Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 765 **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)**

Nr. 13 **AMENDEMENT VAN HET LID KATHMANN**

Ontvangen 30 maart 2026

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Na artikel 15 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 15a (weren producten en diensten van leveranciers)

1. Indien dat naar het oordeel van Onze Minister die het aangaat, ter uitwerking van artikel 15, noodzakelijk is om incidenten bij een kritieke entiteit die de nationale veiligheid raken te voorkomen, te beperken of te beheersen, legt hij in overeenstemming met Onze Minister een kritieke entiteit de verplichting op om in de daarbij aangewezen kritieke infrastructuur uitsluitend gebruik te maken van producten of diensten van anderen dan de daarbij door Onze Minister die het aangaat genoemde partij die:

a. een staat, entiteit of persoon is waarvan bekend is of waarvoor gronden zijn te vermoeden dat deze de intentie heeft om incidenten bij de kritieke entiteit te veroorzaken; of

b. nauwe banden heeft met of onder invloed staat van een staat, entiteit of persoon als bedoeld in onderdeel a, of een entiteit of persoon is ten aanzien van wie er gronden zijn om dergelijke banden of invloed te vermoeden.

2. In het kader van de beoordeling van de noodzaak, bedoeld in het eerste lid, beoordeelt Onze Minister die het aangaat in elk geval of beheersmaatregelen mogelijk en realiseerbaar zijn die de nationale veiligheidsrisico's die in het geding zijn voldoende beschermen.

3. Indien de verplichting, bedoeld in het eerste lid, betrekking heeft op reeds in gebruik zijnde producten en diensten ten behoeve van de daarbij aangewezen kritieke infrastructuur, stelt Onze Minister die het aangaat in het belang van het voorkomen, beperken en beheersen van incidenten bij de kritieke entiteit een termijn vast voor het vervangen respectievelijk beëindigen van de betreffende producten en diensten.

kst-36765-13
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

II

In artikel 40, tweede lid, wordt «de artikelen 15 en 17» vervangen door «de artikelen 15, 15a en 17».

Toelichting

Dit amendement brengt het voorgestelde artikel 13 van het concept van de algemene maatregel van bestuur (amvb) behorende bij dit wetsvoorstel (het Besluit weerbaarheid kritieke entiteiten), welke de interventiebevoegdheid van de vakminister regelt om kritieke entiteiten de verplichting op te leggen om diensten en producten van bepaalde leveranciers in aangewezen onderdelen van hun kritieke infrastructuur te weren, onder in de voorgestelde Wet weerbaarheid kritieke entiteiten als een nieuw artikel.

Daarnaast voegt dit amendement ook waarborgen toe ter bescherming van de kritieke entiteiten die verplicht worden om diensten of producten te weren. Dit betreft een nieuw artikellid dat stelt dat eerst moet worden vastgesteld dat er geen beheersmaatregelen mogelijk en realiseerbaar zijn die de risico's voor de beveiliging van kritieke infrastructuur voldoende beheersen of incidenten kunnen voorkomen. Ook voorziet dit amendement in een inspanningsverplichting voor de vakminister om de bedrijfscontinuïteit van de kritieke entiteit te waarborgen.

De indiener ziet meerwaarde in de interventiebevoegdheid voor de vakminister. Momenteel is deze voorzien in artikel 13 van het voorgestelde Besluit weerbaarheid kritieke entiteiten, als een uitwerking van de zorgplicht die geregeld is in het voorgestelde artikel 15 van het wetsvoorstel voor de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten. Met toenemende internationale spanningen en de groeiende capaciteiten van statelijke actoren, is de bevoegdheid om vanwege de bescherming van de nationale veiligheid riskante diensten en producten te weren noodzakelijk. Echter stelt de indiener dat dit een dusdanig verstrekkende bevoegdheid is dat deze op het niveau van de wet geregeld dient te worden in een losstaand artikel. Interventies van de bevoegde autoriteit worden dan gehouden aan dit nieuwe artikel van de wet, in plaats van lagere regelgeving.

