

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3993

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: EU-gastlandondersteuning

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

Fiche: Aanbeveling over de EU-richtsnoeren voor gastlandondersteuning

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Aanbeveling van de Commissie betreffende EU-richtsnoeren voor gastlandondersteuning
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
29 november 2024
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2024) 8339
- d) *EUR-Lex*
COMMISSION RECOMMENDATION on EU Host Nation Support Guidelines 29.11.2024 | UCP Knowledge Network
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie:*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad:*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

Op 29 november 2024 publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) de aanbeveling «EU-richtsnoeren voor *Host Nation Support*» (hierna: gastlandondersteuning). Deze aanbeveling is een herziening van de richtsnoeren uit 2012¹ en biedt niet-bindende principes voor het opzetten van structuren en capaciteiten die internationale responscapaciteiten ondersteunen bij civiele bijstand.²

De richtsnoeren zijn bedoeld om internationale responscapaciteiten uit het buitenland tijdens een ramp effectief in te zetten in een getroffen land (hierna: het gastland). Deze richtsnoeren zien toe op inkomende civiele bijstand via het Uniemechanisme voor civiele bescherming. De richtsnoeren zijn algemeen van aard, hierdoor kunnen ze worden toegespitst op de omvang en ernst van een crisis.

De richtsnoeren richten zich op logistieke ondersteuning en coördinatie voor de landen die deelnemen aan het Uniemechanisme (hierna: de landen).³

In alle gevallen blijft het gastland verantwoordelijk voor de veiligheid van het personeel en de middelen die worden ingezet tijdens de gastlandondersteuning.

De aanbeveling van de Commissie richt zich op de voorbereidende en de crisisfase. Met betrekking tot de voorbereidende fase adviseert de Commissie om een risicoanalyse op te stellen, een cel voor gastlandondersteuning in te richten en om na afloop de inzet te evalueren.

¹ Zie: SWD (2012) 169. *Commission Staff Work Document – EU Host Nation Support Guidelines.*

² *Civiele bijstand* omvat in deze aanbeveling de *niet-militaire* hulp van een overheid aan een andere overheid in de context van het Uniemechanisme voor civiele bijstand, in het Engels ook wel bekend als het European *Union Civil Protection Mechanism* (UCPM).

³ Naast de zevenentwintig Europese lidstaten nemen ook tien zogenaamde *participating states* deel aan het Uniemechanisme. Dit zijn Albanië, Montenegro, Servië, Noord-Macedonië, Bosnië en Herzegovina, Oekraïne, Moldavië, Noorwegen, IJsland en Turkije.

De landen zouden een risicoanalyse moeten uitvoeren om risico's én mogelijke knelpunten in de capaciteit in kaart te brengen. Dit helpt landen om vooraf te bedenken waar en wanneer internationale bijstand via het Uniemechanisme wenselijk is. Verder beveelt de Commissie aan om binnen elke lidstaat een cel⁴ voor gastlandondersteuning in te richten, voornamelijk om de volgende taken te coördineren: basisinformatie-uitwisseling met daarbij een actueel landenprofiel, identificatie van plaats(en) van binnenkomst in het gastland, logistiek vervoer binnen het land, huisvesting, levensonderhoud en medische ondersteuning, telecommunicatie en brandstofvoorziening, regelingen rondom belastingen, tolgelden en vervoersvoorschriften, interoperabiliteit van technische apparatuur, financiële vraagstukken, doorvoerlandafspraken, en taalondersteuning en afvalbeheer. Tot slot adviseert de Commissie om ondersteuningsplannen regelmatig te evalueren en waar nodig aan te passen.

