



Adviescollege —
toetsing regeldruk

Aan de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
Mevrouw F.M. Wiersma
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4304/2025-U196

Uw referentie

Datum

18 december 2025

Onderwerp

Regeling cyberbeveiliging levensmiddelensector

Geachte mevrouw Wiersma,

Op 13 november 2025 is de *Regeling cyberbeveiliging levensmiddelensector* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. Er is die datum ook een internetconsultatie van start gegaan. De adviestermijn van ATR eindigt op 21 december 2025.

Context

Nederland dient de Europese richtlijnen *Network and Information Security Directive* (NIS2-richtlijn) en de *Critical Entities Resilience Directive* (CER-richtlijn) in Nederlandse wet- en regelgeving te implementeren. Deze richtlijnen bevatten maatregelen gericht op het vergroten van de digitale (NIS2) en de fysieke (CER) weerbaarheid van organisaties. Daartoe wordt nationale wetgeving op drie verschillende niveaus opgesteld: 1) wet; 2) algemene maatregel van bestuur; 3) ministeriële regeling. Dit advies betreft de regeling. De regelingen worden per departement opgesteld, waarbij LVVN specifiek regels stelt ten aanzien van de levensmiddelensector. De verschillende sectorale regelingen zijn waar relevant door het college in samenhang gezien. Daarbij acht het college het van belang om te benadrukken dat het gehele wetgevingspakket inzake Cyberbeveiliging een grote inspanning van diverse sectoren vraagt met forse regeldrukgevolgen (ruim een miljard euro). Sectoren moeten bovendien al op korte termijn gaan voldoen aan de regelgeving: de inwerkingtreding is in 2026 voorzien. Nut en noodzaak van cyberbeveiliging staan niet ter discussie. De sectorale regelingen en de toelichtingen dienen echter de abstracte, juridische kaders zodanig te concretiseren dat deze kenbaar, werkbaar en haalbaar zijn voor de betreffende sectoren. 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.

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

Inhoud van het voorstel

Waar de Cyberbeveiligingswet (Cbw) en het Cyberbeveiligingsbesluit (Cbb) de hoofdlijnen en algemene verplichtingen vanuit de NIS2-richtlijn vastleggen, bevat de voorliggende ministeriële regeling de sectorspecifieke bepalingen voor entiteiten in de levensmiddelensector. Het gaat dan vooral om de eisen ten aanzien van de zorg- en meldplicht. De voorgenoemde wetten en besluiten zijn uitgewerkt door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. ATR heeft over die voorstellen eerder geadviseerd.¹

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 regeling concretiseert de eisen en verplichtingen die voortvloeien uit respectievelijk de NIS2-richtlijn en de implementatieregelgeving Cbw en Cbb. Nut en noodzaak van de verplichtingen zijn bij de richtlijn, de wet en het besluit aan de orde geweest. De NIS2-richtlijn, Cbw en Cbb bieden de ruimte en grondslagen om onder andere de zorgplicht en de meldplicht nader te specificeren. Dat doet LVVN in de regeling voor de levensmiddelensector. In die sector is sprake van een toenemende digitalisering. Dat leidt tot efficiëntere processen en tot toenemende afhankelijkheid van digitalisering en daarmee risico's ten aanzien van informatiebeveiliging. Het digitaliseren en verwerken van gegevens vereist een hoog niveau van informatiebeveiliging en digitale veiligheid. In deze sector heeft uitval of verstoring van de dienstverlening direct invloed op de beschikbaarheid van levensmiddelen in de samenleving. Ook digitale bedreigingen zijn toegenomen, daarmee zijn de nut en noodzaak van deze regeling voldoende gemotiveerd.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting bij de regeling bevat geen afweging van minder belastende alternatieven. Zowel de zorgplicht (artikel 21 en volgende Cbw) als de meldplicht (artikel 25 en volgende Cbw) worden geïntroduceerd in de Cbw en uitgewerkt in het Cbb. De regeling werkt beide plichten nader uit.

Zorgplicht

Voor de uitwerking van de zorgplicht is zoveel mogelijk aangesloten bij bepalingen uit de NIS2-richtlijn, de Cbw en het Cbb. Het gaat om een nadere concretisering van de verplichtingen over de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen. Zo bevat de regeling bepalingen over het

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

beveiligingsbeleid van netwerk- en informatiesystemen, over bedrijfscontinuïteit, over de beveiliging bij het verwerven, ontwikkelen en onderhouden van netwerk- en informatiesystemen en over beveiligingsaspecten van het toegangsbeleid. Het college ziet ten aanzien van de zorgplicht geen minder belastende alternatieven.

Meldplicht bij significante incidenten

Essentiële entiteiten en belangrijke entiteiten moeten op grond van de Cbw alle significante incidenten melden. In het Cbb is bepaald dat sprake is van een significant incident als het een ernstige operationele 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.

