EUROPESE
COMMISSIE

HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN
EN VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 21.2.2025
JOIN(2025) 9 final

GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

EU-actieplan inzake kabelbeveiliging

1. Inleiding

Onderzeese kabels, ongeacht of die voor communicatie of voor energietransmissie worden gebruikt, vervullen kritieke en strategische functies voor de Europese economieën en samenlevingen. Ze verbinden verscheidene lidstaten met elkaar, eilanden met het vasteland van de EU, ultraperifere regio's en de landen en gebieden overzee, alsook de EU met de rest van de wereld. 99 % van het intercontinentale internetverkeer verloopt via onderzeese communicatiekabels. Onderzeese elektriciteitskabels, met name interconnectoren, zorgen voor de integratie van de elektriciteitsmarkten van de lidstaten, voor een robuustere voorzieningszekerheid en voor het transport van hernieuwbare offshore-energie naar land. Het beschermen van de weerbaarheid en veiligheid ervan is noodzakelijk voor de vitale strategische belangen van de EU.

Hoewel onderzeese kabels onopzettelijk beschadigd kunnen raken, zien we in het patroon van de afgelopen maanden, met name in de Oostzee, dat deze kritieke infrastructuur steeds vaker het doelwit is van opzettelijke vijandige handelingen. Door de werking te beschadigen, raken essentiële functies en diensten in de EU verstoord, wat weer van invloed is op het dagelijks leven van de burgers. Die sabotage — die deel kan uitmaken van grotere hybride campagnes — vormt een aanzienlijk risico voor de veiligheid van de EU en al haar lidstaten, vanwege de aanwezigheid van onderzeese kabels in de Middellandse Zee, de Atlantische Oceaan, de Noordzee, de Zwarte Zee en de Oostzee.

De veiligheid en de weerbaarheid van de onderzeese kabelinfrastructuur van de EU zijn zeer belangrijk en moeten aanzienlijk worden verbeterd[1]. Voorzitter Von der Leyen heeft op 9 februari 2025 ter gelegenheid van de Baltische Energieonafhankelijkheidsdag in Vilnius vier prioriteiten gepresenteerd om onze kritieke netwerkinfrastructuur te beveiligen, met bijzondere aandacht voor preventie, opsporing, reactie en herstel, en afschrikking. In dit **EU-actieplan inzake kabelbeveiliging** wordt een duidelijke aanpak geschetst, op basis van deze vier prioriteiten, om de weerbaarheid en de beveiliging van onderzeese kabels verder te vergroten, zowel voor communicatie- als voor elektriciteitskabelinfrastructuur.

Het vermogen van de EU om deze incidenten te voorkomen, op te sporen, erop te reageren, en te herstellen en ontmoedigen, laat zien hoe we die uitdagingen kunnen aangaan door middel van samenwerking en solidariteit op EU-niveau en in nauwe samenwerking met gelijkgestemde partners. De bescherming van kritieke infrastructuur is in de eerste plaats de taak van de lidstaten, maar vanwege de grensoverschrijdende aard en de economische relevantie van onderzeese kabels is krachtiger optreden op EU-niveau nodig om de zwaarst getroffen lidstaten te ondersteunen en nationale maatregelen aan te vullen, teneinde een alomvattende veiligheidsaanpak in de gehele EU te waarborgen. Hoewel dit actieplan in de eerste plaats gericht is op onderzeese kabels, kunnen bepaalde acties worden ingezet of uitgebreid om de veiligheid van andere kritieke maritieme infrastructuur, zoals pijpleidingen of offshorewindmolenparken, te verbeteren.

Dit actieplan volgt de aanpak van de volledige weerbaarheidscyclus: preventie, opsporing, reactie en afschrikking. De EU moet in eerste instantie disruptieve incidenten **voorkomen** en haar weerbaarheid tegen de bedreigingen en kwetsbaarheden van onderzeese

1 Zie ook het Witboek van de Commissie van 2024: “Hoe aan de digitale-infrastructuurbehoeften van Europa te voldoen?”

kabelinfrastructuren vergroten. Zij moet ook haar **opsporingscapaciteit** vergroten om dreigingen zo vroeg mogelijk te kunnen herkennen en erop te anticiperen. Als een incident zich voordoet, moet de EU haar capaciteit vergroten om gecoördineerd en solidair met de zwaarst getroffen lidstaten te **reageren**. De EU moet met name de juiste capaciteiten ontwikkelen om na een incident de toestand zo snel mogelijk te herstellen. Tot slot moet de EU haar **afschrikking** uitbouwen. Zij moet optreden om de veiligheid van kritieke maritieme infrastructuur te beschermen en kwaadwillige partijen ter verantwoording te roepen, zoals acties tegen de "schaduwvloot".

Deze werkzaamheden bouwen voort op verscheidene reeds lopende EU-activiteiten die bijdragen tot de veiligheid en de weerbaarheid van onderzeese kabels. Deze activiteiten zijn met name gericht op capaciteitsopbouw (Connecting Europe Facility, CEF, digitale en energiefinanciering), het anticiperen op risico's (aanbeveling over veilige en weerbare onderzeese kabelinfrastructuren[2]), het vaststellen van maatregelen voor het beheer van cyberbeveiligingsrisico's en het rapporteren van significante incidenten (richtlijn betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie — de NIS 2-richtlijn[3]) en het vergroten van de fysieke weerbaarheid van kritieke entiteiten (richtlijn betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten — de CER-richtlijn[4]).

Bovendien wordt dit actieplan, vanwege de duidelijke civiel-militaire implicaties, van meet af aan opgevat als een initiatief dat volledig complementair is met de bestaande NAVO-activiteiten[5]. Voorts draagt het bij tot de aanstaande strategie voor interne veiligheid, de strategie voor een paraatheidsunie en het Witboek over de toekomst van de Europese defensie, waarbij de in het verslag van speciaal adviseur Sauli Niinistö van 2024[6] aanbevolen integrale aanpak van alle risico's centraal zal staan.

2. Preventie: de weerbaarheid en de paraatheid van de EU vergroten

De eerste doelstelling van het actieplan is het aantal en de gevolgen van disruptieve incidenten te verminderen en het voor kwaadwillige partijen moeilijker te maken om de veiligheid van de Unie te ondergraven. Dit vereist maatregelen om de weerbaarheid en de beveiliging van onderzeese kabels te vergroten en investeringen in de aanleg van nieuwe kabels.

2.1 Uitvoering van het juridische en het veiligheidskader

De EU heeft een horizontaal veiligheidskader opgezet, bestaande uit de richtlijn betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten (CER-richtlijn) en de NIS 2-richtlijn. Op grond van de CER-richtlijn moeten de lidstaten maatregelen treffen om de weerbaarheid van kritieke entiteiten en de bescherming van kritieke infrastructuur te vergroten. Deze richtlijn heeft betrekking op door de mens veroorzaakte en op natuurlijke risico's. De lidstaten moeten met name kritieke entiteiten in kaart brengen, risicobeoordelingen uitvoeren[7] en een weerbaarheidsstrategie vaststellen. Nadat de kritieke entiteiten in kaart zijn gebracht, moeten zij weerbaarheidsmaatregelen nemen, zoals incidentpreventie, een adequate fysieke

2 Aanbeveling (EU) 2024/779 van de Commissie van 26 februari 2024 over veilige en weerbare onderzeese kabelinfrastructuren (PB L 2024/779 van 8.3.2024).

3 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Nl/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2555

4 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Nl/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2557

5 Conform de drie gezamenlijke verklaringen over de samenwerking tussen de EU en de NAVO en de overeengekomen leidende beginselen in de conclusies van de Raad en de Europese Raad.

6 Niinistö, S., Safer together – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness, 2024. Verslag van Sauli Niinistö, voormalig president van de Republiek Finland, in zijn hoedanigheid van speciaal adviseur van de voorzitter van de Europese Commissie.

