

Advies over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 1 juli 2011 betreffende de beveiliging en bescherming van de kritieke infrastructuren

18 december 2024.

Synergrid en haar leden wensen de Commissie voor Energie, Leefmilieu en Klimaat van de Kamer van volksvertegenwoordigers te bedanken voor het inwinnen van haar advies over het wetsvoorstel houdende wijziging van de wet van 1 juli 2011 betreffende de beveiliging en bescherming van de kritieke infrastructuren, en het uitvoeringsbesluit dat tot doel heeft de beschikbaarheid en de continuïteit van de werking van de kritieke infrastructuren in de energiesector, sub-elektriciteitssector te verbeteren (DOC 56 0213/001).

De verschillende transmissie- en distributienetbeheerders voor gas en elektriciteit die lid zijn van Synergrid hebben dan ook met belangstelling kennis genomen van dit voorstel en willen hun bezorgdheid uiten over de operationele en administratieve impact ervan op hun activiteiten en de interactie met de bestaande regelgeving. De beveiliging en bescherming van de infrastructuur vormen de kern van de activiteit van de netbeheerders. Het is in deze context dat zij nauw betrokken zijn bij de opvolging en de invoering van verschillende wetgevingen (bijv. CER, EPCIP, ...) en de interacties met verschillende bevoegde overheden (bijv. FOD Economie, Nationaal Crisiscentrum, FANC, ...).

Als netbeheerders zijn we ons zeer bewust van de huidige geopolitieke context en de bedreigingen die deze inhoudt voor de kritieke infrastructuur en de energiebevoorrading van de Belgische Staat. De huidige ontwikkelingen op vlak van fysieke- en cyberdreigingen zijn een belangrijk thema voor alle netbeheerders. De beveiliging van de kritieke infrastructuur en het verzekeren van de energiebevoorrading zijn voor ons topprioriteit. Het is ook in deze context dat de Europese Unie richtlijnen en verordeningen uitvaardigt om de veiligheid en de energie-autonomie van Europa te verzekeren. Als netbeheerders voldoen we reeds aan tal van wetgevingen en verwachten we in de komende maanden en jaren nog heel wat nieuwe wetten (aankomende CER, CRA, AI-Act,...).

Vandaag de dag zijn de netbeheerders verantwoordelijk voor de uitbating van kritieke infrastructuur onder de EPCIP-wet. De sectorale overheid is bevoegd om de lijst op te maken van alle nationale kritieke infrastructuur. Bovendien zijn de netbeheerders in de NIS2-wet aangewezen als kritieke entiteiten in het kader van de beveiliging van informatie- en netwerksystemen.

Het wetsvoorstel voegt nucleaire installaties toe aan de kritieke infrastructuur, en een hele reeks nieuwe procedures wordt van toepassing. Het zijn deze nieuwe procedures die, als ze op de netbeheerders van toepassing zouden zijn, ons zorgen baren.

Heel concreet zijn de bekommernissen van de netbeheerders momenteel:

- 1- Ze vragen zich af of het zinvol is om een wet (wet van 1 juli 2011) die een Europese richtlijn (2008/114/EG) omzet, te wijzigen, als die zal worden ingetrokken.
- 2- De netbeheerders wijzen op de opeenstapeling van wetgevingen rond weerbaarheid en roepen op tot coherentie.
- 3- De mogelijke gevolgen op hun werkzaamheden van alle in bijlage 2 genoemde elementen van het wetsvoorstel.
- 4- Het wetsvoorstel versterkt de bevoorradingszekerheid niet.

1- Ze vragen zich af of het zinvol is om een wet (wet van 1 juli 2011) die een Europese richtlijn (2008/114/EG) omzet, te wijzigen, als die zal worden ingetrokken.

De wet van 1 juli 2011 zet de Europese richtlijn om (2008/114/EG). Deze Europese richtlijn 2008/114/EG wordt vervangen door de nieuwe Europese richtlijn 2022/2557/EG, de CER-richtlijn betreffende "Weerbaarheid van kritieke entiteiten". Een nieuwe wet moet deze richtlijn omzetten. Het lijkt ons dan ook niet echt zinvol om een wet te wijzigen die zal worden ingetrokken. De termijn voor omzetting van de richtlijn is reeds verstreken (14 oktober 2024).

We wensen onze bezorgdheid te uiten over de efficiëntie en de timing van het wetsvoorstel ter omzetting van de CER-richtlijn. Bovendien garandeert de CER-richtlijn, in combinatie met de EPCIP, NIS2, en andere wetgeving reeds zeer strikte beveiligingsmaatregelen van de kritieke infrastructuur.

en, in ruimere zin, voor de kritieke entiteit in haar geheel. Het is dan ook van belang dat deze richtlijn zo snel mogelijk wordt omgezet om deze verstrengde maatregelen effectief uit te voeren en zo in lijn te zijn met de Europese Unie.

