

Regeling van de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, van [datum], nr. WJZ/105679581 houdende nadere regels over de weerbaarheid van kritieke entiteiten in de levensmiddelensector (Regeling weerbaarheid kritieke entiteiten levensmiddelensector)

[KetenID 28977]

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, na overleg met de Minister van Justitie en Veiligheid,

Gelet op artikel 15, tweede lid, van het Besluit weerbaarheid kritieke entiteiten;

Besluit:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

besluit: Besluit weerbaarheid kritieke entiteiten;

Minister: Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

Artikel 2 Reikwijdte

Deze regeling is van toepassing op de door de Minister aangewezen kritieke entiteiten als bedoeld in artikel 6 van de wet in de sector: productie, verwerking en distributie van levensmiddelen.

Artikel 3 Invullingcriteria aanzienlijk verstorend effect voor de sector productie, verwerking en distributie van levensmiddelen

Een verstoring is ten minste aanzienlijk als bedoeld in artikel 15, tweede lid, van het besluit, indien:

- a. de essentiële dienst op basis waarvan de kritieke entiteit is aangewezen gedurende een periode van ten minste 24 uur gedeeltelijk onderbroken is;
- b. ten minste 50% van de essentiële dienst, op basis waarvan de kritieke entiteit is aangewezen, gedurende een periode van ten minste twaalf uur onderbroken is;
- c. de essentiële dienst op basis waarvan de kritieke entiteit is aangewezen, gedurende een periode van ten minste zes uur geheel onderbroken is.

Artikel 4 Geplande verstoringen en vaststelling start periode

1. In afwijking van artikel 3 worden geplande dienstonderbrekingen en geplande gevolgen van geplande onderhoudswerkzaamheden die door of namens de kritieke entiteit worden uitgevoerd, niet als aanzienlijke verstoring beschouwd, tenzij de gevolgen van dienstonderbrekingen of onderhoudswerkzaamheden leiden tot een verstoring, die voldoet aan de criteria van artikel 3.

2. Waar in deze regeling sprake is van een periode, vangt die telkens aan op het vroegste moment dat een incident kan worden opgemerkt.

Artikel 5 Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking op het tijdstip waarop het bij koninklijke boodschap van 2 juni 2025 ingediende voorstel van wet 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) in werking treedt.

Artikel 6 Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling weerbaarheid kritieke entiteiten levensmiddelensector.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage,

Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,

TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Deze regeling strekt tot uitwerking van de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (hierna: Wwke) en het Besluit weerbaarheid kritieke entiteiten (hierna: Bwke). De Wwke strekt tot uitvoering 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 Raad¹. Deze richtlijn wordt ook wel aangeduid als de CER-richtlijn. De CER-richtlijn ziet op het verhogen van de weerbaarheid van kritieke entiteiten. Dit zijn aanbieders van essentiële diensten. Die weerbaarheid ziet op natuurlijke en door de mens veroorzaakte risico's die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de verlening van essentiële diensten. Voorbeelden van zulke risico's zijn ongevallen, natuurrampen, noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid (zoals pandemieën) en dreigingen als terroristische misdrijven, criminele infiltratie en sabotage.

Gelijktijdig met de CER-richtlijn is 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, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014 en Richtlijn (EU) 2018/1972 en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2016/1148² vastgesteld. Die richtlijn wordt ook wel aangeduid als de NIS2-richtlijn. De NIS2-richtlijn wordt geïmplementeerd in de Cyberbeveiligingswet (hierna: Cbw). De Cbw heeft tot doel om netwerk- en informatiesystemen en de fysieke omgeving daarvan te beschermen tegen gebeurtenissen die de beveiliging van die systemen kunnen aantasten.

Op entiteiten die onder de Wwke vallen, is tevens de Cbw van toepassing. Uitgangspunt is daarom dat de Wwke en de Cbw en de onderliggende regelgeving zoveel mogelijk op elkaar aansluiten, zodat entiteiten niet met (dubbele) administratieve lasten te maken krijgen die verder gaan dan nodig is om de doelstellingen van de Wwke en de Cbw te verwezenlijken.

2. Hoofdpijnen

Deze regeling bevat nadere regels voor de sector waarvoor de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (hierna: de Minister van LNV) op grond van artikel 8 van de Wwke de bevoegde autoriteit is. De regeling is van toepassing op de door de Minister aangewezen kritieke entiteiten als bedoeld in artikel 2 van deze regeling. De kritieke entiteiten zullen een beschikking van de Minister van LNV ontvangen, op grond van artikel 6 van de Wwke.

Deze regeling bevat criteria aan de hand waarvan bepaald wordt of incidenten de essentiële dienst van een kritieke entiteit aanzienlijk verstoren of kunnen verstoren als bedoeld in artikel 17 van de Wwke. Voor dergelijke incidenten geldt een meldplicht als bedoeld in deze bepaling.