7 In elf sectoren, waaronder energie en digitale infrastructuur.

bescherming van hun gebouwen en kritieke infrastructuur, het reageren op en het tegengaan en beperken van de gevolgen van incidenten, en het herstellen van incidenten.

Op grond van de NIS 2-richtlijn moeten entiteiten die verleners van digitale infrastructuur en diensten inzake de exploitatie van onderzeese kabels zijn (zoals telecommunicatie- of digitale bedrijven) hun netwerk- en informatiesystemen alsmede hun fysieke omgeving beschermen tegen door de mens veroorzaakte schade en tegen milieugevaren. De lidstaten moeten ook de bescherming van onderzeese communicatiekabels opnemen in nationale cyberbeveiligingsstrategieën, waarbij potentiële risico's aan risicobeperkende maatregelen worden gekoppeld, om ze zo goed mogelijk tegen alle gevaren te beschermen. Aangezien de NIS 2-voorwaarden ten minste gelijkwaardig worden geacht aan die van de CER, en om dubbel werk en onnodige administratieve lasten voor op grond van de CER aangeduide entiteiten uit de digitale-infrastructuursector te voorkomen, zijn alleen risicobeheermaatregelen en verplichtingen inzake incidentenmelding op grond van NIS 2 van toepassing[8]. Incidenten met betrekking tot onderzeese communicatiekabels moeten daarom aan het CSIRT[9] of de bevoegde autoriteit worden gemeld.

Om het effect van dit horizontale beveiligingskader te vergroten, is het belangrijk dat alle partijen en entiteiten die een rol spelen bij het vergroten van de weerbaarheid van onderzeese kabels, in alle lidstaten op gecoördineerde en coherente wijze aan beveiligingsmaatregelen worden onderworpen. Daartoe moedigt de Commissie alle lidstaten aan ervoor te zorgen dat **alle exploitanten van onderzeese communicatie-infrastructuur onder de nationale wetgeving tot omzetting van het NIS 2-kader vallen**. Bovendien worden de lidstaten aangemoedigd om, naast hun wettelijke verplichtingen uit hoofde van de **CER-richtlijn**, in elk geval essentiële diensten voor onderzeese elektronische communicatie en elektriciteitstransmissie verlenende entiteiten op te nemen in hun strategie voor het vergroten van de weerbaarheid van kritieke entiteiten, en in de risicobeoordeling van essentiële diensten, en om de relevante entiteiten die deze infrastructuur exploiteren, als kritiek aan te merken. **Een dringende en volledige uitvoering van die rechtshandelingen door de lidstaten moet een onmiddellijke prioriteit zijn.**

De Commissie heeft ook een gerichtere aanpak van onderzeese communicatiekabels geïnitieerd door middel van haar **Aanbeveling over veilige en weerbare onderzeese kabelinfrastructuren**[10]. De aanbeveling biedt een strategisch beleidskader van de EU om de risico's voor die communicatie-infrastructuur te beoordelen en risicobeperkende maatregelen te bepalen. Daarin is bepaald dat de Commissie en de lidstaten een **inventaris van de bestaande en geplande infrastructuur opstellen en regelmatige geconsolideerde Uniebrede beoordelingen van risico's, kwetsbaarheden en afhankelijkheden van onderzeese kabelinfrastructuren verrichten**.

Verder bevat de aanbeveling de aansporing om een **"instrumentarium voor kabelbeveiliging"** op te stellen, waarin risicobeperkende maatregelen worden vastgesteld die de lidstaten zouden moeten aannemen ter vermindering van risico's, kwetsbaarheden en afhankelijkheden. De ter uitvoering van de aanbeveling opgerichte deskundigengroep[11] voert momenteel die werkzaamheden en **risicobeoordelingen uit en ontwikkelt risicoscenario's voor onderzeese kritieke infrastructuur**. Na goedkeuring kunnen met name de risicoscenario's regelmatig aan een stresstest worden onderworpen. Voortbouwend op de

8 In de zin van overweging 20 van de CER-richtlijn.

9 Computer security incident response team.

10 Aanbeveling (EU) 2024/779 van de Commissie van 26 februari 2024 over veilige en weerbare onderzeese kabelinfrastructuren (PB L 2024/779 van 8.3.2024).

11 Samengesteld uit de Commissie, de lidstaten en het Agentschap van de Europese Unie voor cyberbeveiliging (Enisa).

risicobeoordeling van Nevers[12] moet bij de risicobeoordelingen een brede aanpak worden gevolgd, met inbegrip van afhankelijkheden in de toeleveringsketen, om te waarborgen dat reserveonderdelen tijdig en in volume worden geleverd voor de aanleg van kabels.

De Commissie zal voorstellen om **paraatheidstesten en stresstesten** van communicatiekabels te financieren via de verordening cybersolidariteit, waarbij in het kader van het programma Digitaal Europa volgens de planning tot en met 2027 in totaal **30 miljoen EUR** wordt uitgetrokken voor paraatheidsacties in kritieke sectoren. Een eerste oproep voor de lidstaten wordt dit jaar verwacht.

Elektriciteitskabels worden ontworpen en geïnstalleerd voor een levensduur van ten minste 40 jaar, met minimale interventies en bescherming tegen visserijactiviteiten, waardoor ze reeds behoorlijk weerbaar zijn, onder meer door de versterking van de kabelbewapening en door ze te in te graven. Zoals uiteengezet in de aanbeveling van de Raad van 2022 betreffende een Uniebrede gecoördineerde aanpak om de weerbaarheid van kritieke infrastructuur te versterken[13] moet het potentieel om op nationaal niveau **stresstesten** uit te voeren, verder worden ontwikkeld, omdat die testen nuttig kunnen zijn om de weerbaarheid van kritieke infrastructuur, inclusief onderzeese kabels, te vergroten. Om de veiligheid verder te waarborgen, moeten op grond van de **verordening betreffende risicoparaatheid**[14] de elektriciteitscrisisscenario's, inclusief aanslagen, in kaart worden gebracht en de maatregelen die de lidstaten vervolgens treffen om een crisis te voorkomen en de gevolgen ervan te verzachten, indien die zich toch voordoet. Bovendien moeten de lidstaten en de systeembeheerders of andere eigenaren en beheerders van energie-infrastructuur ervoor zorgen dat elektriciteitskabels zo veilig mogelijk worden ontworpen en geïnstalleerd.

Tot slot moeten die risicobeoordelingen en stresstesten worden aangevuld met **gecoördineerde oefeningen voor de beveiliging en de weerbaarheid van onderzeese kabelinfrastructuren**. De EU-strategie voor maritieme veiligheid[15] omvat mede een aantal acties in verband met maritieme veiligheidsoefeningen, onder meer om de surveillance en de bescherming van kritieke maritieme infrastructuur te verbeteren. Dit omvat de deelname van de marine, de kustwacht en andere autoriteiten van de lidstaten, alsook van EU-agentschappen. In samenwerking met partners, met name de NAVO, zal de EU ook optimaal gebruikmaken van de bestaande oefeningen voor maritieme veiligheid en hybride bedreigingen.

2.2 Een versterkt investeringskader van de EU

Om de weerbaarheid van onderzeese kabels te vergroten, is het van het grootste belang de EU-investeringen in onderzeese kabelinfrastructuur verder te stimuleren, met de nadruk op een betere redundantie van kabels, alsook op een grotere veiligheids- en herstelcapaciteit. Er moet meer gebeuren om de afhankelijkheid van niet-EU-partijen — waaronder sommige die door de EU als leveranciers met een hoog risico worden beschouwd — te verminderen, in het licht van de opmaak van de energie- en gegevenskabelmarkten.

Daarom zal de Commissie een voorstel doen voor een **EU-investeringskader voor kabelinfrastructuren in de EU die van belang zijn** voor de weerbaarheid en de veiligheid

12 Report on the cybersecurity and resiliency of the EU communications infrastructures and networks | Shaping Europe's digital future

13 Aanbeveling van de Raad van 8 december 2022 betreffende een Uniebrede gecoördineerde aanpak om de weerbaarheid van kritieke infrastructuur te versterken (2023/C 20/01) (PB C 20 van 20.1.2023, blz. 1).

