

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3925

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2024

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Aanbeveling onderzeese communicatiekabels

Fiche: Mededeling geavanceerde materialen (Kamerstuk 22 112, nr. 3926)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Aanbeveling onderzeese communicatiekabels

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Aanbeveling van de Commissie over veilige en weerbare onderzeese kabelinfrastructuren
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
21 februari 2024
- c) *Nr. Commissiedocument*
C(2024) 1181
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex - 32024H0779 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Transport, Telecom en Energie (Telecom)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

Op 21 februari jl. publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een aanbeveling omtrent onderzeese kabelinfrastructuren (hierna: de aanbeveling). De Commissie geeft aan dat de samenleving in steeds grotere mate afhankelijk is van het internet en van internationale connectiviteit. Onderzeese datakabels vormen een belangrijk onderdeel van het internet-ecosysteem. In de huidige geopolitieke context met een verhoogde dreiging voor sabotage is er meer aandacht voor de afhankelijkheid van onderzeese datakabels en voor de connectiviteit van de EU met haar partners. Systemische en wijdverspreide verstoringen, bijvoorbeeld door middel van gecoördineerde aanvallen, op het onderzeese datakabelnetwerk kunnen leiden tot ernstige gevolgen. Onder de onderzeese data-infrastructuur rekent de Commissie niet alleen de kabels maar ook de infrastructuur gerelateerd aan de ontwikkeling, werking, onderhoud en reparatie van deze kabels. Voorbeelden hiervan zijn zowel aanlandpunten, landroutes vanaf strand tot kabelkopstation, het datacentrum, reparatiecentra en onderhoud- en reparatieschepen.

Deze aanbeveling is een eerste aanzet van de Commissie om te komen tot een gecoördineerde EU-aanpak, met als doel de veiligheid en weerbaarheid van de onderzeese data-infrastructuur te vergroten. De Commissie benadrukt hierbij dat de gecoördineerde EU-aanpak daarbij geen afbreuk doet aan bijvoorbeeld de bevoegdheden van de lidstaten met betrekking tot nationale veiligheid. De Commissie beveelt zowel acties op nationaal als EU-niveau aan.

Allereerst roept de Commissie lidstaten op om ervoor te zorgen dat de onderzeese data-infrastructuur aan de vereisten van de Telecomcode¹ en de NIS2-richtlijn² voldoet. Parallel hieraan zouden lidstaten de risico's, kwetsbaarheden en afhankelijkheden in hun onderzeese data-infrastructuur moeten beoordelen. Onderdeel van deze analyse is een geografische weergave van de nationale onderzeese data-infrastructuur. Ten slotte worden lidstaten opgeroepen om aanvragen met betrekking tot de planning, aanschaf, bouw, exploitatie, onderhoud en reparatie van de onderzeese data-infrastructuur online en zo efficiënt en snel te verwerken als juridisch mogelijk is. Daarbij beveelt

¹ Richtlijn (EU) 2018/1972.

² Richtlijn (EU) 2022/2555.

de Commissie lidstaten aan om indien het nationale recht hierin voorziet de hoogst mogelijke status van nationaal belang te verlenen aan onderzeese kabelinfrastructuren en deze in vergunningprocedures als zodanig te behandelen. Lidstaten worden aangespoord om een nationale autoriteit aan te wijzen om deze processen te faciliteren en coördineren.

Om de aanbeveling te implementeren zal er een nieuwe informele deskundigengroep worden opgericht, die dient als een veilig platform voor informatie-uitwisseling en coördinatie tussen de lidstaten en de Commissie. Deze groep zal aan de slag gaan met onder andere het volgende: ten eerste, een geconsolideerde risicoanalyse op basis van de nationale risicoanalyses aangeleverd door lidstaten; ten tweede, een geografisch overzicht van de bestaande onderzeese data-infrastructuur op EU-niveau; en, ten derde, maatregelen om de gevonden kwetsbaarheden, risico's en afhankelijkheden te mitigeren door middel van een *EU Cable Toolbox*. Op onderdelen zoals informatie-uitwisseling kunnen per geval ook derde landen worden betrokken.