De terminologie en scope van de meldplicht in de Wwke en die in de Cbw verschillen van elkaar. In de onderscheiden ministeriële regelingen is op

¹ PbEU 2022, L 333/164.

² PbEU 2022, L 333/80.

grotendeels gelijke wijze beschreven wanneer er sprake is van meldplichtige incidenten om de uitvoerbaarheid voor entiteiten die onder beide wetten vallen te waarborgen evenals de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de toezichthouders.

De belangrijkste elementen van deze regeling worden hieronder nader toegelicht.

3. Aanwijzen kritieke entiteiten

Voor de genoemde sector in artikel 2 van deze regeling is op grond van artikel 9, eerste lid, van de Wwke een risicobeoordeling uitgevoerd, en daarbij is geconstateerd dat voldaan is aan de criteria van artikel 6 van de Wwke. Daarom kunnen entiteiten worden aangewezen voor de essentiële dienst die zij verlenen in de categorieën productie, verwerking en distributie van levensmiddelen.

De daadwerkelijke aanwijzing zal plaatsvinden door middel van een apart besluit door de Minister van LVVN. Aanwijzing bij besluit is mogelijk op grond van artikel 6, eerste lid van de wet. Aanwijzen bij ministeriële regeling is niet mogelijk, omdat specifieke entiteiten worden aangewezen op grond van de risicobeoordeling uit artikel 9 van de Wwke. Een apart besluit biedt de mogelijkheid om per entiteit aan te geven voor welke essentiële dienst de kritieke entiteit wordt aangewezen.

Voedsel is een eerste levensbehoefte en daarmee is een goed functionerende voedselvoorziening van fundamenteel belang. In een situatie, waarbij een ernstige calamiteit of crisis meerdere schakels in de voedselvoorzieningsketen raakt, kunnen de gevolgen aanzienlijk zijn. Uitval van processen binnen deze keten kan leiden tot verstoringen in de beschikbaarheid en toegankelijkheid van voedsel, met grote fysieke, maatschappelijke en economische impact. De financiële en maatschappelijke schade kan in dergelijke situaties hoog oplopen. De productie, verwerking en distributie van levensmiddelen, zoals gedefinieerd in artikel 2 van deze regeling, wordt aangewezen als kritieke sector vanwege het essentiële karakter, het belang voor de continuïteit van de samenleving en de potentiële impact en afhankelijkheden binnen en tussen ketens.

Opgemerkt wordt dat op grond van artikel 7 van de Wwke de Minister van LVVN, na overleg met de Minister van Justitie en Veiligheid, bij regeling een sector, subsector of categorie entiteiten kan aanwijzen waarvoor hij beleidsverantwoordelijk is, buiten de lijst van sectoren en essentiële diensten die op grond van artikel 6 van de Wwke in de bijlage bij de CER-richtlijn zijn opgenomen.

4. Nadere regels meldplicht door middel van vaststellen drempelwaarden aanzienlijke verstoring

De nadere regels inzake de meldplicht beogen duidelijkheid te verschaffen over wanneer een kritieke entiteit een melding moet doen bij het door de bevoegde autoriteit ingericht meldpunt. De meldplicht staat in artikel 17 van de wet en in artikel 16 van het besluit.

De meldplicht ziet op elke gebeurtenis die het verlenen van een essentiële dienst aanzienlijk kan verstoren of verstoort. Onder de zinsnede 'kan verstoren' in artikel 17, eerste lid, van de Wwke wordt in deze regeling verstaan dat er een reële kans is op een incident dat leidt tot een aanzienlijke verstoring in de (nabije) toekomst waarvan het gevaar op dat moment nog niet is geweken. Het is aan de kritieke entiteit om in te schatten of een incident potentieel leidt tot een aanzienlijke verstoring van de essentiële dienst die door de kritieke entiteit wordt verleend.

Artikel 15, tweede lid, van het Bwke bepaalt dat de Minister die het aangaat, na overleg met de Minister van Justitie en Veiligheid, bij regeling criteria kan

vaststellen op basis waarvan wordt bepaald of sprake is van een aanzienlijke verstoring. In artikel 3 van deze regeling worden de criteria bepaald.

Bij het opstellen van deze drempelwaarden is afstemming gezocht met diverse stakeholders en vertegenwoordigers van stakeholders in de desbetreffende sectoren en de betrokken toezichthouder, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: de NVWA). Deze afstemming had als doel de regels goed te laten aansluiten op de praktijk en bestaande kaders, zoals regelgeving over voedselveiligheid, de meldplicht uit de Wwke en sectorale regelgeving, om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te borgen en onnodige regeldruk te beperken.