14 Verordening betreffende risicoparaatheid (EU) 2019/941, PB L 158 van 14.6.2019, blz. 1, wordt momenteel herzien.

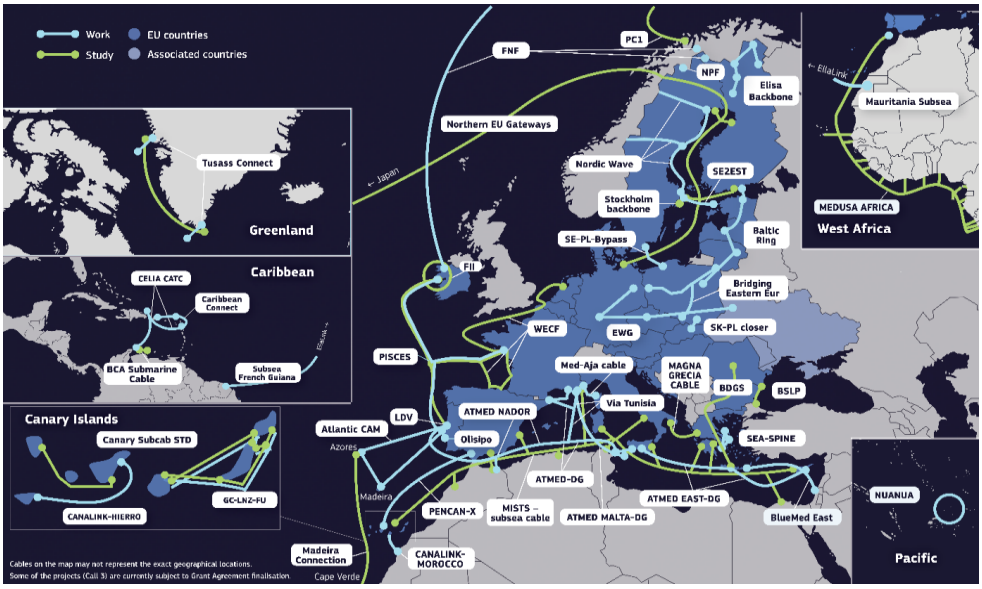
15 Conclusies van de Raad over de herziene EU-strategie voor maritieme veiligheid en het bijbehorende actieplan, st14280-en23.pdf

van de EU. In dit investeringskader worden samen met de lidstaten te ontwikkelen economische veiligheidsoverwegingen in aanmerking genomen.

2.2.1 Kabelprojecten van Europees belang voor telecommunicatie

Middels het programma Connecting Europe Facility Digital beschikt Europa al over een doeltreffend financieringsinstrument voor onderzeese communicatiekabelinfrastructuur. Met 30 nieuwe projecten die in december 2024 zijn ondertekend, beschikt het programma nu over een portefeuille van **51 projecten** ter waarde van **420 miljoen EUR** om de connectiviteitsstructuur van de Unie te versterken en de EU met derde partnerlanden te verbinden.

Meer in het bijzonder heeft de Commissie dankzij deze investeringen de aanwezigheid van de EU versterkt op de routes naar Afrika, het Midden-Oosten, Midden- en Oost-Europa, in de Atlantische Oceaan en de Noordse regio, inclusief de Baltische landen, alwaar onlangs **35,6 miljoen EUR** is geïnvesteerd in acht specifieke onderzeese gegevenskabels.



Afbeelding: kabelprojecten gefinancierd in het kader van aanbestedingen 1-3 van het programma Connecting Europe Facility Digital. De kaart kan nog wijzigen tijdens de uitvoering van het programma.

In de jaren 2025-2027 wordt in het kader van de CEF nog **540 miljoen EUR** geïnvesteerd in digitale infrastructuur, waaronder onderzeese kabels, **voor in totaal bijna 1 miljard EUR** in het kader van het huidige meerjarig financieel kader.

Zoals beoogd in de aanbeveling over veilige en weerbare onderzeese kabelinfrastructuren zal de deskundigengroep naar verwachting een **ontwerplijst van strategische kabelprojecten van Europees belang (CPEI's)** voorleggen. Die CPEI's kunnen met voorrang en versneld door de Unie worden gefinancierd, aangevuld met nationale middelen en, waar mogelijk, particuliere financiering, conform de voorwaarden van de aanbeveling en de regels inzake Uniefinanciering en staatssteun. In dat verband zal de Commissie, middels een gedelegeerde handeling, de CEF-verordening (bijlage deel V) herzien om een duidelijk kader te scheppen voor CEF-investeringen in onderzeese kabels, in het licht van de door de deskundigengroep voorgestelde prioriteiten en op basis van een gedegen analyse van de feitelijke weerbaarheidsbehoeften, bijvoorbeeld op het niveau van de lidstaten of het zeebekken. Het is van het grootste belang om

voorrang te geven aan projecten die vanuit een oogpunt van weerbaarheid en strategisch oogpunt zwaarwegend zijn, maar die waarschijnlijk niet financierbaar zouden worden geacht en autonoom door particuliere investeerders zouden worden ingezet. De **Commissie zal daarom een specifieke dialoog aangaan met het bedrijfsleven, particuliere investeerders, de Europese Investeringsbank en nationale stimuleringsbanken en -instellingen** om te onderzoeken hoe CPEI-kabelinfrastructuren gezamenlijk kunnen worden gefinancierd. Het doel is om overeenstemming te bereiken over een contractueel kader voor de betrokkenheid van financiële partners om CEF-subsidies te combineren met niet-EU-middelen teneinde de kabelinfrastructuur te financieren (blendingfaciliteit met nationale middelen en particuliere investeringen).

Een combinatie van bestaande fondsen ter ondersteuning van digitale infrastructuur, waaronder de Connecting Europe Facility, het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI), het instrument voor pretoetredingssteun (IPA) en het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, kan verder worden onderzocht. Investeringen in het kader van de Global Gateway moeten ook zo worden gedaan dat die de weerbaarheid van de EU vergroten, met name bij het verbinden van de ultraperifere gebieden en de landen en gebieden overzee. Zoals uiteengezet in de aanbeveling over veilige en weerbare onderzeese kabelinfrastructuren is hiervoor afstemming tussen de verschillende financieringsbronnen op EU-niveau en een goede coördinatie vereist, zodat de EU als een Team Europa optreedt. Concreet kan dit worden uitgevoerd door middel van gecoördineerde investeringen in verschillende kabelsegmenten, afhankelijk van de bevoegdheden van de desbetreffende programma's (EU-connectiviteit en internationale routes). Dit geldt ook voor de investeringen in de toepasselijke faciliterende kaders (bv. capaciteitsopbouw, juridisch advies).

2.2.2 Elektriciteitsprojecten van gemeenschappelijk belang en projecten van wederzijds belang

Ten aanzien van elektriciteitskabels bevat het EU-regelgevingskader inzake trans-Europese energienetwerken (TEN-E) een alomvattend proces voor de selectie van projecten van gemeenschappelijk belang (PGB's) en projecten van wederzijds belang met derde landen (PWB's). De EU heeft al 100 PGB's voor elektriciteit geselecteerd en de vergunningverlening en de bouw gefaciliteerd, onder meer door de financiering van vooral CEF-Energiefondsen, die meer dan 8 miljard EUR hebben geïnvesteerd in de energie-infrastructuur van de EU, voornamelijk voor elektriciteitskabels. Hieronder volgen de grootste subsidies van CEF-Energie (allemaal op het gebied van elektriciteit):

- Baltische synchronisatie: 1,23 miljard EUR aan totale uitgaven > EE, LT, LV, PL
- Great Sea Interconnector (onderzees): 658 miljoen EUR > CY, EL
- Bornholm Energy Island (onderzees): 645 miljoen EUR > DE, DK
- Golf van Biskaje (onderzees): 578 miljoen EUR > ES, FR
- Celtic Interconnector (onderzees): 531 miljoen EUR > FR, IE

De elektriciteitsinfrastructuur moet nu al dringend verder en sneller worden uitgerold om de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU te ondersteunen. De Commissie heeft in november 2023 het EU-actieplan voor netwerken voorgesteld, met 14 niet-wetgevende acties ter versterking van het investeringskader voor elektriciteitsnetten. Die acties worden naar verwachting medio 2025 afgerond. De EU moet meer investeren in de modernisering en de

uitbreiding van haar netwerk van transmissie- en distributie-infrastructuur voor energie, om de investeringen in elektriciteit te versnellen. De komende jaren is ongeveer 530-540 miljard EUR aan investeringen nodig voor elektriciteitsnetten, met gemiddeld 77 miljard EUR per jaar. Dat is aanzienlijk hoger dan de 85 miljard EUR die tussen 2021 en 2023 is geïnvesteerd. Het pakket Europese netwerken heeft verder tot doel investeringen in de netwerkinfrastructuur verder te vergemakkelijken en de deelname van niet-vertrouwde partijen uit derde landen aan kritieke elektriciteitskabels te voorkomen.

