Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Advies voor de governance van maritime security op de Noordzee

11 maart 2025

ABDTOPconsult
Dichtbij en onafhankelijk

Colofon
ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Harry Paul
Joost Durrer

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Advies voor de governance van maritime security op de Noordzee

11 maart 2025

Inhoud

Voorwoord 5

1 Inleiding 6

1.1 Aanleiding 6
1.2 Opdracht en afbakening 7
1.3 Aanpak en werkwijze 8
1.4 Leeswijzer 8

2 Knelpunten en toetsingskader 9

2.1 Inleiding 9
2.2. Knelpunten in de bescherming van de infrastructuur op de Noordzee 9
2.3 Toetsingskader en uitgangspunt 10

3 Uitwerking knelpunten en oplossingsrichtingen 13

3.1 Informatie 13
3.2 Bevoegd gezag 16
3.3 Flexibiliteit en respons 20

4 Conclusies en aanbevelingen 23

4.1 Conclusies 23
4.2 Aanbevelingen 25

Bijlagen 26

Bijlage 1: gesprekspartners 27

Bijlage 2: rollen en verantwoordelijkheden 29

Voorwoord

Voor u ligt een advies over de inrichting van de governance voor maritime security op de Noordzee. Dit governancevraagstuk gaat er met name over wie bevoegd gezag is. Uitgangspunt is om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bevoegdheden en structuren voor besluitvorming en crisismanagement op het land.

Om te kunnen bepalen wie in welke omstandigheden bevoegd gezag is, is het allereerst nodig te weten wat er aan de hand is. Daar is een goede informatiepositie voor nodig. Vervolgens is ook voldoende capaciteit nodig voor een respons op een eventuele dreiging of incident. Vandaar dat dit advies naast governance ook ingaat op de noodzaak om informatie te delen en voldoende capaciteit te organiseren voor een adequate respons. Het voorstel is om bestaande initiatieven samen te voegen en onder te brengen in een Nationaal Maritime Security Centre (NMSC) en deze in te richten met afdelingen voor zowel informatieanalyse als Command & Control. Het Nationaal Cyber Security Centre (NCSC) kan hierbij als voorbeeld dienen. Belangrijk om te vermelden is dat dit advies op hoofdlijnen is en nog verder moet worden uitgewerkt en lacunes in bevoegdheden moeten worden gedefinieerd. Dat laat onverlet dat al wel begonnen kan worden informatiestromen bij elkaar te brengen en te duiden.

Graag bedanken we alle gesprekspartners voor hun inbreng. Het advies heeft gedurende het traject vorm gekregen door zo goed mogelijk de inbreng vanuit verschillende partijen mee te nemen. Absolute voorwaarde voor het laten functioneren van een adequate bescherming van de infrastructuur op de Noordzee is het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen voor het inrichten van de hierboven beschreven functies.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op de Noordzee spelen steeds meer vraagstukken die raken aan onze nationale veiligheid door de veranderende geopolitieke ontwikkelingen en de verslechterde veiligheidssituatie in de wereld. Het toenemend aantal incidenten dat plaatsvindt op de Noordzee en andere Europese wateren, zoals verdachte scheepsbewegingen en kabelbreuken, benadrukt het belang om de 'maritime security' (MARSEC) op orde te hebben. Bijkomend argument is, dat de komende jaren de infrastructuur op de Noordzee fors wordt uitgebreid en de afhankelijkheid van Nederland van deze vitale infrastructuur evenzeer flink zal toenemen. Deze toenemende afhankelijkheid voor vitale infrastructuur geeft opponenten meer mogelijkheden (om delen van) onze samenleving te kunnen ontwrichten.[1] De Nederlandse Exclusieve Economische Zone (EEZ) is anderhalf keer groter dan het landoppervlak. De grootte van het gebied, weersomstandigheden, de omgevingsfactoren en specifieke internationale wetgeving (zeerecht) maken de Noordzee een complexe en potentieel risicovolle omgeving.

Het kabinet Rutte IV heeft uitvoering gegeven aan de Strategie ter bescherming van de Noordzee Infrastructuur, om de bescherming van de Noordzee nationaal en internationaal te kunnen borgen en waar nodig te verbeteren.[2] Het Programmaplan Bescherming Noordzee Infrastructuur (PBNI) voortkomend uit de bovengenoemde strategie kent vijf actielijnen:

- Het bewerkstelligen van een duidelijke governance op zowel politiek-bestuurlijk als operationeel en tactisch niveau;
- Het verbeteren van de detectie en duiding van potentiële dreigingen;
- Het verhogen van de weerbaarheid door het verbeteren van de informatie-uitwisseling en treffen van maatregelen om risico's te voorkomen/reduceren;
- Adequaat voorbereid zijn om te kunnen reageren op dreiging en incidenten ten aanzien van de Noordzee Infrastructuur;
- Een goede samenwerking met private en publieke partijen, de Noordzeelanden en andere bondgenoten.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor maritime security op de Noordzee en de operationele bevoegdheden met betrekking tot het kunnen detecteren en mitigeren van een (potentiële) dreiging zijn op dit moment niet duidelijk belegd. Om op tactisch, operationeel en strategisch niveau de gewenste duidelijkheid te verschaffen, bij (dreigende) maritime security incidenten op de Noordzee, moet

[1] De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden, 2023.

[2] Kamerstukken 2023-2024, 33450, nr. 128, 10 juni 2024

de governance op alle niveaus worden verduidelijkt. Ook de Tweede Kamer roept de regering op te onderzoeken hoe de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de veiligheid op de Noordzee het best belegd kan worden.[3]

1.2 Opdracht en afbakening

ABDTOPConsult is gevraagd om te adviseren over actielijn 1 uit het Actieplan Strategie ter bescherming Noordzee Infrastructuur, te weten de inrichting van de governance ten aanzien van maritime security. Daartoe is onderzocht:

1. Hoe is de huidige governance t.a.v. MARSEC ingericht?
2. Wie heeft welke verantwoordelijkheden?
3. Hoe te komen tot een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling?

Ook de wenselijkheid van een mogelijke Nationale Autoriteit op de Noordzee is meegenomen in het onderzoek, evenals de optie om de Noordzee als veiligheidsregio te benoemen. Het eindproduct van ABDTOPConsult omvat een advies ten aanzien van het inrichten van de governance, inclusief het beleggen en borgen van verantwoordelijkheden en rollen. Als onderdeel van de opdracht genereert ABDTOPConsult ook draagvlak bij de betrokken partijen. Brigit Gijsbers is als de plaatsvervangend directeur-generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat opdrachtgever van deze opdracht. Voor de afbakening van het adviesrapport is het belangrijk de begrippen 'hybride dreigingen' en 'maritime security' nader te definiëren.

Voor hybride dreigingen is de definitie: "*Hybride dreigingen zijn dreigingen tegen de nationale veiligheid, die zich grotendeels manifesteren onder het niveau van een openlijk gewapend conflict. Daarbij is sprake van een meervoudig gebruik van middelen door statelijke en/ of niet-statelijke actoren, met als doel bepaalde strategische doelstellingen te bereiken*." [4]

Er zijn meerdere definities van maritime security te vinden in verschillende bronnen. Voor dit adviesrapport gebruiken we de omschrijving: "*Maritime security houdt in het geheel aan maatregelen om mensen, objecten en goederen op zee te beschermen tegen kwaadwillende acties. Het doel is om dreigingen zoals terrorisme, kaping, smokkel, sabotage en ongewenste buitenlandse inmenging te voorkomen, op te sporen en tegen te gaan.*" [5]

Het begrip maritime security moet daarbij onderscheiden worden van het begrip maritime safety. "*Maritime safety gaat over de bescherming tegen, en het optreden in geval van, onopzettelijke gebeurtenissen, bijvoorbeeld een aanvaring met een schip.*" [6]

---

[3] Kamerstukken 2023-2024, 33450, nr. 130, 12 september 2024

[4] Nationale Veiligheidsstrategie

[5] Maritime security | Digitale Noordzee

[6] Maritime security - Kustwacht Nederland

De governance van het samenwerkingsverband van de Kustwacht is geen onderdeel van de opdracht.

1.3 Aanpak en werkwijze

De opdracht is uitgevoerd in de vorm van een verkenning, waarbij documentatie is bestudeerd en gesprekken zijn gevoerd met vertegenwoordigers van de meest betrokken organisaties, inclusief de NAVO (bijlage 1). Joost Durrer van het programma PBNI trad op als secretaris van de opdracht en eerste aanspreekpunt richting het programma PBNI en de betrokken organisaties. De stuurgroep PBNI fungeerde als afstemmingsoverleg en klankbord ter toetsing van de bevindingen. Ondersteuning van het traject vond plaats door TNO in de vorm van kritische reflectie en uitwerking van modellen. Gedurende het traject is regelmatig voortgangsoverleg geweest met de opdrachtgever en de directeur PBNI Kees Schellens. De conceptbevindingen zijn aan de gesprekspartners voorgelegd voor een feitencheck. Na verwerking van de reacties zijn de conclusies en aanbevelingen toegevoegd. De conceptrapportage is besproken in een overleg met de secretarissen-generaal van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Justitie en Veiligheid (JenV), Defensie, Economische Zaken/Klimaat en Groene Groei (EZ/KGG), Buitenlandse Zaken (BuZa), Financiën, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de opdrachtgever.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk twee beschrijft de knelpunten die ervaren worden in de huidige situatie rond de governance ten aanzien van maritime security en de uitgangspunten die gebruikt worden als toetsingskader. Hoofdstuk drie werkt de knelpunten verder uit en geeft oplossingsrichtingen aan voor de geconstateerde knelpunten. Ook wordt aangegeven op welke punten nog nadere uitwerking nodig is. Het laatste hoofdstuk bevat de conclusies en de aanbevelingen.

2 Knelpunten en toetsingskader

2.1 Inleiding

Deze verkenning is begonnen met de vraag welke knelpunten worden ervaren om de bescherming van de kritieke infrastructuur op zee tegen dreigingen op de Noordzee adequaat aan te kunnen pakken en aan welke voorwaarden moet worden voldaan bij het inrichten van de governance. Deze voorwaarden worden gebruikt als toetsingskader. De bestaande verantwoordelijkheden op de Noordzee gelden als startpunt van waaruit gekeken wordt wat ontbreekt.

Gezien de urgentie van het vraagstuk is de insteek van deze verkenning om zo snel mogelijk handelingsperspectief te bieden. Leemtes zoals aanpassing van wetgeving en het vastleggen van samenwerkingsverbanden kunnen gaandeweg worden ingevuld.

2.2. Knelpunten in de bescherming van de infrastructuur op de Noordzee

Uit de gesprekken die gevoerd zijn kwam een eenduidig beeld naar voren van de belangrijkste knelpunten in de bescherming van de infrastructuur op de Noordzee tegen onder andere hybride dreigingen.

Informatie
Als eerste punt wordt genoemd, dat het ontbreekt aan een compleet beeld doordat er verschillende bronnen van publieke en private informatie kunnen zijn rond een dreiging of incident, maar dat deze informatie op geen enkel punt bij elkaar komt en geanalyseerd wordt. Weliswaar is door het PBNI de afgelopen maanden bij verschillende partners fors geïnvesteerd in het verbeteren van de beeldopbouw en duiding ervan, maar voor een beter beeld van de situatie op de Noordzee is het van essentieel belang dat de informatie van alle betrokken partijen zo snel mogelijk op een centraal punt bij elkaar komt.