Bovendien stelt de indiener aanvullende waarborgen voor om politieke willekeur te voorkomen. Het weren van bepaalde diensten en producten in onderdelen van de kritieke infrastructuur, omdat deze mogelijk gebruikt worden door (leveranciers actief in) landen met een actief offensief programma jegens Nederland, heeft verstrekkende gevolgen voor kritieke entiteiten die hierdoor worden getroffen. De indiener ziet voor zich dat deze bevoegdheid enkel wordt gebruikt als vaststaat dat er redelijkerwijs geen beheersmaatregelen mogelijk zijn die de risico's voor de nationale veiligheid kunnen voorkomen. Het opleggen van de verplichting om diensten en producten van specifieke leveranciers te weren wordt dan een «last resort»-maatregel.

De indiener verwijst naar de brede coalitie van bedrijven en organisaties die hun zorgen hebben geuit over de interventiebevoegdheid in het voorgestelde artikel 13 van het Besluit weerbaarheid kritieke entiteiten. Zij voorziet dat, om het draagvlak voor deze verstrekkende maar noodzakelijke bevoegdheid te behouden, de overheid zich bereid moet tonen om mét entiteiten samen te werken om het weren van diensten en producten op een ordentelijke wijze te laten verlopen. Een eenzijdige en niet wettelijk afgekaderde bevoegdheid stuit op weerstand en wijkt af van de geest van het wetsvoorstel voor de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten, waarin

verplichtingen voor bedrijven en coöperatie vanuit de overheid juist in balans worden gebracht.

Hieronder volgt nadere toelichting over het amendement, gebaseerd op de conceptversie van het Besluit weerbaarheid kritieke entiteiten die ter advisering is voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State en geredigeerd:[1]

Inleidende opmerkingen voorstel

Essentiële diensten vormen het zenuwstelsel van de maatschappij, en weerbaarheid van de kritieke entiteiten die deze dienst verlenen, is onlosmakelijk verbonden met de nationale veiligheid. Een wezenlijke geopolitieke ontwikkeling die onze samenleving raakt is dat Nederland (en de Europese Unie) steeds vaker openlijk of heimelijk wordt geconfronteerd met handelingen van statelijke actoren, die bewust of onbewust de belangen van Nederland, waaronder de nationale veiligheidsbelangen, kunnen schaden.[2] In het jaarverslag 2024 van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: AIVD) geeft de AIVD aan dat ten opzichte van eerdere jaren meer (cyber)adviezen aan vitale sectoren zijn uitgegeven. De in 2024 uitgebrachte adviezen gingen onder meer over hoe belangrijk het is om te werken met veilige toeleveranciers, omdat kwaadwillenden geregeld via zulke bedrijven bij hun doelwitten binnen proberen te komen. Bedrijven in vitale sectoren dienden daarop vaker naslagverzoeken in bij de AIVD over toeleveranciers.[3] In het licht van de te beschermen nationale veiligheidsbelangen voorziet het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (hierna: Wwke) in de bevoegdheid van de betrokken vakminister om, in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid, een kritieke entiteit de verplichting op te leggen om met betrekking tot haar kritieke infrastructuur producten of diensten van specifieke leveranciers te weren.

Het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke geeft een nadere uitwerking aan de algemene zorgplicht van artikel 15 Wwke. Kritieke entiteiten zijn primair zelf verantwoordelijk voor het in het kader van deze zorgplicht treffen van maatregelen om voor hun weerbaarheid te zorgen, waaronder maatregelen als bedoeld in artikel 7 van het Besluit weerbaarheid kritieke entiteiten (hierna: Bwke) ten aanzien van leveranciers en dienstverleners. Het kan echter voorkomen dat de levering van producten en diensten aan een kritieke entiteit van een specifieke leverancier risico's met zich brengt op incidenten bij de kritieke entiteit die de nationale veiligheid raken. Het kan met het oog daarop noodzakelijk zijn om ter bescherming van de nationale veiligheid vanuit de rijksoverheid de verplichting, bedoeld in het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke, aan die entiteit op te leggen. Daarbij zal onder meer steeds worden beoordeeld of de ingrijpendheid van de maatregel in redelijke verhouding staat tot het ermee beoogde doel én of er geen minder ingrijpende maatregelen zijn om dat doel te bereiken.