Ten aanzien van het Oostzeegebied heeft de Commissie de interconnectie en de integratie in de Europese energiemarkt van Noord-Europa gefaciliteerd om een einde te maken aan het energie-isolement van de Baltische staten en Finland. De afgelopen 15 jaar is hiervoor meer dan 2,7 miljard EUR aan EU-financiering in die regio geïnvesteerd. Onderzeese interconnectoren spelen een sleutelrol bij die energie-integratie en om de voorzieningszekerheid in de regio te waarborgen. Bovendien wordt de Oostzee, met een potentieel voor hernieuwbare offshore-energie van 91 GW, een van de belangrijkste gebieden voor de ontwikkeling van de productie en de infrastructuur van hernieuwbare offshore-energie in de EU. Dit alles is een belangrijke ontwikkeling en biedt een diversificatie van de infrastructuur, met een rechtstreeks effect op het verminderen van de kwetsbaarheid van die netwerken.

2.2.3 Slimme kabels en vroegtijdige waarschuwing

Slimme kabelsystemen bieden een interessant perspectief om aanvallen te voorkomen en incidenten te detecteren. Ze kunnen worden gebruikt als grote geografische sensornetwerken om nabije activiteiten te monitoren, op dreigingen en kwetsbaarheden te anticiperen, en als systeem voor vroegtijdige waarschuwing te fungeren om de kabelinfrastructuur zelf en de omgeving te beschermen, voor civiele (bv. milieumonitoring) en militaire doeleinden.

Slimme kabels worden in het werkprogramma 2024-27 van CEF Digital bevorderd. De aanbeveling over veilige en weerbare onderzeese kabelinfrastructuren bevat ook verwijzingen naar sensor- en monitoringsystemen en de invoering en de toepassing van innovatieve oplossingen om bedreigingen te detecteren en te verhinderen. De TEN-E-verordening bevordert ook grensoverschrijdende slimme elektriciteitsnetten en CEF Energie heeft al 410 miljoen EUR aan financiering voor dergelijke projecten gefaciliteerd, voornamelijk voor werkzaamheden.

Naast hun primaire gebruik als breedbandkabels kunnen slimme communicatiekabelsystemen ook worden gebruikt als ruggengraat voor het verbinden van onderwatermiddelen zoals dokstations (voor het te water laten, binnenhalen en gegevensoverdracht) voor onbemande onderwatervoertuigen en -systemen, voor zeebodemonderzoek, herstelfuncties, surveillance enz. Op langere termijn kan binnen toekomstige EU-programma’s worden gewerkt aan de uitbreiding van de vloot met die geavanceerde voertuigen en faciliteiten, aan de interoperabiliteit met moderne schepen en aan de operationele ondersteuning daarvan.

In het kader van de CEF worden haalbaarheidsstudies gestart in nauwe samenwerking met het Europees Defensiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur (EFMZVA). Er lopen al BlueInvest-projecten die betrekking hebben op onderwaterobservatie, -detectie, -communicatie en -surveillance, met name op het gebied van oplossingen voor de tewaterlating en het dokken van autonome onderwatervoertuigen (AUV’s), alsook het gebruik van technologieën voor zwermintelligentie. Er wordt ook gezorgd voor coördinatie met

relevante financiering in het kader van Horizon Europa, met name door middel van een specifieke actie "ter voorbereiding van de vooruitgang van de stand van de techniek van onderzeese kabelinfrastructuren".

De Commissie gaat een **industrieforum** oprichten om de belangrijkste partijen en brancheorganisaties op het gebied van onderzeese kabeltechnologieën te raadplegen **om een industrieel stappenplan voor de invoering van surveillance- en beschermingstechnologieën voor onderzeese kabelinfrastructuur op te stellen**. De voor de uitvoering van de aanbeveling opgerichte deskundigengroep van de lidstaten zal nauw bij deze werkzaamheden worden betrokken.

Voornaamste acties op het gebied van preventie

- Samen met de lidstaten en Enisa zal de Commissie, via de voor de uitvoering van de aanbeveling over veilige en weerbare onderzeese kabelinfrastructuren opgerichte deskundigengroep, uiterlijk Q4 2025:
    - de bestaande en geplande onderzeese kabelinfrastructuren **inventariseren**
    - een **gecoördineerde risicobeoordeling** (risico's, kwetsbaarheden en afhankelijkheden) van onderzeese kabels, met inachtneming van de voorzieningszekerheid van reserveonderdelen, alsook een stresstestmethode afronden
    - een **instrumentarium voor kabelbeveiliging** met risicobeperkende maatregelen opzetten
    - een prioriteitenlijst van **kabelprojecten van Europees belang (CPEI's)** opstellen

- De Commissie zal eind 2025 een voorstel indienen voor een gedelegeerde handeling tot wijziging van deel V van de bijlage bij de CEF-verordening om voorrang te geven aan de CPEI's als CEF-projecten van gemeenschappelijk belang. Dat wordt een eerste stap naar een EU-investeringskader voor onderzeese kabelprojecten.

- De Commissie zal:
    - het voorzieningszekerheidskader evalueren, met bijzondere aandacht voor kritieke energie-infrastructuur
    - investeringen vereenvoudigen en de veiligheid van kritieke elektriciteitskabels verbeteren door middel van het pakket Europese netwerken

De lidstaten:

- moeten de CER- en NIS 2-richtlijnen met spoed omzetten en uitvoeren
- worden aangemoedigd ervoor te zorgen dat alle exploitanten van onderzeese communicatie-infrastructuur onder de nationale wetgeving tot omzetting van het NIS 2-kader vallen
- worden aangemoedigd om bij de uitvoering van de CER-richtlijn rekening te houden met entiteiten die essentiële diensten voor onderzeese elektronische communicatie en elektriciteitstransmissie verlenen, met name ten aanzien van de strategie, de risicobeoordeling en de aanwijzing van kritieke entiteiten
- moeten ervoor zorgen dat elektriciteitskabels zo veilig mogelijk worden ontworpen en geïnstalleerd

3. Opsporing: vergroting van de capaciteit van de EU om bedreigingen te monitoren en op te sporen

Momenteel kan de tekortschietende samenwerking op regionaal, nationaal en Europees niveau via een hybride campagne worden uitgebuit, waarbij de versnippering van verschillende lagen surveillancemechanismen wordt benut, zodat detectie kan worden omzeild en de mogelijkheid van geloofwaardige ontkenning wordt geboden. Snelle en realtime opsporing is een van de fundamenten gebleken om sabotage tegen onderzeese kabels tegen te gaan. De recente incidenten in de Oostzee werden bijna in realtime ontdekt, waardoor het vaartuig tot stoppen kon worden gemaand voordat verdere schade werd aangericht. De belangrijkste uitdagingen hangen samen met het bewijzen van de opzet en het analyseren van voorspellingen en dreigingsindicatoren.

