

RUBRIEK OPSPORING EN POLITIE

DE BESCHERMING VAN DE EUROPESE KRITIEKE INFRASTRUCTUUR

Na jarenlange discussies tussen de Europese Commissie en de lidstaten, bereikte de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) op de zitting van 5 en 6 juni 2008 een politiek akkoord met betrekking tot een ontwerp van *Richtlijn van de Raad inzake de identificatie van Europese kritieke infrastructures, de aanmerking van infrastructures als Europese kritieke infrastructures en de beoordeling van de noodzaak de bescherming van dergelijke infrastructures te verbeteren*¹. De Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 8 december 2008 nam de tekst vervolgens ook formeel-juridisch aan². Zoals we hieronder zullen toelichten, beschikken de lidstaten nu over twee jaar om aan de richtlijn te voldoen.

1. Totstandkoming van de richtlijn

In antwoord op een verzoek van de Europese Raad van 17-18 juni 2004³ – d.i. kort na de terroristische aanlagen in Madrid (11-M) – legde de Europese Commissie op 20 oktober 2004 een mededeling neer⁴, met een aantal basisideeën

over de wijze waarop de preventie van, de paraatheid bij en de reactie op terreuraanslagen op kritieke infrastructuur in Europa zouden kunnen worden versterkt. De Commissie stelde voor om te komen tot een *European Programme for Critical Infrastructure Protection* (EPCIP), een voornemen dat prompt door de Europese Raad van 16-17 december 2004 werd bekrachtigd⁵.

Met de Londense bomaanslagen van 7 juli 2005 bleef het dossier onder de aandacht. De JBZ-Raad bevestigde de ambitie om tegen het einde van het jaar een Europees programma inzake de bescherming van kritieke infrastructuur overeen te komen, “teneinde de normen in alle lidstaten aan te scherpen”⁶. Op 17 november 2005 publiceerde de Commissie vervolgens haar EPCIP-Groenboek⁷, met een aantal uitgangspunten en beleidsopties voor het opzetten van het programma (doelstellingen, definities, sectoren, interdependencies, stappenplan, ...), gekoppeld aan een netwerk voor waarschuwing en informatie inzake kritieke infrastructuur (CIWIN)⁸. Eén van die opties was om een gemeenschappelijk kader uit te werken gebaseerd op een *all hazards* aanpak (zowel menselijke dreigingen, technologische risico's als natuurrampen), maar met de bestrijding van terroristische dreigingen als prioriteit. In december 2005 gaf de JBZ-Raad aan de Commissie de opdracht om een voorstel in die zin in te dienen.

Een jaar later, op 12 december 2006, diende de Commissie twee complementaire teksten in. Het eerste document was opnieuw een mededeling, met daarin een verdere uitwerking van de basis-

- 1 Definitieve titel, zoals intussen aangepast door de Europese juristen-linguïsten. Op het ogenblik van de JBZ-Raad, ging het nog om de “Richtlijn 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”. Persmededeling 2873e zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken Luxemburg, 5-6 juni 2008, 9956/08 (Presse 146), www.consilium.europa.eu (15/12/2008).
- 2 Richtlijn 2008/114/EG van de Raad van 8 december 2008, *PB. L.*, 23 december 2008, afl. 345, 75-83.
- 3 Conclusies van het voorzitterschap - Brussel, 17 en 18 juni 2004 (10679/2/04 REV 2, punt 19), www.consilium.europa.eu (05/01/2009).
- 4 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Terrorismebestrijding: bescherming van kritieke infrastructuur (COM(2004) 702 definitief), <http://eur-lex.europa.eu> (28/12/2008).

- 5 Conclusies van het voorzitterschap - Brussel, 16/17 december 2004 (16238/1/04 REV 1, p. 11), www.consilium.europa.eu (06/01/2009).
- 6 Verklaring van de Raad van 13 juli 2005 houdende de reactie van de EU op de bomaanslagen in Londen (1158/1/05 REV 1, punt 6), www.europapoort.nl (05/01/2009).
- 7 Groenboek betreffende een Europees programma voor de bescherming van Europese kritieke infrastructuur (COM(2005) 576 definitief), <http://eur-lex.europa.eu> (24/11/2008), hierna “Groenboek”.
- 8 *Critical Infrastructure Warning Information Network*.

principes⁹ en van de te nemen maatregelen voor de ontplooiing van het programma, waaronder de uitvaardiging van een richtlijn, de oprichting van een overlegplatform van nationale contactpunten, de oprichting van het CIWIN-netwerk, de oprichting van expertengroepen op EU-niveau en de ondersteuning van de lidstaten bij de inventarisatie van hun nationale kritieke infrastructuur¹⁰. De tweede tekst bevatte dan het eigenlijke ontwerp van richtlijn¹¹.