Een van de in de aanbeveling voorgestelde maatregelen is het opstellen van een ontwerplijst van Kabelprojecten van Europees Belang (*CPEI's*) die voldoen aan de in de aanbeveling vastgestelde criteria. Die criteria zijn dat het project een lacune invult die volgt uit de bovengenoemde risicoanalyse, bijdraagt aan een aanzienlijke versterking van de toeleveringsketen, van geostrategisch belang is en in connectiviteitsbehoeften voorziet waaraan vanwege de betrokken risico's niet alleen door particuliere investeringen kan worden voldaan. Hoewel particuliere financiering het uitgangspunt is, is de Commissie van mening dat de *CPEI's* te belangrijk zijn om (alleen) aan private financiering over te laten. De Commissie wijst er daarbij op dat er veel vraag is naar publieke financiering van onderzeese datakabels, zoals blijkt uit de overtekende rondes van de *Connecting Europe Facility* (CEF Digital). De Commissie wil daarom met een combinatie van private en publieke financiering de *CPEI's* mogelijk maken. De Commissie overweegt om door middel van blendingfaciliteiten (onder andere met de Europese Investeringsbank, InvestEU) financiering aan te trekken. Zij nodigt lidstaten uit om daaraan bij te dragen, eventueel via hun nationale stimuleringsbanken en instellingen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft een goede positie als digitaal knooppunt, dankzij onder andere de aanlanding van zeekabels die Nederland met het Verenigd Koninkrijk en Denemarken verbinden. Nieuwe kabels dragen bij aan het versterken van zowel het digitaal vestigingsklimaat als meer digitale veiligheid, doordat ze zorgen voor effectiever en efficiënter dataverkeer en meer redundantie in de digitale infrastructuur. Om nieuwe kabels aan te laten landen dient er publiek-privaat goed te worden samengewerkt. Het kabinet heeft daarom in de zomer van 2022 de Zeekabelcoalitie bij elkaar gebracht, een brede groep Nederlandse stakeholders uit het domein van de digitale infrastructuur, die inzet op het stimuleren van nieuwe zeekabelaanlandingen in Nederland. Het kabinet speelt een faciliterende rol in de samenwerking en heeft een coördinator aangesteld om de samenwerking in te richten en aan te jagen. Bij de vergunningverlening voor het aanlanden van een onderzeese datakabel in Nederland zijn diverse overheidsinstanties betrokken.³ Met de Zeekabelcoalitie wordt verkend in hoeverre de vergunningverlening zou kunnen worden

³ «Vergunningen voor zeekabelaanlandingen», Stratix (2021), bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 802, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1013561.pdf>.

gefaciliteerd met bijvoorbeeld één loket of aanspreekpunt, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de diverse betrokken instanties. Nederland kent voor energieprojecten met een nationaal belang gecoördineerde besluitvorming door het Rijk.⁴ Dit is niet het geval in het digitale domein.

De exploitanten van datakabels die aanlanden aan de Nederlandse kust kunnen worden aangemerkt als aanbieders van een openbare elektronische communicatienetwerken, waardoor zij momenteel onder de Telecommunicatiewet⁵ vallen en dus moeten voldoen aan de zorgplicht voor kabels en aanlandpunten. Met de lopende nationale implementatie van de NIS2-richtlijn⁶ wordt deze wettelijke zorgplicht momenteel verder uitgewerkt. De Rijksinspectie Digitale Infrastructuur kan als toezichthouder deze partijen aanspreken op hun zorgplicht.

Daarnaast maakt het als vitaal verklaren van onderzeese datakabels dat de bescherming ervan extra aandacht krijgt. Het kabinet heeft in juli 2023⁷ een besluit omtrent de vitaal verklaring genomen. Inmiddels is hiervoor een traject gestart, waarbij er wordt gekeken welke criteria bepalend zijn voor een aanwijzing van specifieke aanbieders. Deze uitwerking maakt deel uit van een brede vitaal beoordeling van de gehele digitale infrastructuur, aangezien de samenhang met andere onderdelen van deze digitale infrastructuur van groot belang is voor een objectieve vaststelling van de aanbieders. Dit brede onderzoek wordt direct na de zomer afgerond. Daarna worden deze resultaten besproken met de direct betrokken kabeleigenaren en wordt de aanwijzing van die partijen, die voldoen aan de gestelde criteria, in gang gezet. Dit past binnen de cyclus vitaal, onderdeel van de bredere Aanpak Vitaal, waarover het kabinet in mei 2023 heeft gecommuniceerd.⁸