3.1 Ondersteuning van een geïntegreerd surveillancemechanisme voor onderzeese kabels

Momenteel is er geen capaciteit om alle dimensies van de dreigingen rond onderzeese kabels doeltreffend te monitoren en één geïntegreerd situatiebeeld op zeebekkenniveau te creëren. Om vroegtijdige waarschuwingen te kunnen afgeven, is het van essentieel belang dat verscheidene systemen samenwerken, waarbij gegevens op nationaal en Unieniveau worden samengevoegd.

Het situatiebeeld van de EU voor de beveiliging van maritieme infrastructuur kan belang hebben bij de activiteiten van uiteenlopende systemen, zoals de geïntegreerde maritieme diensten[16] voor maritieme surveillance en situationeel bewustzijn op zee, die bij het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA) zijn ondergebracht. Andere systemen leveren aanvullende informatie, zoals het MARSUR-netwerk (Maritime Surveillance) voor de marines van de lidstaten in het kader van het Europees Defensieagentschap voor een duidelijk maritiem situatiebeeld, Eurosur, het door Frontex beheerde geïntegreerde kader voor de uitwisseling van informatie en operationele samenwerking binnen de Europese grens- en kustwacht en de door het EMSA beheerde vrijwillige gemeenschappelijke gegevensuitwisselingsstructuur (CISE) voor het maritieme gebied. De capaciteiten van al die kaders moeten worden gekoppeld en samengevoegd met het oog op synergie, waarbij wordt voortgebouwd op reeds operationele oplossingen om dubbel werk te vermijden. Daarnaast kan een inlichtingenanalyse van de gezamenlijke capaciteit op het gebied van inlichtingenanalyse (SIAC) ook bijdragen en een strategische beoordeling bieden om het bredere situationeel bewustzijn te verbeteren.

Ter ondersteuning van de lidstaten stelt de Commissie voor om de ontwikkeling en de invoering, met vrijwillige deelname van de lidstaten, van een **geïntegreerd surveillancemechanisme voor onderzeese kabels per zeebekken te ondersteunen**. Het doel is de bereidwillige lidstaten te ondersteunen om gegevens uit verschillende bronnen, waaronder het EMSA, de lidstaten, particuliere exploitanten, slimme kabels, de scheepvaartsector of defensiekanalen, op vertrouwd regionaal zeebekkenniveau te verbinden en samen te voegen. Dit kan vervolgens een tijdig en accuraat situationeel bewustzijn bieden met het oog op een betere opsporing en monitoring, onder meer voor patrouilleschepen. Hiermee kunnen

16 Binnen het SafeSeaNet, zoals geregeld bij VTMIS-Richtlijn 2002/59/EG betreffende een monitoring en informatiesysteem voor de zeescheepvaart. IMS is EU-breed en biedt grensoverschrijdende en sectoroverschrijdende informatie en communicatie.

bedreigingen vroegtijdig worden opgespoord zodat de responstijd wordt verkort, corrigerende maatregelen kunnen worden getroffen (bv. onderschepping) en de toerekenbaarheid van aansprakelijkheid wordt vergroot. Deze aanpak is in eerste instantie gericht op onderzeese kabels, maar kan ook worden ingezet ter ondersteuning van een betere surveillance en een beter situatiebeeld voor de veiligheid van andere maritieme kritieke infrastructuur, zoals pijpleidingen of offshorewindmolenparken.

Regionale zeebekkenhubs zouden kunnen profiteren van verschillende diensten en EU-instrumenten, zoals:

- **vroegtijdige opsporing van verdachte maritieme activiteiten (door significante vaartuigen)** rond kabels (door middel van de ontwikkeling van specifieke software voor open source en AI) op basis van gedragsanalyse en verkeersanalyse die bijvoorbeeld in het EMSA beschikbaar zijn, alsook geofencing. Indien de deelnemende lidstaten daarmee instemmen, moet het mogelijk zijn om militaire surveillancesystemen en -gegevens te integreren;
- **versterkte ruimtesurveillancediensten** om de activiteiten van de significante vaartuigen nauwlettend in de gaten te houden via de door het EMSA uitgevoerde dienst voor maritieme surveillance van Copernicus; dit moet punctuele bewaking alsmede een permanente/regelmatige blik op de gevoeligste regio's omvatten, wat nu mogelijk is door de nieuwe overheidsdienst voor aardobservatie van de EU;
- **specifieke surveillancediensten** zoals drones (in de lucht, ter zee en onder water) die significante vaartuigen kunnen volgen, traceren en monitoren, met name als een verdachte activiteit is gedetecteerd, waarbij de capaciteit van het EMSA om dergelijke diensten aan te schaffen, wordt gebruikt en uitgebreid, voortbouwend op de ervaring die met rescEU is opgedaan[17];
- **realtime netwerkmonitoring**: met softwaretools zoals systemen voor het beheer van beveiligingsinformatie en -gebeurtenissen (Security Information and Event Management, SIEM) om anomalieën in het gegevensverkeer op te sporen die op verstoringen of ongeoorloofde toegangspogingen kunnen wijzen;
- **indringerdetectiesystemen (intrusion detection systems, IDS)**: gespecialiseerde systemen voor het monitoren van fysieke activiteiten en activiteiten in de gegevenslaag, waarbij manipulatie of verdachte activiteiten rond kabelkopstations of repeaters worden vastgesteld.

Daarnaast stelt **de gezamenlijke capaciteit op het gebied van inlichtingenanalyse (SIAC) regelmatig verslagen op over verdachte vaartuigen en bedreigingen** voor de onderzeese kabelinfrastructuur, op basis van inlichtingen van de lidstaten, gecoördineerd met en ondersteund door het Satellietcentrum van de Europese Unie (SATCEN), op verzoek van SIAC.

Op **zeer korte termijn** is het absoluut noodzakelijk dat alle relevante autoriteiten op nationaal niveau toegang krijgen tot de EMSA-systemen en -diensten. Om het bewustzijn over het maritieme domein verder te vergroten, zal de Commissie, in samenwerking met het EMSA en de lidstaten, onderzoeken hoe de vrijwillige gemeenschappelijke gegevensuitwisselingsstructuur (CISE) sneller kan worden uitgerold zodat het volledig kan worden benut, en zal zij meer lidstaten aanmoedigen zich erbij aan te sluiten.

17 De strategische reserve van de Europese responscapaciteit bij rampen en voorraden, die volledig door de EU wordt gefinancierd in het kader van het Uniemechanisme voor civiele bescherming (UCPM).

Het is op **korte termijn** al mogelijk om een **specifiek Oostzeegericht regionaal geïntegreerd surveillancemechanisme op te zetten**. Dit kan worden gedaan via een open aanbesteding in het kader van het programma Digitaal Europa (22 miljoen EUR) voor de oprichting van grensoverschrijdende centra voor beveiligingsoperaties (SOC's). Deze **eerste regionale surveillancehub zou een testcase kunnen zijn voor de integratie van alle relevante gegevens, diensten, netwerken en entiteiten per zeegebied. Op middellange termijn** zou deze aanpak kunnen worden uitgebreid naar andere zeebekkens.

Via het EU-kaderprogramma voor onderzoek zijn al aanzienlijke middelen geïnvesteerd in de ontwikkeling van innovatieve technologieën voor detectie en situationeel bewustzijn, die beschikbaar zijn voor grenswachters, de politie, exploitanten van kritieke infrastructuur en andere nationale autoriteiten[18]. De Commissie blijft de ontwikkeling en de toepassing van **technologische oplossingen** bevorderen om de detectiecapaciteit van incidenten en het doeltreffende gebruik van deze informatie te verbeteren. Dit wordt gestimuleerd door een door de Commissie in 2025 opgesteld overzichtsverslag.