Sindsdien werd dit ontwerp vele malen besproken en geamendeerd in de *Civil Protection Working Party* (ProCiv), onder meer op grond van een advies van 13 april 2007 van de Europese Centrale Bank¹² en van een wetgevingsresolutie van 10 juli 2007 van het Europees Parlement¹³. Lange tijd werd daarbij geopteerd om te werken rond de volgende elf sectoren: energie, nucleaire industrie, informatie- en communicatietechnologieën (ICT), water, voedsel, gezondheid, financieel, vervoer, chemische industrie, ruimtetehnologie en wetenschappelijk onderzoek¹⁴.

- 9 Subsidiariteit, complementariteit, vertrouwelijkheid, samenwerking van de betrokken partijen (zowel overheid als privé), evenredigheid en aanpak per sector.
- 10 Mededeling van de Commissie betreffende een Europees programma voor de bescherming van kritieke infrastructuur (COM (2006) 786 definitief), [http://eur-lex.europa.eu \(24/11/2008\)](http://eur-lex.europa.eu (24/11/2008)).
- 11 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), [http://eur-lex.europa.eu \(02/01/2009\)](http://eur-lex.europa.eu (02/01/2009)).
- 12 Advies van de Europese Centrale Bank van 13 april 2007 inzake een voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de inventarisatie van ECI, de aanmerking van infrastructuur als Europese kritieke infrastructuur en de beoordeling van de noodzaak de bescherming van dergelijke infrastructuur te verbeteren (*P.B. C.* van 26 mei 2007, afl. 116, 1).
- 13 P6_TA(2007)0325, [www.europarl.europa.eu \(02/01/2009\)](http://www.europarl.europa.eu (02/01/2009)).
- 14 Reeds te vinden in het Groenboek, hernoemen in het voorstel van 2006, en nog steeds present in de versie van 31 januari 2008 (50511/08 REV 1), [www.infrastrutturecritiche.it \(03/01/2009\)](http://www.infrastrutturecritiche.it (03/01/2009)).

Uiteindelijk bereikte de JBZ-Raad van 5-6 juni 2008 een consensus¹⁵ over de richtlijn, zij het met nog slechts twee sectoren: vervoer en energie (zonder het nucleaire)¹⁶. Men heeft gekozen voor een “stapsgewijze aanpak” zoals dat heet, waarbij na evaluatie beslist zal worden of ook andere sectoren onder de richtlijn zullen worden opgenomen. Bovendien was het een akkoord onder voorwaarden. De richtlijn zou pas formeel worden aangenomen “nadat de richtsnoeren voor de toepassing van de sectoroverstijgende en de sectorspecifieke criteria en de bij het inventariseren van Europese kritieke infrastructuur te hanteren approximatieve drempels zijn opgesteld, en de juristen/vertalers de laatste hand hebben gelegd aan de ontwerp-richtlijn.”¹⁷

2. Definities

Voor de toepassing van de richtlijn wordt verstaan onder *kritieke* infrastructuur: “een voorziening, systeem of een deel daarvan op het grondgebied van de lidstaten dat van essentieel belang is voor het behoud van vitale maatschappelijke functies, de gezondheid, de veiligheid, de beveiliging, de economische welvaart of het maatschappelijk welzijn, waarvan de verstoring of vernietiging in een lidstaat aanzienlijke gevolgen zou hebben doordat die functies ontregeld zouden raken”¹⁸.

We spreken bovendien over *Europese* kritieke infrastructuur (*European Critical Infrastructure* of ECI) wannneer die “aanzienlijke gevolgen”

- 15 Op grond van artikel 308 van het Verdrag is unanimititeit vereist.
- 16 Preambule EPCIP-richtlijn, punt 9: “Wat de energiesector betreft, en meer bepaald de wijze van elektriciteitsproductie en transmissie (met het oog op de elektriciteitsvoorziening), kan, waar zulks passend geacht wordt, elektriciteitsproductie ook de transmissieonderdelen van kerncentrales omvatten, maar niet de specifiek nucleaire elementen die vallen onder de vigerende nucleaire wetgeving, met inbegrip van verdragen en de communautaire wetgeving.”
- 17 Nota I/A PUNT van 26 mei 2008 van het Secretariaat-generaal aan het Comité van permanente vertegenwoordigers / de Raad (9402/1/08 REV 1), [http://europapoorst.eerstekamer.nl \(02/01/2009\)](http://europapoorst.eerstekamer.nl (02/01/2009)).
- 18 Art. 2 a) EPCIP-richtlijn.

zich zouden voordoen in ten minste twee EU-lidstaten¹⁹.