Bevoegd gezag
Doordat er geen compleet beeld is van wat er aan de hand is, en nergens belegd is waar een goede analyse en duiding van de ontvangen informatie plaatsvindt, wordt de toedeling aan bestaand bevoegd gezag bemoeilijkt. Ook omdat niet duidelijk is wie op welk moment dan het bevoegd gezag moet zijn en welke mogelijke lacunes er zijn in de bevoegdheden. Dit kan leiden tot een verkeerde respons of vertraging. Dit geldt ook voor de aansluiting op de crisisstructuur en de bijbehorende escalatiestappen.

Flexibiliteit en respons
Verschillende gesprekspartners wijzen op het ontbreken van voldoende flexibiliteit en capaciteit voor een respons. Inzet van de verschillende diensten is afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende personeel, de Kustwacht Nederland (KW NL) of van een bijstandsverzoek aan Defensie. Om slagvaardig te kunnen handelen is het nodig dat 24/7 capaciteit beschikbaar is, die flexibel ingezet kan worden en waarbij door de Kustwacht geen afweging voor prioritering tussen verschillende taken meer hoeft te worden gemaakt.

Deze verkenning richt zich op het oplossen van de knelpunten die op dit moment een snel en slagvaardig handelen belemmeren. De voorstellen die worden gedaan in dit advies maken het mogelijk om nu stappen te zetten. Tegelijkertijd wordt geen eindbeeld geschetst of aangegeven wat nodig is wanneer het aantal en de zwaarte van de dreigingen en incidenten toeneemt. De aanbevelingen bieden wel de mogelijkheid voor een doorontwikkeling van de bescherming van de infrastructuur op de Noordzee. De verbinding met de nationale crisisstructuren is hierbij een belangrijk uitgangspunt.

2.3 Toetsingskader en uitgangspunt

Uit de gesprekken kwam een aantal uitgangspunten naar voren, die van belang zijn bij het uitwerken van de oplossingsrichtingen. Deze staan hieronder genoemd.

• De te beschermen belangen staan centraal, de governance is ondersteunend aan de aanpak van alle type dreigingen: hybride en non-hybride.
• De governance bevat alle private en publieke (civiele en militaire) partijen.
• De governance sluit aan bij de bestaande functionele, algemene en internationale (crisis)structuren inclusief opschaling en politieke besluitvormingsstructuur.
• De voorgestelde oplossingsrichtingen sluiten aan bij internationale inzet en structuren.
• De informatieanalyse en de respons dienen snel en flexibel te kunnen worden uitgevoerd.
• De voorgestelde uitwerkingen zijn voldoende robuust bij toename van de dreigingen en incidenten.
• De aanpak van hybride dreigingen en incidenten is verbonden met maatschappelijke weerbaarheid vanwege de effecten op land.

Meerdere departementen hebben hun eigen verantwoordelijkheid op de Noordzee, waarbij de zone tot 1 km uit de kust valt onder de verantwoordelijkheid zoals die op het land geldt en de burgemeester bevoegd gezag is. De Noordzee is ingedeeld in verschillende zones:

- Territoriale zee (tot 12 zeemijl uit de kust);
- Aansluitende zone (12 tot 24 zeemijl uit de kust);
- Exclusieve economische zone (12 tot 200 zeemijl uit de kust);

- Continentaal plat (de zeebodem tot 200 zeemijl uit de kust);
- Volle zee (gebieden buiten de nationale rechtsmacht van staten).

Op deze gebieden gelden verschillende rechten en plichten en is verschillende regelgeving van toepasing. Voor een overzicht van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden op de Noordzee en de wettelijke kaders, zie bijlage 2.

In de dagelijkse praktijk van toezicht en het toepassen van bevoegdheden wordt een onderscheid gemaakt in de zogenaamde *functionele ketens* en de *algemene keten*[7], naast de taken van Defensie. In deze verkenning nemen we deze indeling als uitgangspunt. Hieronder wordt dit beknopt samengevat.

Een *functionele keten* bevat één specifiek beleidsterrein, terug te voeren tot de verschillende vakdepartementen. Voor de Noordzee zijn dit hoofdzakelijk EZ/KGG (energie en datakabels), IenW en LVVN. IenW is het coördinerende ministerie voor de Noordzee, wat betekent dat het de regie voert over het beleid en de samenwerking tussen verschillende ministeries en betrokken partijen rondom de Noordzee vanuit de functionele keten, naast de eigen functionele verantwoordelijkheid. Dit houdt in dat IenW coördineert op i) Ruimtelijke ordening en gebruik, ii) Ecologische bescherming en duurzaamheid, iii) Samenwerking met andere ministeries en iv) Internationale samenwerking. Deze coördinatie vindt plaats vanuit de functionele keten en beslaat o.a. visserijcontroles, maar ook de ruimtelijke indeling en het gebruik van de Noordzee door scheepvaart, energieproductie en natuurbeheer.

In de *algemene keten* zijn de algemene rampenbestrijding, het handhaven van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde belegd. Op het land en tot 1 km uit de kust is de burgemeester het bevoegd gezag voor de rampenbestrijding en de handhaving van de openbare orde. Het Openbaar Ministerie is zowel op het land als op zee (voor zover Nederland daar rechtsmacht heeft) bevoegd gezag strafrechtelijke voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, waaronder terroristische dreigingen.[8] Beiden maken onder meer gebruik van de politie voor de operationele inzet. In deze verkenning wordt het uitgangspunt genomen, dat hybride dreigingen of incidenten met een terroristisch karakter en maatschappelijke ontwrichting als oogmerk, worden geschaard onder de algemene keten waarbij het Openbaar Ministerie de leiding heeft. Op het aspect openbare orde en veiligheid wordt in hoofdstuk drie verder ingegaan.

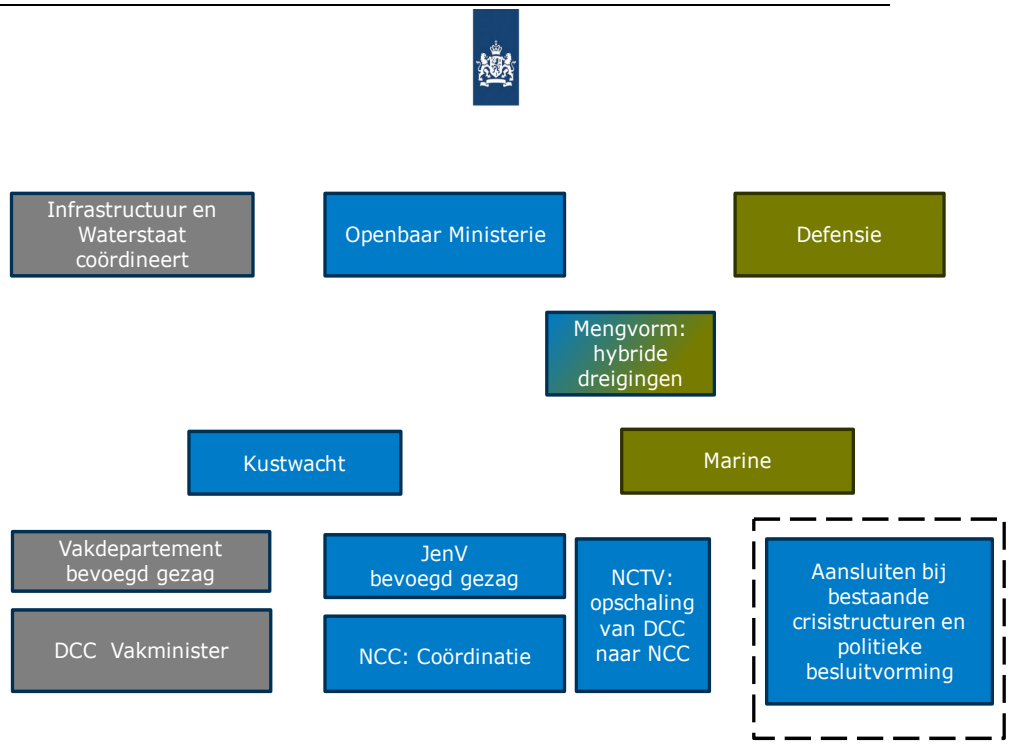
In de dagelijkse praktijk beleggen bij een dreiging op de Noordzee de diensten vanuit zowel de functionele keten als de algemene keten hun taken in het samenwerkingsverband van de Kustwacht, zodat gecombineerde uitvoering kan plaatsvinden. Dit betreft naast de taken van de inspectiediensten, ook de taken van de politie, de Koninklijke Marechaussee en de Douane. Deze oefenen hun bevoegdheden uit in het verband van de Kustwacht. Het optreden van Defensie in een niet-oorlogssituatie berust op het inroepen van capaciteit door middel van

[7] https://archief.nipv.nl/wp-content/uploads/sites/2/2022/03/201201-NIFV-kp-bestuurlijke-aansturing-crisisbeheersing.pdf

[8] Kamerstukken 2023-2024, 29911., nr. 395

een bijstandsverzoek, waarbij de verantwoordelijkheid blijft bij het civiele gezag dat om de bijstand heeft verzocht.

Elk van de ketens maakt ook onderdeel uit van de crisisstructuur. Dit betreft het Departementale Crisiscentrum (DCC) van de vakdepartementen in de functionele keten en het Nationaal Crisiscentrum (NCC) bij opschaling vanuit de DCC' s voor de algemene keten. De NCTV is verantwoordelijk voor de opschaling naar de nationale crisisstructuur in afstemming met het inhoudelijke vakdepartement en het opschalen naar politieke besluitvorming. In onderstaand schema is bovenstaande samengevat. Daarbij worden hybride dreigingen gepositioneerd als dreigingen die direct strafrechtelijk aangepakt moeten worden, waarbij in het geval van een statelijke actor, ook de bijstand van Defensie snel in beeld komt. Daarmee heeft de algemene keten bij een hybride dreiging de leiding over de respons en om de impact op de nationale veiligheid te bepalen. Dit laat onverlet dat bij hybride dreigingen ook de functionele keten in beeld komt, bijvoorbeeld bij het garanderen van het scheepvaartverkeer, de scheepvaartveiligheid (safety), het bergen van wrakken, het opruimen van olie of het herstellen van schade aan de vaarwegen en dergelijke.



Figuur 1. Schematische weergave van de verschillende ketens en de aansluiting bij de crisisstructuren.

3 Uitwerking knelpunten en oplossingsrichtingen

3.1 Informatie

Onvolledige signalering en duiding
Het eerste knelpunt dat naar voren komt, is dat er verschillende bronnen van informatie over een dreiging of incident kunnen zijn, maar dat deze informatie vaak onvolledig is en op geen enkel punt bij elkaar komt. Geïntegreerde informatie en beeldopbouw is van essentieel belang om snel een goede duiding van een dreiging of incident te kunnen geven, de juiste attributie of toewijzing aan een mogelijke dader te doen en een adequate en tijdige respons te kunnen organiseren.

