

Den Haag, 28 juni 2024

Kenmerk B-24-055
Onderwerp Reactie VNCI consultatie Wet weerbaarheid kritieke entiteiten/
implementatie CER richtlijn

De Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (Wwke). Dit voorstel implementeert de Europese CER-richtlijn en beoogt de fysieke weerbaarheid voor de zogenaamde kritieke entiteiten te versterken. We maken graag gebruik van de internetconsultatie om op het wetsvoorstel te reageren.

Dit wetsvoorstel is gelijktijdig in consultatie gebracht met het wetsvoorstel Cyberbeveiligingswet, dat zich richt op het versterken van de digitale weerbaarheid van belangrijke en essentiële entiteiten. De VNCI heeft ook een reactie op dit wetsvoorstel ingediend mede vanwege de beoogde samenhang tussen deze twee wetsvoorstellen.

Reactie consultatie Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (Wwke)

Omdat meerdere verplichtingen van het wetsvoorstel Wwke nog nader worden uitgewerkt in onder meer Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's), een nationale strategie en een nationaal risicobeoordeling (inclusief het aanwijzen van kritieke entiteiten) is de exacte uitwerking en impact van het wetsvoorstel op dit moment nog niet op alle onderdelen goed te beoordelen door ons.

Daarom verzoeken wij of we betrokken kunnen worden bij de nadere uitwerking hiervan. Ook stellen we voor de concept AMvB's voor te leggen ter consultatie en hierbij de voorhang-procedure toe te passen.

Verder is nog niet duidelijk of en zo ja welke entiteiten binnen de chemiesector worden aangewezen.

Naast een algemene reactie heeft onze inbreng betrekking op de volgende onderdelen van het wetsvoorstel Wwke en de bijbehorende Memorie van Toelichting (MvT).

1. Algemene reactie
2. Aanwijzing kritieke entiteiten
3. Ondersteuning kritieke entiteiten
4. Zorgplicht
5. Meldplicht
6. Vertrouwelijkheid en beveiliging van informatie
7. Toezicht en handhaving

1. Algemene reactie

De Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (Wwke), ter implementatie van de CER richtlijn, beoogt een positieve bijdrage te leveren aan de versterking van de fysieke weerbaarheid van vitale functies of economische activiteiten (artikel 2 Wwke). Deze doelstelling onderschrijven wij. Met het oog op de huidige geopolitieke omstandigheden, onder meer de noodzaak tot strategische autonomie van Europa, kunnen de CER richtlijn en de Wwke bijdragen aan het versterken van deze strategische onafhankelijkheid. Het is van belang om dit thema op Europees niveau verder uit te werken. Daarmee creëer je een gelijk speelveld in Europa voor entiteiten die zich bezighouden met de productie van grondstoffen en producten die van belang zijn voor de strategische onafhankelijkheid (waaronder de chemie).

Verder merken we op dat in de Wwke een bepaling (artikel 7a Wwke) opgenomen is, waarmee op nationaal niveau aanvullend op de CER-richtlijn, sectoren en entiteiten onder het toepassingsbereik van voorliggend wetsvoorstel kunnen worden gebracht. Hiermee zou sprake zijn van een nationale kop en een ongelijk speelveld in de EU worden gecreëerd. In dat verband wijzen we er op dat de in Nederland aangewezen vitale processen (zoals de processen van de chemiesector) niet overeen komen met de in de CER opgenomen sectoren. Wij gaan graag in gesprek met de rijksoverheid over de rol van chemische industrie met betrekking tot de strategische autonomie in relatie tot de CER richtlijn respectievelijk de Wwke.

In de CER richtlijn is gekozen voor een risico gebaseerde aanpak. We ondersteunen deze benadering en zijn van mening dat deze 'risico gerichte aanpak' ook moet worden doorgevoerd in de uitwerking van de Wwke, zoals in de nog op te stellen AMvB's, de nationale strategie, de nationale risicobeoordeling én bij de vormgeving van het toezicht.

Daarnaast onderschrijven wij de voorgestelde invoering van een zorgplicht, waardoor maatwerk kan worden geleverd op individueel bedrijfsniveau. Dit doet recht aan de eigen verantwoordelijkheid van kritieke entiteiten voor het waarborgen van de fysieke weerbaarheid. Het is belangrijk dat de eisen die daarbij aan de bedrijven worden gesteld proportioneel en risicogericht zijn. Ook de administratieve lasten moeten daarbij zo beperkt mogelijk blijven.