3.2 Civiele en militaire aanpak

Een **sterke civiel-militaire aanpak** is essentieel voor de doeltreffendheid van het mechanisme. Bewustzijn op maritiem gebied, surveillance en interdictie vereisen geavanceerde maritieme vermogens. De lidstaten moeten meer investeren om die vermogens op gecoördineerde wijze te ontwikkelen, aan te kopen en in te zetten, daarbij gesteund door de EU, via het Europees Defensiefonds voor O&O en het voorgestelde programma voor de Europese defensie-industrie voor gezamenlijke aankopen.

Nader bepaald zou de militaire dimensie van het geïntegreerde surveillancemechanisme — en met name de inzet van situationeel bewustzijn onder water — kunnen worden aangepakt in het kader van de defensieprojecten van gemeenschappelijk belang, zoals voorgesteld in het toekomstige programma voor de Europese defensie-industrie. Projecten voor de ontwikkeling van vermogens op maritiem gebied in het kader van de permanente gestructureerde samenwerking (PESCO) en in het kader van het Europees Defensieagentschap (EDA) moeten worden versneld.

Financiering uit het Europees Defensiefonds kan ook worden geactiveerd voor de ontwikkeling van nationale sensoren voor voorspellende dreigingsanalyse, maar ook van nationale detectiecapaciteit via radiofrequenties (RF) in de ruimte, waarmee significante vaartuigen sneller kunnen worden opgespoord. In dit verband is de Commissie bereid met de lidstaten samen te werken aan de implementatie van een netwerk van nationale onderzeese sensoren (trillingen, drukveranderingen of ongebruikelijke activiteiten bij kabels), slimme boeien (monitoring van akoestische signalen om potentiële bedreigingen zoals ankers op te sporen) of het gebruik van optische kabels als sensor (gedistribueerde akoestische sensor).

De Commissie gaat de detectiecapaciteit via radiofrequenties in de ruimte integreren in het ruimtevaartprogramma van de EU, als aanvulling op het gebruik van bestaande apparatuur en gegevens van onderzeese operatoren. Onderzeese optische en elektriciteitskabels en

18 Zoals: onderwaterdetectietechnologieën (projecten Smaug en UNDERSEC); oplossingen voor de automatische detectie van abnormaal gedrag van vaartuigen, met name in het geval van uitgeschakelde of gespoofde AIS (MARISA, AI-ARC, PROMENADE, EFFECTOR en COMPASS2020); vroegtijdige waarschuwingssignalen en realtime-bewustzijn (VIGIMARE).

offshorewindmolenparken bieden ook ruime mogelijkheden om onderzeese gegevens te verzamelen. Nauwe samenwerking tussen particuliere partijen en het leger is van cruciaal belang om dit potentieel te ontsluiten.

De **rol van particuliere entiteiten** is van het grootste belang om de detectiecapaciteit te vergroten. Particuliere entiteiten moeten worden gestimuleerd om incidenten (vrijwillig of verplicht) beter te melden. Informatie over deze incidenten, inclusief incidenten die onder de drempel voor wettelijk verplichte rapportage vallen, moet onmiddellijk met alle getroffen lidstaten worden gedeeld. Door die functionaliteit in de regionale hubs te integreren, zou er bijvoorbeeld sneller kunnen worden gereageerd, en kan een vaartuig worden onderschept om verdere sabotage en incidenten door dat vaartuig te voorkomen.

Voornaamste acties op het gebied van opsporing

De Commissie zal, samen met de lidstaten:

- steun verlenen aan de vrijwillige ontwikkeling en implementatie van een **geïntegreerd surveillancemechanisme voor onderzeese kabels per zeebekken**, dat is ontworpen om gegevens uit relevante bronnen te koppelen en samen te voegen en om een accuraat situatiebeeld van het zeebekken in real time te creëren
- werk maken van een snelle oprichting van een **speciale regionale hub in het Oostzeegebied als testcase voor de geïntegreerde bewakingsaanpak**
- het concept van een **netwerk van onderzeese sensoren** onderzoeken om onderzeese kabels te beveiligen
- een **specifiek programma voor surveillancedrones** (in de lucht, ter zee en onder water) opzetten om de ontwikkeling en de inzet van die capaciteiten te stimuleren
- een **verslag opstellen om nieuwe technologische oplossingen** voor het opsporen van kabelincidenten te bevorderen
- de ontwikkeling van publiek-private **partnerschappen met kabelexploitanten** ondersteunen met het oog op meer vrijwillige melding van kabelincidenten

4. Reactie en herstel: nauwere samenwerking en solidariteit in de EU

4.1 Reactie: naar een beter gecoördineerde crisisrespons

Als zich een incident voordoet bij een onderzeese kabel, kunnen verschillende crisiskaders worden geactiveerd. De blauwdruk van de EU voor kritieke infrastructuur[19] uit 2024 heeft tot doel de gecoördineerde respons op verstoringen van kritieke infrastructuur van aanzienlijk grensoverschrijdend belang die onder de CER-richtlijn vallen, op EU-niveau te verbeteren. De

19 Aanbeveling van de Raad van 25 juni 2024 betreffende een blauwdruk om de respons op Unieniveau op verstoringen van kritieke infrastructuur van aanzienlijk grensoverschrijdend belang te coördineren (C/2024/4371) (PB C, C/2024/4371 van 5.7.2024).

blauwdruk voor cyberbeveiliging, die momenteel wordt herzien, heeft betrekking op crises als gevolg van grootschalige cyberbeveiligingsincidenten die van invloed zijn op de beschikbaarheid van netwerk- en informatiesystemen voor de sectoren die onder de NIS 2-richtlijn vallen, inclusief sabotage van onderzeese kabels. Sectorale energiewetgeving, zoals voor de elektriciteits- en gassector, bevat specifieke operationele bepalingen om crises te beheersen, waarbij ook rechtstreeks technische deskundigen uit de lidstaten worden betrokken.

De recente incidenten in de Oostzee hebben duidelijk gemaakt dat **er behoefte is aan een gecoördineerde reactie op maat door middel van synergie tussen deze verschillende kaders voor crisisbeheersing**. Met name vanwege de specifieke aard van onderzeese kabels en de civiel-militaire dimensie van deze incidenten is het van belang dat de lidstaten doeltreffend gebruikmaken van de bestaande meldingsmechanismen van de CER- en de NIS 2-richtlijnen. Voorts moeten de lidstaten gebruikmaken van de contactlijsten in de blauwdruk voor kritieke infrastructuur van de EU en in de blauwdruk voor cyberbeveiliging in geval van incidenten, en waarborgen dat die contactpunten de nodige verbindingen hebben naar alle dimensies met betrekking tot kabelincidenten.

Daarnaast **moeten de samenwerking en de synergie met de NAVO worden geïntensiveerd**. Voortbouwend op de lopende gestructureerde dialoog tussen de EU en de NAVO over weerbaarheid wordt de samenwerking op personeelsniveau verder verdiept op het gebied van de weerbaarheid en de bescherming van kritieke onderzeese infrastructuur, inclusief onderzeese kabels. Het personeel zal zich richten op het bevorderen van synergie tussen de respectieve initiatieven op operationeel niveau, onder meer door middel van oefeningen en scenariobesprekingen, mogelijk gemaakt door gerichte informatie-uitwisseling en coördinatie in geval van een crisis. Dit wordt steeds belangrijker nu de NAVO haar activiteiten voor de maritieme veiligheid in de Oostzee uitbreidt.

Tot slot hebben de lidstaten ook toegang tot noodhulp in het kader van het Fonds voor interne veiligheid, ter ondersteuning van respons zoals onderzoek en beveiliging van de infrastructuur. Indien een incident bij een onderzeese kabel deel uitmaakt van een grotere hybride campagne, kunnen de **EU-teams voor snelle reactie op hybride dreigingen (HRRT)** worden ingezet om de getroffen lidstaten op verzoek te ondersteunen.

