gebruikte kleurensysteem in de VS had men achteraf spijt, omdat het te grof was. De overheid stapt bij wetgeving in een proces waarbij zij sectoren regels oplegt en de vraag van de sectoren zou dan zijn: wie betaalt dat? Uit het overleg met de bedrijfstakken nú blijkt dat het proces soepel verloopt. De bedrijfstakken zien in dat het in hun eigen belang is. Dit constructieve overleg, dat in belangrijke mate inmiddels is afgerond, stelt de overheid in staat een afgewogen manier van beveiligingsmaatregelen af te kondigen.

Zijn de partners op elkaar ingespeeld? Het oefenen met scenario's is belangrijker dan allerlei papierbergen. Met elke sector die in het systeem wordt opgenomen, worden afspraken gemaakt voor het houden van een aantal oefeningen. Zeker bij technisch ingewikkelde sectoren moeten de veiligheidsplannen vaak worden aangepast. Dit heeft alleen zin als de betrokkene ook vindt dat ze moeten worden aangepast. De heer Joustra sluit zich aan bij de opmerking van de heer De Vries dat regelgeving bij een ontwikkeling eerder het sluitstuk moet zijn dan het begin.

Op internationaal niveau zijn de beschermingsniveaus vitale infrastructuur zeer onderscheiden. Sommige landen hebben een alerteringssysteem en andere niet. De werking van de diverse alerteringssystemen is niet bekend. Op EU-niveau bestaat de behoefte om elkaars systemen beter te leren kennen en gezamenlijk oefeningen te houden.

De heer Joustra meent dat de aangekondigde planvorming niet zal gaan leven. Als ondernemers hiervan niet het nut inzien, leert de ervaring dat men niet ver komt. Ook de instelling van een liaisonofficier is formalistisch. Momenteel wordt aan een systeem gewerkt waarbij alle betrokkenen die gealerteerd moeten worden zélf inbrengen op welke wijze en op welke momenten zij berichten willen ontvangen. Eén man die iets in beweging moet zetten is een theoretische optie. Hij beaamt dat de richtlijn verplicht tot instelling van een liaisonofficier maar dat dit zal niet veel

helpen, omdat voor de inwerkingstelling van een alerteringsstelsel een heel team nodig is dat de uitvoerders moet aansturen.

Screening van personeel is een belangrijk element dat zeer ten dele van overheidswege gebeurt. Het personeel van Schiphol wordt door de AIVD gescreend, zij het dat dit zich voor een groot deel beperkt tot «naslag». Ook op nucleair terrein vindt screening plaats. Voor een groter aantal functies zal steeds vaker screening plaatsvinden. Voor een deel is dit echter de verantwoordelijkheid van de werkgever.

Nadere vragen

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD) vraagt of ook met andere landen van de EU dit soort gesprekken is gevoerd.

De heer **Franken** (CDA) meent dat in alle sectoren, en daarmee grensoverschrijdend, voor de risico's een awareness moet ontstaan. Moet de conclusie worden getrokken dat er een Europees programma moet komen om ook de zwakste schakels te versterken?

De heer **Kox** (SP) is tevreden over de zienswijze van de heren De Vries en Joustra. Hij is het ermee eens dat uitwisseling van gegevens nodig is zodat alerteringsstelsels op elkaar kunnen aansluiten. Hoe ver staat het met de implementatie van de maatregelen die in de sectoren in EU-verband zijn afgesproken?

De heer **Middelkoop** (ChristenUnie) memoreert dat na 11 september een Amerikaanse delegatie de kwetsbaarheid van de havens van Nederland heeft gezien. Als er toen een richtlijn had bestaan, was een dergelijke actie niet nodig geweest.

De heer **Van de Beeten** (CDA) merkt op dat het bij screening vaak gaat om gegevens die moeten worden ontleend aan de informatiebronnen van de AIVD en vergelijkbare instanties in andere lidstaten van de EU. Geeft dit reden tot concretere samenwerking en is het wenselijk om op dat punt een rechtsbasis te ontwikkelen in Europees verband? Bij screeningsprocedures die worden toegepast in het kader van het toelaten van personen tot bepaalde functies bestaat een aanknopingspunt bij de eerste pijler, het klassieke vrije verkeer van personen en het voorkomen van onnodige beperkingen in dat vrije verkeer. In hoeverre is het nodig of wenselijk dat op dit terrein iets gebeurt en in hoeverre spelen informatiebronnen van de AIVD en zusterorganisaties daarbij een rol?

De heer **Jurgens** (PvdA) vraagt, onder verwijzing naar de huidige samenwerking met de sectoren, of in de toekomst een richtlijn of een verordening nodig is. Kan een dergelijke richtlijn of verordening op artikel 308 – waarin staat dat doelstellingen van de EG moeten worden gediend – worden gebaseerd? Nu worden eerder de doelstellingen van de EU gediend, namelijk de veiligheid van de burgers.

