

notitie

Betreft	Weerbaarheid van sector Voedsel tegen uitval van elektriciteit en telecommunicatie
Aan	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie / [REDACTED] [REDACTED]
Van	CPNI.NL
Datum	16 januari 2011
Versie	1.0

Inleiding

In opdracht van de ministeries Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en Veiligheid en Justitie (VenJ) voert CPNI.NL een onderzoek uit naar de weerbaarheid van vitale sectoren tegen uitval van elektriciteit en/of telecommunicatie. Voor de sector Voedsel geldt een andere benadering.

Het onderzoek CAET vindt in de sector Voedsel niet plaats. Voorliggende notitie beschrijft kort de sector en de redenen waarom realisatie van een volledige CAET rapportage momenteel niet wenselijk is. Het CAET onderzoek zou de aanpak van EL&I om zicht te krijgen op de weerbaarheid van de sector Voedsel onnodig verstoren. Het is vanuit EL&I niet wenselijk dat het CAET onderzoek vooruitlopend op een onderzoek van het Landbouw Economisch Instituut (LEI) van de Universiteit Wageningen bedrijven binnen de sector benadert met de vragen over het vitale karakter van de sector. Ten eerste is nog onduidelijk welke bedrijven een vitale rol spelen. Ten tweede wil EL&I eerst herkenning en erkenning van desbetreffende bedrijven alvorens er vanuit EL&I vragen worden gesteld over weerbaarheid.

Het ministerie van EL&I inventariseert in een later stadium in samenwerking met de sector Voedsel hoe opvolging te geven aan het weerbaar maken van de sector Voedsel tegen uitval van elektriciteit en/of telecommunicatie.

1 Toelichting onderzoek

Inleiding en achtergrond

Vanuit het programma Nationale Veiligheid van de rijksoverheid is het project Capaciteitsadvies Elektriciteit en Telecom/ICT (CAET) gestart. Het CAET project heeft het doel de weerbaarheid van alle vitale sectoren tegen verstoringen in elektriciteitsvoorziening respectievelijk de telecommunicatievoorzieningen inzichtelijk te maken en zo nodig te vergroten. Aanvullend dient het project inzicht te geven in kansrijke aanvullende maatregelen. Het project heeft reeds plaatsgevonden in sectoren telecommunicatie, energie (elektriciteit en gas) en financiën, drinkwater, keren en beheren oppervlaktewater, openbare orde en veiligheid, openbaar bestuur en olie. In tweede helft van 2011 is het onderzoek gestart in de sectoren Gezondheidszorg, Transport, Rechtsorde, Voedsel, Chemie en Nuclear.

Opdrachtgevers zijn de ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en Veiligheid en Justitie (VenJ). Opdrachtnemer is Centre for the Protection of National Infrastructure NL (CPNI.NL). Het projectteam van CPNI.NL voert samen met de sectoren het project uit.

Deze notitie richt zich op de weerbaarheid van de sector Voedsel tegen ernstige verstoringen van de elektriciteit- en telecommunicatievoorziening.

Doelstelling

De doelstelling van CAET is de weerbaarheid van vitale sectoren tegen ernstige verstoringen in de elektriciteit- respectievelijk de telecommunicatiesector inzichtelijk maken en zo nodig te vergroten¹. Hierbij is het tevens van belang dat het onderzoek een proces van bewustwording in gang zet. Het is belangrijk dat vitale sectoren zich bewust zijn van hun afhankelijkheden van elektriciteit en telecommunicatie, nadenken over de reeds genomen maatregelen en in discussie gaan over mogelijke aanvullende maatregelen.

Vraagstelling

De centrale vragen van het CAET onderzoek zijn:

1. Wat zijn de kritische processen binnen een vitale dienst in de sector waarvoor het gebruik van elektriciteit en/of telecommunicatie van wezenlijk belang is?
2. Zijn er voor deze processen continuïteitsmaatregelen getroffen bij uitval van elektriciteit en/ of telecommunicatie?
3. Zo ja, hoelang wordt het volgehouden?
4. Welke aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen?

Hierbij wordt uitgegaan van totale uitval van elektriciteit en/of telecommunicatie voor drie dagen. Het gaat hier om de afhankelijkheid van de kritische processen van externe elektriciteit- en telecomaandbieders. Onder telecommunicatie wordt communicatie via vaste en mobiele telefonie alsmede internet verstaan.

¹ In de voortgangsbrief Nationale Veiligheid aan de Tweede Kamer van 5 juni 2009 is de volgende passage opgenomen: "Het kabinet zet zich er voor in dat de vitale sectoren eind 2010 zich volledig bewust zijn van de mate van afhankelijkheid van energie (m.n. elektriciteit) en ICT. Bij die sectoren waar deze afhankelijkheid van wezenlijk belang is voor het kunnen blijven leveren van hun vitale diensten is dan in continuïteitsplannen aandacht gegeven aan de weerbaarheid tegen verstoring van elektriciteit en ICT."