Met andere woorden: het gaat om essentiële of vitale diensten, en zodra de risico's meerdere lidstaten aanbelangen, komt ook de Europese dimensie erbij.

3. Krachtlijnen

Ontwrichting van kritieke infrastructuur kan grensoverschrijdende en sectoroverschrijdende gevolgen hebben. De richtlijn voert een gemeenschappelijke procedure in om dergelijke infrastructuur aan te wijzen en beoogt een minumaaanpak voor het beveiligingsniveau.

Volgens de filosofie van het EPCIP-programma, ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de bescherming van ECI bij de lidstaten en de exploitanten, onder meer op grond van bilaterale samenwerkingsverbanden. Elke als ECI aangemerkte entiteit zal moeten beschikken over een “beveiligingsplan” (*Operator Security Plan of OSP*) en over een “veiligheidsverbindingsfunctionaris”, als contactpersoon voor de overheid.

In elke lidstaat staat een “EPCIP-contactpunt” in voor de algemene coördinatie op het vlak van ECI, zowel intern als met de andere lidstaten en met de Europese Commissie. In de huidige stand van zaken, wordt in België deze taak van *Single Point of Contact* of SPOC vervuld door het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering²⁰. Daarnaast is per sector ook een *Point of Contact* of POC werkzaam: de kritieke energie-infrastructuur behoort tot de bevoegdheid van de Algemene Directie Economisch Potentieel van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie²¹, terwijl de functie van POC Vervoer wordt verzekerd door de FOD Mobiliteit en Vervoer. Het zijn deze overheden die finaal zullen bepalen welke punten op ons grondgebied onder de noemer kritieke infrastructuur zullen vallen.

Dat precies de sectoren energie en transport als eerste werden uitverkoren, hoeft in de Europese context niet te verbazen. Hoewel de Commissie op dat ogenblik nog streefde naar een akkoord rond de elf bovenvermelde sectoren, legde ze reeds in een mededeling van 2 februari 2007 de nadruk op het belang van de bescherming van deze twee cruciale domeinen voor de eenge-maakte Europese markt²². De sector energie omvat electriciteit, aardolie en gas. Onder de sector vervoer zijn begrepen: het weg-, lucht-, spoor- en zeevervoer, het vervoer over de binnenwateren en de havens²³.

Vermelden we tenslotte nog de sector ICT, aangezien de richtlijn nu reeds voorziet dat deze op basis van een evaluatie en een beslissing van de Raad de eerstvolgende EPCIP-sector zou kunnen zijn²⁴. Op Belgisch vlak, wordt deze materie opgevolgd door het Overlegplatform voor Informatieveiligheid²⁵.

4. Richtsnoeren

De richtlijn verplicht de Commissie om in samenwerking met de lidstaten (niet bindende) richtsnoeren op te maken voor de te hanteren criteria en drempels²⁶. Zoals vermeld, stelde de JBZ-Raad de formele goedkeuring van de richtlijn afhankelijk van een voorafgaandelijk

19 Art. 2 b) EPCIP-richtlijn.

20 FOD Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Crisiscentrum, hierna “Crisiscentrum”.

21 Activiteitenverslag 2006-2007, www.economie.fgov.be (02/01/2009).

22 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Protecting Europe's Critical Energy and Transport Infrastructure (SEC(2006)1697 final – modified), www.uni-mannheim.de (29/12/2008).

23 Bijlage I bij de EPCIP-richtlijn.

24 “Indien dit nodig wordt geacht kunnen, in samenhang met de evaluatie van deze richtlijn als bedoeld in artikel 11, nog andere sectoren worden geïdentificeerd voor de toepassing van deze richtlijn. Daarbij moet voorrang worden verleend aan de ICT-sector.” (art. 3.3, tweede lid). Bedoelde evaluatie moet plaatsvinden binnen de drie jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn.