De regeling bevat voor de levensmiddelensector nadere criteria op basis waarvan wordt bepaald of sprake is van een significant incident. Deze criteria worden drempelwaarden genoemd. Er is sprake van een ernstige operationele verstoring als er een gedeeltelijke onderbreking van langer dan 24u is, een onderbreking van de helft van de totale productie, verwerking of distributie van langer dan 12u, of een volledige onderbreking van langer dan 6u. Geplande onderbrekingen zijn uitgesloten. Verder is er sprake van *aanzienlijke* schade als het incident de dood van een of meer natuurlijke personen kan veroorzaken of kan zorgen voor aanzienlijke schade aan de gezondheid van een of meer natuurlijke personen. Verder is sprake van aanzienlijke schade als de integriteit, vertrouwelijkheid of authenticiteit van gegevens is aangetast of als sprake is van een succesvolle, vermoedelijk kwaadwillende en ongeoorloofde toegang tot de netwerk- en informatiesystemen van de essentiële entiteit of een belangrijke entiteit. Indien één van deze drempelwaarden wordt overschreden, wordt het incident beschouwd als significant en dient een entiteit altijd melding te doen van een incident. Hoewel organisaties met minder dan 50 werknemers door de richtlijn uitgezonderd zijn van de verplichtingen, zijn organisaties met iets meer dan 50 werknemers wel degelijk te beschouwen als kleinere organisaties. Daar komt het knelpunt bij dat ICT-personeel schaars is. De vraag is daarmee in hoeverre deze eisen haalbaar zijn (zie ook toetsvraag 3). De regeling maakt niet duidelijk of er differentiatie (uitzonderingen) mogelijk is voor kleinere partijen of dat er minder belastende drempelwaarden mogelijk zijn. Te denken valt dat incidenten pas meldingsplichtig worden bij een langere duur dan de (nu niet onderbouwde) drempelwaarden.

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

Daarnaast maakt de toelichting onvoldoende duidelijk hoe de systematiek van een melding precies werkt. De regeling bevat de drempelwaarden die essentiële bedrijven en organisaties moeten hanteren om te bepalen of er sprake is van een significant incident dat gemeld moet worden. In dat geval moeten zij volgens paragraaf 3.2 van de toelichting een melding doen bij het aangewezen sectorale Computer Security Incident Response Team (CSIRT) én bij de aangewezen toezichthoudende instantie, via het centrale meldpunt dat is ingericht door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Bij de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7, eerste lid, wordt vermeld dat significante incidenten moeten worden gemeld bij de NVWA als toezichthouder en bij het NCSC als CSIRT. De afkorting NCSC verwijst naar het Nationaal Cyber Security Centrum. Niet

duidelijk is waarom er bij twee instanties gemeld moet worden. Het is goed voorstelbaar dat een centraal meldpunt de ontvangen melding doorzet naar andere instanties die de melding moeten ontvangen. Dat zou een voor de hand liggend minder belastend alternatief zijn.

2.2 Het college adviseert te onderbouwen hoe onnodige stapeling van meldingen wordt voorkomen en ten behoeve hiervan één centraal (Europees) meldpunt te faciliteren.

3. Werkbaarheid

Uit de toelichting volgt dat bij het opstellen van de regeling contact is geweest met 'diverse stakeholders uit de levensmiddelensector en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit als toezichthoudende instantie'. Onduidelijk is wat de opbrengst is geweest van deze contacten en hoe hier mee om is gegaan. Tevens is onduidelijk of de geconsulteerde partijen de regeling werkbaar achten.

De toelichting leidt in ieder geval tot de vraag of partijen weten dat ze aan de bepalingen uit de Cbw, het Cbb en ook deze regeling moeten voldoen. De opgenomen definitie(s) zijn technisch van aard, bevatten onderlinge verwijzingen en worden niet nader toegelicht in de algemene of artikelsgewijze toelichting bij de regeling. Dit kan leiden tot een zoektocht: welke bedrijven voldoen aan de definitie van een levensmiddelenbedrijf en zijn ook aan te merken als een essentiële en belangrijke entiteit uit de levensmiddelensector? Het NCSC verwijst op haar website naar een toolkit van de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI). In die toolkit staat juridische terminologie en wordt regelmatig terugverwezen naar de Cbw en het Cbb.

3.1 Het college adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de gehanteerde definities en steeds aanvullend een meer algemene omschrijving op te nemen.