Reikwijdte

De betrokken vakminister maakt gebruik van de in voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke opgenomen bevoegdheid indien hij van oordeel is dat dit noodzakelijk is om incidenten bij een kritieke entiteit die de

---

[1] Het concept van het Besluit weerbaarheid kritieke entiteiten ligt thans ter advies voor bij de Afdeling advisering van de Raad van State en is te raadplegen op https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK027196.

[2] Dreigingsbeeld Statelijke Actoren (DBSA) 2025, onder andere p. 3 en 4.

[3] Jaarverslag 2024 van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, p. 42.

nationale veiligheid raken te voorkomen, te beperken of te beheersen. Daarbij legt hij aan een kritieke entiteit de verplichting op om in (bepaalde delen van) haar kritieke infrastructuur producten of diensten van een specifieke partij niet te gebruiken. Wat moet worden verstaan onder kritieke infrastructuur volgt uit de definitiebepaling van deze term in artikel 1 Wwke. Het gaat om een voorziening, een faciliteit, apparatuur, een netwerk of een systeem, of een onderdeel van een voorziening, een faciliteit, apparatuur, een netwerk of een systeem, hetgeen noodzakelijk is voor de verlening van een essentiële dienst. In de op grond van het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke genomen beschikking van de vakminister zal worden bepaald op welke kritieke infrastructuur van de kritieke entiteit de maatregel ziet.

Bij de inzet van de bevoegdheid zal het moeten gaan om leveranciers die ofwel zelf de intentie hebben om incidenten bij de kritieke entiteit te veroorzaken, dan wel leveranciers die nauwe banden hebben met of onder controle staan van een partij met een dergelijke intentie. Hierbij is het niet van belang of een partij in laatstbedoelde zin een statelijke actor is of een andere entiteit. Een voorbeeld is de situatie waarin een leverancier opzettelijk een onderdeel uit een product voor de kritieke infrastructuur weglaat om op deze wijze een incident te veroorzaken, waardoor de essentiële dienst aanzienlijk wordt verstoord. Een ander voorbeeld is de situatie waarin een leverancier van een onderhoudsdienst van bepaalde kritieke infrastructuur de mogelijkheid krijgt om een incident te veroorzaken, waardoor de essentiële dienst aanzienlijk wordt verstoord. Van de intentie in bovenbedoelde zin zal in datzelfde geval sprake kunnen zijn als het land, waaruit de leverancier zelf of de partij die controle heeft over die leverancier, een actief offensief programma heeft dat is gericht op Nederland en Nederlandse belangen of een gespannen relatie met Nederland heeft, die acties die Nederlandse belangen aantasten voorstelbaar maken.

De betrokken vakminister zal ten aanzien van de betrokken kritieke entiteit moeten bepalen met betrekking tot welke kritieke infrastructuur het noodzakelijk is om daarbinnen producten of diensten van specifieke leveranciers te weren. Het zal gaan om kritieke infrastructuur waarvoor geldt dat de toegang daartoe, vanwege de gevoeligheid van die onderdelen, in geval van misbruik een risico voor de nationale veiligheid oplevert. Bij risico voor de nationale veiligheid kan gedacht worden aan sabotage, beïnvloeding of spionage door statelijke actoren of andere derde partijen van de kritieke infrastructuur van de entiteit.

De beoordeling of en ten aanzien van welke kritieke infrastructuur het opleggen van de verplichting om producten of diensten van een specifieke leverancier te weren noodzakelijk is zal per geval en dus per individuele entiteit geschieden. In die beoordeling wordt onder meer meegenomen of en in welke mate er bij een entiteit sprake is van kritieke infrastructuur waarvoor geldt dat misbruik een risico voor de nationale veiligheid kan vormen en of de maatregelen die de entiteit heeft getroffen of nog kan treffen ter beheersing van een dergelijk risico voldoende zijn. Als er sprake is van het gebruik van producten of diensten van eenzelfde leverancier bij meerdere kritieke entiteiten, zal de uitkomst van de beoordeling dus van entiteit tot entiteit kunnen verschillen. De verplichting om producten of diensten van een specifieke leverancier te weren zal dus niet generiek kunnen worden opgelegd. In lijn hiermee zal er vanuit de rijksoverheid bijvoorbeeld ook niet een lijst van te weren (producten of diensten van) leveranciers worden opgesteld. Wel wordt in

dit kader gewezen op de handvatten over risicomitigatie bij inkoop en aanbesteding.[4]

Beoordeling

De bovengenoemde verplichting wordt opgelegd door de vakminister, in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid, als die naar zijn oordeel noodzakelijk is om incidenten bij een kritieke entiteit die de nationale veiligheid raken te voorkomen, te beperken of te beheersen.