De heer **J.J. van Dijk** (CDA) (voorzitter Gemengde tijdelijke commissie subsidiariteitstoets) wijst op de twee hoofdstromen van de gemengde commissie: subsidiariteit en proportionaliteit. De heren De Vries en Joustra gaven de reden aan van het richtlijnvoorstel kritieke infrastructuur, maar hebben – gelet op de proportionaliteit – nog niet de vraag beantwoord over de reikwijdte hiervan. De subsidiariteitsvraag kan beantwoord worden met een verwijzing naar artikel 308 van het Verdrag. Er is een bevoegdheid om tot deze actie over te gaan, maar is dit werkelijk op Europees niveau nodig? Is dit noodzakelijk op basis van subsidiariteit omdat het op nationaal niveau onvoldoende resultaat oplevert? Is er sprake van subsidiariteit of van proportionaliteit?

Antwoord van de EU-coördinator voor terrorismebestrijding

De heer **De Vries** voert al enige jaren gesprekken met landen. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen het proces en het eindproduct. Het proces is dringend noodzakelijk. Nederland heeft een forse inhaalslag gemaakt, maar Frankrijk, Engeland en in iets mindere mate Duitsland hebben ruime ervaring met programma's van publiekprivate samenwerking ter bescherming van infrastructuur tegen terrorisme. De landen die voorop lopen, kunnen problemen importeren en dat rechtvaardigt een proces van gesprekken voeren over interdependentie. Of dit aan het eind van het proces het geheel in de voorliggende richtlijn moet worden neergeslagen, is voor de heer De Vries een open vraag. Er is sprake van een spanningsveld in de Unie. Het VK heeft traditioneel, ook omdat het een eiland is, minder behoefte aan een Europese rol. Landen in Zuid, Centraal en Oost Europa vragen dringend om een Gemeenschappelijke analyse en financiële ondersteuning uit Brussel.

Bij de juridische diensten zal ten aanzien van artikel 308 het argument van de concurrentieverhoudingen een rol meespelen. Als landen zeer vergaande eisen opleggen aan hun sectoren en andere niet, hebben de landen die geen veiligheidseisen opleggen een concurrentievoordeel. Binnen industrieën wordt het wenselijk geacht dat de overheid een kader stelt vanwege de financiële overwegingen. Investerings in de veiligheidssector blijven uit omdat bedrijven niet het voortouw willen nemen uit vrees voor de concurrentiepositie. Als dat kader Gemeenschappelijk is, is de investering minder risicovol.

Op papier is de redenering mogelijk dat bijna alles een grensoverschrijdend effect heeft, maar in de praktijk zijn er grote verschillen tussen graden van urgentie. Voor beide Kamers kan het verhelderend zijn, de Nederlandse regering te vragen hoe zij sectorspecifiek de afhankelijkheid van Nederland taxeert. Deze vraag moet ook in EU-verband aan de orde komen.

De Amerikanen hebben na 11 september unilaterale maatregelen opgesteld. Zij hebben voor de eigen containerhandel een bescherming afgekondigd en zij zijn bij de EU-lidstaten gaan shoppen om bilaterale afspraken te maken. Achteraf realiseerde men zich dat dit een EU-competentie betrof en is tussen de EU en de VS een containerakkoord gesloten. De stok achter de deur was dat, als de Europese landen hun veiligheidsnormen in havens niet wilden verbeteren, zij uitgesloten konden worden van handel op de VS. Deze dreiging bestaat overigens nog steeds, niet alleen in de containersector maar ook in bredere zin. Er moet dus met de Amerikanen gepraat worden over een zekere equivalentie in de beschermingsniveaus.

Antwoord van de Nationaal coördinator terrorismebestrijding

De heer **Joustra** merkt aansluitend op dat het huidige alerteringssysteem een vertaling is van onder andere portsecurity-regels die al langer gelden. Controle in Rotterdam wees uit dat de daarvoor geldende regels een voorbeeldfunctie kunnen hebben voor diverse havens in de VS.

Tweemaal per jaar vindt overleg met de Belgen en de Duitsers plaats. Afgesproken is dat de volgende keer met de Duitsers het gehele alerteringssysteem wordt doorgelopen. De kritieke infrastructuur is grensoverschrijdend maar dit geldt ook voor de effecten daarvan. Toen Nederland de alertering voor het spoor verhoogde vroeg het VK of men een negatief reisadvies aan hun onderdanen moest geven. Hieruit blijkt de verwevenheid met de landen onderling. Men zal steeds de internationale dimensie voor ogen moeten houden.

De heer Joustra kan wat de Europese grondslag betreft geen antwoord geven op de vraag over de AIVD. Er vindt screening plaats aan de hand van AIVD-informatie op A-niveau wat buitengewoon arbeidsintensief is.

De **voorzitter** dankt de heren De Vries en Joustra voor hun komst en de wijze waarop zij de vragen hebben beantwoord.

De voorzitter van de bijzondere commissie voor de JBZ-raad,
Engels

De griffier van de bijzondere commissie voor de JBZ-raad,
Van Dooren