Gezien de onderlinge verbanden tussen de Wet Weerbaarheid kritieke entiteiten (Wwke) en de cyberbeveiligingswet (Cbw), doen we een dringend beroep op de wetgever om de gehanteerde begrippen in deze wetgeving uniform en eenduidig toe te passen. Zowel in de voorliggende wetsvoorstellen als in de uitgebrachte communicatiemiddelen worden verschillende termen gebruikt voor vergelijkbare begrippen. Het betreft onder meer essentiële diensten en kritieke entiteiten (Wwke), belangrijke en essentiële entiteiten (Cbw), maar ook andere begrippen zoals zeer kritieke en kritieke sectoren (zie Informatiebrochure NIS2).

Het gebruik van deze wirwar aan begrippen leidt tot onduidelijkheid voor bedrijven of zij onder de reikwijdte van deze wetten vallen en zo ja welke kwalificatie op hen van toepassing is (kritiek en/of essentieel of belangrijk). We verzoeken dan ook om deze begrippen in de MvT van de beide wetsvoorstellen (Wwke en Cbw) en in de externe communicatie te verhelderen, zodat bedrijven weten waar zij aan toe zijn en zij zich waar nodig kunnen voorbereiden.

Het onderhavig wetsvoorstel beoogt de weerbaarheid van kritieke entiteiten te versterken. Gelet op onder andere het (hoge) dreigingsniveau op moedwillige verstoringen zoals (terroristische) aanslagen en spionage is het van belang dat bepaalde gegevens en informatie, die in het kader van o.a. de meldplicht met de overheid wordt gedeeld, goed wordt beveiligd en vertrouwelijk wordt behandeld. Daarom dringen we erop aan de vertrouwelijkheid en beveiliging van deze informatie-uitwisseling tussen bedrijven en autoriteiten op grond van deze wet te borgen. Daarnaast benadrukken we dat geborgd moet worden dat bedrijfsvertrouwelijke informatie niet openbaar wordt gemaakt. Dit geldt onder meer bij gegevensuitwisseling in het kader van de meldplicht. Ook zijn we van oordeel dat de door de bevoegde autoriteit op te stellen lijst met kritieke entiteiten (artikel 11 Wwke) niet openbaar te maken.

2. Aanwijzing kritieke entiteiten

Anders dan entiteiten op grond van de Cyberbeveiligingswet moeten kritieke entiteiten worden aangewezen door de bevoegde autoriteiten op grond van de Wwke. Een dergelijke aanwijzing kan worden gedaan voor individuele bedrijven en organisaties binnen de door de CER-richtlijn voorgeschreven sectoren en eventueel nog nader te identificeren sectoren.

De aanwijzing van kritieke entiteiten is geregeld in artikel 7 en volgend van de Wwke. In artikel 7 lid 2 is bepaald dat bij de aanwijzing door de bevoegde autoriteit rekening moet worden gehouden met de resultaten van de risicobeoordeling van artikel 9, de strategie van artikel 13 en verder dat aan de criteria genoemd in lid 3 moet worden voldaan.

Een van de in artikel 7 lid 3 genoemde criteria voor de aanwijzing van een entiteit als kritieke entiteit is indien een incident aanzienlijke versturende effecten zou kunnen hebben op de verlening van essentiële diensten. In lid 7 is bepaald dat ook nadere regels (bijvoorbeeld vaststellen drempelwaarden) gesteld kunnen worden om te bepalen of er sprake is van een aanzienlijke verstoring. Indien wordt besloten deze regels nader uit te werken, pleiten we ervoor om dit in afstemming en samenwerking te doen met de betrokken sectoren.

De in artikel 9 genoemde periodieke risicobeoordelingen worden uitgevoerd door de bevoegde autoriteiten (lees: vakministers).

We pleiten ervoor dat de relevante sectoren en branches nauw betrokken zullen worden bij de uitvoering van dergelijke periodieke 'sectorale' risicobeoordelingen. Dit is tot nu toe ook al gebruikelijk voor de uitvoering van de huidige vergelijkbare vitaalbeoordelingen en weerbaarheidsanalyses voor de sector chemie door het ministerie van I&W. Daarnaast pleiten wij ervoor om deze risicobeoordelingen ook af te stemmen met andere relevante departementen. Dit, vanwege de onderlinge afhankelijkheden tussen verschillende 'kritieke sectoren' (denk bijvoorbeeld aan de energievoorziening) en de diverse belangen, waaronder de bedrijfseconomische impact en geopolitieke gevolgen.