De beoordeling of de hierboven bedoelde verplichting zou moeten worden opgelegd sluit aan bij het in artikel 1 Wwke beschreven doel van de Wwke, te weten het versterken van de weerbaarheid van kritieke entiteiten en het vermogen van die entiteiten om essentiële diensten te verlenen.

Bij de beoordeling van risico's ten aanzien van onder meer spionage en sabotage door statelijke actoren bij digitale producten en diensten hanteert het kabinet de overwegingen die zijn vermeld in de brief van de Minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer over C2000.[5] Naar analogie geldt hetzelfde voor wat betreft niet-digitale producten en diensten voor het verlenen van een essentiële dienst door een kritieke entiteit. De criteria die in het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke zijn vermeld zijn in lijn met de overwegingen in genoemde Kamerbrief, met dien verstande dat in overweging 3A de term «vitale infrastructurele installaties of werken» is geactualiseerd naar «kritieke infrastructuur». Het gaat om de volgende overwegingen:

1.
Is de partij die de dienst of het product levert afkomstig, of staat hij onder controle van een partij, uit een land met wetgeving die commerciële of particuliere partijen verplicht samen te werken met de overheid van dat land, in het bijzonder met staatsorganen die zijn belast met een inlichtingen- of militaire taak, of is de partij een staatsbedrijf?

2.
Is de partij die de dienst of het product levert afkomstig uit een land met een actief offensief programma gericht op Nederland en Nederlandse belangen of een land waarmee de Nederlandse relatie dusdanig gespannen is dat acties die Nederlandse belangen aantasten voorstelbaar zijn?

Indien het antwoord op de in bovenstaande overwegingen geformuleerde vragen positief is, zal er sprake zijn van een partij die nauwe banden heeft met of onder controle staat van een staat of entiteit die de intentie heeft om incidenten bij een kritieke entiteit te veroorzaken, of waarvoor gronden zijn om dergelijke banden of controle te vermoeden. Dan komen de volgende overwegingen aan de orde:

3A.
Krijgt de partij die de dienst of het product levert uitgebreide toegang tot gevoelige locaties, gevoelige ICT-systemen of de kritieke infrastructuur, waarbij misbruik een nationaal veiligheidsrisico kan vormen?

3B.

---

[4] Deze handvatten zijn te downloaden op https://www.nctv.nl/documenten/2025/05/26/handvatten-risicomitigatie bij-inkoop-en-aanbesteding.
[5] Kamerstukken II 2018/19, 25 124, nr. 96.

Zijn er beheersmaatregelen mogelijk en realiseerbaar die de nationale veiligheidsrisico's die in het geding zijn voldoende beschermen?

De reikwijdte van de op te leggen verplichting is beperkt tot de kritieke infrastructuur die in de beschikking wordt aangewezen. Bij de afweging welke kritieke infrastructuur in de beschikking wordt aangewezen, komen bovenstaande overwegingen als volgt aan bod. Eerst wordt de kritieke infrastructuur van de kritieke entiteit in kaart gebracht, met inachtneming van artikel 5 Bwke. Overeenkomstig artikel 1 Wwke zijn dit voorzieningen, faciliteiten, apparatuur, netwerken of systemen, of een onderdeel van een voorziening, een faciliteit, apparatuur, een netwerk of een systeem, hetgeen noodzakelijk is voor de verlening van een essentiële dienst (overweging 3A). Vervolgens wordt beoordeeld of het opleggen van de verplichting in relatie tot (met name) die kritieke infrastructuur noodzakelijk is om risico's die de nationale veiligheid raken te beheersen: dit houdt in dat er geen andere maatregelen mogelijk en realiseerbaar zijn om deze risico's voldoende te beheersen (overweging 3B). Hiertoe wordt met name de toereikendheid van de maatregelen die de kritieke entiteit in het kader van de wettelijke zorgplicht reeds heeft genomen of nog geacht wordt te moeten nemen in ogenschouw genomen. De kritieke infrastructuur waarvoor geldt dat er geen andere beheersmaatregelen zijn om het risico voldoende te beheersen wordt vervolgens aangewezen in de beschikking, waarmee de reikwijdte van de verplichting om uitsluitend gebruik te maken van vertrouwde leveranciers tot die aangewezen infrastructuur is beperkt.