Bij het formuleren van de drempelwaarden is nadrukkelijk gezocht naar een benadering die onafhankelijk is van de oorzaak van een incident. Er is geen onderscheid gemaakt tussen een fysieke of digitale oorzaak. Daardoor konden de drempelwaarden worden geharmoniseerd met die onder de Cbw. Dit komt de uitvoerbaarheid door kritieke entiteiten ten goede, omdat kritieke entiteiten van rechtswege kwalificeren als essentiële entiteit onder de Cbw.

Een kritieke entiteit meldt op basis van artikel 17, eerste lid, van de Wwke, zonder onnodige vertraging een incident dat de verlening van haar essentiële dienst aanzienlijk verstoort of kan verstoren bij het door de bevoegde autoriteit ingerichte meldpunt. Hiertoe wordt één centraal meldloket onder regie van de Minister van Justitie en Veiligheid ingericht. De kritieke entiteit doet die melding binnen 24 uur nadat zij kennis heeft genomen van dat incident. De meldplicht (binnen 24 uur melden) start als een kritieke entiteit kennis heeft genomen van een incident waarvan op dat moment redelijkerwijs moet worden aangenomen dat deze heeft gezorgd of in potentie kan zorgen voor een aanzienlijke verstoring van de essentiële dienst. Indien dat operationeel niet mogelijk is, doet zij de melding zo snel mogelijk nadat zij kennis heeft genomen van dat incident. De kritieke entiteit wordt geacht na het kennisnemen van een incident onderzoek te verrichten om vast te stellen of het incident de essentiële dienst aanzienlijk verstoort of kan verstoren. Daarnaast brengt de kritieke entiteit binnen een maand na de melding een gedetailleerd verslag uit.

5. Regeldruk

Deze regeling veroorzaakt geen nieuwe regeldruk ten opzichte van de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten en het Besluit weerbaarheid kritieke entiteiten. De regeldruk voor kritieke entiteiten is verantwoord in de bijbehorende toelichtingen van het wetsvoorstel en het besluit. [PM reactie ATR]

6. Uitvoering

Voor deze regeling heeft de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit een uitvoerbaar- en handhaafbaarheidstoets uitgebracht. [PM resultaten]

7. Consultatie

Een concept van de regeling is geconsulteerd op www.internetconsultatie.nl. [reacties]

8. Evaluatie

Deze regeling zal periodiek worden geëvalueerd en waar nodig aangepast of aangevuld. Conform artikel 15, derde lid, van het Bwke evalueert de minister die het aangaat ten minste elke vier jaar de doeltreffendheid van de nadere regels

van de meldplicht en de effecten daarvan in de praktijk en zal indien nodig aanpassingen doorvoeren.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2 Reikwijdte

De regeling is uitsluitend van toepassing op kritieke entiteiten die door de Minister van LVVN zijn aangewezen. De minister kan deze kritieke entiteiten aanwijzen in de sectoren waarvoor hij als bevoegd gezag is aangewezen in de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (Wwke) en voor de sectoren die op grond van artikel 6 van de wet in artikel 2 van deze regeling zijn beschreven.

Onder de sector productie, verwerking en distributie van levensmiddelen worden de onderstaande essentiële diensten verstaan:

- i) grootschalige industriële productie en verwerking van levensmiddelen;
- ii) diensten in verband met de voedselvoorzieningsketen, met inbegrip van opslag en logistiek;
- iii) groothandel in levensmiddelen.

Dit volgt uit gedelegeerde Verordening (EU) 2023/2450 van de Commissie van 25 juli 2023³, die een aanvulling vormt op de CER-Richtlijn (EU) 2022/2557 van het Europees Parlement.

De criteria op grond waarvan kritieke entiteiten worden aangewezen, staan in artikel 6 van de Wwke.

Artikel 3 Nadere regels aanzienlijk verstorend effect voor de sector productie, verwerking en distributie van levensmiddelen

Dit artikel bevat de criteria om te bepalen wanneer sprake is van een significant incident. De criteria gelden voor alle entiteiten waarop deze regeling van toepassing is.

Zoals hiervoor is vermeld, zullen kritieke entiteiten bij beschikking worden aangewezen door de Minister van LVVN. In deze beschikking zal verduidelijkt worden op basis van welke essentiële dienst of diensten de entiteit wordt aangewezen. Een essentiële dienst in de zin van de Wwke is een dienst die van cruciaal belang is voor de instandhouding van vitale maatschappelijke functies, economische activiteiten, de volksgezondheid en openbare veiligheid of het milieu. Alleen als er sprake is van een verstorend effect ten aanzien van die in de beschikking aangewezen essentiële dienst, geldt de meldplicht.

