



Adviescollege —
toetsing regeldruk

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
De heer ing. R. Tieman
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4328/2025-U197

Uw referentie

Datum

18 december 2025

Onderwerp

Cyberbeveiligingsregeling en Regeling weerbaarheid kritieke entiteiten IenW

Geachte heer Tieman,

Op 24 november 2025 zijn de *Cyberbeveiligingsregeling (Cbr) IenW* en de *Regeling weerbaarheid kritieke entiteiten (Rwke) IenW* voor toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). De Cyberbeveiligingsregeling regelt een deel van de implementatie van de Europese NIS2-richtlijn (*Network and Information Security Directive*). De NIS2-richtlijn en de implementatie daarvan in de nationale regelgeving hebben tot doel de cyberbeveiliging en digitale weerbaarheid van essentiële en belangrijke sectoren te versterken. Organisaties binnen deze sectoren moeten ervoor zorgen dat zij hun cyberveiligheid op orde hebben en dat zij beschermd zijn tegen pogingen tot ontwrichting (door bijvoorbeeld spionage of cyberaanvallen). De maatregelen zijn gericht op het verzekeren van de continuïteit van vitale diensten en processen in onze samenleving. De Rwke regelt een deel van de implementatie van de CER-richtlijn (*Critical Entities Resilience Directive*). Het doel van die Richtlijn en de implementatie is om essentiële diensten zo goed mogelijk te beschermen tegen dreigingen, zoals de gevolgen van (terroristische) misdrijven, sabotage en natuurrampen.

De twee regelingen vormen een uitwerking van bovenliggende wetten en besluiten. Het gaat daarbij om de Cyberbeveiligingswet (Cbw) en de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten en om het Cyberbeveiligingsbesluit (Cbb) en het Besluit weerbaarheid kritieke entiteiten (Bwke). De voorgenoemde wetten en besluiten zijn uitgewerkt door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. ATR heeft over die voorstellen eerder geadviseerd.¹ De ministeriële regelingen die onder deze

¹ In juli 2024 adviseerde ATR over de Wetsvoorstellen Cyberbeveiligingswet (Cbw) en de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (Wwke): [ATR-advies Wetsvoorstellen Cyberbeveiligingswet \(Cbw\) en de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten \(Wwke\) | Adviescollege toetsing regeldruk](#). In april 2025 adviseerde ATR over het Cyberbeveiligingsbesluit

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

twee wetten en twee besluiten vallen worden per ministerie uitgewerkt voor de entiteiten die in het domein van het ministerie vallen. Voor bijvoorbeeld de 0sectoren vervoer, drinkwater en chemie vallen de entiteiten onder het Ministerie van Infrastructuur en Waterschap (IenW). Voor die sectoren en entiteiten zijn de Cbr en de Rwke opgesteld. In deze regelingen zijn de eisen opgenomen ten aanzien van de zorg- en meldplicht voor de voorgenoemde sectoren en entiteiten.

Het college acht het van belang om te benadrukken dat het gehele wetgevingspakket inzake Cyberbeveiliging en de weerbaarheid van kritieke entiteiten een grote inspanning van diverse sectoren vraagt met forse regeldrukgevolgen (ruim een miljard aan regeldruk). Sectoren moeten bovendien op korte termijn gaan voldoen aan de regelgeving (inwerkingtreding is in 2026 voorzien). Nut en noodzaak van cyberbeveiliging en de weerbaarheid van kritieke entiteiten staan niet ter discussie. De sectorale regelingen en de toelichtingen dienen wel de abstracte, juridische kaders zodanig te concretiseren dat deze kenbaar, werkbaar en haalbaar zijn voor de betreffende entiteiten. Het college constateert in de diverse adviezen dat de verschillende sectorale regelingen deze mate van concretisering nog niet bevatten. Het risico bestaat hiermee dat beleidsdoelen niet worden verwezenlijkt.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De richtlijnen en de bijbehorende implementatie hebben als doel de verbetering van de (digitale) weerbaarheid van vitale sectoren (zoals drinkwater en vervoer). In deze sectoren heeft uitval of verstoring van de dienstverlening direct invloed op de continuïteit van processen die voor de samenleving van essentieel belang zijn. Om die reden zijn in de regelgeving onder andere een zorgplicht en een meldplicht uitgewerkt in het geval van incidenten of verstoringen.

De Cbr werkt daarvoor de eisen en verplichtingen uit die volgen uit de NIS2-richtlijn en de implementatieregelgeving Cbw en Cbb. De Rwke werkt in dit kader enkele bepalingen uit die volgen uit de CER-richtlijn en de implementatieregelgeving Wwke en Bwke. Nut en noodzaak van de grondslagen en de diverse verplichtingen zijn bij de richtlijn zelf en de eerdere ATR-adviezen bij wet en besluit al aan de orde gekomen.