Een vroegtijdige en goede duiding van een signalering of incident kan leiden tot een snelle en juiste respons. Een vertraagde signalering of een onjuiste duiding kan leiden tot trage of – in het uiterste geval – geen of niet passende respons, terwijl dat voor de bescherming van de infrastructuur op de Noordzee wel noodzakelijk wordt geacht. In de afgelopen maanden is met enige regelmaat snel en – achteraf onnodig - geëscaleerd naar de ministeries en ministers, zonder dat een gezamenlijke en uitgekristalliseerde duiding had plaatsgevonden. Een versnipperde aanpak verhoogt niet alleen de kans op verkeerde interpretaties, maar belemmert in potentie ook een snelle en adequate respons bij dreigingen en incidenten.

Beeldopbouw
Beeldopbouw waarbij beter zicht is op wat er gebeurt op de Noordzee biedt de mogelijkheid om voorbereid te zijn op incidenten en dreigingen tijdig het hoofd te bieden. Dit verhoogt de weerbaarheid van Nederland op zowel maatschappelijk als militair vlak. Op meerdere plekken wordt hard gewerkt aan versterking van de beeldopbouw en het analyseren van informatie, zoals binnen het Maritiem Informatie Knooppunt (MIK) van de Kustwacht en door versterking van de sectie Maritieme Inlichtingen en Veiligheid (N2) van het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK).

Daarnaast wordt er door Defensie, IenW via Rijkswaterstaat en het Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur (PBNI) geïnvesteerd in het verbeteren van het operationele beeld op de Noordzee door middel van sensoren, radars, satellietbeelden en het verzamelen van informatie verkregen door private partijen. Deze informatie moet uiteindelijk bij elkaar komen in een zogenaamde Fusion Cell, waar data- en informatiebronnen aan elkaar worden gekoppeld. Dit traject loopt via PBNI. De investeringen hebben als doel het verbeteren van de detectie (Maritime Situational Awareness (MSA)) en duiding (Maritime Situational Understanding (MSU)) op de Noordzee.

Beperkte uitwisseling van gegevens
Een signaal van een dreiging of incident kan afkomstig zijn van publieke (civiele of militaire) partijen, zoals de Kustwacht, de Koninklijke Marine, het landelijke meldpunt van de politie en de veiligheidsdiensten. Tussen deze organisaties vindt beperkte informatie-uitwisseling plaats, mede veroorzaakt door juridische restricties inzake privacywetgeving. Naast eigen waarneming komen bij de Kustwacht signalen van publieke en private partijen binnen, zoals de visserij en de koopvaardij. De eigenaren van infrastructuur, zoals kabelexploitanten en eigenaren van buisleidingen of windmolenparken hebben over het algemeen zeer snel in de gaten wanneer er sprake is van een verstoring, maar zijn onvoldoende op de hoogte waar ze met dit signaal naar toe moeten.

Er zijn op dit moment meerdere initiatieven om de samenwerking en de informatie-uitwisseling te bevorderen, zoals de Joint Interagency Task Force Northsea (JIATF-NS), die is opgericht door de Koninklijke Marine en waarin Kustwacht, Koninklijke Marine en politie samenwerken, maar daar ligt nog geen formele opdracht of wettelijke basis onder. Voor het verkrijgen van een zo compleet mogelijk informatiebeeld is het nodig dat al deze initiatieven bij elkaar komen, in een hierboven genoemde Fusion Cell en een wettelijke basis krijgen. Een ander belangrijk punt is, dat informatievoorziening en uitwisseling een continue paraatheid en een 24/7 bemensing vereist. Dat is op dit moment niet het geval. Zo is het Maritiem Informatieknooppunt (MIK) van de Kustwacht alleen open tijdens kantooruren. Belangrijk om te vermelden is dat niet alle diensten zijn vertegenwoordigd in het MIK omdat het niet is ingericht op het verwerken van gerubriceerde (lees: vertrouwelijke) informatie. In de huidige situatie wordt informatie dus separaat behandeld binnen verschillende platforms (MIK, JIATF, N2, MIVD, politie, Douane). Er vindt dus geen integrale analyse plaats van informatie binnen een 24/7 bezetting.

Toedeling aan de juiste keten
In hoofdstuk twee is een beschrijving gegeven van zowel de functionele keten, met het ministerie van IenW als coördinator, alsook van de algemene keten, waarbij het Openbaar Ministerie (OM) en het bevoegd gezag (minister van JenV) verantwoordelijk zijn voor het organiseren van de respons bij terroristische dreigingen, naast de taken op het gebied van sabotage, spionage, mensensmokkel en drugssmokkel. In de huidige situatie stuurt de Kustwacht signalen over maritime security dreigingen of potentiële incidenten naar het DCC van IenW. Hierbij is bijna in alle gevallen geen sprake van een geïntegreerde of volledige duiding van de door de Kustwacht ontvangen informatie. Dit komt enerzijds door de juridische restricties tussen alle partijen op de Noordzee en anderzijds omdat de betrokken partijen (zowel publiek als privaat) elkaar onvoldoende (automatisch) weten te vinden. Het komt dan ook met enige regelmaat voor dat de Kustwacht een signaal heeft ontvangen dat zij anders interpreteert dan de Koninklijke Marine of de inlichtingendiensten die weer over andere informatie beschikken. Het is een aantal keer voorgekomen dat een door de Kustwacht ontvangen signaal pas een paar dagen later door de inlichtingendiensten of de Koninklijke Marine wordt geduid.

Vervolgens wordt in de tussentijd op basis van onvolledige informatie wel besloten of en welke respons nodig is, vanuit òf de functionele, de algemene keten òf beide, inclusief escalatie naar de nationale crisisstructuur. Het is

daarom van belang, dat de analyse van de samengebrachte informatie onafhankelijk gebeurt en als zodanig wordt vastgelegd. Een geïntegreerd beeld zorgt niet alleen voor toedeling aan de juiste keten en daarmee een snellere respons, maar kan ook dempend werken en verwarring voorkomen. Ook kan dan worden bepaald of een bijstandsverzoek richting Defensie noodzakelijk is.

Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) als voorbeeld
Het tijdig bij elkaar komen van deze informatie, afkomstig van private en publieke partijen, is geen vanzelfsprekendheid. Ook binnen diensten van eenzelfde ministerie, zoals de MIVD van Defensie en de N2 van het Commando Zeestrijdkrachten is informatie-uitwisseling vanwege juridische restricties slechts beperkt mogelijk. Uitwisseling van gegevens tussen partijen is aan strenge regels gebonden, en vereist uitermate zorgvuldig gebruik.

Er zijn echter voorbeelden in de Rijksdienst, waar deze informatie van publieke en private partijen wel samenkomt, met een goede borging in wetgeving. Een voorbeeld van een organisatie waar dit geregeld is, betreft het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC), waar zowel private als publieke partijen, waaronder de veiligheidsdiensten, samenwerken. Voor het kunnen delen van zeer gevoelige informatie zijn bij het NCSC speciale voorzieningen getroffen, zoals de inrichting van een Cyber Intel/Info Cell (CIIC) met de veiligheidsdiensten en een systeem van Information Sharing Analysis Centres (ISAC' s), waarbij sectorinformatie kan worden uitgewisseld tussen publieke organisaties en bedrijven.

Het NCSC is ontstaan vanuit de NCTV, maar is op dit moment meer op afstand geplaatst. Belangrijk is, dat het NCSC een belangrijke preventieve werking heeft en bijdraagt aan het uitwisselen van informatie, het vergroten van de weerbaarheid, het signaleren van dreigingen, triage, analyse en informatiedeling met relevante partijen. Daarvoor heeft het NCSC een wettelijke basis. Verder speelt het NCSC een belangrijke rol in het onderhouden van internationale contacten en het leren van andere landen.

Nationaal Maritime Security Centrum (NMSC)
De bescherming van de Noordzee infrastructuur heeft een vergelijkbaar initiatief nodig voor het bijeenbrengen en analyseren van alle informatie van publieke en private partijen in het domein van de maritime security. Daarbij kunnen reeds lopende initiatieven worden samengebracht. Een passende naam voor een dergelijk initiatief is het Nationaal Maritime Security Centrum (NMSC). De parallellen tussen de problematiek waar het NCSC en de bescherming van de Noordzee infrastructuur voor gesteld staan zijn aanzienlijk. Zo is het NCSC opgericht om (cyber)dreigingen vanuit statelijke actoren te mitigeren en om zo mogelijk op basis van de gesignaleerde en geduide informatie vanuit het cyberdomein acties in gang te zetten.

Door de samenwerking tussen de Kustwacht, Defensie, Nationale Politie, private partijen, buurlanden, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en andere relevante actoren te structureren, ontstaat – net als bij het NCSC – een veel completer en actueler beeld van de situatie op de Noordzee. Ook is door middel van een Fusion Cell een snelle en gezamenlijke duiding van signalen mogelijk, waardoor zowel onnodige escalaties als vertragingen bij het analyseren van potentieel bedreigende situaties zoveel als mogelijk kan worden voorkomen en tevens een

adequate respons kan worden ingezet. Een NMSC kan op korte termijn worden gestart door alle partijen en initiatieven zo spoedig mogelijk bij elkaar te brengen en gezamenlijk te beginnen. Op basis van verdere uitwerking en nadere inzichten kan worden bepaald hoe de beeldopbouw wordt ingeregeld, wat het takenpakket is met de benodigde omvang en wat de beste plek is om de organisatie onder te brengen. Daarbij zullen ook op het punt van de juridische borging van gegevensuitwisseling stappen moeten worden gezet, maar dat laat onverlet dat al wel kan worden begonnen met te delen wat juridisch wel mogelijk is. Op dit moment is PBNI gestationeerd bij het ministerie van IenW. Gezien de rol van de algemene keten bij incidenten en hybride dreigingen ligt grotere betrokkenheid van JenV voor de hand. Ook uitgewerkt moet worden wat de toenemende civiel militaire samenwerking betekent voor de positionering.

3.2 Bevoegd gezag

Toedeling aan bevoegd gezag
Na de duiding van een dreiging of een incident dient duidelijk te zijn welk bevoegd gezag de leiding heeft bij een respons. Het kan ook zo zijn dat een respons de inzet van meerdere diensten omvat en zich naast maritime security ook richt op maritieme veiligheid (safety) of het handhaven van de reguliere beleidsdoelen. Dit kan onder andere relevant zijn bij controles op of incidenten rond de zogenaamde Russische schaduwvloot. Op basis van de duiding moet heldere besluitvorming plaatsvinden welk bevoegd gezag de leiding heeft en welke diensten betrokken moeten worden. Vervolgens dienen ook de lijnen voor opschaling en escalatie naar de nationale crisisstructuur helder te zijn. Dat is nu niet geregeld.

De verantwoordelijkheden zijn verdeeld over verschillende ministeries, waarbij IenW de coördinatie heeft voor de functionele keten, het OM (en de minister van JenV politiek) verantwoordelijkheid heeft bij strafrechtelijke vervolging en handhaving en Defensie taken heeft op het gebied van landsverdediging en bijstand aan civiele autoriteiten. Daarnaast hebben ook de private partijen specifieke wettelijke verantwoordelijkheden op het gebied van detectie, monitoring en respons. Wat nu ontbreekt is een centraal punt waar alle informatie samenkomt, waar besluitvorming plaatsvindt en welke keten op basis van de geduide informatie de leiding heeft en waar snel geschakeld en geëscaleerd kan worden bij een hybride dreiging of incident.