25 Opgericht door de Ministerraad van 30 september 2005 (*Hand. Senaat, 2007-2008*, 30 april 2008, nr. 4-27, p. 53). Dit overlegplatform wordt ook *Belgian Network Information Security of BeNIS* genoemd (*Hand. Kamer, 2007-2008*, 28 februari 2008, nr. 0898, p. 6 en p. 14).

26 Art. 3.2 EPCIP-richtlijn.

akkoord over deze richtsnoeren of *guidelines*²⁷, een opdracht die tot een goed einde werd gebracht tijdens seminars met de EPCIP-contactpunten in de herfst van 2008. Ze bevatten onder meer een tijdsdiagram voor de implementatie van de richtlijn, suggesties voor het opmaken van scenario's en de criteria voor de domeinen energie en vervoer. De sectoroverschrijdende of "*Cross-Cutting Criteria*" betreffen het aantal mogelijke slachtoffers en de impact op economie en milieu, evenals de gevolgen voor het publieke vertrouwen, het fysieke lijden en de verstoring van het dagelijkse leven²⁸. De sector-specifieke criteria daarentegen zijn geclassificeerd, zodat we daar in dit bestek niet verder op kunnen ingaan.

5. Procedure

Zowel het juridisch omzetten van de richtlijn naar nationaal recht als een eerste identificatie (of inventarisatie) en aanmerking van de ECI in de sectoren vervoer en energie dienen te geschieden binnen de 2 jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn²⁹.

Elke lidstaat zal een inventaris opmaken van de mogelijke ECI die zowel aan de sectoroverstijgende als aan de sectorspecifieke criteria beantwoordt en voldoet aan de definities³⁰. De procedure voor deze identificatie omvat vier opeenvolgende selectiefasen, waardoor het aantal kandidaat ECI stap voor stap afneemt³¹: 1) toetsing aan de sectorspecifieke criteria 2) het kritiek gehalte volgens de lidstaat waarin de infrastructuur

gelegen is 3) de vraag of de verstoring of vernietiging aanzienlijke gevolgen zou hebben in minstens twee lidstaten, 4) toetsing aan de sectoroverschrijdende criteria. Finaal rest alleen nog die infrastructuur die zowel de lidstaat van oorsprong als de lidstaat die de gevolgen kan ondervinden, als Europees kritiek beschouwen.

De inventarisatie van mogelijke ECI is geen eenmalige oefening, doch wordt opgelegd als een permanente opdracht³². Voor elke situatie moet een inschatting worden gemaakt van o.m. de duur van het dienstverlies, mogelijke escalatiefactoren, beschikbaarheid van alternatieven en cascade-effecten. Met bestaande beschermingsmaatregelen daarentegen wordt geen rekening gehouden om te bepalen of een infrastructuur kritiek is of niet. Die maatregelen spelen enkel een rol bij de beoordeling van het beveiligingsplan.

De eigenlijke aanmerking als ECI gebeurt door de lidstaat op wiens grondgebied de infrastructuur gelegen is, na akkoord met de lidstaten die eveneens de "aanzienlijke gevolgen" kunnen ondervinden³³.

6. Beveiligingsplan

Voor elke ECI dient uiterlijk binnen het jaar na de aanmerking ervan, een beveiligingsplan te bestaan, dat regelmatig wordt bijgewerkt³⁴. Het plan moet een overzicht bieden van de kritieke voorzieningen, inclusief de bijhorende risicoanalyses en beveiligingsmaatregelen. Het betreft zowel maatregelen van permanente aard (toegangscontrole, alarmering, opleiding, ...) als graduele maatregelen die worden aangepast aan het dreigingsniveau³⁵.

Voor de aanstelling van een "veiligheidsverbinderfunctionaris" geldt geen formele deadline, doch er wordt algemeen aangenomen dat die

27 Non-Binding Guidelines for the application of the Directive on the identification and designation of European Critical Infrastructure and the assessment of the need to improve their protection, <http://register.consilium.europa.eu> (26/12/2008).

28 Art. 3.2 EPCIP-richtlijn.

29 De richtlijn is in werking getreden op 12 januari 2009, d.i. de twintigste dag volgende op die van de bekendmaking in het Publicatieblad (23 december 2008). De deadline voor de eerste aanmerking is derhalve 12 januari 2011 (art. 4.6 EPCIP-richtlijn, *juncto* de artikelen 11, 12 en 13).