2- De netbeheerders wijzen op de opeenstapeling van wetgevingen rond weerbaarheid en roepen op tot coherentie.

In eerste instantie, zoals reeds aangehaald, zijn er reeds tal van wetgevingen die de veiligheid van de kritieke infrastructuur waarborgen. De EPCIP-wet (wet betreffende de beveiliging en de bescherming van de kritieke infrastructuur) is gericht op de bescherming van de kritieke infrastructuur. Deze beveiligingsmaatregelen, maatregelenregisters, oefeningen met betrekking tot de kritieke infrastructuur en de communicatie ervan naar de sectorale overheid zijn reeds voorzien in de wet.

Bovendien zijn de aanbieders van kritieke infrastructuur nu reeds te allen tijde gehouden samen te werken met de sectorale overheid en informatie-uitwisseling betreffende de beveiliging en de bescherming van de kritieke infrastructuur te verzekeren. Daarnaast wordt elke aanbieder gecontroleerd door de sectorale overheid.

Aanvullend wordt er een omzetting verwacht van de CER-richtlijn, die tot doel heeft de weerbaarheid van de kritieke infrastructuur verhogen. Dit door middel van: risicoanalyses waarbij mogelijke scenario's worden geïdentificeerd met potentiële dreigingen die gericht zijn op de verstoring van de kritieke infrastructuur, het inventariseren van permanente interne maatregelen en het uitvoeren van oefeningen waarvan we verslag uitbrengen aan de sectorale overheid, ...

De CER-richtlijn bepaalt ook dat in het beveiligingsplan, opgemaakt door elke exploitant, volgende elementen moeten worden geactualiseerd: elke indienststelling of herindienststelling van kritieke infrastructuur, vervanging van bestaande onderdelen en de integratie van nieuwe onderdelen in de kritieke infrastructuur. In de richtlijn wordt voorts bepaald dat deze actualisatie onmiddellijk wordt meegedeeld aan de sectorale overheid.

In het kader van de CER-richtlijn is het belangrijk om volgende principes in gedachten te houden bij de omzetting:

- 1- Administratieve lasten en verhoogde regeldruk
- 2- Efficiëntiewinst in termen van kosten, tijd en middelen
- 3- Evenredigheidsbeginsel

Het ingediende wetsvoorstel inzake de beveiliging van kritieke infrastructuur in de energiesector zal de administratieve lasten enkel doen toenemen, maakt inefficiënt gebruik van tijd en (financiële) middelen en beantwoordt niet aan het evenredigheidsbeginsel: de ingezette middelen staan niet in verhouding tot het resultaat. Bovendien lijkt ons het waarborgen van de veiligheid van kritieke infrastructuur door ze in vraag stellen en ze gedwongen in bedrijf te houden niet opportuun. Met betrekking tot de veiligheid van kritieke infrastructuur zou het hoofddoel van de regelgeving veiligheid en bescherming moeten zijn, eerder dan het al dan niet voortzetten van de activiteiten. Het wetsvoorstel voorziet in procedures en bureaucratische rompslomp om veiligheidsdoelstellingen te bereiken, maar deze procedures zullen niet voor een verhoogde veiligheid zorgen.

Het wetsvoorstel is tegenstrijdig met de wet van 12/07/22 inzake “Voorzieningen ontmanteling kerncentrales”. Bovendien zou de nucleaire infrastructuur niet onder de wetgeving inzake kritieke infrastructuren moeten vallen, onder de EPCIP-richtlijn of onder de nieuwe CER-richtlijn, die nucleaire installaties expliciet uitsluiten omdat hun werking wordt gereguleerd door de Euratom-wetgeving, die al zeer ontwikkeld is en ook een kader vormt voor nucleaire ontmantelingsactiviteiten. Zoals reeds aangehaald moet de CER-richtlijn nog worden omgezet en het voorontwerp houdt rekening met de richtlijn en sluit nucleaire installaties uit van zijn toepassingsgebied.

We willen ook de aandacht vestigen op de NIS2-richtlijn die recent werd omgezet naar Belgische wetgeving (18 oktober 2024). Deze wet verzekert de bescherming van de informatie- en communicatiesystemen van de kritieke entiteiten. De weerbaarheid van de kritieke infrastructuren worden dus niet enkel fysiek gewaarborgd maar ook door middel van cyberbeveiliging. Hiertoe staan de kritieke entiteiten ook reeds in voor tal van beveiligingsmaatregelen, audits en rapporten en informatie-uitwisseling met de sectorale overheid en het CCB. Hiermee willen we aantonen dat het wetsvoorstel nauwelijks verder zal bijdragen tot de beveiliging van de kritieke infrastructuren, aangezien deze reeds op alle mogelijke manieren verzekerd wordt.