Bestaande structuren
Zoals in hoofdstuk twee al is aangegeven, gelden voor de verschillende zones verschillende wettelijke regimes (zie ook bijlage 2). In internationale wateren mogen schepen, onafhankelijk van wat hun vlagstaat is, vrij opereren, zelfs als hun bewegingen verdacht zijn, bijzondere omstandigheden zoals piraterij daargelaten. Voor sabotage of dreigingen in de exclusieve economische zone (EEZ) gelden bovendien strikte voorwaarden voordat handhaving kan worden uitgevoerd. Buiten de 12-mijls zone zijn de bevoegdheden om in te grijpen bij een dreiging of incident beperkt. Echter, ieder land heeft wel het recht om zijn eigendommen te beschermen. Attributie naar een dader is daarbij essentieel. Dit kan beter en sneller, indien real time informatie en beelden beschikbaar zijn. In deze verkenning gaan we uit van de indeling in de functionele keten en de

algemene keten, zoals beschreven staat in hoofdstuk twee, inclusief de aansluiting op de nationale crisisstructuur, waarbij de wetgeving de ruimte van handelen bepaalt. Bij een dreiging door een statelijke actor kan een incident worden opgepakt door Defensie, maar dit gebeurt in niet-oorlogssituatie onder de verantwoordelijkheid van de minister van JenV.

Bevoegdheden
Bij inzet in de functionele keten, bijvoorbeeld bij een olieramp, een schip dat in de problemen is gekomen of bij inspecties, is de Kustwacht de aangewezen organisatie. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de mandaten van de aan boord aanwezige diensten, zoals inspecties, politie, Douane en Koninklijke Marechaussee, die hun taken in het verband van de Kustwacht uitvoeren. Over het bevoegd gezag voor deze onderwerpen is ook geen discussie. Het mandaat voor het optreden in het verband van de Kustwacht ligt in de taakopdracht van de Kustwacht inzake dienstverlening, handhaving en maritieme safety. Daar is maritime security aan toegevoegd als taak voor de Kustwacht, maar dit onderwerp moet nog worden uitgewerkt in capaciteit en taakopdrachten.

In de algemene keten heeft het Openbaar Ministerie (OM) de leiding in het strafrechtelijke onderzoek en de respons als het gaat om sabotage, spionage, mensensmokkel, drugssmokkel en terrorisme. Daarmee is het OM het bevoegde gezag over de opsporingsonderzoeken van de politie op de Noordzee, naast de eigenstandige bevoegdheden die de politie zelf heeft. Daarbij zijn aan de inzet van de Kustwacht wel beperkingen verbonden. Zo heeft de politie die aan boord is, beperkte mogelijkheden met betrekking tot geweldsinzet. Voor de inzet van speciale interventieteams zijn andere voorzieningen en afspraken nodig. Het is van belang de bevoegdheden van de politie goed in kaart te brengen. Lacunes in het bevoegde gezag en daarmee in handelingsperspectieven moeten daarbij in kaart worden gebracht. Zie hiervoor paragraaf 3.3 over capaciteit en flexibiliteit.

Openbare orde en veiligheid
Door het OM als bevoegd gezag aan te wijzen bij security incidenten en dreigingen, naar analogie van de situatie op het land, blijft één aspect nog onbenoemd. Op het land wordt de afweging gemaakt of er sprake is van verstoring van de Openbare Orde en Veiligheid. Op het land is de burgemeester – of in voorkomende gevallen de voorzitter van de veiligheidsregio – daarvoor het bevoegd gezag en wordt de afweging gemaakt wie de leiding heeft in de respons, de burgemeester of - als de strafrechtelijke handhaving voorop staat - het OM. In de gesprekken die we gevoerd hebben is ook het model van een burgemeester voor de Noordzee aan de orde geweest. Echter, omdat het bevoegd gezag in de functionele keten reeds belegd is onder coördinatie van IenW, en het bij incidenten en dreigingen op de Noordzee vooral gaat om terroristische en maatschappij ontwrichtende motieven en niet om lokaal bestuur, is het OM strafrechtelijk gezien het aangewezen bevoegd gezag, met directe lijnen naar de landelijke sturing en crisisstructuur.

Daarmee vervalt de optie om de Noordzee aan te wijzen als een veiligheidsregio met bijbehorende bevoegde gezagen. Dit neemt niet weg, dat het aspect openbare orde en veiligheid onder beleidsverantwoordelijkheid van JenV wel verder uitgewerkt moet worden, zeker wanneer de effecten van een dreiging of incident op land voelbaar worden, zoals het verstoren van internetvoorzieningen

of energievoorziening. Verder strekt de bevoegdheid van de burgemeester op land zich uit tot 1 km uit de kustlijn, wat van belang is wanneer er incidenten plaatsvinden dichtbij of op de kust. Op zee bestaat geen 'openbare orde', er is buiten de 1-kilometerzone dan ook geen gezag om de openbare orde te handhaven. In plaats daarvan kan bij 'ongeregeldheden' (bijvoorbeeld protestacties) de minister van IenW optreden op grond van zijn beheersbevoegdheden, zoals het verbieden van de toegang tot een deel van de zee.[9]

In de taakopdracht staat ook vermeld om te kijken naar de optie van een Nationale Autoriteit. Eerder is ook overwogen tot de instelling van een Noordzeecommissaris. Dit is onderzocht in het kader van het Noordzeeakkoord[10], maar op dat moment niet opportuun geacht. Intussen zijn de dreigingen wel toegenomen. Het NMSC zou kunnen uitgroeien tot een Noordzeeautoriteit, wat wel veel nadere uitwerking vergt. Bij een dergelijke uitwerking is het goed om alle bestaande overleggen en initiatieven te betrekken, zoals het bij het Noordzeeakkoord functionerende Noordzeeoverleg waarin alle publieke en private partijen samenwerken.

Command and Control bij NMSC
In de vorige paragraaf is gesproken over analyse van de dreiging en toewijzing van de respons aan de functionele of algemene keten. Deze toewijzing moet gebeuren in onderlinge afstemming tussen de bevoegde gezagen, naar analogie van de afstemming tussen burgemeester en OM op het land. Daarvoor is het nodig om aan de informatiefunctie van het voorgestelde NMSC een afdeling toe te voegen waar deze toedeling door de bevoegde gezagen plaatsvindt. Het gaat dan om vertegenwoordigers van de bevoegde gezagen vanuit de functionele keten (IenW), de algemene keten (OM) en Defensie, in een afdeling die de naam Command and Control draagt. Bovenstaande is nog open geformuleerd. De praktijk zal moeten uitwijzen hoe de toedeling aan de verschillende bevoegde gezagen uitpakt. Bij een incident waarbij bijvoorbeeld pijpleidingen of internetkabels betrokken zijn, zal ook het ministerie van Klimaat en Groene Groei respectievelijk het ministerie van Economische Zaken betrokken zijn. Het ministerie van Buitenlandse Zaken komt in beeld wanneer het statelijke actoren betreft. Daarmee krijgt het NMSC in twee afzonderlijke afdelingen een informatiefunctie en een gezagsfunctie.

Voor een snelle respons is het werken met zogenaamde sleutelbesluiten en kantelmomenten belangrijk. Dat houdt in, dat van tevoren is nagedacht over de respons ten tijde van tevoren gedefinieerde situaties. Als voorbeeld voor een sleutelbesluit kan gekeken worden naar de zogenaamde 'renegade' procedure, waarbij Defensie ingezet wordt bij het bewaken van het Nederlandse luchtruim en Defensie bijstand verleent aan JenV als bevoegd gezag. Ook de Nederlandse crisisstructuur op land met opschaling in zwaarte van incidenten (Grip 1-5) kan als voorbeeld dienen.

[9] https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/06/20210215-IFV-BNK-4-Noordzee-en-zeescheepvaart.pdf

[10] Rapportage Evaluatie Noordzeeakkoord en 'Transitiefonds", 20 oktober 2023.

Uiteraard is het wel nodig, dat de sleutelbesluiten worden geactiveerd. Voor de functionele keten kan dit worden opgepakt in het verband van de Kustwacht. Dit geldt echter niet wanneer een incident of dreiging wordt toebedeeld aan de algemene keten en geweldsinzet nodig is. Het is daarom nodig dat ook de Kustwacht en Defensie als adviseur vertegenwoordigd zijn in de afdeling Command and Control. Voor een koppeling met de dreigingssituatie op het land, en voor eventuele opschaling naar de crisisstructuur is het nodig dat ook de NCTV in deze afdeling Command and Control vertegenwoordigd is.

De afdeling Command en Control dient ook als brug naar de verantwoordelijke beleidsdepartementen als verbinding naar de politiek en voor de benodigde wettelijke basis van handelen. Door opleidingen, trainingen en oefeningen te organiseren en werkzaamheden steeds te evalueren kan sterk ingezet worden op lerend vermogen en voortdurende aanpassing aan de actuele situatie. Op die manier kan adequaat worden gereageerd op dreigingen en incidenten, maar kunnen mogelijk ook incidenten en daarmee schade worden voorkomen. Het NMSC zou mogelijke kwetsbaarheden moeten begrijpen en risico's identificeren, partijen moeten verbinden en maatschappelijke schade moeten voorkomen.

NMSC afstemming, escalatie en beleid
Bij dreigingen is er niet altijd direct een respons nodig. Door het NMSC kunnen wel afwijkingen van het normbeeld worden vastgesteld, of het opkomen van nieuwe dreigingen. Dat signaal kan ook doorgegeven worden aan de landelijke structuren, die zich met dreigingsanalyses bezighouden en die onderdeel zijn van de crisisstructuur.

Indien niet direct duidelijk is aan welke keten een incident moet worden toebedeeld of bij zeer ernstige zaken die buiten een sleutelbesluit vallen, dient een bestuurlijk overleg bijeen te worden geroepen, waar op basis van de op dat moment geduide informatie toedeling aan een bevoegd gezag wordt besloten. Daarbij is het van belang te benadrukken dat het NMSC een samenwerkingsverband is, waarbij de samenwerkende organisaties elk hun eigen verantwoordelijkheid houden en blijven vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid van het departement waartoe de dienst behoort. Daarmee kunnen diensten ook hun eigen afweging maken om al dan niet tot handelen over te gaan. Bij verschillen van inzicht voorziet het voorgestelde samenwerkingsverband in een mogelijkheid om te escaleren.

Steeds vindt aansluiting plaats bij de nationale crisisstructuur, met bevoegdheden voor de NCTV, zoals ook op land gelden. Het valt te overwegen om de NCTV het voorzitterschap te laten vervullen bij het overleg van de leiding in de respons. Daarmee is ook een verbinding gelegd met opschaling naar de nationale crisisstructuur indien dat nodig is.

Uit bovenstaande kan worden opgemaakt dat naast het operationele karakter van het NMSC het ook nodig is een beleidscomponent aan deze organisatie toe te voegen. Bij de inrichting van het NMSC voor de aanpak van maritime security zal het punt van de beleidsverantwoordelijkheid moeten worden uitgewerkt. De beleidsverantwoordelijkheid voor cybersecurity is belegd bij de NCTV. Bij de uitwerking van de beleidsverantwoordelijkheid ten aanzien van maritime

security zoals in de definitie onder paragraaf 1.2 beschreven is een stevige rol voor JenV noodzakelijk.