Tijdens een crisisfase krijgt de cel voor gastlandondersteuning een centrale operationele rol. Daarbij adviseert de Commissie rekening te houden met coördinatie en communicatie, kennis van internationale normen en het opstellen van noodplannen. De cel moet als communicatieknooppunt betrokken actoren in het binnen- en buitenland tijdig informeren en voorbereiden op mogelijke verzoeken om bijstand. Zodra de cel is geactiveerd, deelt het gastland de locaties voor binnenkomst van internationale hulp en coördineert het de (operationele) informatie-uitwisseling en logistiek. Daarnaast moeten de betrokken autoriteiten bekend zijn met het Uniemechanisme, de relevante internationale richtsnoeren en kwaliteitsnormen. Tot slot moeten de noodplannen van de landen duidelijkheid bieden over de wetgeving die van toepassing is en over procedures voor financiële en operationele ondersteuning.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De wereld verandert en de dreigingen veranderen. Nederland staat daarbij voor grote uitdagingen. Denk bijvoorbeeld aan klimaatverandering, toenemende spanningen in de wereld, energietransitie en verdergaande digitalisering. Nederland moet zich goed voorbereiden op huidige en toekomstige crises. Die kunnen ingewikkeld, grensoverschrijdend, onvoorspelbaar, groot en langdurig zijn. Daarom zet het kabinet (onder andere) in op Europese samenwerking op civiele bescherming. Dit is in 2023 met de Kamer gedeeld in het non-paper «*The future of strategic crisis management in the EU*».⁵ Om de effectiviteit van Europese samenwerking te vergroten, pleit het kabinet voor versterking van het Uniemechanisme. Het kabinet vindt het belangrijk dat de landen en de Commissie samenwerken aan verbeteringen. Dat maakt de Nederlandse crisisrespons beter bestand tegen de uitdagingen van de toekomst.

Er lopen al verschillende nationale inspanningen om dit te bewerkstelligen. Allereerst is Nederland bezig met het ontwikkelen en herzien van de Landelijke Crisisplannen Dit gebeurt als onderdeel van het versterken van de voorbereiding en paraatheid in het kader van de Landelijke Agenda Crisisbeheersing.⁶

⁴ Een cel voor gastlandondersteuning verwijst naar een organisatorische eenheid die zich richt op het faciliteren of ondersteunen van civiele bijstand.

⁵ Dit non-paper is als bijlage van de Kamerbrief over *Voortgang Crisisbeheersing* naar de Kamer gezonden op 14 december 2023, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/12/14/tk-voortgang-crisisbeheersing>.

⁶ Zie <https://www.nctv.nl/onderwerpen/landelijke-agenda-crisisbeheersing>

De plannen richten zich op bestuurlijke keuzes voor (flexibele) capaciteiten, zoals mensen, middelen en strategische reserves. Daarbij zal de operationele slagkracht van nationale en regionale crisisprofessionals worden versterkt door middel van training, oefeningen en voorbereiding van maatregelen. Daarnaast wordt de civiel-militaire samenwerking uitgebreid en informatiedeling verbeterd. Bij gastlandondersteuning in het kader van militaire mobiliteit werken het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Defensie al nauw samen. Deze samenwerking is effectief en kan daarom ook worden toegepast wanneer Nederland optreedt als gastland voor civiele bijstand. Gastlandondersteuning via het Uniemechanisme is tot op heden nog niet in Nederland voorgekomen. Het is wel voorstelbaar dat dit in de toekomst kan gebeuren.

Het LOCC-KCR2⁷ van het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft als de coördinator van operationele zaken voor civiele diensten een faciliterende en coördinerende rol bij inkomende bijstand. Dit past bij de ondersteunende rol die het LOCC-KCR2 heeft in de landelijke informatievoorziening. Het LOCC-KCR2 is daarmee het eerste aanspreekpunt voor getroffen gemeentes en veiligheidsregio's.

Bij de ontwikkeling en herziening van »de Landelijke Crisisplannen zal worden bezien, indien het type crisis dat vereist, of en hoe internationale bijstand via het Uniemechanisme effectief kan worden ingezet als de nationale capaciteiten om de crisis het hoofd te bieden niet voldoende blijken. Daarnaast is het LOCC-KCR2 al bezig met de voorbereidingen van de herziening van het Handboek voor Inkomende Bijstand (hierna: het handboek). Hierin zullen de verschillende procedures, taken en bevoegdheden rondom inkomende bijstand beschreven worden. Na de herziening van het handboek is Nederland beter voorbereid op het realiseren van gastlandondersteuning.