Inhoudelijk bepalen de regelingen de drempelwaarden vanaf wanneer een incident of verstoring moet worden gemeld. Voor een onderdeel van een waterkering is dit bijvoorbeeld het geval als deze vier uur of langer niet één of meer essentiële functies kan uitvoeren. Voor vervoer over het spoor geldt bijvoorbeeld als drempel dat een verstoring moet worden gemeld als deze ertoe leidt dat personenvervoer ten minste vier uur is gestremd, of goederenvervoer voor ten minste

en het Besluit weerbaarheid kritieke entiteiten: [ATR-advies Cyberbeveiligingsbesluit en Besluit weerbaarheid kritieke entiteiten](#) | [Adviescollege toetsing regeldruk](#).

twaalf uur is gestremd. Daarnaast wijst de Rwke onder ander de sectoren nucleair, keren en beheren (onder andere waterkeringen), meteorologie en chemie aan als sectoren met daarbinnen kritieke entiteiten. Deze sectoren gelden als vitale sectoren. Verstoringen of incidenten daarbinnen kunnen maatschappij-ontwrichtende effecten hebben. De Cbr werkt enkele bepalingen uit ter invulling van de zorgplicht die entiteiten hebben.

Het college ziet geen aanleiding voor aandachtspunten over nut en noodzaak bij de voorgestelde regelingen.

2. Minder belastende alternatieven

Entiteiten moeten op grond van de Cbw alle significante incidenten melden. Het Cbw bepaalt dat een incident significant is als het een ernstige verstoring van de diensten of financiële verliezen voor de betrokken entiteit veroorzaakt of kan veroorzaken, of andere entiteiten heeft getroffen of kan treffen door aanzienlijke materiële of immateriële schade te veroorzaken.

Bij de Rwke geldt dat een melding noodzakelijk is als sprake is van incidenten die de essentiële dienst van een kritieke entiteit aanzienlijk verstoren of kunnen verstoren (zoals bedoeld in artikel 17 van de Wkke).

Beide regelingen bevatten voor het IenW-domein de drempelwaarden die bepalen of sprake is van een significant danwel verstorend incident. Het Beleidskompas bij de regelingen maakt duidelijk dat een te hoge of ingrijpende drempelwaarde resulteert in (te) weinig meldingen. Gevolg hiervan kan zijn dat het departement, toezichthouders en ketenpartners te weinig of te laat informatie ontvangen over mogelijke verstoringen en incidenten. Te lage drempelwaarden leiden tot hoge aantallen meldingen waarvan de behandeling veel capaciteit vergt, terwijl dit mogelijk niet in alle gevallen nuttig en proportioneel is. Om deze reden is in de voorbereiding van de regelingen naar een balans gezocht. De toelichting bij de regeling bevat echter geen onderbouwing hoe deze drempelwaarden tot stand zijn gekomen en of daarbij mogelijk minder belastende alternatieven zijn overwogen. Meldingen zijn soms ook noodzakelijk als een verstoring zich voordoet bij een ketenpartner van de kritieke entiteit. Als voorbeeld geldt de verstoring bij vervoer door de lucht. Artikel 9 onder b van de Rwke IenW bepaalt bijvoorbeeld dat een brandstofleverancier een verstoring moet melden als voor een periode van een uur of langer geen vliegtuigbrandstoffen kunnen worden geleverd die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de vluchtoperatie. De brandstofleverancier dient deze melding ook te doen als de oorzaak van de verstoring zich voordoet bij eventuele onderaannemer. De vraag rijst in welke mate een dergelijke verstoring leidt tot ontwrichting van de samenleving of slechts tot enig ongemak. Voor de uitwerking van de zorgplicht in de Cbr wijst het voorstel onder twee ISO-standaarden aan (NEN-EN-ISO/IEC 27001:2023 en NEN-EN-SIO/IEC 27002:2022). Ook daarbij maakt het voorstel niet duidelijk of alternatieven zijn overwogen en waarom daarvoor niet is gekozen.

Een belangrijk onderdeel van de zorgplicht is ook dat entiteiten maatregelen treffen om leveranciersrisico's te beperken. Bij deze maatregelen gaat het bijvoorbeeld om cybersecurity-eisen in contacten. De zorgplicht vereist verder dat organisaties kunnen aantonen dat de leveranciersrisico's zijn beheerst. Dat betekent dat zij periodiek moeten controleren of leveranciers voldoen aan de afgesproken beveiligingsmaatregelen, bijvoorbeeld via audits, bewijsdocumentatie of technische verificaties. Dit vraagt de nodige inspanningen van deze organisaties.