Naast de definities blijft ook de uitwerking van zowel de zorgplicht als de meldplicht abstract van aard. Dit terwijl de regeling de sectorale uitwerking van wet en besluit betreft en daarmee de geëigende plek is om maatregelen te concretiseren en de werkbaarheid te borgen c.q. te onderbouwen. Onder toetsvraag 2 is al op diverse aspecten gevraagd om een concrete uitwerking en invulling van verplichtingen alsook om proportioneel toezicht om onnodige regeldruk te voorkomen. Deze adviespunten zien ook op het vergroten van de werkbaarheid, bijvoorbeeld als het gaat om duidelijkheid over de meldplicht. Het college acht het voor de werkbaarheid en effectiviteit van de regelgeving van belang dat aan bepaalde randvoorwaarden is voldaan. Daarbij gaat het in de zorg met name om de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd (ICT) personeel. Hoewel het college erkent dat dit geen direct onderdeel vormt van de ministeriële regeling, is deze randvoorwaarde wel van belang om de beleidsdoelen te behalen.

Uit de toelichting volgt niet of de betreffende bepalingen voldoende duidelijkheid bieden voor de betrokken entiteiten, en daarmee of de regeling voor hen werkbaar is. De formulering van de drempelwaarden in de regeling laat volgens de toelichting bewust ruimte over voor een entiteit om zelf (ten dele) invulling te geven aan de drempelwaarden, op basis van de specifieke context en type dienstverlening. Het is bijvoorbeeld aan de entiteit zelf om te specificeren wat verstaan wordt onder kritieke bedrijfsmiddelen, kritische bedrijfsprocessen en bedrijfsgevoelige informatie.

3.2 Het college adviseert aan de hand van scenario's inzichtelijk te maken welke organisatie(s) wanneer en waarover verantwoordelijk zijn voor meldingen.

ATR heeft bij de wetsvoorstellen (Cbw en Wet weerbaarheid kritieke entiteiten (Wwke)) geadviseerd om een jaar na inwerkingtreding van de implementatiewetgeving een invoeringstoets uit te voeren. Dit adviespunt wordt vooralsnog 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 nog gemotiveerd 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.

In lijn met de eerdere aandachtspunten houdt het stafbureau twijfels over de werkbaarheid van de bepalingen in de ministeriële regelingen. Dit vormt volgens het stafbureau opnieuw aanleiding om een invoeringstoets voor te stellen. Met een dergelijke invoeringstoets kan sneller worden ingespeeld op mogelijke knelpunten en 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 stafbureau een invoeringstoets passend gezien de snel opeenvolgende technologische ontwikkelingen (inclusief bijbehorende dreigingen). Gelet op de toelichting bij de wetten is het opportuun om de termijn van de invoeringstoets af te stemmen op de inwerkingtreding van de materiele 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 regeling bevat geen inhoudelijke regeldrukparagraaf. Er is slechts de constatering opgenomen dat de regeling geen andere regeldruk bevat dan die al is opgenomen in de toelichting van de Cbw en Cbb. Die constatering is onjuist. Ten eerste heeft ATR in zijn advies bij zowel de Cbw als de Cbb gewezen op diverse onvolkomenheden in de regeldrukberekening. Die hadden te maken met ontbrekende regeldrukkosten en onduidelijkheid over het deel van de regeldrukkosten dat niet door de Cbw maar door de Cbb veroorzaakt werd. Volgens de versie van de toelichting die in behandeling is bij de Tweede Kamer, hebben die opmerkingen geleid tot aanpassingen van de regeldrukparagraaf. Ook met deze aanpassingen zijn de adviespunten van ATR niet uit de toelichting(en) te herleiden.

Ten tweede bevat de regeling een nadere uitwerking van de bepalingen uit de Cbw en het Cbb. De aanvullende verplichtingen zijn niet meegenomen in de regeldrukparagraaf. Daarbij komt dat het gaat om sectorspecifieke aanvullingen, terwijl de regeldrukparagraaf in de Cbw en de Cbb een algemene inschatting van de regeldrukkosten bevat. Het aandeel van essentiële entiteiten en belangrijke entiteiten uit de levensmiddelsector is daar niet uit af te leiden. Verder

moet de nadere specificatie van de betrokken entiteiten in de regeling in ieder geval de kennisnamekosten voor de betrokken partijen bevatten. Nu is onduidelijk welke én hoeveel ondernemingen geacht worden iets te doen. Daarnaast levert de inhoud van de bepalingen regeldruk op, doordat er in de regeling aanvullende eisen worden gesteld aan een bedrijfscontinuïteitsplan, cyberbeveiliging en toegangsbeleid.

4.1 Het college adviseert om de regeldruk in kaart te brengen voor essentiële entiteiten en belangrijke entiteiten uit de levensmiddelsector, conform de Rijksbrede methodiek, en daarbij opvolging te geven aan de genoemde aandachtspunten.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college benadrukt dat het dictum geen inhoudelijk oordeel is over de wenselijkheid van het voorstel. Het dictum brengt tot uitdrukking dat de kwaliteit van de onderbouwing van het voorliggende voorstel onvoldoende is voor goed afgewogen besluitvorming. Die onderbouwing heeft aanvulling ten aanzien van de afgewogen alternatieven, de werkbaarheid van de bepalingen voor de entiteiten. De regeldruk moet 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