3. Ondersteuning kritieke entiteiten

We waarderen dat in artikel 10 Wwke is bepaald dat de bevoegde autoriteit bij het versterken van de weerbaarheid, ondersteuning verleent aan en samenwerkt met de kritieke entiteiten. Naar ons oordeel zal deze ondersteuning vooral vraag gestuurd moeten zijn en afgestemd op de (aanvullende) vraagbehoefte van de betrokken kritieke entiteiten. In het belang van alle betrokkenen, moet voorkomen worden dat er ondersteuning wordt geïnitieerd waar geen behoefte en/of noodzaak toe is.

4. Zorgplicht

We onderschrijven het uitgangspunt in de Wwke dat het aan kritieke entiteiten zelf is om - op basis van een risicobeoordeling - vast te stellen welke maatregelen passend, kosteneffectief en evenredig zijn voor een veilige bedrijfscontinuïteit van de essentiële bedrijfsvoering. In MvT is aangegeven dat daarbij ruimte is voor een eigen afweging. Entiteiten hebben immers de meeste kennis van hun systemen inclusief de kwetsbaarheden. Wij zijn positief dat dit wordt erkend. Bovendien draagt dit bij aan de vermindering van de lastendruk.

Bij het treffen van organisatorische en technische maatregelen kunnen kritieke entiteiten daarvoor beschikbare (internationale) standaarden en richtsnoeren hanteren. Daarom pleiten we er voor dat het naast het gebruik van internationale, nationale of sectorale handreikingen (bijvoorbeeld de Responsible Care Security code binnen de chemische industrie) ook mogelijk zal zijn een kader te gebruiken dat door bedrijven op corporate niveau is opgesteld conform de uitgangspunten van de CER-richtlijn en de Wwke. We stellen voor om dergelijke op corporate niveau ontwikkelde kaders toe te voegen aan de MvT.

Voor de uit te voeren risicobeoordeling door kritieke entiteiten (artikel 14 Wwke) is inzicht in actuele dreigingen noodzakelijk. Daarvoor is informatie nodig, onder meer verstrekt door de inlichtingendiensten. De huidige Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten maakt dit ook mogelijk. We dringen er dan ook op aan dat de relevante overheidsdiensten (zoals de NCTV) en de inlichtingendiensten de betrokken entiteiten (meer) voorzien van relevante sectorspecifieke (dreigings)informatie over o.a. actoren, de kans van optreden, modus operandi etc.

5. Meldplicht

Wij ondersteunen de afbakening van de meldplicht van kritieke entiteiten in artikel 18 Wwke tot incidenten die de verlening van hun essentiële diensten aanzienlijk verstoren of kunnen verstoren. De per AMvB uit te werken drempelwaarden voor de meldplicht dienen in nauwe samenwerking met de betrokken sectoren en vakdepartementen te gebeuren. Het is aan de entiteiten om aan te geven wanneer hun vitale dienstverlening in gevaar (kan) komen en daarmee wanneer melden zinvol is. De op te stellen drempelwaarden moeten SMART geformuleerd worden zodat er in de praktijk geen discussie kan ontstaan tussen de kritieke entiteit en de toezichthouder of (mogelijk) aanzienlijke verstoringen al dan niet gemeld hadden moeten worden.

In artikel 20 Wwke is bepaald dat de bevoegde autoriteit na ontvangst van een melding van een kritieke entiteit, zo spoedig mogelijk een ontvangstbevestiging én relevante vervolginformatie (die kan helpen om doeltreffende op het incident te reageren) aan de kritieke entiteit stuurt. We vragen ons af waarom geen termijn is opgenomen waarbinnen de bevoegde autoriteit dient te reageren? Wij pleiten ervoor om dit wél te doen zodat voor alle betrokkenen helder is wat men van elkaar kan verwachten.