3- De mogelijke gevolgen op hun werkzaamheden van alle in bijlage 2 vernoemde elementen van het wetsvoorstel (“Procedure voor de intrekking van de status van kritieke infrastructuur.”).

Alleen deel B1 verwijst expliciet naar de nucleaire installaties. Wat de andere delen betreft (B2 tot B8), is het niet duidelijk of deze onderdelen van toepassing zijn op de netbeheerders of niet. Als we het wetsvoorstel doornemen, tellen we niet minder dan 13 adviezen van:

1. de Nationale Bank van België;
2. het Federaal Planbureau;
3. de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven;
4. het Directoraat-generaal Energie van de Federale Overheidsdienst Economie, KMO., Middenstand en Energie;
5. de Netbeheerder van het elektriciteitstransmissienet;
6. de CREG (Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas);
7. Sciensano;
8. het FAVV (Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen);
9. de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu;
10. de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid;
11. het Directoraat-generaal Leefmilieu van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu;
12. de FRDO (Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling);
13. de betrokken gemeenten.

Daarbij komen nog de verschillende studies en consultaties:

14. het resultaat van een studie met een kwalitatieve en kwantitatieve meting van het vertrouwen van de bevolking in de intrekking van het statuut van de betrokken kritieke infrastructuur;
15. het resultaat van de consultatie van het OCAD (Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse) en van de ADCC (Algemene Directie Crisiscentrum);
16. het resultaat van het overleg met de betrokken gewesten.

De EPCIP- en de CER-richtlijn hebben betrekking op meerdere sectoren, niet enkel energie. Het lijkt dan ook discriminerend om een specifieke verplichting tot voorafgaande aanvraag voor het stopzetten van activiteiten uitsluitend in de energiesector te creëren, terwijl dit niet op dezelfde manier geldt voor de andere sectoren. Dit kan een ongelijke behandeling tussen de verschillende sectoren creëren en in strijd zijn met het doel van een geharmoniseerde aanpak op Europees niveau.

De toepassing van een dergelijke procedure zou heel wat administratieve lasten, een duidelijke kostprijs en tijdverlies met zich meebrengen. We vinden het dan ook belangrijk dat we de wetgever waarschuwen voor de omslachtigheid van deze procedure en de toegevoegde waarde van bepaalde adviezen/studies/consultaties.

4- Het wetsvoorstel versterkt de bevoorradsingszekerheid niet

Het wetsvoorstel bepaalt dat de procedure die de exploitant moet volgen voor de stopzetting, de ontmanteling of de buitengebruikstelling van kritieke infrastructuur moeten worden gecontroleerd met het oog op de bevoorradsingszekerheid en de potentieel nefaste gevolgen voor de gezondheid, de economie, het milieu, het vertrouwen van de bevolking en het dagelijkse leven. Geen enkele netbeheerder zal kritieke infrastructuur sluiten indien dit negatieve gevolgen zou hebben voor de gemeenschap.

In de Elektriciteitswet staan tal van artikelen die garanderen dat de bevoorradsingszekerheid voldoende wordt bewaakt, opgevolgd en gewaarborgd, in het bijzonder door de federale overheid. Wij zijn dan ook van mening dat het wetsvoorstel en de bijkomende administratieve lasten niet zullen bijdragen tot de bevoorradsingszekerheid maar enkel de administratieve lasten zal verhogen.

Conclusie

Het is aangewezen dat de wetgever zich toelegt op de omzetting van de CER-richtlijn (waarvoor de eerste deadline al verstreken is), in plaats van op de aanpassing van de EPCIP-wetgeving die binnenkort zal worden ingetrokken.

Het hoofddoel van de EPCIP-richtlijn, en de toekomstige CER-richtlijn, is de bescherming en de veiligheid van de kritieke infrastructuren, bijvoorbeeld tegen bedreigingen zoals terrorisme, vandalisme of sabotage. De prioriteit ligt bij veiligheid en bescherming, en het lijkt niet wenselijk om dit uit te breiden naar de bevoorradsingszekerheid, een kwestie die al onder de Elektriciteitswet valt en die moet worden onderscheiden van het handhaven van de kritieke infrastructuur.

Contact : François Boisseleau – francois.boisseleau@synergrid.be