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet juicht het toe dat de Commissie de veiligheid van de onderzeese data-infrastructuur gecoördineerd wil aanpakken. Met betrekking tot de ambities voor het aanlanden van nieuwe zeekabels in de EU merkt het kabinet op dat veel landen momenteel het laten aanlanden van nieuwe zeekabels als een strategische nationale activiteit lijken te zien om zo een digitale hub te worden. Er is dus onderlinge concurrentie. Veiligheid mag daar volgens het kabinet geen concurrentiemiddel in zijn. Een EU-aanpak draagt daarom bij aan de effectiviteit van maatregelen en aan de veilige connectiviteit van de EU als geheel. Het kabinet ziet daarbij vooral toegevoegde waarde in het uitwisselen van risicoanalyses en het delen van oplossingsrichtingen tussen lidstaten door middel van een deskundigengroep. Hierin zal het kabinet aandacht vragen voor de kwaliteit van de analyses. Alleen op basis daarvan kan de noodzaak van het treffen van proportionele en effectieve maatregelen worden aangetoond. Wel heeft het kabinet vragen over hoe deze groep zich verhoudt tot reeds bestaande gremia en hoe ervoor wordt gewaakt dat er geen dubbel werk wordt gedaan. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat zaken zoveel mogelijk efficiënt en in gezamenlijkheid met de relevante al bestaande groepen wordt opgepakt.

⁴ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/projectprocedure>.

⁵ wetten.nl - Regeling - Telecommunicatiewet - BWBR0009950 (overheid.nl).

⁶ Richtlijn (EU) 2022/2555.

⁷ Kamerstuk 26 643, nr. 1060.

⁸ Kamerstuk 30 821, nr. 182.

Het kabinet acht het positief dat de Commissie expliciet aangeeft geen afbreuk te willen doen aan bevoegdheden van de lidstaten omtrent nationale veiligheid. Het kabinet zal in de uitwerking scherp zijn op specifieke voornemens die strijdig zijn met de verdragsrechtelijke bepalingen betreffende de bevoegdheid van lidstaten op het gebied van nationale veiligheid (artikel 4, lid 2, VEU). In de uitwerking zal het kabinet letten op wat nationaal dient te worden volbracht versus waar de kracht van de EU-samenwerking ligt. Het kabinet zal ook scherp zijn op de verwachtingen en vragen vanuit de Commissie rondom (het delen van) de nationale risicobeoordeling, en de verwerking daarvan in een Europese risicobeoordeling. In dat kader zal het kabinet ook nadrukkelijk aandacht vragen voor de zorgvuldige behandeling van (bedrijfs- en kennis) vertrouwelijke of gerubriceerde informatie mocht deze door lidstaten worden gedeeld. Momenteel is het nog onduidelijk hoe de Commissie het borgen van deze vertrouwelijkheid voor zich ziet. Gezien de gevoeligheid van de (geaggregeerde) informatie is een zorgvuldige omgang zeer belangrijk.

Het kabinet erkent het belang van onderzeese data-infrastructuur voor de digitale economie en de samenleving. Het verdient de voorkeur dat deze projecten met private middelen worden gefinancierd. Eventuele nationale publieke financiering en de voorgestelde constructies vergen nadere analyse. Het kabinet zal bij de uitwerking van de voorgestelde financiële constructies dan ook moeten bezien of dit voor Nederland passend is en de constructies geen ongewenste nadelige effecten hebben op haar concurrentiepositie als belangrijk digitaal knooppunt in Europa.

Het kabinet is positief over de oproep van de Commissie om een nationaal aanspreekpunt aan te wijzen en zo snel mogelijke behandeling en doorlooptijd van vergunningaanvragen te bereiken. Dit sluit aan bij de ambitie van het kabinet om gezamenlijk met de Zeekabelcoalitie het proces rondom de vergunningverlening te faciliteren. Een gedegen vergunningsbeleid kan bijdragen aan de bescherming van de strategische autonomie van de sector. Bij bescherming van zeebodembonden infrastructuur tegen een veelal fysieke dreiging is een vergunningsbeleid echter minder toereikend omdat statelijke actoren geen eigenaar hoeven te zijn van een kabel om een dreiging te kunnen vormen. Het al dan niet toekennen van status van nationaal belang aan zeekabelaanlandingen en bijbehorende gecoördineerde besluitvorming door het Rijk is een zwaar instrument en de voor- en nadelen vergen nadere analyse.