30 Art. 3.1 EPCIP-richtlijn.

31 Bijlage III bij de EPCIP-richtlijn.

32 Art. 3.1 EPCIP-richtlijn.

33 Art. 4 EPCIP-richtlijn.

34 Die termijn kan in uitzonderlijke omstandigheden met toestemming van de autoriteit van de lidstaat en met kennisgeving aan de Commissie worden verlengd (art. 5.3 EPCIP-richtlijn).

35 Bijlage II bij de EPCIP-richtlijn.

quasi onmiddellijk beschikbaar dient te zijn, aangezien hij precies het aanspreekpunt zal zijn m.b.t. het reeds bestaande of het nog op te stellen plan.

Indien de ECI reeds overeenkomstig andere normen over een gelijkwaardige functionaris en beveiligingsplannen beschikt die onder toezicht staan van de overheid, dan kan ook daarmee aan de richtlijn worden voldaan. Een concreet voorbeeld hiervan van is de internationale code voor de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (ISPS-Code)³⁶, zoals geïmplementeerd door de wet van 5 februari 2007 betreffende de maritieme beveiliging³⁷.

Eveneens binnen het jaar na de aanmerking, dient per ECI een dreigingsanalyse te worden opgemaakt. In ons land zal dit geschieden door het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD), dat daartoe door het Crisiscentrum zal worden gevat.

7. Ter afronding

“The terrorist attacks in Madrid and London in 2004 and 2005, the flooding in Central Europe in August 2002 and the drought of summer 2003 show how energy and transport infrastructure, and the services they provide, need to be protected from different threats, such as natural hazards, terrorists and criminals.” Met deze argumentatie bepleitte de Europese Commissie in 2007 de implementatie van de (toen nog toekomstige) EPCIP-richtlijn in de sectoren vervoer en energie³⁸. Vandaag is de richtlijn voor deze beide sectoren van kracht.

De bescherming van de kritieke infrastructuur is geen nieuw gegeven, in België noch elders in Europa. Overeenkomstig de principes van subsidiariteit en evenredigheid, gaat de richtlijn bovendien niet verder dan een aantal minimale

voorschriften en procedures. Niettemin kunnen de Europese programma's³⁹ bijdragen tot een inhoudelijke verdieping en actualisering ook in België en het samenwerken tussen alle partijen, zowel publiek, privaat, nationaal als internationaal.

Piet Pieters*

NODALE POLITIE IN NEDERLAND. EEN TUSSEN- STAND VAN ZAKEN

Inleiding

In 2005 publiceerde de Raad van Hoofdd commissarissen een nieuw visiedocument voor de Nederlandse politie met als titel 'Politie in Ontwikkeling'. Decennialang was de strategische koers van de politie bepaald door het rapport Politie in Verandering uit 1997 waarin de vernieuwing van de politie vooral werd gekoppeld aan een gebiedsgerichte oriëntatie. Door zich meer op het reilen en zeilen in de wijk te concentreren werd getracht de maatschappelijke integratie van de politie te verbeteren. Nu was de politie volgens de hoofdd commissarissen echter toe aan een herpositionering. De samenleving was drastisch veranderd; ontgrenzing, een grotere mobiliteit en anonimiteit zijn typische kenmerken van de moderne samenleving die zich geleidelijk ontwikkelt tot een netwerksamenleving, waarin stromen en knooppunten een belangrijke rol vervullen. Dit schept niet alleen kansen, maar ook bedreigingen die ook gevolgen hebben voor de organisatie van de politiefunctie in de netwerksamenleving.

In 'Politie in Ontwikkeling' worden tien richtingen voor vernieuwing aangegeven. Nieuw en spraakmakend was vooral de 'nodale oriëntatie' van de politie, waarbij de focus van de politie

³⁶ Verordening (EG) nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten, *P.B. L.*, 29 april 2004, afl.129, p. 6–91.

³⁷ *B.S.*, 27 april 2007.

³⁸ Cfr. supra, voetnoot 22.

³⁹ Zie ook het Besluit van de Raad van 12 februari 2007 tot vaststelling van het specifieke programma “Terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen” voor de periode 2007-2013, als onderdeel van het Algemene programma „Veiligheid en bescherming van de vrijheden” *P.B. L.*, 24 februari 2007, afl. 58, p. 3.

* Hoofdd commissaris van Politie, werkzaam bij het Crisiscentrum