4.2 Herstel: naar een EU-reservevloot voor kabelvaartuigen

Als zich een incident bij onderzeese kabelinfrastructuur voordoet, is het van het grootste belang snel in te grijpen en de beschadigde kabel te herstellen. De vaartuigen van vandaag hebben bewezen beschadigde kabels binnen een redelijke responstijd doeltreffend te herstellen, maar het huidige aantal en de capaciteit zijn ontoereikend om tijdig in te grijpen in geval van stelselmatige en gelijktijdige aanvallen op kritieke kabels in verschillende maritieme gebieden van de Unie. Onderhouds- en reparatievaartuigen vormen een belangrijk knelpunt voor het vermogen om een incident te herstellen[20]. Bovendien is de beschikbaarheid van reparatieapparatuur en gespecialiseerde werknemers een probleem, met name voor specifieke en complexe kabels zoals onderzeese elektriciteitsnetten.

Op **korte termijn** zal de Commissie voorstellen de aanbesteding van op de markt beschikbare reparatiediensten te vergemakkelijken, eventueel via het Uniemechanisme voor civiele

20 Dit is bevestigd door de deskundigengroep van de aanbeveling over veilige en weerbare onderzeese kabelinfrastructuren.

bescherming. Met name zou, als onmiddellijke actie, kunnen worden gekozen voor modulaire herstelapparatuur die meteen op schepen kan worden geladen, om het reactievermogen van de EU kosteneffectief te vergroten.

Het is evenzeer van belang om de voorzieningszekerheid van reserveonderdelen voor kabels (bv. schanskorven, beschermingsmateriaal of transformatoren voor substations) te waarborgen en de nodige maatregelen te treffen om zo nodig **een voorraad van essentiële materialen en apparatuur aan te leggen**, zodat herstel altijd mogelijk is. Met het oog op een snelle inzet moeten de voorraden vooraf strategisch worden opgeslagen in gebieden met een hoog risico. Voor onderzeese elektriciteitskabels moeten, gezien de specifieke aard en het maatontwerp ervan, de lidstaten samenwerken met kabeleigenaren en kabelproducenten om de ontwerpvereisten, de reserveonderdelen (zoals bevestigingsstukken) en de opleiding van reparatiepersoneel te standaardiseren.

Op **middellange termijn** kan **de Commissie steun verlenen voor de aankoop of het contracteren van extra herstel- en kabelvaartuigen**, mogelijk gericht op de Oostzee, de Noordzee, de Middellandse zee en de Atlantische oceaan, met voorrang voor de Oostzee en de Noordzee, die momenteel het zwaarst worden getroffen. Door het uitbreiden van de huidige vloot gaat de reactietijd voor door stelselmatige uitval getroffen kritieke onderzeese infrastructuur omlaag. Dit kan ook de vorm aannemen van regionale kaderovereenkomsten om de onmiddellijke en prioritaire beschikbaarheid van geschikte vaartuigen met gespecialiseerde bemanning te waarborgen als het herstel of leggen van kabels noodzakelijk is. Een door de Commissie gefaciliteerde regionale proefovereenkomst kan eerst worden getest voor de Oostzee, samen met de lidstaten, kabeleigenaren en kabelproducenten.

De Commissie stelt voor om op **middellange termijn** een **EU-reserve voor multifunctionele kabelvaartuigen** op te zetten die in noodgevallen kan worden gebruikt om elektrische of optische onderzeese kabels die EU-gebieden met elkaar verbinden, aan te leggen of te herstellen. De vaartuigen moeten als ijsbreker kunnen fungeren om op noordelijke breedtegraden en in extreme weersomstandigheden te kunnen opereren en zouden modulaire herstel- of aanlegapparatuur kunnen omvatten. Zij kunnen eventueel helpen bij andere bedreigingen, zoals milieubedreigingen (bv. een olieramp). Hiervoor zou EU-financiering kunnen worden vrijgemaakt, in combinatie met steun van de lidstaten. De vloot kan bijvoorbeeld worden medegefinancierd door de Connecting Europe Facility[21], samen met andere fondsen, met name cohesiefondsen, met geïnteresseerde lidstaten. Deze capaciteit kan eventueel worden ingebed in het Uniemechanisme voor civiele bescherming, inclusief rescEU.

21 In het kader van de Connecting Europe Facility kan dit worden gefinancierd als begeleidende maatregel overeenkomstig artikel 9, lid 1, van de CEF-verordening.

Vanwege de zeer geavanceerde industriële capaciteiten van de EU voor de bouw van gespecialiseerde vaartuigen voor het onderhoud en herstel van onderzeese kabels, kan dit ook bijdragen tot de komende industriële maritieme strategie ter versterking van de Europese maritieme productiesector.

Voornaamste acties op het gebied van reactie en herstel

De Commissie zal, samen met de lidstaten:

- de **doeltreffendheid van de crisisrespons van de EU in al haar dimensies** vergroten door de synergie met bestaande kaders te versterken en samen met de lidstaten na te gaan of er behoefte is aan een meer op maat gesneden aanpak

- de begroting van financieringsprogramma's van de Unie bundelen, met inbegrip van de mogelijkheid van vrijwillige overdrachten door de lidstaten van de cohesiefondsen naar de CEF, om een grotere **capaciteit van EU-kabelvaartuigen** en modulaire herstelapparatuur te financieren

- afhankelijk van de behoefte, op middellange termijn voorstellen om een gebruiksklare **EU-reserve voor multifunctionele kabelvaartuigen** op te richten, eventueel door middel van een **uitvoeringshandeling in het kader van het Uniemechanisme voor civiele bescherming (met inbegrip van rescEU)**. Deze reserve zou kunnen worden aangevuld met regionale kaderovereenkomsten om de onmiddellijke beschikbaarheid van geschikte vaartuigen met gespecialiseerde bemanningen te waarborgen

- **een gezamenlijke aanpak ontwerpen om de voorzieningszekerheid van reserveonderdelen voor kabels te waarborgen**, bijvoorbeeld door middel van gerichte voorraden

De Commissie en de hoge vertegenwoordiger zullen:

- **de operationele samenwerking met de NAVO versterken** op het gebied van de weerbaarheid en de bescherming van kabels en andere kritieke onderzeese infrastructuur

5. Afschrikking

Alle acties van dit actieplan verhogen het weerbaarheids- en responskader van de EU in geval van een incident en hebben een afschrikwekkende werking, maar het is ook van belang dat zij kunnen worden opgevolgd wanneer het gaat om toerekenbaarheid (bv. forensisch onderzoek) en sancties. Dit is met name van belang omdat deze acties meestal worden voorbereid en gepland met als doel de toerekenbaarheid te verhinderen. De EU moet worden toegerust met de nodige middelen om de toerekenbaarheid te kwalificeren, te bewijzen, te coördineren en sancties op te leggen. De EU zal daarom haar afschrikking versterken door daders aansprakelijk te stellen voor hun acties en de kosten voor kwaadwillige partijen te verhogen.

5.1 Reactie op hybride campagnes: hogere kosten voor daders

De EU heeft een hybride instrumentarium opgezet dat een kader biedt om hybride campagnes die de EU en haar lidstaten en partners treffen, alomvattend aan te pakken. Met dat instrumentarium kan er eenvoudiger op geïnformeerde, gerichte en gecoördineerde wijze op EU-niveau worden gereageerd op dergelijke campagnes, met gebruikmaking van het hele scala aan EU-instrumenten en -maatregelen.

De maatregelen variëren van verklaringen en gezamenlijke toerekening tot andere diplomatieke maatregelen en gecoördineerde communicatie, ook samen met partners, zoals de NAVO. Deze maatregelen zijn bedoeld om het dreigingslandschap in beeld te brengen, kwaadwillige partijen ter verantwoording te roepen en de mogelijke gevolgen van hun gedrag te signaleren. Zij hebben ook een afschrikwekkend effect door een geloofwaardige ontkenning van geheime operaties tegen te gaan.