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover de overweging van de Commissie om door middel van blindingfaciliteiten (onder andere met de Europese Investeringsbank en InvestEU) privaat kapitaal aan te trekken. Private marktfinanciering is voor de benodigde diversiteit en flexibiliteit essentieel om investeringen te faciliteren. De keuze voor het InvestEU-programma en de Europese Investeringsbank sluiten aan bij de Nederlandse positie dat deze instrumenten zich moeten richten op de groene en digitale transitie en het versterken van onze open strategische autonomie en verdienvermogen. Volgens het kabinet moeten impactvolle projecten waar financiering vanuit de markt het meest ontbreekt daarbij centraal staan. Het kabinet ziet graag verduidelijking tegemoet over de samenwerking tussen extra bijdragen aan lidstaatcompartimenten en de toetsingen aanzien van het gelijk speelveld op de interne markt via de staatssteunkaders.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Over het algemeen is de aanbeveling overwegend positief ontvangen, het wordt door lidstaten onderstreept dat er op EU-niveau actie nodig is om de veiligheid en weerbaarheid van de onderzeese data-infrastructuur te verhogen. Meerdere lidstaten uiten daarbij wel zorgen over de juiste informatiebeveiliging vanwege de gevoeligheid van de bedrijfsinformatie. Daarbij zien veel lidstaten, net als het kabinet, (potentiële) raakvlakken met nationale veiligheid en geven aan dat de voorgestelde acties hier niet aan kunnen raken. Het Europees Parlement heeft zich nog niet specifiek uitgesproken, maar heeft in 2022 wel een studie⁹ laten uitvoeren naar veiligheidsbedreigingen voor onderzeese communicatiekabels en infrastructuur. In deze studie wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan, zoals het doen van een risicoanalyse en het delen van informatie, die terugkomen in deze aanbeveling van de Commissie.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Deze aanbeveling van de Commissie strekt met name ter bescherming van de Europese Unie door middel van het vergroten van de veiligheid en weerbaarheid van de onderzeese data-infrastructuur en past binnen de bevoegdheden van de EU op het terrein van de interne markt. In dat kader wordt een reeks gerichte acties aangewezen die de lidstaten op nationaal en Unieniveau kunnen nastreven. Op het terrein van de interne markt heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, VWEU). Op grond van artikel 292 VWEU is de Commissie bevoegd om aanbevelingen vast te stellen op de gebieden waarvoor de Unie bevoegd is.

Wel is er een aandachtspunt ten aanzien van de nationale veiligheid. Een aantal van de aangekondigde acties en plannen zich dicht tegen of op het terrein van nationale veiligheid. Op grond van artikel 4, lid 2, VEU dient de EU de essentiële staatsfuncties, zoals de bescherming van de nationale veiligheid, te eerbiedigen. Met name de nationale veiligheid blijft de uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat. Het kabinet zal er ook in het komende traject op toezien dat de verdragsrechtelijke bepalingen worden gerespecteerd.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De aanbeveling heeft tot doel om tot een gecoördineerde EU-aanpak te komen ten behoeve van de veiligheid en weerbaarheid van onderzeese data-infrastructuur. Gezien het grensoverschrijdende karakter van digitalisering, de wettelijke kaders en de reden dat volgens het kabinet veiligheid en weerbaarheid geen concurrentiemiddel tussen lidstaten ten behoeve van aanlanding van nieuwe kabels moet worden, kunnen de gestelde doelstellingen volgens het kabinet beter worden verwezenlijkt op het niveau van de Unie. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Dit draagt bij aan het versterken van de Europese weerbaarheid, het voorkomen van fragmentatie op de interne markt, en bevordert grensoverschrijdende samenwerking.

⁹ [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA\(2022\)702557](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA(2022)702557).