Tot slot werkt het kabinet aan de versterking van de Nederlandse *Civil Protection Pool* (CPP). De CPP is onderdeel van het Uniemechanisme voor civiele bescherming. Deze pool bestaat uit goederen, experts en specialistische teams, die ingezet kunnen worden bij specifieke rampen en crises. De CPP is snel operationeel en kan worden ingezet binnen én buiten de EU. Bij de doorontwikkeling van de Nederlandse pool houdt het kabinet rekening met actuele analyses van het (inter)nationale risicolandschap zoals onder meer beschreven in de Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid (RbRa),⁸ de Trendanalyse Nationale Veiligheid⁹ en het Dreigingsbeeld militaire en hybride dreigingen.¹⁰

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de aanbeveling van de Commissie, die aansluit bij zowel de Nederlandse inzet in Europees verband als nationaal verband. De aanbeveling richt zich op het organiseren en harmoniseren van paraatheid en het beheer van noodsituaties, met als doel om op Europees niveau te komen tot een gestandaardiseerde aanpak van internationale bijstand binnen het Uniemechanisme. De aanbeveling past tevens binnen

⁷ Het LOCC is ontwikkeling naar een nieuwe organisatie: het *Knooppunt Coördinatie Rijk-Regio* (KCR2). Daarom wordt in dit fiche verder de terminologie LOCC-KCR2 gebruikt. Zie ook Kamerbrief over Voortgang Crisisbeheersing, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/12/14/tk-voortgang-crisisbeheersing>.

⁸ Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid (2022).

⁹ Hoofdrapport Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024 (2024).

¹⁰ Zie het *Dreigingsbeeld militaire en hybride dreigingen* <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/06/tk-bijlage-1-dreigingsbeeld-hybride-en-militaire-dreigingen-na-cdinev>.

de doelstelling van het kabinet om de weerbaarheid in Nederland te verhogen.¹¹

De aanbeveling van de Commissie richt zich op de voorbereidende en de crisisfase. Met betrekking tot de voorbereidende fase adviseert de Commissie om een risicoanalyse op te stellen, een cel voor gastlandondersteuning in te richten en om na afloop de inzet te evalueren.

Het kabinet onderschrijft het belang van risicoprofielanalyses om risico's en capaciteitstekorten in kaart te brengen. Door middel van het herzien van de Landelijke Crisisplannen wordt vooraf nagedacht over wanneer capaciteiten uit het buitenland nodig zijn. Nederland zal het eigen landenprofiel actualiseren en beschikbaar stellen op CECIS (het informatieplatform van het Uniemechanisme). De cel voor gastlandondersteuning bestaat al in de Nederlandse praktijk. Deze cel zal daarmee ook een plek krijgen in LOCC-KCR2. Met betrekking tot de identificatie van de plaats(en) van binnenkomst wordt de locatie bepaald aan de hand van het type incident en crisisgebied. Het kabinet streeft ernaar om dit, waar passend, mee te nemen in de herziening van de Landelijke Crisisplannen. Met betrekking tot huisvesting en levensonderhoud zal het kabinet zich inspannen om via het LOCC-KCR2 en in samenwerking met de veiligheidsregio's, tijdens inkomende bijstand naar oplossingen te zoeken. Hierbij geldt echter dat wat niet beschikbaar is, ook niet kan worden toegezegd aan buitenlandse hulpdiensten. Verder adviseert de Commissie om van tevoren na te denken over hoe medische hulp voor inkomende hulpdiensten wordt geregeld. Het kabinet kan zich hierin vinden. Momenteel is het zo dat spoedhulp altijd toegankelijk is indien noodzakelijk. Verder zou het gastland verantwoordelijk moeten zijn voor de brandstofvoorziening van inkomende bijstand. Deze rol zal in Nederland worden toegedicht aan de cel voor gastlandondersteuning. Wat betreft regelingen rondom belastingen, tolgelden en vervoersvoorschriften kunnen hulpgoederen uit een derde land vrijgesteld van douanerechten in Nederland worden ingevoerd.¹² Dit zal het LOCC-KCR2 afstemmen met de Douane. Het LOCC-KCR2 zal zich inspannen voor soepele inkomende bijstand, maar het kabinet kan hierover niet op voorhand toezeggingen doen. Wat er kan en mag is afhankelijk van het type crisis, specifieke omstandigheden, geldende Europese en nationale wet- en regelgeving en eventuele eisen van partijen die Nederland komen helpen. Het kabinet zal zich inspannen om zo veel mogelijk op voorhand procedures en mogelijkheden voor vrijstelling op Europees niveau af te spreken. Voor technische standaardisering om interoperabiliteit te garanderen kijkt het kabinet in de eerste plaats naar de Commissie om op Europees niveau in kaart te brengen wat hiervoor nodig is. De expertise om technische interoperabiliteit in de praktijk toe te passen wordt gewaarborgd door deelname van het LOCC-KCR2 en de Nederlandse CPP aan internationale oefeningen en fora. Verder kan het voorkomen dat één van de landen functioneert als doorvoerland voor civiele hulp. De Commissie adviseert om regelingen rondom deze functie te treffen. Inkomende bijstand via het Uniemechanisme verloopt veelal over de weg. Gelet op de geografische ligging van Nederland in de Unie, komt het niet vaak voor dat Nederland een doorvoerland is voor civiele hulp.¹³ Nederland heeft derhalve in dit kader

¹¹ Zie de Kamerbrief over weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/12/06/tk-weerbaarheid-tegen-militaire-en-hybride-dreigingen>

¹² Overeenkomstig artikel 74 – 80 van Vo. 1186/2009.

¹³ Een doorvoerland in deze context verwijst naar een lidstaat of deelnemend land waar internationale responscapaciteiten, hulpgoederen of personeel tijdelijk doorheen reizen op weg naar een land dat civiele bijstand heeft verzocht.

beperkte ervaring als doorvoerland.¹⁴ Het kabinet zal de regelingen rondom Nederland als doorvoerland vastleggen in het handboek. De stappen die Nederland hierbij al zet op de NAVO Weerbaarheidsdoelen, waarbij gekeken wordt naar civiele ondersteuning van militaire doorvoeroperaties, dragen hier mogelijk aan bij.¹⁵ Deze NAVO Weerbaarheidsdoelen spitsen zich toe op de taken die de Commissie aanbeveelt (zoals telecommunicatie en transport). Voor overbrugging van eventuele taalproblematiek voor buitenlandse experts, ligt een inspanningsverplichting bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, om tegemoet te komen aan het zoeken naar tolken. Afvalbeheer vindt plaats conform de Omgevingswet en de Wet Milieubeheer en daarop gebaseerde regelgeving. Tot slot onderschrijft het kabinet het belang van een gedegen evaluatie na het aanvragen van inkomende bijstand via het Uniemechanisme. Dit zal meegenomen worden in het handboek.

De aanbeveling gaat vervolgens in op de crisisfase. Met betrekking tot coördinatie en communicatie zal het LOCC-KCR2 een ondersteunende rol spelen op de landelijke informatievoorziening. De cel informeert betrokken actoren tijdig en bereidt hen voor op de inkomende bijstand. Het LOCC-KCR2 geeft een signaal aan het Nationaal Crisiscentrum (NCC), op het moment dat schaarste in responsmiddelen dreigt. Het NCC zal vervolgens het Uniemechanisme, namens het kabinet activeren. Het LOCC-KCR2 heeft hierin een adviserende rol op basis van haar landelijke informatievoorzieningspositie. Via het LOCC-KCR2 deelt Nederland informatie over de locatie(s) voor binnenkomst van inkomende bijstand en coördineert en faciliteert de briefings en logistiek. Het kabinet zal zich blijven inzetten voor nauwere betrokkenheid van LOCC-KCR2 en veiligheidsregio's bij het Uniemechanisme. Tot slot, zal ten aanzien van toekomstige »Landelijke Crisisplannen er aandacht zijn voor inkomende bijstand via het Uniemechanisme.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Omdat de aanbeveling een technische standaardisering betreft, is de verwachting dat deze aanbeveling kan rekenen op brede steun van de EU-lidstaten. De positie van de overige deelnemende landen is onbekend. Ook de positie van het Europees parlement is onbekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief. De aanbeveling heeft betrekking op civiele bescherming (artikel 196 VWEU). Op dat terrein is sprake van een ondersteunende bevoegdheid van de EU, op grond van artikel 6, onder f), VWEU. Het Uniemechanisme voor civiele bijstand is vastgelegd in Verordening EU/1313/2013.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De aanbeveling heeft tot doel om geactualiseerde richtsnoeren met betrekking tot gastlandondersteuning op te stellen, zodat de gastlandondersteuning in alle landen die

¹⁴ Dit geldt enkel voor Nederland als doorvoerland voor civiele hulp. Nederland heeft relatief veel ervaring als doorvoerland voor militaire doorvoeroperaties.

¹⁵ Zie de Kamerbrief Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen, op 6 december 2024 verzonden aan de Tweede Kamer, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/12/06/tk-weerbaarheid-tegen-militaire-en-hybride-dreigingen>

deelnemen voor zover mogelijk op een uniforme wijze wordt gedaan. Gezien de grensoverschrijdende aspecten van gastlandondersteuning, kan dit onvoldoende door de landen op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig.

Gelet op het feit dat de aanbeveling beoogt geactualiseerde richtsnoeren op te stellen op Europees niveau, kunnen de doelstellingen van de aanbeveling het beste door actie op Unieniveau worden bereikt.

Gelet op het bovenstaande zijn EU-brede richtsnoeren niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De aanbeveling heeft tot doel om geactualiseerde richtsnoeren met betrekking tot gastlandondersteuning op te stellen, zodat de gastlandondersteuning voor zover mogelijk op uniforme wijze kan worden gedaan. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, nu er op verschillende gebieden richtsnoeren worden meegegeven voor gastlandondersteuning.

Bovendien gaat de aanbeveling niet verder dan noodzakelijk, omdat het enkel algemene richtsnoeren betreft en geen verplichtende maatregelen worden opgelegd aan de landen die deelnemen aan het Uniemechanisme.

d) Financiële gevolgen

In de aanbeveling wordt de oprichting van een cel voor gastlandondersteuning aanbevolen. Deze cel is in Nederland al aanwezig en wordt gecoördineerd door het LOCC-KCR2.¹⁶ Ook is al aandacht voor deze cel in het oprichtingsvoorstel van KCR2. Daarom heeft deze aanbeveling geen financiële gevolgen voor Nederland (en er worden in de aanbeveling ook geen financiële gevolgen genoemd). Het kabinet vindt dat eventuele extra financiële middelen van de EU uitsluitend binnen de in de Raad vastgestelde financiële kaders van de EU-begroting voor 2021–2027 moeten worden gezocht. Bovendien moeten deze middelen bijdragen aan een voorzichtige en verantwoorde ontwikkeling van de jaarlijkse begroting.

Er zijn geen gevolgen voor de Rijksbegroting voorzien uit de opvolging van deze aanbeveling. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De regeldruk die voortkomt uit de aanbeveling heeft geen directie gevolgen voor burgers en bedrijven. Er zal naar alle verwachting wel sprake zijn van administratieve lasten voor de lidstaten, medeoverheden, decentrale overheden en met name LOCC-KCR2. Zo zullen de landen verantwoordelijk zijn voor het actualiseren van het landenprofiel, het inrichten van de cel voor gastlandondersteuning en zullen de relevante actoren op de hoogte moeten zijn van het Uniemechanisme en van de relevante internationale richtsnoeren. Momenteel ontbreekt het aan een impact assessment om de regeldruk daadwerkelijk goed te kunnen

¹⁶ Zie het artikel over het LOCC uit het Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid en over bijstand uit de Wet veiligheidsregio's.

kwantificeren. Het kabinet verzoekt de Commissie om de gekwalificeerde regeldruk zo volledig mogelijk in kaart te brengen.

De mededeling bevat geen voorstellen die van invloed zullen zijn op de concurrentiekracht of de geopolitieke positie van de EU.