De volgende procesmatige stappen worden in het kader van de beoordeling in elk geval doorlopen: 1. het bepalen van het risico; 2. het plan van aanpak voor het (technisch) onderzoek; 3. het vaststellen van de kritieke infrastructuur; en 4. het identificeren van de reeds getroffen en aanvullend mogelijke beveiligingsmaatregelen. De betrokken entiteit wordt hierbij zo veel als mogelijk betrokken en in de gelegenheid gesteld een zienswijze hierop te geven.

Termijn vervanging of beëindiging in gebruik zijnde producten of diensten

Het zal voor een kritieke entiteit niet altijd mogelijk zijn om per direct gevolg te geven aan de op grond van artikel 13, eerste lid, Bwke opgelegde verplichting, zonder hiermee de continuïteit van de essentiële dienst in gevaar te brengen, als de entiteit de in de beschikking genoemde producten of diensten van een specifieke leverancier nog in gebruik heeft. In zo'n geval zal de vakminister op grond van artikel 13, tweede lid, Bwke, in het belang van de continuïteit van de essentiële dienstverlening, in de beschikking een termijn opnemen voor de vervanging of beëindiging van die in gebruik zijnde producten of diensten.

Advisering

De entiteit, aan wie de verplichting wordt opgelegd én die gelet daarop reeds in gebruik zijnde producten of diensten moet vervangen, zal zich in de praktijk voor advies over het uitfaseren kunnen wenden tot de vakminister. De vakminister zal desgevraagd dat advies dan zo veel als mogelijk verlenen. Los daarvan kan een entiteit, die de uitfaseringstermijn onverwacht niet denkt te gaan halen, op basis van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) een verzoek om verlenging van de uitfaseringstermijn bij de vakminister indienen.

Rechtsbescherming

De aan een kritieke entiteit op te leggen verplichting, bedoeld in het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke, is een besluit in de zin van de Awb. Tegen het besluit staan rechtsmiddelen (bezwaar, beroep en hoger beroep) open. Dit houdt in dat de betrokken entiteit bij de vakminister die de verplichting bij beschikking heeft opgelegd, in bezwaar kan gaan tegen de beschikking. Na de bezwaarprocedure bij de vakminister staat de rechtsgang bij de rechter en hoger beroepsrechter open, uiteraard voor zover de betrokken entiteit procesbelang heeft.

Rol van de toezichthouder

Als een kritieke entiteit een beschikking als bedoeld in het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke opgelegd heeft gekregen, is er een rol voor de toezichthouder. Die ziet er op toe dat de beschikking wordt nageleefd door de betrokken entiteit.

Eigendomsregulering

De Wwke biedt met het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, de grondslag om een beschikking op te leggen die kan leiden tot eigendomsregulering van de kritieke entiteit. Van eigendomsregulering is sprake wanneer de gebruiksmogelijkheden van het eigendom worden beperkt, zonder dat de beschikking over het eigendom verloren gaat. Bij een beschikking op basis van het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke is sprake van regulering van eigendom en geen (de facto) onteigening: het leidt immers niet tot verlies van eigendom dan wel dat de beschikking over het eigendom verloren gaat. De producten waarop de beschikking betrekking heeft behouden waarde, blijven eigendom van kritieke entiteiten en kunnen door hen te gelde worden gemaakt.