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De aanbeveling heeft tot doel om tot een gecoördineerde EU-aanpak te komen ten behoeve van de veiligheid en weerbaarheid van onderzeese data-infrastructuur. De aanbevolen acties zijn geschikt om dit doel te bereiken. Zo dragen ze bij aan de beleidsvorming op nationaal niveau bij de lidstaten door van elkaars expertise en ervaring gebruik te kunnen maken. Ook dragen ze bij aan een gelijk speelveld tussen lidstaten. Bovendien gaan de acties niet verder dan noodzakelijk omdat de aanbeveling de nationale competenties van de lidstaten respecteert en aansluiting zoekt bij reeds bestaande EU-richtlijnen.

d) Financiële gevolgen

De aanbeveling kent geen directe financiële gevolgen. De Commissie geeft verder ook geen concrete informatie over eventueel verwachte financiële impact op de EU-begroting. Nederland is van mening dat indien nodig de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil daarnaast niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027 (volgend Meerjarig Financieel Kader).

In de aanbeveling worden lidstaten opgeroepen maar niet verplicht tot nationale (co-)financiering om CPEI's tot stand te brengen. De financiële gevolgen hiervan zijn nog niet duidelijk. Deze hangen zowel af van markttechnische (kosten)ontwikkelingen en de uitwerking van beleid. Eventueel extra nationaal budget voor deelname aan CPEIs vereist nieuwe besluitvorming door het kabinet. De budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

In Nederland worden financiële investeringen in digitale infrastructuur, waaronder ook de onderzeese data-infrastructuur, in principe aan de private sector overgelaten. Nederland heeft met Invest-NL een nationale investeringsinstelling die als investeerder met publieke middelen investeert in bedrijven en projecten die Nederland duurzamer en innovatiever maken. Het mandaat van Invest-NL beperkt investeringen in digitale infrastructuur niet zolang deze voldoen aan de randvoorwaarden die voor Invest-NL gelden (onder andere een marktconform rendement en additionaliteit aan de markt). Hierbij moet wel opgemerkt worden dat Invest-NL als private vennootschap zelf haar strategie bepaalt binnen het mandaat en over haar eigen investeringen gaat. Vooralsnog heeft Invest-NL geen investeringen in digitale infrastructuur gedaan en digitale infrastructuur valt nu ook niet onder de strategische focusgebieden van Invest-NL. Een mogelijke rol van Invest-NL in de blindingfaciliteiten die de Commissie voorziet wordt in een later stadium beoordeeld zodra er meer duidelijkheid is over de vormgeving hiervan.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De aanbeveling zelf bevat geen nieuwe wettelijke maatregelen en heeft daarmee zelf geen gevolgen voor de regeldruk voor bedrijfsleven, burgers en de overheid. Gedurende het traject zoals geschetst in de aanbeveling zal een aantal voorstellen worden geconcretiseerd, bijvoorbeeld met betrekking tot veiligheidsvoorschriften. Hierbij zal het kabinet nadrukkelijk in de gaten houden of er gevolgen zijn voor de regeldruk. Het kabinet zal erop aandringen dat eventuele maatregelen zo lastenluw mogelijk worden ingericht. Rapportagelasten moeten tot een minimum worden beperkt.

Europese concurrentievermogen zal worden versterkt met een veiligere en weerbare digitale infrastructuur. De maatregelen in de aanbeveling dragen bij aan het bevorderen van de coördinatie op Europees niveau en zo aan de weerbaarheid van onderzeese kabelinfrastructuren en moeten gezien worden in de context van toenemende machtspolitieke concurrentie tussen staten. Het kabinet is hier positief over.

De aanbeveling van de Commissie kent geopolitieke aspecten, gezien de dreigingen vanuit statelijke actoren tegen onze vitale infrastructuur waaraan zowel de EU als onze buurlanden blootgesteld worden. Deze ontwikkelingen hebben het belang van veiligheid en weerbaarheid vergroot. De aanbeveling is een antwoord op deze geopolitieke ontwikkelingen. Verder raakt de aanbeveling aan betrekkingen met andere geopolitieke spelers, mede gegeven het voornemen van de Commissie om in bepaalde onderdelen ook derde landen en strategische partners te betrekken en om samenwerking met multilaterale fora zoals de NAVO te stimuleren. Gezien de aandacht voor afhankelijkheden, naast risico's en kwetsbaarheden, beoogt deze aanbeveling een positieve bijdrage te leveren aan de open strategische autonomie van de EU.