Vertrouwelijkheid

Vanwege het onderwerp van dit project 'de weerbaarheid van een vitale sector' verdient het thema vertrouwelijkheid van informatie extra aandacht.

Notitie met hoog abstractieniveau

In verband met veiligheidseisen heeft de notitie een hoog abstractieniveau. Gegevens die betrekking hebben op het voorkomen van een verstoring, de voorbereiding op een verstoring dan wel het optreden in geval van een verstoring is informatie die de veiligheid van de Staat kan schaden. Een aanvraag op basis van de Wet Openbaar Bestuur zou dergelijke schade kunnen opleveren. Om die reden bevat deze notitie geen sensitieve detailinformatie.

Borging vertrouwelijkheid projectteam

CPNI.NL borgt de vertrouwelijkheid van de gedeelde informatie door middel van screening en een geheimhoudingsverklaring van de bij het project betrokken medewerkers.

Rubricering: TLP Geel

Deze notitie is gerubriceerd als TLP Geel. Dit houdt in dat deze notitie **op need-to-know basis** mag worden gedeeld binnen een **beperkte kring** van de organisatieonderdelen van de deelnemende bedrijven (hetzij directe medewerkers, adviseurs, opdrachtnemers, hetzij binnen de organisatie werkzaam, gedetacheerd personeel) die deze informatie uit hoofde van hun werkzaamheden nodig hebben om maatregelen te treffen. De toegangverleners verzekeren zich van de juiste wijze van omgaan met en bescherming en opslag van de gedeelde sectorbrede informatie.

2 De sector Voedsel

Inleiding

Voedselvoorziening heeft de laatste decennia niet hoog op de politieke agenda gestaan vanwege het voedseloverschot in Nederland. Nederland beschikt over een nationale voedselproductiecapaciteit, die voor de meeste essentiële producten (de schijf van vijf) groter is dan de nationale behoefte. Er bestaat echter een grote import door Nederland en Europa van soja(-producten), die vooral van belang is voor veehouderij die op zijn beurt ons van vlees, melk en eieren voorziet. Daarnaast worden worden (grondstoffen voor) oliën en vetten momenteel meer geïmporteerd dan geëxporteerd. Het onderwerp krijgt echter steeds meer aandacht (o.a. vanwege de Arabische Lente) en het beleidsdraaiboek Nationale Voedselvoorziening wordt door EL&I herzien. De sector is grootschalig, in handen van private bedrijven en complex. In Nederland zijn naar schatting 100.000 bedrijven betrokken bij voedselvoorziening en zijn ca. 700.000 personen in werkzaam in de sector. Het geheel vormt een heel omvangrijk, complex en pluriform netwerk, in tegenstelling tot de term 'voedselketen(s)' die een bepaalde eenvoud suggereert.

Vitale diensten

De sector voedsel bestaat uit primaire productie in Nederland, verwerking, handel, transport en uiteindelijke distributie naar de consument.

De voedselproductie en -distributie zijn dermate geografisch gespreid over het gehele land en tot op plaatselijk niveau, dat deze daarmee uit het oogpunt van dreigingen een robuust karakter hebben en een grote mate van weerbaarheid laten zien. In geen van de branches zal door het uitvallen van de grootste productielocaties de voedselvoorziening in gevaar komen. Bovendien kunnen veel levensmiddelen in geval van nood vervangen worden door andere. In tijd van crisis zal o.a. het VoedingsCentrum Nederland (VCN) een rol spelen bij de advisering omtrent een gezond voedingspatroon op basis van de beschikbare levensmiddelen.²

Bij de voedselvoorziening zijn de productie, de opslag (koeling) en het transport van bijzonder belang. Voor de logistiek zijn er meerdere modaliteiten waarvan gebruik gemaakt kan worden om voedsel te distribueren. Het transport vindt plaats op een zekere mate van routine, maar heeft voor accurate levering telecommunicatie nodig.

In de detailhandel werkt men steeds meer met 'just-in-time beleving'. Binnen 1 tot 3 dagen zijn de winkels grotendeels leeg bij afwezigheid van bevoorrading. Kort houdbare producten zijn mogelijk nog sneller op. In tijd van crisis zijn er diverse noodwetten waar overheid gebruik kan van maken om controle uit te oefenen over voorraden en distributie. Dit kan alleen in zeer bijzondere gevallen.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). 2de inhoudelijke analyse bescherming vitale infrastructuur.

De distributie naar de consument vindt voor circa tweederde plaats via supermarkten. De overige distributiekanaal zijn onder andere speciaal winkels (bakker, slager, groenteboer), zorg, gevangeniswezen, horeca, cateringbedrijven en de ambulante handel (markt). Indien de distributiekanaal nog voldoende bevoorraad kunnen worden is er nog wel een functionerend betalingsverkeer nodig. Tenslotte heeft de consument vaak ook nog een eigen persoonlijke voorraad.

Een speciaal aandachtspunt in de vitale sector voedsel is de maatschappelijke ontwrichting die kan ontstaan wanneer onveilig voedsel door veel mensen wordt gebruikt³. Hierbij gaat het met name om bewust menselijk handelen in de vorm van een terroristische aanslag of van sabotage, gericht op het contamineren van voedsel.

Weerbaarheid van de sector Voedsel

Er zijn verschillende studies⁴ die uitspraken doen over de weerbaarheid van de sector voedsel tegen de uitval van elektriciteit en/of telecommunicatie. In alle studies wordt gesproken over een grote weerbaarheid van de sector vanwege het voedseloverschot in Nederland, de sterke geografische spreiding en de mogelijkheid van substitutie indien bepaalde producten niet meer voor handen zijn.

Om echter een goed onderbouwde uitspraak te kunnen doen over de weerbaarheid van het vitale karakter van de sector tegen uitval van elektriciteit en/of telecommunicatie dient eerst vastgesteld te worden welke organisaties een vitale rol spelen in de belangrijkste voedselketens vanwege de omvang en complexiteit van de voedselsector. Indien deze organisaties bekend zijn kan worden geïnventariseerd in hoeverre deze organisaties weerbaar zijn tegen een uitval van elektriciteit en/of telecommunicatie. En of uitval van elektriciteit en/of telecommunicatie de voedselvoorziening en/of – veiligheid in het geding brengt.

Het Landbouw Economisch Instituut (LEI) van de Universiteit Wageningen voert in opdracht van EL&I een studie uit naar wat vitaal is voor de voedselsector. In dit onderzoek wordt een matrix is opgesteld met 6 hoofdcomponenten (vergelijkbaar met de schijf van 5) benodigd voor een evenwichtige voedselvoorziening afgezet tegen de organisaties die hierin een vitale rol vervullen. De tweede stap in het onderzoek is het benaderen van de koepelorganisaties en vitale organisaties met de vraag of zij hun vitaliteit herkennen en erkennen. Het vakdepartement heeft voor ogen dat uit dit gesprek met de sector uiteindelijk een publiek-privaat gespreksplatform wordt opgericht dat gezamenlijk kan werken aan het vergroten van de weerbaarheid van de sector tegen allerhande dreigingen.

³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). Rapport Bescherming Vitale Infrastructuur.

⁴ Onder andere: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). Rapport Bescherming Vitale Infrastructuur. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). 2de inhoudelijke analyse bescherming vitale infrastructuur. TNO (2007), Onderlinge Afhankelijkheid Vitale Sectoren: afhankelijkheidsonderzoek elektriciteit (SOVI intern gebruik). NAVI (2009), ICT en vitale infrastructuur: quickscan van afhankelijkheden en kwetsbaarheden (SOVI besloten gebruik).

Het is vanuit EL&I niet wenselijk dat het CAET onderzoek vooruitlopend op LEI onderzoek bedrijven binnen de sector benadert met de vragen over het vitale karakter van de sector. Ten eerste is nog onduidelijk welke bedrijven een vitale rol spelen. Ten tweede wil EL&I eerst herkenning en erkenning van desbetreffende bedrijven alvorens er vanuit EL&I vragen worden gesteld over weerbaarheid.

3 Vervolg

Het onderzoek CAET heeft in de sector Voedsel niet plaatsgevonden, omdat het vakdepartement EL&I op dit moment de vitale diensten in kaart aan het brengen is. Het departement acht het niet wenselijk het onderzoek op dit moment te laten plaatsvinden. Wel is er wel een algemeen beeld van de weerbaarheid van de sector. De gemene deler is dat in een geval van een uitval van drie dagen er geen doden zullen vallen en de economische schade beperkt blijft tot winstderving bij individuele bedrijven. Het is echter onduidelijk wat de mate van maatschappelijke onrust gaat zijn en of dit leidt tot een ontwrichting van de samenleving.

Ten eerste verdient het de aanbeveling om de door EL&I ingeslagen weg voort te zetten en duidelijk te krijgen welke organisaties kritisch zijn voor de vitale diensten binnen de sector Voedsel. Zodra inzichtelijk is welke organisaties een vitale rol spelen kan een keuze worden gemaakt hoe met deze organisaties samengewerkt kan worden aan het verhogen van de weerbaarheid van de sector Voedsel tegen uitval van elektriciteit en/of telecommunicatie. Het streven om een publiek-privaat gespreksplatform op te richten kan hierin een belangrijke faciliterende rol vervullen.

Ten tweede verdient het de aanbeveling om een onderzoek te doen naar de mate van maatschappelijke onrust die optreedt indien de voedselvoorziening en/of voedselveiligheid verstoord wordt voor bepaalde tijd. Een onderzoek kan duidelijk maken in hoeverre er een kans is op maatschappelijke ontwrichting en bepaalt mede de prioritering in de te nemen weerbaarheidsmaatregelen.