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EP EVRM) beschermt het recht op eigendom. Een beschikking op grond van het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke vormt een inmenging in het in artikel 1 EP EVRM vervatte eigendomsrecht van kritieke entiteiten. Van belang is dat het begrip «eigendom» in de zin van artikel 1 EP EVRM een autonome betekenis heeft. Dat betekent dat dit begrip een eigen betekenis heeft die losstaat van de betekenis die in de rechtstelsels van de verdragsstaten aan het begrip «eigendom» wordt gegeven. Bij de vraag of sprake is van eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM gaat het er volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) uiteindelijk om dat in de omstandigheden van het geval sprake is van een «*title to a substantive interest*». Uit jurisprudentie valt af te leiden dat het in algemene zin dient te gaan om op economische, op geld waardeerbare aanspraken en belangen.[6] Toekomstige inkomsten die nog niet betaald zijn en waarop naar nationaal recht ook nog geen vaststaand recht bestaat, kwalificeren volgens het EHRM bijvoorbeeld niet als eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM.

Het EHRM erkent dat een staat ter borging van het algemeen belang (het gebruik van) eigendom mag reguleren en aan eigendom beperkingen mag onderwerpen als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Een inbreuk op het eigendomsrecht is gerechtvaardigd wanneer er sprake is

[6] EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (Öneryıldız/Turkije), rechtsoverweging 124; EHRM 11 januari 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD007304901 (Anheuser-Busch Inc./Portugal), rechtsoverwegingen 75 tot en met 78; EHRM 23 maart 2010, ECLI:CE:ECHR:2011:1018JUD000907407 (Mullai e.a./Albanië), rechtsoverweging 97.

van regulering van eigendom en deze aan de legaliteitstoets, de legitimiteitstoets en de evenredigheidstoets («*fair balance*») voldoet.

De legaliteitstoets houdt in dat de inmenging in het eigendomsrecht voorzien moet zijn bij wet of daarop gebaseerde regelgeving. De toepasselijke nationale regeling moet voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar zijn. Het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke voldoet aan deze vereisten.

De legitimiteitstoets houdt in dat de inmenging enkel mag plaatsvinden in het algemeen belang en dat deze een legitiem doel dient. Het EHRM laat staten een ruime beoordelingsmarge bij het vaststellen van wat als een legitieme doelstelling in het kader van het algemeen belang kan gelden; nationale veiligheid kan daar ook onder geschaard worden. Hierbij is wel van belang dat wordt overwogen of de ingrijpendheid van de maatregel in redelijke verhouding staat tot het ermee beoogde legitieme doel (proportionaliteit) en of er geen andere, minder ingrijpende maatregelen mogelijk zijn om ditzelfde doel te bereiken (subsidiariteit). Bij de beschikking op grond van het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke zal de vakminister aandacht moeten besteden aan de proportionaliteit en de subsidiariteit van dat besluit. Dat betekent dat de vakminister bij de beschikking zal moeten beoordelen of kan worden volstaan met de maatregelen die de betrokken entiteit in het kader van de zorgplicht reeds heeft genomen of nog kan nemen. Indien dat niet het geval, moet de vakminister beoordelen tot welke kritieke infrastructuur het weren van producten van specifieke leveranciers zou moeten uitstrekken.

De evenredigheidstoets vraagt om de beoordeling of met de beschikking op grond van het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke sprake is van een rechtvaardig en evenwichtig resultaat, oftewel «*fair balance*», tussen het algemeen belang en de belangen van – in dit geval – de entiteit die wordt geraakt door de inmenging in haar eigendomsrecht. Bij de beoordeling of sprake is van een «*fair balance*» dienen verschillende aspecten in ogenschouw te worden genomen. De toepassing van de in het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke opgenomen bevoegdheid mag niet leiden tot een individuele en buitensporige last voor de betrokken kritieke entiteit. Er moet bovendien een redelijke mate van evenredigheid bestaan tussen de gebruikte middelen en het nagestreefde doel. Een van de aspecten die een belangrijke rol speelt in het kader van de «*fair balance*» is de voorzienbaarheid van de maatregel (in casu de toepassing van de in het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke opgenomen bevoegdheid). Hiermee wordt bedoeld of de maatregel in de lijn der verwachting ligt, ook al bestond er nog geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. Een kritieke entiteit is op grond van artikel 15 Wwke verplicht om passende en evenredige technische, beveiligings- en organisatorische maatregelen te nemen om voor haar weerbaarheid te zorgen. Daarmee is echter niet altijd op voorhand te zeggen dat risico's op het gebied van de weerbaarheid voldoende kunnen worden beheerst wanneer in specifiek aan te wijzen kritieke infrastructuur niet uitsluitend producten of diensten van vertrouwde leveranciers worden gebruikt (en welke leveranciers als vertrouwd worden gezien). In sommige gevallen kan er sprake zijn van schade die voortvloeit uit het (vroegtijdig, voor afloop van de afschrijvingstermijn) moeten vervangen van producten, hetgeen op het moment van aanschaf niet voorzienbaar was. In zulke gevallen kan het noodzakelijk zijn nadeelcompensatie te bieden, om de vereiste «*fair balance*» te bereiken.