Verder verzoeken we dringend om te komen tot één centraal meldloket van de overheid voor alle meldingen. Diverse sectoren, zoals de chemische industrie, hebben naast de meldplicht op basis van de Wwke en Cbw te maken met diverse sectorale wetgeving, waarvoor een meldplicht geldt. Bovendien kan er sprake zijn van 'overlap' dan wel 'samenhang' tussen deze meldverplichtingen. Denk hierbij aan bedrijfsstoringen, die van belang zijn op basis van de Wwke, Cbw en sectorale wetgeving, zoals het melden van ongewone voorvallen in kader van de Omgevingswet. Mede met het oog op bovenstaand punt, roepen wij de rijksoverheid op om toe te werken naar één centraal meldloket van de overheid voor alle meldingen. Hierbij is het van belang dat de meldingen goed gekanaliseerd worden .

6. Vertrouwelijkheid en beveiliging van informatie

In de Wwke zijn verschillende regels opgenomen over informatie-uitwisseling, zoals in het kader van de meldplicht. Hierbij is ook sprake van informatie-uitwisseling tussen bevoegde autoriteiten binnen en tussen Europese lidstaten.

We zijn dan ook blij dat in artikel 32 Wwke een bijzondere openbaarheidsregeling voor vertrouwelijke gegevens is opgenomen. Hiermee worden gegevens rondom incidenten maar ook informatie die vanuit toezicht is verkregen, uitgesloten van de Wet open overheid. Openbaarmaking van dit soort gegevens kan immers een (direct) risico vormen voor de kritieke entiteit in kwestie en eventuele nationale vitale functies, economische en geopolitieke belangen.

Nogmaals willen we benadrukken dat gevoelige gegevens en informatie goed moet worden beveiligd en vertrouwelijk behandeld. Daarom dringen we erop aan de vertrouwelijkheid en beveiliging van deze informatie-uitwisseling te borgen. Daarnaast benadrukken we dat bedrijfsvertrouwelijke informatie niet openbaar wordt gemaakt.

Ook stellen we voor de door de bevoegde autoriteit op te stellen lijst met kritieke entiteiten niet openbaar te maken (artikel 11 Wwke).

7. Toezicht en handhaving

Toezicht op kritieke entiteiten moet plaatsvinden op basis van vertrouwen en een risico gebaseerde benadering, waarbij de focus moet liggen op een veilige bedrijfscontinuïteit van de essentiële bedrijfsvoering.

Voor het geval dat kritieke entiteiten worden aangewezen binnen de chemiesector wijzen we erop dat de chemische industrie vanwege sectorale wetgeving al te maken heeft met meerdere toezichthouders. Om verdere versnippering en stapeling van toezicht te voorkomen pleiten we voor een transparante en op elkaar afgestemde aanpak in het toezicht en handhaving om toezichtslasten voor alle partijen zoveel mogelijk te beperken.

Volgens de MvT bij het wetsvoorstel van de Cbw zal in het aldaar genoemde samenwerkingsprotocol door toezichthouders onderling afspraken worden gemaakt over gemeenschappelijk aangelegenheden. In de MvT van onderhavig wetsvoorstel wordt een dergelijke aanpak helaas niet genoemd.

Wij pleiten ervoor dat bij het toezicht op kritieke entiteiten ook sprake is van afgestemd toezicht op de Wwke, de Cbw en andere relevante sectorale wetgeving, zoals de Seveso wetgeving.

Op basis van artikel 35 Wwke kan de bevoegde autoriteit een kritieke entiteit verplichten een audit uit te voeren op eigen kosten. Ten onrechte is echter niet aangegeven wanneer dit instrument ingezet kan worden. Op basis van voorliggende wettekst lijkt een verplichting tot uitvoering van een audit op elk gewenst moment door de toezichthouder ingezet te kunnen worden. Dat is zeer onwenselijk en wij pleiten er dan ook voor om in de wet duidelijke voorwaarden op te nemen voor het kunnen opleggen van een dergelijke verplichting aan een kritieke entiteit.

Graag verzoeken wij om de hiervoor ingebrachte punten mee te nemen in de verdere uitwerking van het voorliggende wetsvoorstel.

Desgewenst zijn wij graag bereid bovengenoemde punten nader toe te lichten.

Tenslotte brengen we graag onze kennis en ervaringen in bij de (eventuele) uitwerking van de wettelijke regels en het opstellen van de nationale strategie en de sectorale risicobeoordeling.

Met vriendelijke groet,

Peter Bareman
Senior Beleidsadviseur
bareman@vnci.nl
T: 06 - 349 248 72

Deze brief is verzonden aan:

- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- VNO-NCW en MKB Nederland