In ambtelijk overleg met uw ministerie is duidelijk gemaakt dat de drempelwaarden en de nadere invulling van de zorgplicht zijn afgestemd en uitgewerkt na overleg met relevante sectorpartijen. De toelichting gaat hier niet op in en besteedt geen aandacht aan mogelijke alternatieve waarden (en waarom daarvoor niet is gekozen). Omdat de drempelwaarden en de concrete verplichtingen bij de zorgplicht van invloed zijn op de proportionaliteit van de regeldruklasten en de werkbaarheid van de bepalingen acht het college deze toelichting wel noodzakelijk.

2.1 Het college adviseert te onderbouwen hoe de drempelwaarden en de uitwerking van de zorgplicht tot stand zijn gekomen, in welke mate bij de drempelwaarden de samenleving wordt ontwricht, welke mogelijk minder belastende alternatieven zijn overwogen en waarom die alternatieven niet zijn gekozen.

3. Werkbaarheid

De bepalingen in de regelingen hebben gevolgen voor bedrijven in het IenW-domein. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om drinkwaterbedrijven en bedrijven in de chemiesector. Op enkele punten maakt de toelichting duidelijk dat aandacht is besteed aan de werkbaarheid van de nieuwe verplichtingen voor bedrijven. Zo geeft de Rwke aan dat één centraal meldloket onder regie van het Ministerie van Justitie en veiligheid (JenV) wordt ingericht. Meldingen die op grond van de Cbw en de Wwke (en de lagere regelgeving) moeten worden gedaan, kunnen daar worden gedaan. Dit voorkomt meerdere 'sectorale loketten' en onnodige lasten als gevolg van het moeten doen van meerdere meldingen.

Het college concludeert ook dat de toelichting bij de regelingen verder geen aandacht besteedt aan de pre-consultatie van stakeholders en sectorpartijen. Daardoor is niet duidelijk of bijvoorbeeld de drempel voor te melden incidenten en de verplichte toepassing van de twee ISO-standaarden werkbaar en uitvoerbaar is voor partijen. In ambtelijk overleg is aangegeven dat deze bepalingen wel sectorspecifiek zijn afgestemd. De toelichting maakt dit niet duidelijk, waardoor de werkbaarheid van de verplichtingen nog onduidelijk is. Als belangrijk aandachtspunt voor de kenbaarheid en werkbaarheid benoemt het college daarbij ook de duidelijkheid voor entiteiten over de noodzakelijke maatregelen die zij moeten treffen ten aanzien van toeleveranciers en om welke toeleveranciers het hierbij gaat.

3.1 Het college adviseert de werkbaarheid te onderbouwen van de uitgewerkte meld- en zorgplicht, en de inbreng van bedrijven daarbij te benoemen inclusief de wijze waarop de regelingen opvolging geven aan genoemde aandachtspunten.

Entiteiten in het IenW-domein kunnen werkzaamheden verrichten in meerdere sectoren. Zo geldt dat bijvoorbeeld een afvalverbrandingscentrale ook energie kan leveren. Een dergelijke entiteit kan dan onder de regelingen vallen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, maar ook onder die van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei. Hoewel de toelichting bij de regelingen over cyberbeveiliging en weerbaarheid niet duidelijk maken hoeveel entiteiten onder meerdere ministeries vallen, is ambtelijk aangegeven dat het hierbij kan gaan om een substantieel aantal. Deze entiteiten hebben te maken met de ministeriële regelingen van twee of meer ministeries. Niet alle ministeries hebben op dit moment de regeling weerbaarheid kritieke entiteit al opengesteld voor internetconsultatie. Dit bemoeilijkt de beoordeling van de werkbaarheid van de verplichtingen, in het bijzonder voor die entiteiten die onder meerdere ministeries vallen.

Daarnaast besteedt de toelichting bij de twee onderhavige IenW-regelingen maar beperkt aandacht aan de samenloop en eventuele stapeling van verplichtingen als gevolg van deze meerdere regelingen. Zo maakt de toelichting wel duidelijk dat geprobeerd is de drempelwaarden voor meldingsplichtige incidenten en verstoringen zoveel mogelijk gelijklopend vorm te geven. Niet duidelijk is of maatregelen zijn voorzien om stapeling van verplichtingen of knelpunten in de uitvoeringspraktijk door verschillen tussen de ministeriele regelingen te voorkomen. Daarbij kan het zowel gaan om (detail)verschillen in de meldplicht bij incidenten, maar bijvoorbeeld ook om een stapeling van lasten als meerdere toezichthouders worden aangewezen voor één entiteit.