Ook als er sprake is van een significant incident in de zin van de Cbw dan moet een kritieke entiteit dit melden bij het centrale meldportaal van het Nationaal Cyber Security Centrum. Ook de aangewezen toezichthouder, de NVWA, wordt van de melding op de hoogte gebracht. Er is sprake van een significant incident wanneer zich een ernstige verstoring voordoet in de productie, verwerking of distributie van levensmiddelen, waardoor de continuïteit van de essentiële dienstverlening in het gedrang komt. Het betreft situaties die de normale bedrijfsvoering significant beïnvloeden en kunnen leiden tot verstoringen in de dienstverlening van de kritieke entiteit.

³ Verordening (EU) 2023/2450 van de Commissie van 25 juli 2023 tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2022/2557 van het Europees Parlement en de Raad door de vaststelling van een lijst van essentiële diensten, PbEU L 2023/2450.

Dit kan bijvoorbeeld gaan om (gedeeltelijke) stilstand of verstoring van de kritieke processen, verstoring in de toeleveringsketen energie uitval of verstoring in de uitlevering naar afnemers. Bijvoorbeeld door een cyberincident, energie uitval, blokkade van distributiecentra of het uitbreken van brand.

Om vast te stellen of sprake is van een ernstige operationele verstoring, zijn in dit artikel drie generieke drempelwaarden vastgesteld. Onderdeel a ziet op situaties waarin de essentiële dienst op basis waarvan de kritieke entiteit is aangewezen gedurende ten minste 24 uur is onderbroken. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt in de omvang van de onderbreking, zowel gedeeltelijke als volledige uitval van de operationele capaciteit van een kritieke entiteit geldt als een onderbreking.

De keuze voor een uniforme drempelwaarde is gebaseerd op de onderlinge verwevenheid van de levensmiddelensector, waarin zelfs kortdurende verstoringen aanzienlijke keteneffecten kunnen veroorzaken. Door geen onderscheid te maken tussen gedeeltelijke of volledige uitval wordt gewaarborgd dat ook situaties met substantiële capaciteitsbeperkingen tijdig worden gemeld.

In de praktijk betekent dit dat zowel een onderbreking van bijvoorbeeld een productielijn als een grootschalige ICT-storing binnen de essentiële dienst op basis waarvan de kritieke entiteit is aangewezen, (als bedoeld in artikel 3, punt 15, en artikel 18 van Verordening (EG) nr. 178/2002) onder deze drempel valt, indien de continuïteit van de essentiële dienst op basis waarvan de kritieke entiteit is aangewezen gedurende 24 uur of langer niet is gewaarborgd.

Onderdeel b en onderdeel c onderscheiden zich door de verhouding tussen de omvang van de onderbreking en de duur van de onderbreking. Indien een entiteit niet in staat is om het percentage van de geraakte operationele capaciteit exact te berekenen, kan zij zich baseren op een redelijke schatting van de maximale onderbreking van de totale operationele capaciteit, op basis van de beschikbare operationele gegevens.

Op grond van artikel 15, tweede lid, Bwke, kan de Minister van LVVN ook bij het besluit waarmee de kritieke entiteit wordt aangewezen criteria vaststellen wanneer sprake is van een significant incident, na overleg met de Minister van JenV. De hiervoor genoemde criteria kunnen betrekking hebben op:

- a. aanvullende meldcriteria;
- b. nadere specificatie van meldtermijnen;
- c. de wijze en frequentie van melden;
- d. andere aspecten die noodzakelijk zijn voor een doeltreffende en proportionele toepassing van de meldplicht.

Artikel 15, tweede lid, Bwke, biedt ruimte voor maatwerk bij de invulling van de meldplicht. Hoewel in de leden a, b en c een generieke ondergrens ("ten minste") voor meldingen wordt vastgesteld, kunnen de aard, omvang en risicoprofielen van kritieke entiteiten sterk verschillen. Een uniforme meldplicht is daarom niet in alle gevallen voldoende doelmatig of proportioneel. Met de ruimte die het Bwke biedt, wordt het mogelijk om, in samenspraak met de betreffende kritieke entiteit, nadere afspraken te maken over de meldplicht die aansluiten bij de specifieke

bedrijfsvoering, dreigingsbeelden, processen en risico's van die entiteit. Deze mogelijkheid laat de vastgestelde criteria in artikel 3 onverlet.

Artikel 4 Geplande verstoringen

Artikel 4, eerste lid, bepaalt wanneer geen sprake is van een aanzienlijke verstoring. Als de gevolgen van een geplande dienstonderbreking anders zijn dan gepland, kan er wel sprake zijn van een aanzienlijke verstoring, als de gevolgen zelf voldoen aan een van de andere artikelen in deze regeling.

Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,