Ook onderwerpen kennisontwikkeling en wetenschappelijk onderzoek dienen een plek te krijgen. Gezien de verschillende aspecten, die verdeeld zijn over de verantwoordelijkheid van verschillende departementen, zal ook hier een vorm van coördinatie nodig zijn. Dit wordt nu ingevuld door PBNI bij IenW, maar dient op termijn wel te worden overgedragen naar de verantwoordelijke beleidsdirecties.

Weerbaarheid
Incidenten met de infrastructuur op de Noordzee, zoals kabelbreuken of defecte leidingen, hebben directe gevolgen voor de situatie op het land. Het is daarom goed om bij de verhoging van de weerbaarheid op het land, ook de gevolgen van incidenten op zee mee te nemen om de effectiviteit te vergroten.

3.3 Flexibiliteit en respons

Capaciteit
Voor een snelle en adequate respons is, net als bij het onderwerp informatieanalyse en duiding, voldoende capaciteit noodzakelijk. Naast de capaciteit van de diensten zoals inspecties en politie, betreft dit de mogelijkheden om meer gebruik te kunnen maken van de inzet van de Kustwacht en de Defensiecapaciteiten. Flexibiliteit en een snelle respons na goede signalering en duiding vereist dat beide de partijen – het samenwerkingsverband van de Kustwacht en Defensie – beschikken over voldoende financiële middelen en inzetcapaciteit in een flexibele 24/7 schil.

De Kustwacht heeft ook de hoofdtaak maritime security erbij gekregen, maar dit moet nog verder worden uitgewerkt in een taakopdracht passend bij de bescherming van de Noordzee infrastructuur. Ook zijn de huidige middelen en capaciteit van de Kustwacht onvoldoende om de aanpak van hybride dreigingen effectief te ondersteunen. Door de Kustwacht formeel specifieke maritime security-taken te geven en hiervoor middelen beschikbaar te stellen, kan de Kustwacht op termijn een meer prominente rol spelen in de bescherming van vitale infrastructuur op de Noordzee. Dit vraagt niet alleen om extra schepen en personeel, maar ook om training en specialisatie. De capaciteit van de Kustwacht wordt momenteel uitgebreid, waarbij de capaciteit in balans gebracht wordt met de huidige taken.

Toedeling
Het toekennen van specifieke schepen en bemanningen aan specifieke taken kan bijdragen aan een duidelijke taakverdeling en effectievere inzet. Daarbij speelt het onder 3.1 genoemde NMSC, waarbij ook de Kustwacht nauw betrokken is, een bepalende rol voor de duiding van de dreiging en de respons. Dit onderstreept de keuze, samen met het feit dat slechts beperkte geweldsinzet van de Kustwacht mogelijk is en de Kustwacht de komende jaren een reorganisatie onderhevig, om het NMSC onafhankelijk te positioneren en in te zetten op samenwerking met alle betrokken partijen die een bijdrage leveren aan de bescherming van de Noordzee. Cruciaal hierbij is dat binnen het verband

van de Kustwacht de prioritering van taken, zoals visserijcontrole en politietaken, niet langer tot discussies leidt.

Wettelijke grondslag
Voor de inzet van de verschillende diensten en werkzaamheden, ook van het NMSC, is het essentieel dat steeds een goede wettelijke grondslag aanwezig is. Dit speelt vooral bij de algemene keten en met name op het gebied van de inzet van de politie en de Koninklijke Marine. Bij lacunes hierin dient er expliciet een toewijzing te komen van een politietaak op de Noordzee, ondersteund door een wettelijke grondslag. Daarbij is er ook de mogelijkheid, dat de minister van JenV middels een aanwijzing objecten en diensten aanwijst die in aanmerking komen voor bewaking en beveiliging door de politie. Daarbij blijft het OM bevoegd gezag bij strafrechtelijke handhaving.

Hoewel Defensie een bredere taakstelling heeft, kan Defensie slechts onder strikte voorwaarden en op verzoek worden ingezet. Dit betekent dat Defensie grondwettelijk gebonden is aan de kaders van wat Defensie in vredestijd mag. Op de Noordzee kan Defensie (in vredestijd) opereren binnen de kaders van de permanente taak van Defensie op de Noordzee. Indien er aanvullend optreden gewenst is, kan Defensie bijstand verlenen aan bevoegd civiel gezag. Voor het aanvragen en verlenen van militaire bijstand bestaan vaste procedures, waarbij gekeken wordt naar o.a. juridische kaders waarbinnen de bijstand mag plaatsvinden.

Defensie
In 2023 heeft het kabinet besloten om een permanente taak bij Defensie onder te brengen om potentiële dreigingen in de omgeving van het Nederlandse deel van de Noordzee in beeld te brengen. Om de flexibiliteit en respons te verbeteren, is het dan wel nodig dat Defensie een meer structurele en continue rol krijgt binnen een 24/7 flexibele schil. Dit betekent dat de Koninklijke Marine beschikbaar moet zijn om maritime security dreigingen en incidenten op zee te helpen monitoren en te adresseren. Een geïntegreerde rol voor Defensie in samenwerking met de Kustwacht en politie vergroot de operationele slagkracht en de snelheid van de respons. Een alternatief is de permanente inzet van de Koninklijke Marine. Een voorbeeld hiervan is te vinden in het Caribisch gebied, waarbij het Commando Zeestrijdkrachten permanente toezichttaken heeft ten behoeve van de functionele kolom, met een eigen wettelijke grondslag. Daarbij heeft het CZSK echter een dubbele pet van civiele en militaire taken, wat in Europees Nederland niet nodig is door de aanwezigheid van de andere diensten. Uit gesprekken bleek, dat het CSZK ook gevraagd kan worden ‘on seen’ de regie over te nemen, maar dit dient altijd te gebeuren onder goedkeuring van het bevoegde gezag van JenV.

Financiering
Belangrijkste voorwaarden om tot een snelle en flexibele respons te kunnen komen zijn i) een heldere duiding van het incident of dreiging, ii) toewijzing aan het bevoegd gezag dat de leiding krijgt, en iii) voldoende capaciteit van de diensten om daadwerkelijk tot de respons over te gaan. Deze voorwaarden kunnen worden ingevuld door de vorming van een NMSC en door de toekenning van structurele financiële middelen voor een duurzame bescherming van de Noordzee en alle belangen die daar spelen.

Aansturing

In de gesprekken is regelmatig twijfel geuit, of de benodigde flexibiliteit die van de Kustwacht gevraagd wordt mogelijk is met het huidige model van aansturing. Dit betreft allereerst de dagelijkse prioritering van het werk, waarbij in het geval van een ernstige dreiging of incident maritime security voorrang zou moeten krijgen, maar nu afgewogen wordt tegen andere wettelijke taken. Een oplossing kan zijn om bij de Kustwacht permanent capaciteit voor maritime security beschikbaar te hebben. Dit vraagt om verdere investeringen, wat in het huidige model van aansturing complex is. Het huidige aansturingsmodel van de Kustwacht is ontstaan in de tijd van bezuinigingen, waarbij departementen hun eigen schepen onderbrachten bij de Rijksrederij, als onderdeel van Rijkswaterstaat van IenW, met Defensie als beheerder, en waarbij de verschillende departementen zeggenschap houden over de inzet. Dat maakt besluitvorming een lastig en langdurig traject.

Defensie neemt op dit moment initiatieven om de beeldopbouw op de Noordzee te vergroten, inclusief het inhuren van capaciteit.[11] Er zijn echter nog geen afspraken gemaakt over permanente inzet of wat er gebeurt wanneer de inzet van de Koninklijke Marine elders gevraagd wordt in geval van inzet voor NAVO-taken of andere prioriteiten.

[11] De financiering hiervan verloopt via het Interdepartementale Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur (PBNI)

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Uitdagingen
Dit advies gaat primair over de governance van maritime security op de Noordzee, en geeft tevens een aanzet voor een aanpak om dit gezag effectief te kunnen laten functioneren. Op basis van deze verkenning constateren we dat de signalering en duiding van hybride dreigingen op de Noordzee, met name dreigingen vanuit statelijke actoren, op dit moment grote uitdagingen kent. Deze liggen op het gebied van het bijeenbrengen van informatie inclusief analyse en duiding, de toewijzing aan het juiste bevoegde gezag en voldoende capaciteit bij de verschillende diensten voor een snelle en flexibele respons.

Samenwerken in een National Maritime Security Centre
Door samen te werken in een National Maritime Security Center (NMSC) kan aan de eerste knelpunten tegemoet worden gekomen. Het NMSC kan daarbij voortbouwen op de bewezen aanpak en ervaringen van het Nationaal Cybersecurity Centrum (NCSC). Het NCSC heeft laten zien hoe het bundelen van kennis en informatie leidt tot een completer beeld wat er aan de hand is en leidt tot een meer effectieve en proactieve aanpak van dreigingen. Een vergelijkbare rol voor het NMSC draagt bij aan het verbeteren van de operationele slagkracht, en aan een beter geïnformeerde besluitvorming op strategisch niveau. Bovendien kan een centraal coördinatiepunt zoals het NMSC het vertrouwen in de veiligheid en weerbaarheid van de Noordzee vergroten, een regio die van vitaal belang is voor Nederland op zowel economisch als politiek en militair gebied. Door de samenwerking tussen de Kustwacht, Defensie, politie, private partijen, buurlanden, inlichtingendiensten en andere relevante actoren te structureren, ontstaat een veel completer en actueler beeld van de situatie op de Noordzee. Dit maakt snelle en gezamenlijke duiding van signalen mogelijk, waardoor zowel onnodige escalaties als vertragingen bij het analyseren van potentieel bedreigende situaties zo veel als mogelijk kan worden voorkomen. Het is belangrijk in nauw contact te staan met internationale partners, zoals buurlanden en de activiteiten die in NAVO-verband worden ontwikkeld, om informatie en ervaringen uit te wisselen.

Juiste toedeling aan bevoegd gezag en respons
Bovenstaande houdt ook in, dat er niet één enkel bevoegd gezag is op de Noordzee, maar dat afhankelijk van het type en de ernst van het incident een van tevoren bepaald bevoegd gezag de leiding neemt. Daarbij sluit dit advies aan bij de bestaande structuren en het onderscheid tussen de functionele en de algemene keten, zoals die ook op het land functioneert. Het kiest daarmee niet voor het toevoegen van een nieuwe structuur, zoals een veiligheidsregio.

Om de toewijzing zo nauwkeuring mogelijk te doen en de juiste respons te organiseren, is analyse van informatie uit alle beschikbare bronnen noodzakelijk. De toedeling aan het juiste bevoegde gezag dient in overleg met alle partijen te gebeuren in een samenwerking, dat in dit advies Command and Control wordt genoemd en wordt georganiseerd naast het informatieknooppunt. Naast de verschillende bevoegde gezagen vanuit de departementen, met inzet van de Kustwacht en Defensie, is de NCTV een belangrijke actor bij de aanpak van hybride dreigingen, in verband met de verbinding met de nationale crisisstructuur en de duiding van dreigingen. Voor het bepalen van de attributie en de juiste respons is daarnaast de betrokkenheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de betrokken vakdepartementen noodzakelijk. Ook is snelheid belangrijk, om de bewijskracht zo groot mogelijk te laten zijn. Het werken met sleutelbesluiten voor gekende dreigingen en incidenten is aan te bevelen. Dit voorkomt escalatie in reguliere omstandigheden. Lacunes in bevoegd gezag dienen te worden benoemd en zo mogelijk van een wettelijke basis voorzien.

Aansluiten bij weerbaarheid
Een centraal coördinatiepunt zoals het NMSC kan het vertrouwen in de veiligheid en weerbaarheid van de Noordzee vergroten, een regio die van vitaal belang is voor Nederland op zowel economisch als politiek en militair gebied. Incidenten op de Noordzee hebben ook gevolgen op het land. Aansluiting bij de weerbaarheidstrajecten op land is daarmee van groot belang.

Positionering en beleidsverantwoordelijkheid
De huidige projectorganisatie PBNI is ondergebracht bij IenW. Dit departement heeft de coördinerende rol voor de functionele ketens op de Noordzee. De beleidsverantwoordelijkheid voor cybersecurity, is belegd bij de NCTV. Voor maritime security dient dit nader te worden ingevuld. Gezien definitie van maritime security ligt een grotere betrokkenheid van JenV, die verantwoordelijk is voor de algemene keten, voor de hand. Een ander aspect is om te bezien wat de toenemende civiel militaire samenwerking betekent voor de positionering en de aansturing. De uitwerking valt buiten deze verkenning, maar dient in een vervolg wel te worden opgepakt.

Aan de slag
De dreigingen en incidenten hebben een zekere mate van onvoorspelbaarheid. Daarom is het nodig een krachtig en flexibel systeem te hebben, dat de informatiepositie vergroot en de respons organiseert. Om de genoemde knelpunten in de aanpak van hybride dreigingen aan te pakken is het belangrijk om aan de slag te gaan en onderwerpen die nadere uitwerking vragen, zoals openbare orde en veiligheid, een wettelijke basis voor informatie-uitwisseling en taakopdrachten voor onder andere de politie en de kustwacht al gaandeweg op te pakken. Snelheid kan gemaakt worden door de lopende zaken reeds onder te brengen in een NMSC in oprichting en daar ook de duiding van het bevoegd gezag neer te leggen, met de mogelijkheid tot escalatie naar de bestaande structuren zoals die gelden op het land.

Financiering
Het Programma Bescherming Infrastructuur Noordzee kent een tijdelijke financiering voor 2024 en 2025. Gezien de toenemende ernst van de dreigingen

is structurele financiering van de aanpak van hybride dreigingen een voorwaarde voor een duurzame bescherming van de belangen op de Noordzee.

4.2 Aanbevelingen

- Breng de initiatieven op het gebied van informatieverzameling en beeldopbouw voor maritime security bij elkaar in een National Maritime Security Centre (NMSC).
- Voeg aan het NMSC naast de analysefunctie en de duiding van het incident of de dreiging ook de functie van Command and Control toe, waarbij door de vertegenwoordigers van de bevoegde gezagen een toedeling plaatsvindt aan de functionele of algemene keten.
- Werk met sleutelbesluiten en zorg voor aansluiting op de nationale crisisstructuur wanneer escalatie nodig is.
- Zorg voor een goede wettelijke basis onder de informatie-uitwisseling tussen overheid en private partijen en tussen overheidsdiensten.
- Zorg voor voldoende capaciteit bij met name de Kustwacht, Defensie en Politie en een 24/7 beschikbaarheid en pas zo nodig de aansturing aan.
- Breng al gaandeweg de lacunes in kaart waar zaken wettelijk geregeld moeten worden, zoals bij informatie-uitwisseling, de politietaken, en afstemming over openbare orde en veiligheid.
- Werk op basis van de definitie van maritime veiligheid de beleidsverantwoordelijkheden binnen de functionele en algemene keten verder uit.
- Sluit aan bij het weerbaarheidstraject op het land.
- Zorg voor voldoende structurele financiering.

Bijlagen

Bijlage 1: gesprekspartners

- Dhr. Pieter-Jaap Aalbersberg, Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid
- Dhr. Matthijs van Amelsfort, Nationaal Cyber Security Centrum
- Mevr. Esther van Beurden, Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid
- Dhr. Hans Boddens Hosang, ministerie van Defensie
- Dhr. Niels van Campen, ministerie van Klimaat en Groene Groei
- Mevr. Sybilla Dekker, Noordzee Overleg
- Dhr. Johan van Deventer, ministerie van Defensie
- Dhr. Jan Hendrik Dronkers, ministerie van Infrastructuur en waterstaat
- Mevr. Liselot Egmond, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Dhr. Sandor Gaastra, ministerie van EZ/ministerie van Klimaat en Groene Groei
- Mevr. Brigit Gijsbers, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Dhr. Lenny Hazelbag, ministerie van Defensie
- Dhr. Thijs Hazewinkel, Politie
- Dhr. Marc Hoenders, ministerie van Klimaat en Groene Groei
- Dhr. Wouter Jurgens, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Dhr. Michiel van Kruiningen, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Mevr. Nicole Kuipers, Kustwacht
- Dhr. Mick Lastdrager, Politie
- Dhr. Jos Leenheer, ministerie van Defensie
- Mevr. Myria van Lith, Politie
- Dhr. Arjen Littooij, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
- Dhr. Martijn Lucassen, ministerie van Economische Zaken
- Dhr. Nino Manzoli, ministerie van Justitie en Veiligheid
- Dhr. Henk Meeldijk, Noordzee Overleg
- Dhr. Jaap Oosterveer, Ministerie van Buitenlandse zaken
- Dhr. Ton van Osch, ministerie van Justitie en Veiligheid
- Dhr. Werner Overdijk, Crisisplan
- Dhr. Peter Reesink, ministerie van Defensie
- Dhr. Samu Paukkunen, NAVO
- Mevr. Lucia Peeters, ministerie van Justitie en Veiligheid
- Dhr. Jeroen Renes, ministerie van Justitie en Veiligheid
- Dhr. Kees Schellens, Programma Bescherming Infrastructuur Noordzee
- Mevr. Nanette van Schelven, Douane, Ministerie van Financiën
- Dhr. Bo Schilders, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Mevr. Eefje Smits-Clijsen, TNO Nederland
- Mevr. Jana Schreurs, ministerie van Justitie en Veiligheid
- Dhr. Maarten Schurink, ministerie van Defensie
- Mevr. Chelsea Slack, NAVO
- Mevr. Dunya Veenhof, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Dhr. René Tas, ministerie van Defensie
- Dhr. Guido Veldhuis, TNO Nederland

- Dhr. Erik Visser, Openbaar Ministerie
- Mevr. Monique Vogelzang, ministerie van Justitie en Veiligheid
- Dhr. Wim Wensink, Twynstra Gudde
- Dhr. Wouter Zitter, ministerie van Justitie en Veiligheid

Bijlage 2: rollen en verantwoordelijkheden

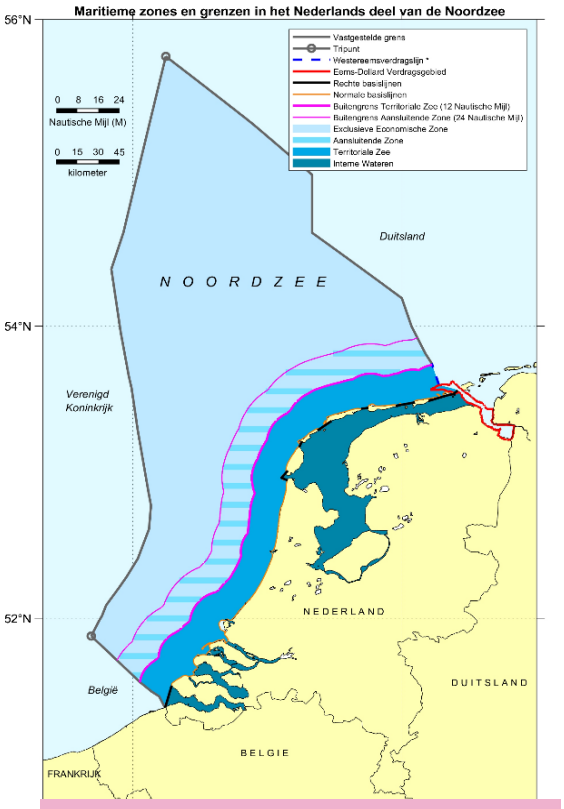
Wet- en regelgeving op de Noordzee

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de internationale juridische aspecten die van belang zijn voor de bescherming van datakabels en pijpleidingen op de Noordzee. Als eerste zal ingegaan worden op de maritieme zones zoals vastgelegd in de United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS, hierna: VN- zeerechtverdrag). Deze vormen hier een belangrijke factor in en worden derhalve als eerst benoemd. Daarna wordt ingegaan op de belangrijkste mogelijkheden onder het internationaal recht om vitale infrastructuur te beschermen.

Juridische kader – Maritieme zones

Een van de belangrijkste internationale kaders op zee is de United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS, hierna: VN- zeerechtverdrag), waarin de verschillende maritieme zones en de bevoegdheden binnen deze zones uiteen wordt gezet. Dat verdrag beschrijft de volgende zones (zie ook figuur):

- Territoriale zee (tot 12 zeemijl uit de kust);
- Aansluitende zone (12 tot 24 zeemijl uit de kust);
- Exclusieve economische zone (12 tot 200 zeemijl uit de kust);
- Continentaal plat (de zeebodem tot 200 zeemijl);
- Volle zee (gebieden buiten de nationale rechtsmacht van staten).[12]



Figuur: Nederlandse maritieme zones

Territoriale zee (TZ)

De TZ strekt zich uit tot 12 zeemijl gemeten vanaf de laagwaterlijn langs de kust (de basislijn) en valt onder de soevereiniteit van Nederland. In principe is alle Nederlandse wet- en regelgeving binnen de TZ van toepassing. Een van de belangrijkste beperkingen, die in het VN-zeerechtverdrag wordt gegeven op het recht van de kuststaat in de TZ, is het recht op onschuldige doorvaart dat door schepen van alle staten kan worden uitgeoefend in de TZ. Onschuldige doorvaart en de regels die hieraan verbonden zijn staan in artikelen 17 tot en met 26 van het VN-

[12] Dit geldt voor de waterkolom buiten de EEZ van staten. Het continentaal plat kan nog worden verlengd buiten de EEZ. Dit gaat dan echter niet over de waterkolom.

zeerechtverdrag. In het kort houdt onschuldige doorvaart in dat schepen door de TZ mogen varen "zolang zij geen gevaar oplevert voor de vrede, de orde of de veiligheid van de kuststaat".[13] Op grond van artikel 27 van het VN-zeerechtverdrag mag de kuststaat geen rechtsmacht in strafrechtelijke aangelegenheden uitoefenen aan boord van een door de territoriale wateren varend vreemd schip met het oogmerk een persoon te arresteren of een onderzoek in te stellen in verband met een aan boord van het schip tijdens de doorvaart bedreven strafbaar feit.

Uitzondering hierop is indien de gevolgen van het strafbare feit zich uitstrekken tot de kuststaat, indien het strafbaar feit van dien aard is waardoor de orde in het land of de orde op de territoriale zee wordt verstoord, indien door de kapitein van het schip of door een diplomatieke of consulaire ambtenaar van de vlaggenstaat de hulp van de plaatselijke autoriteiten is ingeroepen of indien zulke maatregelen noodzakelijk zijn voor de bestrijding van de handel in verdovende middelen of psychotrope stoffen.
Wanneer strafrechtelijk wordt gehandhaafd zijn de (buitengewoon) opsporingsambtenaren in bepaalde gevallen bevoegd tot opsporing van strafbare feiten in de TZ. Deze bevoegdheid geldt bijvoorbeeld voor de Visserijwet 1963 en een groot aantal bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht. Gedacht kan worden aan iemand wederrechtelijk dwingen iets te doen, stroperij en opzettelijk en wederrechtelijk een vaartuig vernielen. Het Openbaar Ministerie heeft jurisdictie voor strafrechtelijke vervolging van schepen die onder Nederlandse of buitenlandse vlag varen en voor naleving van regels voor o.a. de volksgezondheid.

<u>Aansluitende zone</u>
De aansluitende zone strekt zich uit tot 24 zeemijlen vanaf de basislijn, en betreft een zone van de volle zee die grenst aan de TZ. In de aansluitende zone kan de kuststaat toezicht uitoefenen om te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op wetten en voorschriften inzake douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid die binnen het Nederlandse grondgebied of de TZ van kracht zijn. Ook heeft het OM hierin jurisdictie om een op het Nederlandse grondgebied of in de TZ begane overtreding van schepen onder een buitenlandse vlag te vervolgen wanneer zij een overtreding hebben begaan op het Nederlandse grondgebied of in de TZ inzake douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid.[14]

<u>Exclusieve economische zone en continentaal plat</u>
De exclusieve economische zone (EEZ) grenst aan de TZ en mag zich uitstrekken tot maximaal 200 zeemijl vanaf de basislijn. De buitengrens van de Nederlandse EEZ komt overeen met de grens van het Nederlands continentaal plat dat is vastgesteld in de grensverdragen met België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

[13] Artikel 19 UNCLOS.
[14] Vanaf artikel 33 UNCLOS.

In de EEZ heeft Nederland soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen van de zee, de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de EEZ, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden. Ook heeft Nederland in haar EEZ rechtsmacht voor de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, het doen van wetenschappelijk zeeonderzoek en de bescherming en het behoud van het mariene milieu.[15] Daarnaast omvat de TZ samen met de EEZ het gebied waarin de taakuitvoering van de Kustwacht wordt verricht. In de EEZ mag de kuststaat optreden tegen EU vaartuigen en vaartuigen uit derde landen die verdacht worden van overtreding van de EU-verplichtingen ten aanzien van het gemeenschappelijk visserijbeheer. Handhaven hierop kan inhouden het aan boord gaan, inspecteren, en aanhouden van schepen, en het instellen van een strafvervolging of het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie.[16]

In de EEZ heeft Nederland (de Politie onder leiding van het functioneel parket van het OM) alleen mogelijkheden om op te treden in het geval het een Nederlands schip betreft of Nederlandse burgers betrokken zijn bij het plegen van een feit of hierdoor getroffen worden. Daarnaast heeft het OM bevoegdheden bij misdrijven genoemd in artikel 4 van het Wetboek van Strafrecht en bij strafbare feiten in bijzondere wetten van toepassing in de EEZ. Daarnaast kan Nederland handelen bij een hulpverzoek van een kapitein van een niet-Nederlands schip (internationaal rechtshulpverzoek).

NL heeft een functionele reguliere rechtsmacht met betrekking tot bestrijding van piraterij (zeeroverij), smokkel in verdovende middelen en dergelijke op het continentaal plat.

Achtervolgingsrecht

Volgens het achtervolgingsrecht mag een kuststaat een schip tot buiten zijn TZ achtervolgen, indien wordt vermoed dat dat schip voorschriften van de kuststaat heeft geschonden. Hiervoor zijn een aantal eisen gesteld zoals dat de achtervolging ononderbroken moet zijn, niet de TZ van een andere staat binnengaat[17] en dat het schip van de kuststaat duidelijk herkenbaar is als overheidsschip. In de aansluitende zone kan het achtervolgingsrecht alleen worden ingezet in het kader van de handhaving van voorschriften inzake douane, belasting, immigratie of volksgezondheid. Dit geldt mutatis mutandis voor de EEZ.

[15] Vanaf artikel 55 UNCLOS.

[16] Controleverordening, Vo 1224/2009.

[17] Artikel 111, derde lid, UNCLOS.

Internationaal juridisch kader - Datakabels, pijpleidingen, windparken en kunstmatige eilanden

De kuststaat heeft in de EEZ het exclusieve recht voor de constructie en het beheer van kunstmatige eilanden en installaties zoals windparken. De kuststaat heeft op deze eilanden en installaties de exclusieve jurisdictie. Daarnaast mag een veiligheidszone van maximaal 500 meter vanaf de buitenste rand van de constructie worden aangelegd.[18]

Iedere staat heeft de vrijheid om onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen op het continentale plat en in de EEZ.[19] Een kuststaat mag het leggen of onderhouden hiervan niet belemmeren, onder voorbehoud van zijn recht redelijke maatregelen te nemen voor de exploratie van het continentale plat en de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen daarvan en het voorkomen, verminderen en bestrijden van verontreiniging door pijpleidingen.[20] De kuststaat mag wel voorwaarden stellen aan kabels en pijpleidingen die zijn gebied of TZ binnen komen of aangelegd of gebruikt zijn in verband met de exploitatie van zijn continentale plat. Ook mag de kuststaat regels stellen m.b.t. de onschuldige doorvaart van vreemde schepen door zijn TZ ter bescherming van onderzeese kabels en pijpleidingen.

Een staat heeft volledige rechtsmacht over kabels en pijpleidingen in de TZ en EEZ die op zijn grondgebied aanlanden en kan voorwaarden stellen ten aanzien van kabels en pijpleidingen die aanlanden. Daarnaast heeft de aanlandstaat ook een aanknopingspunt voor rechtsmacht bij (eventuele en bepaalde) interferenties met de kabel door personen of entiteiten met een vreemde nationaliteit buiten zijn grondgebied of TZ.

Als een onderzeese kabel of pijpleiding niet bij de kuststaat aanlandt noch raakt aan de uitoefening van bovengenoemde soevereine rechten van de kuststaat heeft de staat van nationaliteit van de eigenaar van de kabel de rechtsmacht. Op basis van het VN-Zeerechtverdrag dienen staten in hun nationale wetgeving het toebrengen van schade aan kabels in gebieden buiten nationale rechtsmacht die kan leiden tot verstoring van telecommunicatie, alsmede het breken of beschadigen van een onderzeese pijpleiding of een stroomkabel strafbaar te stellen voor schepen onder hun vlag en personen die onder hun rechtsmacht vallen, tenzij de verstoring per ongeluk wordt veroorzaakt in een poging om levens en schepen te redden. Daarnaast is de staat waaronder de eigenaar van de kabel of pijpleiding valt verantwoordelijk dat de eigenaar eventuele reparaties doet.[21]

[18] Artikel 60 UNCLOS.

[19] Artikel 58 UNCLOS.

[20] Artikel 79, tweede lid, UNCLOS.

[21] Artikel 114 UNCLOS.

Verantwoordelijkheden van departementen

- IenW coördineert tijdelijk de uitvoering van het interdepartementale Programma Bescherming Noordzee Infrastructuur;

- IenW treedt op als coördinerend departement voor beleidsontwikkeling en ruimtelijke ordening op de Noordzee. Daarnaast heeft het departement een overkoepelde verantwoordelijkheid voor de diverse Noordzee-programma's en is verantwoordelijk voor de uitvoering Kaderrichtlijn Mariene Strategie (met LVVN) en de Kaderrichtlijn Maritieme Ruimtelijke Planning;

- IenW is verantwoordelijk voor de scheepvaartveiligheid en het mariene milieu op de Noordzee. In dat kader is IenW tevens verantwoordelijk voor de ongevallenbestrijding (safety) op de Noordzee. Tevens is IenW verantwoordelijk voor een goede beveiliging van de zeehavens. Verder is IenW coördinerend opdrachtgever in het Kustwachtverband en medeopdrachtgever voor Kustwachttaken Dienstverlening, Handhaving en *Maritime Security* (met JenV en Defensie);

- JenV heeft stelselverantwoordelijkheid en is politiek verantwoordelijk voor de politieorganisatie en heeft daarbij een financierende en regisserende rol ten aanzien van de politie. Daarbij zijn drie verschillende verantwoordelijkheden te onderscheiden: 1. de inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestel; 2. bevoegdheden en het beheer ten aanzien van de politie, waarbij over alle beheeraangelegenheden algemene en bijzondere aanwijzingen gegeven kunnen worden en 3. stelt vanuit de beleidsverantwoordelijkheid ten minste één keer in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen van de politie vast. JenV is mede opdrachtgever voor *Maritime Security* en coördineert taak handhaving in Kustwachtverband. Verantwoordelijk voor beleidsontwikkeling in strafrechtketen en grensbewaking. De NCTV heeft een coördinerende rol voor de bescherming van de nationale veiligheid en vitale processen, het bevorderen van de weerbaarheid tegen statelijke dreigingen en coördineert de nationale crisisbeheersing;

- Defensie heeft een formele Defensietaak op de Noordzee, bestaande uit het opdoen van beeldopbouw en het escorteren van niet-NAVO of niet-partner eenheden door de Nederlandse EEZ, indien daar aanleiding voor is. Verder is Defensie mede-opdrachtgever *Maritime Security* in Kustwachtverband en beheerder van de Kustwacht. De Koninklijke Marechaussee is een van de samenwerkende diensten in het Kustwachtverband. Tot slot voert de MIVD inlichtingen- en dreigingsanalyses uit (in samenwerking met AIVD);

- KGG en EZ zijn elk verantwoordelijk voor 3 van de 6 vitale processen die onder dit departement vallen. KGG is verantwoordelijk voor: (1) "transport, distributie, productie, hervergassing en opslag van gas op land en op zee", (2) "opslag, transport, raffinage en behandeling van ruwe olie en aardolieproducten" en (3) "transport distributie en productie van elektriciteit op land en op zee". EZ is verantwoordelijk voor (4) "internet en datadiensten", (5) "internettoegang en dataverkeer" en (6) "spraakdienst en sms". KGG en EZ zijn daarmee ook sectorverantwoordelijk voor de implementatie van de CER-richtlijn en de NIS2 richtlijn voor haar sectoren. EZ zet daarnaast vanuit haar (systeem)verantwoordelijkheid ook in op de digitale weerbaarheid en economische veiligheid van de telecom- en ICT sector, het bedrijfsleven, consumentenbeleid en voor kennis-en innovatiebeleid;

- In het kader van de energietransitie is KGG trekker van Routekaart Windenergie op Zee 2030. Daarnaast werkt KGG samen met de North Sea Power Hub. KGG is verantwoordelijk voor de gasinfrastructuur op zee en kan volgens de genoemde wetgeving de eigenaren verplichten tot het nemen van maatregelen. KGG onderzoekt de rol en positie van staatsdeelnemingen en netbeheerders in relatie tot waterstofproductie, ontwikkelt een instrumentarium om opschaling van groene waterstofproductie in relatie tot windenergie op gang te brengen en onderzoekt de ecologische effecten daarvan voor de Nederlandse Noordzee. KGG wordt door RWS geadviseerd over leidingen die onder de Mijnbouwwet vallen. KGG verkent samen met IenW de mogelijkheden tot het vormen van energiehubs op zee voor het toekomstige energiesysteem. KGG is verantwoordelijk voor de aansluiting van op zee gewonnen energie op land. KGG is medeopdrachtgever voor het Kustwachtverband, met name voor Staatstoezicht op de Mijnen (SoDM). EZ is trekker van de sectoragenda Maritieme Industrie;

- BZ vertegenwoordigt de NL belangen in internationale gremia en coördineert de inbreng in internationale gremia;

- Ieder betrokken departement en uitvoeringsorganisatie is en blijft verantwoordelijk voor haar eigen aandeel in relatie tot de bescherming van de Noordzee Infrastructuur, zowel beleidsmatig, operationeel als financieel.