De EU moet de bestaande sanctieregelingen actief benutten om sabotage van onderzeese infrastructuur te voorkomen en daarop te reageren. De EU kan de onlangs ingestelde sanctieregeling gebruiken in het licht van de destabiliserende activiteiten van Rusland. Die sancties kunnen gericht zijn tegen degenen die verantwoordelijk worden geacht voor het uitvoeren, ondersteunen of profiteren van het beleid en de acties van Rusland die erop gericht zijn de EU, haar lidstaten, derde landen en internationale organisaties te destabiliseren (op de op de lijst geplaatste personen is een bevriezing van tegoeden en een reisverbod van toepassing). Voorts zorgen maatregelen die de schaduwvloot beperken in de mogelijkheden om EU-sancties te omzeilen, voor een betere veiligheid van de maritieme gebieden van de EU. Voor een betere doeltreffendheid blijven de EU en de G7 nadere mogelijkheden onderzoeken om de risico's van de schaduwvloot aan te pakken.

5.2 Krachtiger optreden van de Unie tegen de schaduwvloot

De recente incidenten onderstrepen de rol en het mogelijke gebruik van vaak oude en slechte schepen, met onduidelijke eigendomsconstructies en verzekering. Deze vloot van oude schepen — voornamelijk tankers en andere vrachtschepen die sancties omzeilen — vormt een ernstig veiligheidsrisico voor de Unie, op het gebied van milieurisico's (olielozingen), risico's voor de kritieke infrastructuur (kabelsabotage) en risico's voor de energievoorzieningszekerheid, en vormt een geopolitieke bedreiging in bredere zin. Onder significante vaartuigen (d.w.z. vaartuigen die specifieke aandacht verdienen) moet ook worden verstaan vaartuigen die onveilige activiteiten verrichten of die als visserij- of onderzoeksvaartuig zijn vermomd maar met instrumenten voor surveillance zijn uitgerust.

Er moeten concrete maatregelen worden getroffen om de mogelijke impact van die vaartuigen in te perken en om te voorkomen dat zij al dan niet opzettelijk schade veroorzaken in de verschillende zeebekkens rond de Unie, overeenkomstig het internationaal zeerecht[22]. De EU moet met haar partners samenwerken om de verschillende lijsten van verboden vaartuigen op elkaar af te stemmen en er op die manier voor te zorgen dat er geen mazen in de wet zijn.

22 Met name Unclos en Resolutie A.1192 (33) van de Internationale Maritieme Organisatie van 6 december 2023.

De EU moet haar gecoördineerde aanpak voortzetten en uitbouwen om de contacten te verbeteren met vlaggen- en havenstaten waarvan de vaartuigen van sabotage worden verdacht, teneinde de verantwoordelijkheid en de aansprakelijkheid te kunnen vergroten.

Tot slot moeten de EU en haar lidstaten, in samenwerking met de Internationale Maritieme Organisatie, een gemeenschappelijk begrip van de relevante bepalingen van het internationaal zeerecht bewerkstelligen, zodat de lidstaten, als kust- en vlaggenstaten, kritieke infrastructuur doeltreffender kunnen beschermen en actie kunnen ondernemen tegen de schaduwvloot en andere significante vaartuigen die op volle zee opereren. Met name het rechtskader voor het onderscheppen of enteren van vaartuigen die een risico voor de EU inhouden, moet zorgvuldig worden beoordeeld, met volledige inachtneming van de verdragen van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Unclos).

5.3 Vooruitgang bij kabeldiplomatie — samenwerking met partners

Het netwerk van kabelinfrastructuur is intercontinentaal en incidenten vinden ook plaats in andere delen van de wereld. Daarom is het van belang een sterke internationale samenwerking inzake kabelveiligheid te ontwikkelen.

Ten eerste moet de EU ten aanzien van de weerbaarheid van onderzeese kabels geavanceerde kabeldiplomatie ontwikkelen en inzetten. Zoals aangekondigd in de aanbeveling over veilige en weerbare onderzeese kabelinfrastructuren, moeten de lidstaten en de Unie, als een Team Europa en via de EU-delegaties, blijven samenwerken om de ontwikkeling van veilige, betrouwbare en weerbare onderzeese kabelinfrastructuur met buurlanden, strategische partners, andere derde landen en in multilaterale en multistakeholderfora te bevorderen. Om een grotere impact te creëren, worden de beginselen van het EU-instrumentarium voor kabelbeveiliging bevorderd voor de infrastructuur die wordt beheerd of ontwikkeld in samenwerking met uitbreidings- en nabuurschapslanden (Medusa in het Middellandse Zeegebied, kabels in de Zwarte Zee enz.) en andere derde landen (BELLA met Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied, de kabel EurAfrica, andere Global Gateway-projecten enz.).

Ten tweede moet de Unie, wat de aanpak van incidenten betreft, de uitwisseling van informatie verbeteren met bijvoorbeeld Indo-Pacifische partners die aan soortgelijke incidenten in verband met kritieke onderzeese infrastructuur blootstaan. Dit moet worden gedaan middels bestaande partnerschappen en netwerken om initiatieven in verband met de veiligheid, het situationeel bewustzijn en de weerbaarheid van onderzeese kabels verder te bevorderen en ervoor te zorgen dat de EU-steun aan derde landen volledig is afgestemd op de veiligheidsbelangen van de EU. De hoge vertegenwoordiger zal diplomatieke initiatieven ondernemen in multilaterale fora, zoals de VN, om het bewustzijn over de aanhoudende bedreigingen voor de veiligheidsbelangen van de EU en haar lidstaten te vergroten[23]. Deze kwesties komen ook aan bod in de relevante **veiligheids- en defensiedialogen** met partners en kunnen in voorkomend geval verder aan bod komen in **veiligheids- en defensiepartnerschappen**. Ten derde kan bij de werkzaamheden op multilateraal niveau ook worden nagedacht over de vraag hoe ten volle gebruik kan worden gemaakt van alle mogelijkheden die het internationaal recht van de zee, met inbegrip van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Unclos) biedt, teneinde de

23 Dit kan de internationale adviesraad van de ITU voor de weerbaarheid van onderzeese kabels omvatten.

bescherming van onderzeese kabelinfrastructuur te verbeteren en normen en beste praktijken te bevorderen.

Voornaamste acties op het gebied van afschrikking

De Commissie en de hoge vertegenwoordiger zullen, samen met de lidstaten:

- **proactieve kabeldiplomatie** opzetten om strategische partners te bereiken, mede in multilaterale fora, met het oog op samenwerking op het gebied van kabelveiligheid
- **de capaciteit van de EU versterken om op de schaduwvloot te reageren en de impact ervan te beperken**
- **de capaciteit vergroten om kwaadwillige partijen ter verantwoording te roepen**, met name door optimaal gebruik te maken van de bestaande sanctieregelingen en gecoördineerde toerekening
- **de strategische communicatieaanpak inzake kabelbeveiliging opvoeren** ter bestrijding van de hybride campagne waarbij misbruik wordt gemaakt van geloofwaardige ontkenning
- **op internationaal niveau een denkoefening op gang brengen over de vraag hoe ten volle gebruik kan worden gemaakt van het internationale recht van de zee** om de veiligheid van onderzeese kabels te verbeteren
- **de dialoog en de samenwerking met de NAVO** op het gebied van kabelveiligheid versterken

6. Conclusie

In het licht van de toenemende veiligheidsdreigingen moet de EU snel en doortastend optreden. Door de beschikbare instrumenten beter gecoördineerd en doeltreffend te gebruiken, kan de EU een krachtig voorbeeld van solidariteit en eenheid vormen.

De maatregelen van dit actieplan zijn bedoeld om onmiddellijke en kortetermijnreacties te formuleren tegen de aanhoudende dreigingen waarmee de EU wordt geconfronteerd, met name in de Oostzee. Het actieplan kent een holistische aanpak doordat het de weerbaarheidscyclus van kritieke onderzeese infrastructuur omvat. De Commissie en de hoge vertegenwoordiger zullen samenwerken met de lidstaten en partners, waaronder de NAVO, om deze acties in praktijk te brengen, met een duidelijk doel: concrete oplossingen bieden voor duidelijk omschreven veiligheidsuitdagingen.