3.2 Het college adviseert knelpunten en onnodige lasten door verschillen te voorkomen voor entiteiten die vallen onder meerdere ministeriële regelingen, en hier in de toelichting bij de regelingen aandacht aan te besteden.

ATR heeft bij de wetsvoorstellen (Cbw en Wwke) geadviseerd om een jaar na inwerkingtreding van de implementatiewetgeving een invoeringstoets uit te voeren. Dit adviespunt wordt voornamelijk niet opgevolgd, zo blijkt uit de Memorie van toelichting bij de wetten. Bij de Wwke is gekozen voor een evaluatie 4 jaar na inwerkingtreding en bij de Cbw is gekozen voor een evaluatie 5 jaar na inwerkingtreding. Bij de Wwke is daarbij aangegeven dat een jaar na inwerkingtreding van de wet nog geen goed beeld van de effecten kan worden verkregen. De reden hiervoor is dat kritieke entiteiten na inwerkingtreding eerst nog moeten worden aangewezen, en de meld- en zorgplicht voor deze entiteiten pas 10 maanden na aanwijzing van kracht worden. Het college merkt hierbij op dat dit voorbij gaat aan het doel van de invoeringstoets. Deze toets vormt geen volwaardige evaluatie, maar is een instrument om op korte termijn te achterhalen of er knelpunten zijn die een goede werking van de regelgeving in de weg staan. Zo kan tijdig worden bepaald of de criteria voor incidenten en de uitwerking van de zorgplicht passend en werkbaar zijn voor de sector. Met een invoeringstoets kan daarnaast sneller in beeld komen of lastenvermindering mogelijk is. Tot slot acht het college een invoeringstoets passend gezien de snel openvolgende technologische ontwikkelingen (inclusief bijbehorende dreigingen). Gelet op de toelichting bij de wetten is het volgens het college opportuun om de termijn van de invoeringstoets af te stemmen op de inwerkingtreding van de materiële verplichtingen voor entiteiten. De invoeringstoets zou dan een jaar na deze datum uitgevoerd kunnen worden.

3.3 Het college adviseert een jaar na inwerkingtreding van de materiële verplichtingen voor de entiteiten een invoeringstoets te doen om tijdig vast te stellen of de uitwerking van de zorgplicht en drempelwaarden voor meldingsplichtige incidenten passend en werkbaar zijn sectoren en entiteiten.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij de twee regelingen stelt dat deze geen nieuwe regeldruk veroorzaken ten opzichte van de bijbehorende wet (Cbw en Wwke) en besluit (Cbb en Bwke). De regeldruk die volgt uit de wet en het besluit is in de toelichting daarbij verantwoord. Om deze reden bevat de toelichting bij de twee regelingen geen aparte kwalitatieve en kwantitatieve beschrijving van de regeldrukeffecten voor kritieke entiteiten. Het college constateert echter dat de analyse van de regeldrukgevolgen onvolledig en ontoereikend is. De regelingen concretiseren de verplichtingen uit wet en besluit. Het is juist deze concretisering die bepaalt in welke mate entiteiten regeldrukkosten zullen moeten maken. De toelichting bij de bovenliggende besluiten maakt duidelijk dat de regeldrukgevolgen kunnen oplopen tot meer dan 100.000 euro per bedrijf (eenmalig én

structureel). Tegen die achtergrond is het van belang te weten in welke mate de concretisering in regelingen daarin veranderingen aanbrengt.

Verder wijst het college voor regeldrukanalyse bij de Rvke specifiek op het volgende punt. Deze regeling wijst vier sectoren aan met categorieën entiteiten. Het gaat daarbij onder andere om de sector nucleair en chemie. De regeling bepaalt dat de verplichtingen uit de wet, het besluit en de regeling op deze sectoren van toepassing worden. Het gaat hierbij onder andere om de zorgplicht, de meldplicht en de verplichtingen inzake governance. De toelichting verwijst voor de regeldrukanalyse naar de wet en het besluit. Dat is volgens het college onterecht. De regeling bepaalt immers of de genoemde categorieën en entiteiten daadwerkelijk worden aangewezen. Besluitvorming over de regeling bepaalt zodoende ook of de regeldruk zich zal manifesteren voor deze sectoren en entiteiten. Voor het nemen van die beslissing ligt het in de rede om de regeldrukanalyse te betrekken bij deze besluitvorming.