Verantwoordelijkheden van uitvoeringsorganisaties

De verantwoordelijkheden van verschillende uitvoeringsorganisaties met een verantwoordelijkheid op de Noordzee zijn opgenomen in tabel 11.

Tabel PM: overzicht van betrokken (uitvoerings-)organisaties op de Noordzee en hun rol

Organisatie	**Rol**
Uitvoeringsorganisaties	
Rijkswaterstaat (RWS) *IenW*	Rijkswaterstaat (RWS) is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. RWS heeft een breed scala aan taken, met als overkoepelende missie om een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland te waarborgen. In de wet is vastgelegd dat RWS verantwoordelijkheid heeft voor de veiligheid van onder andere vaarwegen. Hoe RWS daar invulling aangeeft is vastgelegd in het Kader Veiligheidsmanagement 2017. Daarnaast werkt RWS volgens de Governance Code Veiligheid in de Bouw (GCVB). Dit betekent dat ze veiligheidsbewustzijn als verplichting in aanbestedingen en contracten in de bouw opnemen. Specifiek voor de Noordzee werkt RWS aan een vlotte en veilige doorstroming van het scheepverkeer en een schoon en gebruikersgericht landelijk verkeerswegennet. Het integraal Beheerplan Noordzee (herziene versie 2011) beschrijft de uitvoering en handhaving van het Noordzeebeleid. De drie pijlers onder het integrale Noordzeebeheer zijn een gezonde, veilige en rendabele zee. Hier worden de volgende handhavingsactiviteiten verricht: toezicht en opsporing van strafbare lozingen van scheepsgebonden en ladinggebonden afval van schepen; signalering van verontreinigingen en algenvlekken; toezicht en opsporing van strafbare verkeersgedragingen, toezicht en handhaving zandwinningsactiviteten en verspreiding baggerspecie. RWS beschikt over radarsensoren voor nautisch beheer.

	Voor alle bestuurlijke partners en voor burgers en bedrijven heeft RWS een loketfunctie middels RWS Zee en Delta. De eigen kerntaak is het beheer van de Noordzee als watersysteem, inclusief waterbodem, profiel en onderhoud van vaargeulen, markering van vaarwegen en gevaren. De dienst handhaaft verleende vergunningen en ontheffingen en zorgt voor een effectieve en efficiënte aanpak van incidenten. Daarnaast reguleert de dienst het gebruik van de Noordzee en draagt zorg voor een adequate informatievoorziening over water en bodem, ruimtegebruik en hydro-meteosituaties. Zee en Delta is ook verantwoordelijk voor het incidentbestrijdingsplan Noordzee. Een ander onderdeel van RWS is de Rijksrederij, een zelfstandige organisatie. De Rijksrederij beheert en onderhoudt de patrouilleschepen die vallen onder de Rijksrederij: Zeearend, Visarend en Barend Biesheuvel. Wanneer de Kustwacht schepen van andere organisaties huurt, regelt de Rijksrederij de contracten.
Kustwacht	De Kustwacht is een samenwerkingsverband met eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de mandaten van de aan boord aanwezige diensten, zoals inspecties, politie, Douane en Koninklijke Marechaussee, die hun taken in het verband van de Kustwacht uitvoeren. De Kustwacht is een bijzondere organisatie binnen de overheid. Het is geen agentschap, zelfstandig bestuursorgaan of rechtspersoon met een wettelijke taak. De Kustwachtorganisatie voert taken uit op de Noordzee voor zes ministeries: IenW, Defensie, JenV, Financiën, EZ, KGG en LVVN. De Kustwacht heeft verschillende taken, verdeeld in drie hoofdtaken: - Hulp- en dienstverlening - Handhaving - Maritime Security Aansturing van de Kustwacht voor de dienstverlenende taken (nautisch beheer en optreden bij incidenten en calamiteiten) vindt plaats door de minister van IenW. Aansturing voor de handhaving (algemene handhaving, handhaving milieuwetgeving, verkeersveiligheid en visserij) vindt plaats door de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee (PKHN), waarin de betreffende ministeries vertegenwoordigd zijn. JenV is hier het coördinerend ministerie voor. De Maritime Security-taak wordt uitgevoerd in opdracht van IenW, JenV en Defensie. De minister van Defensie is verantwoordelijk voor de Kustwachtorganisatie en het beheer van de Kustwachtorganisatie. Samengevat betreft dit bewaking van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de bedrijfsvoeringsprocessen van het kustwachtcentrum, het faciliteren en ondersteunen van het kustwachtcentrum, het uitvoeren van investeringsprojecten en het opstellen van een totaaloverzicht van de onderdelen van de begrotingen van alle ministers die betrekking hebben op de Kustwacht. De minister van Defensie benoemt de Directeur Kustwacht, gehoord de andere ministers. Het beheerderschap betekent niet het hebben van eigenaarschap over de Kustwachtorganisatie. Alle veranderingen binnen het samenwerkingsverband moeten door de zes samenwerkende departementen unaniem gesteund worden. Het kustwachtcentrum is gevestigd in Den Helder, op het terrein van de Koninklijke Marine. In het kustwachtcentrum zit het Maritiem Informatie Knooppunt (het MIK-NL). Hier werken collega's van verschillende diensten samen. Zij verzamelen informatie uit verschillende systemen, zoals databases en radarsystemen.
Commando Zeestrijdkrachten *Defensie*	Het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK) is één van de vier krijgsmachtsdelen van het Koninkrijk der Nederlanden.

	De inzetbaarheidsdoelstellingen omvatten de bescherming van het koninkrijk en bondgenootschappelijke grondgebied, de bescherming en bevordering van internationale rechtsorde en stabiliteit en de ondersteuning van civiele autoriteiten bij nationale en internationale rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp. In relatie tot de bescherming van de Noordzee infrastructuur zijn de taken van Defensie: 1. De Bescherming van ons grondgebied, 2. Het bijdragen aan de internationale rechtsorde (het verzamelen van informatie over de Noordzee in samenwerking met partners). 3. Het ondersteunen van de Kustwacht en het helpen bij nationale crisis, inclusief anti-terreur onder DSI/ J&V.
KMar *Defensie*	De Koninklijke Marechaussee is een van de vier krijgsmachtsdelen van het Koninkrijk der Nederlanden. De KMar is een militaire organisatie met een gevarieerd takenpakket zoals grensbewaking, beveiliging en politietaken. De KMar houdt, onder toezicht van JenV, toezicht op in- en uitreizende personen en bestrijdt illegale migratie, zo ook op de Noordzee. Dit wordt uitgevoerd aan de hand van controles en versterking van de informatiepositie over de passagiers en bemanningsstromen op zee. Een aantal fysieke controles van bijvoorbeeld cruiseschepen en ferry's wordt aan land gecontroleerd.
Politie *Justitie en Veiligheid*	De politie is berust met een aantal taken op de Noordzee. Het Team Maritieme Politie van de Eenheid Landelijke Expertise en Operaties houdt zich op de Noordzee buiten de zogeheten territoriale wateren bezig met opvang bij incidenten, ziet toe op de naleving van regels, bewaakt het hoofdvaarwegnet, behandelt ernstige scheepvaartongevallen, controleert schepen en het vervoer van gevaarlijke stoffen, doet opsporingsonderzoeken, en helpt bij de opsporing van mensen die op zee vermist zijn geraakt. De Zeehavenpolitie is ook onderdeel van de Nationale politie, en is actief in de haven van Rotterdam en op de haventerreinen. Het werk van de Zeehavenpolitie richt zich onder meer op nautisch toezicht, milieuhandhaving, bestrijding van criminaliteit, grensbewaking en het afhandelen van incidenten op het water.
Douane *Financiën*	Douane Nederland heeft drie kerntaken, te weten: **A**fdracht (van belastingen), **B**eschermen (van de samenleving tegen gevaarlijke en ongewenste goederen) en **C**oncurrentie (de economische positie van Nederland en de Europese Unie op het wereldtoneel). Douane Nederland is de handhavingsdienst die goederen controleert die de buitengrens van de Europese Unie (EU) passeren. De Douane zorgt voor de heffing en inning van douanerechten, accijnzen en andere belastingen en de handhaving op dit terrein. Douane draagt bij aan het bestrijden van ondermijning en handhaven van sanctiemaatregelen.
Toezichthouders	
RDI EZ en KGG	De Rijksinspectie Digitale Infrastructuur, onderdeel van EZ, werkt aan een veilig verbonden Nederland door te staan voor de beschikbaarheid, continuïteit en betrouwbaarheid van de digitaleinfrastrcutuur. De RDI voert de wet- en regelgeving uit op dit gebied en houdt toezicht op dat iedereen zich aan de regels, eisen en voorwaarden houdt.
ILT IenW	De Inspectie Leefomgeving en Transport is de toezichthouder van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Met 1.600 medewerkers werkt de ILT dagelijks aan veiligheid, vertrouwen en duurzaamheid in transport, infrastructuur, milieu en wonen.
SoDM KGG	Het Staatstoezicht op de Mijnen (SoDM) maakt zich sterk voor de veiligheid van de mens en de bescherming van het milieu bij energiewinning en het benutten van de ondergrond, nu en in de toekomst. SoDM houdt toezicht op onder andere delfstoffen- en energiewinning, het gasnetwerk en windenergie op zee. Daarnaast kan het SoDM, zowel gevraagd als ongevraagd, advies geven. Dit

	advies onderbouwen ze met onafhankelijk wetenschappelijke kennis en ervaringen uit het toezicht.
NVWA LVVN	De Nationale Voedsel- en Warenautoriteit ziet toe op de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, dierenwelzijn en bescherming van de natuur. Met betrekking tot de Noordzee ziet de NVWA toe op het behoud van biodiversiteit en bodem- en waterkwaliteit. Dit gebeurt middels naleving van wetten en Europese verordeningen die hier betrekking op hebben. Bij aanleg van infrastructuur of beveiligingsmaatregelen in de Noordzee moet rekening worden gehouden met de milieu aspecten die hiermee gemoeid zijn.
Strafrechtelijk	
OM	Binnen het Openbaar Ministerie is een officier van Justitie van het Functioneel Parket benoemd voor de portefeuille Noordzee. De Noordzeeofficier neemt plaats in de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee (PKHN) en heeft de leiding over de Noordzee gerelateerde strafrechtelijke onderzoeken. Onderzoeken op het gebied van commuun strafrecht (drugs, uitbuiting etc. gepleegd op zee of aan boord van een Nederlands schip) worden geleid door officieren van het Landelijk Parket en de plaatselijke parketten. De reguliere zaken op het gebied van milieu, verkeer/veiligheid en visserij evenals een milieucrisis/ramp op de Noordzee worden door het Functioneel Parket behandeld. Het OM kan partijen, zoals de Douane, opdracht geven om onderzoek te doen.