Nadeelcompensatie

Titel 4.5 van de Awb behelst een codificatie van het égalitébeginsel en geeft de belangrijkste materiële en procedurele regels voor de toekenning van nadeelcompensatie. In artikel 4:126, eerste lid, Awb is bepaald dat indien een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toekent. De op grond van de onderhavige bevoegdheid op te leggen beschikkingen vallen onder de reikwijdte van deze bepaling en meer algemeen titel 4.5 Awb.

Schade op grond van het égalitébeginsel komt alleen voor vergoeding in aanmerking voor zover de schade onevenredig is en in rechtstreeks verband staat tot het genomen besluit. Van onevenredige schade is sprake indien de schade op een beperkte groep burgers of bedrijven drukt (speciale last) en de schade boven het normaal maatschappelijke of ondernemersrisico uitstijgt (abnormale last).[7]

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat bij de beantwoording van de vraag of er een redelijk evenwicht bestaat tussen de eisen van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu in het licht van artikel 1 EVRM EP, zoals hierboven is toegelicht, betrekt het EHRM de vraag of er een schadevergoeding is toegekend, alsmede de omvang daarvan. Op grond van de regeling in titel 4.5 Awb wordt de vraag naar de vergoedbaarheid van de schade en de omvang van de schadevergoeding los behandeld van de vraag naar de rechtmatigheid van het schadeveroorzakend overheidshandelen. Dit komt niet in strijd met de bescherming die artikel 1 EVRM EP beoogt te bieden, mits bestuursorganen zich er bij het nemen van een schadeveroorzakend besluit al rekenschap van geven dat het besluit aanleiding kan vormen voor aanspraken op nadeelcompensatie. In verband daarmee dient bij het nemen van het besluit tevens te worden bezien of er voor de afhandeling van een verzoek om nadeelcompensatie een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang openstaat.[8] Dit is het geval nu een entiteit op grond van artikel 4:126, eerste lid, Awb een aanvraag voor nadeelcompensatie kan indienen.

Vrij verkeer van goederen

Een op grond van het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke genomen beschikking is een kwantitatieve invoerbeperking (of maatregel van gelijke werking) in de zin van artikel 34 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Een beperking in het vrije verkeer van goederen is slechts toegestaan indien dit gerechtvaardigd kan worden wegens een dwingende reden van algemeen belang, of in geval van discriminatoire maatregelen: een van de belangen opgesomd in artikel 36 VWEU, waaronder de bescherming van de openbare orde en openbare veiligheid, hetgeen ook de nationale veiligheid omvat. Een maatregel die leidt tot een beperking in het vrije verkeer van goederen moet voorts geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken en niet verder gaan dan noodzakelijk is.

---

[7] Zie onder meer ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2195 en ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6926. Zie ook hoofdstuk 4.1 in het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de wijziging van de Awb en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht (Kamerstukken II 2018/19, 35 256, nr. 3).

[8] ABRvS 16 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF7355 en ABRvS 9 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9396.

Zoals hierboven toegelicht vindt een op grond van het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke opgelegde maatregel (in casu de verplichting tot het weren van bepaalde diensten of producten van bepaalde leveranciers) zijn rechtvaardiging in het voorkomen, beperken of beheersen van incidenten die de nationale veiligheid raken bij kritieke entiteiten. Het opleggen van een dergelijke maatregel is enkel aan de orde als de maatregel geschikt is om het nagestreefde belang te beschermen en als de geconstateerde risico's niet afdoende te ondervangen zijn met maatregelen die de betrokken entiteit met name in het kader van de zorgplicht reeds heeft genomen. De maatregel zal in dat geval niet verder gaan dan nodig voor het beoogde doel en geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken.

Internationale handels- en investeringsafspraken

Bij een beschikking op basis van het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke, die betrekking heeft op reeds in gebruik zijnde producten of diensten in de daarbij aangewezen kritieke infrastructuur van de betrokken kritieke entiteit, is tevens van belang dat de internationale afspraken tussen het Koninkrijk der Nederlanden en derde landen over investeringsbescherming in acht worden genomen. Onder deze afspraken wordt een buitenlandse investeerder in Nederland (en worden Nederlandse investeerders in het betreffende derde land) beschermd tegen onder meer onredelijk en/of discriminatoir handelen van de overheid. Daarnaast bieden deze afspraken voorwaarden op basis waarvan onteigend mag worden, namelijk indien de maatregel die tot (de facto) onteigening leidt non-discriminatoir is, in het publiek belang is en waartegenover een gepaste schadevergoeding wordt geboden. Indien een overheid jegens die investeerder niet redelijk heeft gehandeld of de voorwaarden voor onteigening heeft geschonden, kan de investeerder daartegen compensatie eisen. Dit is alleen van belang waar het gaat om een reeds bestaande investering.

Uit hetgeen hiervoor ten aanzien van de eigendomsregulering en nadeelcompensatie is besproken (vraagstukken waarvoor de toetsing dezelfde beginselen volgt), kan worden geconcludeerd dat beschikkingen op grond van het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke in beginsel geen schending opleveren van de internationale investeringsbeschermingsafspraken op dit terrein. De vakminister zal bij het opleggen van beschikkingen op grond van het voorgstelde artikel 15a, eerste lid, Wwke steeds per geval toetsen aan de genoemde specifieke vereisten.

Verder is van belang dat een dergelijke beschikking geen afbreuk doet aan de handelsafspraken over diensten en goederen aangegaan onder de Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organization) en bilaterale en regionale handelsakkoorden van de Europese Unie met derde landen. Deze akkoorden voorzien onder bepaalde voorwaarden in een uitzondering op de regels van markttoegang en non-discriminatoire behandeling. Zo kan een dergelijke beschikking gezien het doel van de maatregel gerechtvaardigd worden met een beroep op de algemene uitzondering voor de bescherming van de nationale veiligheid. Bij het nemen van de beschikking op grond van het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke zal de vakminister moeten toetsen of dergelijke beperkende maatregelen noodzakelijk zijn om deze doelstelling te verwezenlijken, en er dus geen alternatieve maatregel bestaat die de handel minder beperkt en waarvan redelijkerwijs geacht wordt dat een staat die maatregel neemt. Uit het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke blijkt dat de beschikking uitsluitend wordt opgelegd indien het opleggen van de verplichting om in kritieke infrastructuur producten of diensten van specifieke leveranciers te weren, noodzakelijk is om risico's die de

nationale veiligheid raken te beheersen. Hieruit volgt tevens dat een dergelijke maatregel alleen wordt opgelegd indien andere maatregelen, meer in het bijzonder de maatregelen die de betrokken kritieke entiteit in het kader van de wettelijke zorgplicht al heeft genomen, onvoldoende zijn om de risico's voor de nationale veiligheid te beheersen.

Wat betreft een beroep op de uitzonderingen ter bescherming van de nationale veiligheid geldt nog specifiek dat een staat maatregelen kan nemen die het nodig acht ter bescherming van het wezenlijke belang van haar veiligheid en die (voor zover hier relevant) enkel worden toegepast in tijd van oorlog of van gevaarlijke internationale spanningen. Daarnaast kan een staat maatregelen nemen tot handhaving van de internationale vrede en veiligheid ingevolge haar verplichtingen krachtens het Handvest van de Verenigde Naties.

Gezien het doel en de vereiste onderbouwing van de verplichting, bedoeld in het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke, namelijk de bescherming van de nationale veiligheid, is een beschikking op grond van het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke – afhankelijk van de specifieke situatie – in beginsel te rechtvaardigen onder de geldende uitzonderingsgronden van de handelsafspraken. De vakminister zal bij het opleggen van een beschikking op grond van het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Wwke steeds per geval toetsen aan de genoemde specifieke vereisten.

Kathmann