Ook voor de sectoren en entiteiten waarvoor al duidelijk was dat deze onder de reikwijdte van de regelingen komen te vallen acht het college aanvulling van de regeldrukanalyse noodzakelijk. Daarbij zijn vier aandachtspunten van belang:

- Een specifieke duiding van de regeldruk voor *entiteiten in het IenW-domein* ontbreekt. Bij de wetten en besluiten is alleen een generieke inschatting gemaakt. Zonder specifieke duiding is de impact van de IenW-regelingen onduidelijk. Volgens het college is het van belang dat helder is hoeveel bedrijven in het IenW-domein gevolgen zullen ondervinden door de verplichtingen en wat de totale regeldruk bedraagt voor deze entiteiten.²
- De regelingen leggen de drempels voor de meldplicht en de uitwerking van de zorgplicht vast. Bij de bepaling van de drempels is gezocht naar een juiste balans. Dit betekent ook dat de hoogte van die drempels bepalend is voor het verwachte aantal meldingen. Volgens het Beleidskompas gaat het om 10 tot 100 meldingen per jaar (vanwege incidenten binnen de IenW-sectoren). Niet duidelijk is hoe dat aantal zich verhoudt tot waar bij de besluiten rekening mee is gehouden, en in hoeverre de regeldruk hoger of lager zal uitvallen. Dit geldt ook voor de invulling van de zorgplicht. Onduidelijk daarbij is in hoeverre de regel-drukgevolgen daarvan bij de besluiten al volledig was te voorzien.
- Meerdere entiteiten verrichten werkzaamheden in verschillende sectoren. Zij vallen daar-door onder verschillende regelingen. Onduidelijk is hoe dit de regeldruk voor entiteiten beïnvloedt. Zo bevat de toelichting geen informatie over mogelijke extra regeldruk voor entiteiten in het IenW-domein als gevolg van verplichtingen in andere sectorale regelingen. Deze regeldruk is voor de entiteiten wel merkbaar en van invloed op de ervaren regeldruk (door mogelijke stapeling van verplichtingen).
- Het is niet transparant in welke mate regeldruklasten optreden voor toeleveranciers, ketenpartners of onderaannemers van kritieke entiteiten (of bij de kritieke entiteiten voor het nemen van maatregelen gericht op deze leveranciers of ketenpartners). Bij bijvoorbeeld het Cyberbeveiligingsbesluit is toegelicht dat entiteiten maatregelen moeten nemen in het kader van de zorgplicht en dat het hierbij ook gaat om de beveiliging van de toeleveringsketen. Onduidelijk is tot welke regeldruklasten dit kan leiden en in hoeverre die worden beïnvloed door de concrete uitwerking van de zorgplicht in de regeling.

² In het Beleidskompas bij beide regeling is wel een indicatie opgenomen van het verwachte aantal partijen dat wordt geconfronteerd met verplichtingen in de IenW-sector. Bij de Regeling weerbaarheid kritieke entiteiten gaat het daarbij om ongeveer 300 entiteiten. Bij de Cyberbeveiligingsregeling IenW gaat het om circa 1100 entiteiten die maatregelen moeten treffen. De toelichting bij beide regelingen bevatten deze kwantitatieve analyse van de doelgroep niet. Voor onderbouwde besluitvorming is dat volgens het college wel van belang (ook omdat het Beleidskompas een andere status heeft dan de toelichting bij een ministeriële regeling).

4.1 Het college adviseert de regeldruk voor entiteiten in het IenW-domein kwalitatief en kwantitatief te beschrijven in de toelichting bij de regelingen en daarbij opvolging te geven aan de genoemde aandachtspunten.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de regelingen:

Niet vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college benadrukt dat het dictum geen inhoudelijk oordeel is over nut en noodzaak van aanvullende overheidsinterventie. Het onderkent het maatschappelijk belang van maatregelen gericht op cyberbeveiliging en de weerbaarheid van kritieke entiteiten. Het dictum brengt tot uitdrukking dat onderbouwde besluitvorming over de voorstellen op dit moment niet goed mogelijk is. Hiervoor is noodzakelijk dat een nadere toelichting en onderbouwing wordt gegeven van de afgewogen alternatieven, de werkbaarheid van de bepalingen voor de sectoren en entiteiten en dat de regeldrukeffecten kwalitatief en kwantitatief worden uitgewerkt.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van de toetsing. Indien u het voorstel verder in procedure brengt, gaat ATR ervanuit dat de toelichting per adviespunt duidelijk maakt op welke wijze rekening is gehouden met het ATR-advies. Het college verzoekt u deze gewijzigde versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris