

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4156

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 21 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Daarbij geldt dat fiches 1 t/m 17 in samenhang dienen te worden gelezen met de kabinetsappreciatie van de voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en het eigenmiddelenbesluit (EMB). Deze kwam uw Kamer separaat toe.

Fiche: [MFK] Meerjarig Financieel Kader Prestatiekader.

Fiche: [MFK] Oprichting Europees Fonds Nationale en Regionale Partnerschap plannen.

Fiche: [MFK] Herziening Gemeenschappelijke Marktordening verordening.

Fiche: [MFK] Voorwaarden voor steun voor het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, Ocean Pact, het maritieme en aquacultuur beleid.

Fiche: [MFK] Voorstel nieuw gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2027.

Fiche: [MFK] Verordening EFRO met inbegrip van Interreg en het Cohesiefonds.

Fiche: [MFK] EU-steun voor asiel, migratie en integratie.

Fiche: [MFK] EU-steun voor het Schengengebied, geïntegreerd grensbeheer en visumbeleid.

Fiche: [MFK] Verordening tot oprichting ondersteuningsinstrument interne veiligheid.

Fiche: [MFK] Verordening tot instelling van het Europees Sociaal Fonds.

Fiche: [MFK] Europees Concurrentievermogenfonds.

Fiche: [MFK] Voorstel Verordening en Besluit Horizon Europa – het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie.

Fiche: [MFK] Connecting Europe Facility.

Fiche: [MFK] Verordening Uniemechanisme en financiering paraatheid en respons noodsituaties gezondheid.

Fiche: [MFK] Voorstel Commissie programma AgoraEU.

Fiche: [MFK] Verordening Erasmus+ programma.
Fiche: [MFK] Voorstel verordening voor de oprichting van Global Europe.
Fiche: Chemie Actieplan.
Fiche: ECHA-verordening.
Fiche: EU Voorradenstrategie.
Fiche: EU-strategie borgen beschikbaarheid medische tegenmaatregelen
ter versterking crisisparaatheid en gezondheidsbeveiliging.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Uniemechanisme voor civiele bescherming en de ondersteuning door de Unie van de paraatheid en respons bij gezondheidscrisis, en tot intrekking van Besluit nr. 1313/2013/EU (Uniemechanisme voor civiele bescherming).
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 juli 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 548
- d) *EUR-LEX*
EUR-Lex – 52025PC0548 – EN – EUR-Lex
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2025)545
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 168(5), 196 en 322(1)(a) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 17 juli 2025 publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) het «Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Uniemechanisme voor civiele bescherming en de ondersteuning door de Unie van de paraatheid en respons bij gezondheidscrisis, en tot intrekking van Besluit nr. 1313/2013/EU (Uniemechanisme voor civiele bescherming).»¹ Dit voorstel maakt deel uit van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en vervangt het dit oprichtingsbesluit uit 2013, waarmee het Uniemechanisme voor civiele bescherming (hierna: het «Uniemechanisme,» of «mechanisme»)² werd ingesteld, ingetrokken.³ Het mechanisme heeft als doel om de samenwerking en coördinatie tussen de deelnemende landen⁴ te verbeteren in geval van grensoverschrijdende rampen en noodsituaties. Het mechanisme voorziet nu in gezamenlijke trainingsprogramma's, gezamenlijke capaciteitspools en de

¹ De titel van het document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Civil Protection Mechanism and Union support for health emergency preparedness and response, and repealing Decision No 1313/2013/EU (Union Civil Protection Mechanism).

² Het Uniemechanisme is internationaal beter bekend onder de naam «UCPM», naar de afkorting European Union Civil Protection Mechanism.

³ Dit was Besluit nr. 1313/2013/EU.

⁴ Naast de 27 Europese lidstaten zijn er 10 deelnemende UCMP-landen (de zogenoemde *participating states*): Albanië, Bosnië, IJsland, Moldavië, Montenegro, Noord-Macedonië, Noorwegen, Servië, Turkije en Oekraïne.

uitbreiding van het Europese Coördinatiecentrum voor Noodhulp (ERCC)⁵ als centraal coördinatiepunt. De reikwijdte van het mechanisme wordt met dit voorstel uitgebreid met gezondheidscrisis.

In de jaren na de oprichting zijn verschillende aanpassingen gedaan om het mechanisme stapsgewijs te professionaliseren en beter bestand te maken tegen nieuwe en opkomende dreigingen. Het Uniemechanisme is tot nu toe drie keer eerder herzien. In 2018 zijn operationele voorschriften aangescherpt via uitvoeringsbesluiten, waarbij onder andere het *European Medical Corps*⁶ werd ingebed in de Europese capaciteitenpool⁷ en nieuwe eisen werden gesteld aan certificering, interoperabiliteit en kwaliteitsborging van civiele inzetmiddelen. De herziening van 2019 introduceerde rescEU: een strategische EU-brede capaciteit voor onder meer brandbestrijding, medische respons en transport. Dit maakte het mogelijk voor de Commissie om zelf middelen aan te schaffen en direct in te zetten bij grootschalige rampen.⁸ In 2021, mede naar aanleiding van de COVID-19-pandemie, volgde een verdere versterking van rescEU en werd de rol van de Commissie bij crisiscoördinatie uitgebreid, inclusief snellere activering en ruimere medische voorraden.

Het voorliggende voorstel wordt de vierde en (tot zover) de grootste herziening van het mechanisme. De omvang van het voorstel moet worden gezien in het licht van de *Paraatheidsuniestrategie* die de Commissie onlangs publiceerde.⁹ De ambitie van de Commissie is om te komen tot een meer geïntegreerde, wendbare en sectoroverstijgende aanpak van crisispreventie, paraatheid en respons op mens-, en natuurge-relateerde crises.

Daarnaast stelt de Commissie voor om het Uniemechanisme een meer horizontale scope te geven, waarbij er zowel oog is voor klimatologische als veiligheid-gerelateerde dreigingen. Zo stelt de Commissie voor om gezondheidscrisisparaatheid en -respons te integreren in het mechanisme. Dit omvat het versterken van de mogelijkheden voor preventie, paraatheid en snelle respons op ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen. Zo ontstaat een *all-hazard*-benadering op crisisbeheersing. Dit wil de Commissie realiseren door dataverzameling te ondersteunen, informatie-uitwisseling te stimuleren en vroeg-signalering en surveillancesystemen (*early-warning-early-watch*) aan elkaar te koppelen. Daarnaast zijn de beschikbaarheid en toegankelijkheid van medische tegenmaatregelen in het voorstel opgenomen. Hiervoor zijn reeds structuren opgezet, maar er dient verder ingezet te worden op het waarborgen van voldoende productiecapaciteit (en waar nodig uit te breiden), gezamenlijke aan te blijven besteden, strategische voorraden verder in te richten en de inzet ervan te verzekeren.

Ook stelt de Commissie voor om de coördinatie tussen de Unie en de lidstaten en de ontwikkeling op capaciteiten op gezondheidsvlak te versterken. De bepalingen hiertoe zijn bedoeld als ondersteuning van de sectorale wetgeving rondom ernstige grensoverschrijdende gezondheids-

⁵ Beter bekend onder de Engelse naam, het *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC).

⁶ Het *European Medical Corps* is een onderdeel van het Uniemechanisme en biedt snelle medische bijstand bij grensoverschrijdende noodsituaties, waaronder veldhospitelen, medische teams en gezondheidsexperts.

⁷ Ook bekend als de *Civil Protection Pool*, afgekort de «CPP».

⁸ *RescEU* is een noodcapaciteit van de Commissie binnen het Uniemechanisme die extra materieel, personeel en middelen beschikbaar stelt voor crisisrespons wanneer nationale capaciteit tekortschiet.

⁹ European Commission (2025). *Preparedness Union Strategy*. Zie BNC-fiche *Mededeling Paraatheidsuniestrategie*, Kamerstuk 22 112, nr. 4054.

bedreigingen die in 2022 is vastgesteld.¹⁰ Daarnaast ondersteunen deze de aanleg van medische noodvoorraden onder rescEU en ten behoeve van verzoeken om assistentie onder het Uniemechanisme.

Verder wordt in het voorstel gesproken van een cross-sectorale paraatheidslaag. Deze laag lijkt toe te zien toe op het opvullen van kwalitatieve en kwantitatieve hiaten in het huidige juridische raamwerk van het Uniemechanisme. Waar het Uniemechanisme nu voornamelijk sectoraal opereert, voorziet de nieuwe paraatheidslaag in een geïntegreerde aanpak voor complexe en langdurige crises. Het stelt de EU in staat om in reactie op grensoverschrijdende crises een overheidsbrede («*whole-of-government*») en maatschappijbrede («*whole-of-society*») benadering te hanteren,¹¹ waarbij alle capaciteiten gezamenlijk en gelijktijdig kunnen worden ingezet. Deze aanpak versterkt de coördinatie en verhoogt de effectiviteit van de respons op crises die sectoren als energie, transport, waterbeheer, gezondheidszorg en veiligheid tegelijkertijd kunnen raken. Civiel-militaire samenwerking en voorbereiding van de bevolking op crisissituaties maken expliciet deel uit van deze versterkte responsarchitectuur.¹²

Ook wordt de reikwijdte van het Uniemechanisme met dit voorstel groter zodat ook private partijen kunnen worden betrokken. Door een cross-sectorale aanpak heeft de Commissie ook aandacht voor kinderen, ouderen, mensen met een beperking en andere kwetsbare groepen in alle fasen van crisis- en risicobeheersing.

Om deze coördinatie in goede banen te leiden, wordt een centrale EU-crisiscoördinatiehub (hierna: de Hub) opgericht. Het voorstel concretiseert de precieze uitwerking van de Hub nog niet. Wel staat in het voorstel dat de Hub naast het bestaande Europese Coördinatiecentrum zal opereren en de rol krijgt van centraal EU-centrum voor cross-sectorale risicoparaatheid, *stockpiling*¹³ en EU-crisiscoördinatie. Het Europese Coördinatiecentrum blijft het operationele coördinatiecentrum; de Commissie beoogd dat de hub een strategisch kruispunt voor sectoroverstijgende monitoring en voorbereiding wordt.

Het voorstel omvat ook maatregelen om de regels rond cofinanciering en inzet te vereenvoudigen en samen te brengen in één juridisch kader, waardoor snellere besluitvorming en flexibelere inzet van responsmiddelen mogelijk wordt. Ook stelt de Commissie voor om Europese samenwerking op het gebied van bevolkingsalartering te versterken, onder meer door het satellietstelsel Galileo in te zetten als aanvullend kanaal voor noodwaarschuwingen. Ook wordt samenwerking tussen civiele en militaire actoren in crisissituaties versterkt. Dit gebeurt via de ontwikkeling van een Europees kader voor civiel-militaire paraatheid,

¹⁰ Verordening (EU) 2022/2371 inzake ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen, Raadsverordening (EU) 2022/2372 inzake het kader bij noodsituaties op Unieniveau van de volksgezondheid.

¹¹ *Whole-of-government* verwijst naar een geïntegreerde, overheidsbrede coördinatie waarbij ministeries en publieke instanties samenwerken om versnippering tegen te gaan en gezamenlijke beleidsdoelen te bereiken. *Whole-of-society* typeert de maatschappij brede aanpak, waarbij overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen en betrokken zijn bij beleid en crisisrespons.

¹² De Commissie zal geen directe acties uitvoeren die de bevoegdheden van de lidstaten overnemen; haar rol is het bieden van ondersteuning, coördinatie en het versterken van de algehele paraatheid.

¹³ Aanschaf van strategische voorraden i.h.k.v. risico- en rampenbeheer. Zie ook het BNC-fiche *EU Stockpiling Strategy*.

waarin ook *dual use*-capaciteiten¹⁴ worden meegenomen. Verder krijgt het Kennisnetwerk van het Uniemechanisme¹⁵ een grotere rol in het delen van expertise. Daarnaast zet de Commissie in op het betrekken van private en militaire partners bij oefeningen en trainingen.

Om beter voorbereid te zijn op toekomstige rampen wordt meer nadruk gelegd op risicobeoordeling en anticipatie. Lidstaten worden verplicht elke vijf jaar samenvattingen van hun risicobeoordelingen aan te leveren bij de Commissie. Op deze wijze kan de Commissie de *Comprehensive EU Risk Assessment* realiseren, conform de plannen uit de Paraatheids-uniestrategie. Verder zullen de samenvattingen van de nationale risicobeoordelingen gebruikt worden om de *Union Disaster Resilience Goals*¹⁶ aan te scherpen en om Uniebrede scenario's te schrijven voor toekomstige internationale oefeningen en trainingsdoeleinden.

Ook worden de mogelijkheden voor medische evacuatie uitgebreid, onder meer via de inrichting van medische evacuatiehubs. Verder zal de tijdelijke financiering van nationale blusvliegtuigen worden verlengd totdat de nieuwe EU-brede vloot beschikbaar is.

Tot slot stelt de Commissie voor om rescEU te versterken, zowel in de breedte – door nadrukkelijker actief te worden op een aantal crisisdomeinen – als financieel, om zodoende beter het hoofd te kunnen bieden aan het veranderend risicolandschap.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment overweegt de Commissie drie opties en trekt de conclusie dat de tweede optie de voorkeur verdient. Deze optie voorziet in de versterking van het huidige crisiscentrum tot een centrale EU-hub voor sector-overstijgende risicovoorbereiding en crisisbeheersing. Zij omvat onder meer de strategische aanleg van voorraden en de integratie van maatregelen voor gezondheidsnoodsituaties. Volgens de Commissie levert deze benadering duidelijke maatschappelijke, ecologische en economische voordelen op, mede dankzij verhoogde operationele efficiëntie en een betere benutting van de EU-meerwaarde.

Daarnaast zijn twee alternatieve opties onderzocht, maar deze zijn niet verder uitgewerkt. De eerste optie ging uit van voortzetting van het bestaande juridische en operationele kader zonder substantiële wijzigingen. Deze status quo bood onvoldoende handelingsruimte om de groeiende complexiteit en verwevenheid van crises adequaat te adresseren. De derde optie stelde de invoering voor van één geïntegreerd EU-financieringsinstrument voor alle paraatheidsmaatregelen. In het voorstel noemt de Commissie dat deze benadering stuitte op fundamentele bezwaren, onder meer op het gebied van het beheer van de begrotingstoewijzingen voor alle financieringsprogramma's en -instrumenten.

¹⁴ *Dual-use* middelen zijn capaciteiten die zowel voor civiele als militaire doeleinden inzetbaar zijn, zoals transportvliegtuigen, medische eenheden of communicatiesystemen. In de verordening kunnen deze middelen onder voorwaarden worden ingezet via het Uniemechanisme.

¹⁵ Het UCPM Knowledge Network verbindt uitvoerders, beleidsmakers en onderzoekers uit het civiele beschermingsdomein. Het Netwerk biedt de voornoemde groepen de mogelijkheid om *best practices* en geleerde lessen via een Europees forum uit te wisselen.

¹⁶ De DRGs zijn vijf strategische doelen om de weerbaarheid in de EU te verhogen. De doelen zijn: (1) anticiperen, (2) voorbereiden, (3) waarschuwen, (4) reageren en (5) beveiligen. Zie ook: European Commission (2023). *Commission Recommendation on Union disaster resilience goals*.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De Kamerbrief van 28 maart 2025 over de Nederlandse inzet voor het volgend *Meerjarig Financieel Kader* (MFK) en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend bij conflicterende formuleringen.¹⁷ De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten.

In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en het *Eigenmiddelenbesluit* komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie. Nederland staat voor complexe en grensoverschrijdende dreigingen en grootschalige ontwikkelingen, zoals klimaatverandering, een vergroot risico op infectieziekten en pandemieën, geopolitieke spanningen, cyberveiligheid en energiezekerheid. Om beter voorbereid te zijn op huidige en toekomstige crises zet het kabinet in op nationale versterking van de crisisparaatheid en op intensievere Europese samenwerking via het Uniemechanisme. Sinds 2023 pleit het kabinet in EU-verband voor een versterkte, geïntegreerde crisisaanpak, zoals uiteengezet in het non-paper *The future of strategic crisis management in the EU*.¹⁸ Het kabinet onderschrijft het belang van een versterkte samenwerking tussen de landen van het mechanisme en de Commissie om zo de nationale en Europese crisisrespons te verbeteren.

Nationaal werkt het kabinet aan (actualisering) van Landelijke Crisisplannen, onder meer aan de ontwikkeling van een *Landelijk Crisisplan Infectieziekten* en een *Landelijk Crisisplan Militaire Dreigingen*, als onderdeel van de *Landelijke Agenda Crisisbeheersing*.¹⁹ Deze plannen richten zich op bestuurlijke keuzes rond flexibele capaciteiten (zoals personeel, middelen en voorraden), versterking van de operationele inzet, en civiel-militaire samenwerking. Ook wordt gastlandondersteuning uitgebreid naar civiele bijstandsoperaties, in lijn met EU-richtsnoeren.²⁰ Op het terrein van infectieziektebestrijding wordt de komende jaren ingezet op versterkte coördinatie en paraatheid, het verder uitbouwen van de publieke gezondheidsinfrastructuur en het waarborgen van opschalingscapaciteit bij grootschalige uitbraken.

¹⁷ Zie ook de Kamerbrief inzake Nederlandse inzet hoofdlijnen MFK van 28 maart jl.

¹⁸ 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>.

¹⁹ Zie <https://www.nctv.nl/onderwerpen/landelijke-agenda-crisisbeheersing>.

²⁰ European Commission (2024). *Recommendation on EU Host Nation Support*.

Deze plannen worden vertaald naar bestuurlijke keuzes voor flexibele capaciteiten zoals personeel, middelen en mogelijk strategische voorraden en versterken de operationele inzetkracht via training, oefeningen en voorbereidende maatregelen. Het kabinet werkt hier onder andere aan via het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum, dat uiterlijk per 2027 opgaat in het Knooppunt Coördinatie Rijk Regio's als nieuwe organisatie.²¹

Het Nederlandse crisisbeheersingsbeleid kent een decentrale opzet met gedeelde verantwoordelijkheden: gemeenten, waterschappen en veiligheidsregio's dragen de primaire verantwoordelijkheid, terwijl het Rijk ondersteunt en coördineert waar nodig. Samenwerking binnen het landelijke stelsel crisisbeheersing is essentieel, zeker bij grensoverschrijdende crises. Ter versterking van dit stelsel wordt gewerkt aan een aantal wetswijzigingen; onder meer aan de wijziging van de Wet publieke gezondheid en de herziening van de Wet veiligheidsregio's (Wet versterking bovenregionale en landelijke crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweerzorg).

De Nederlandse aanpak – onder meer beschreven in de landelijke agenda crisisbeheersing – is breed en risicogestuurd, met aandacht voor preventie, paraatheid, respons en herstel, en stelt versterking van weerbaarheid, netwerksamenwerking en risicocommunicatie centraal.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie. De ambitie tot versterking van het Uniemechanisme sluit aan bij de inzet van het kabinet op nationaal, Europees en internationaal niveau. Het voorstel beoogt paraatheid en crisisbeheersing te organiseren en te harmoniseren, met als doel een gestandaardiseerde aanpak van internationale bijstand binnen het Uniemechanisme. Dit sluit aan bij de kabinetsdoelstelling om de nationale en Europese weerbaarheid te versterken, en is complementair aan de inspanningen in het kader van Global Europe en zowel de Europese als Nederlandse Mondiale Gezondheidsstrategieën om pandemische paraatheid op mondiaal vlak te verbeteren.

Het kabinet staat positief tegenover de voorgestelde versterking van de gezondheidscrisisparaatheid binnen het Uniemechanisme, met name op operationeel niveau. Waar het mechanisme traditioneel was gericht op reactieve ondersteuning – zoals bij branden of overstromingen – introduceert het voorstel nieuwe instrumenten voor anticipatie, risicobeoordeling, strategische voorraadopbouw en civiel-militaire samenwerking. Hiermee ontwikkelt het mechanisme zich van een ad-hoc interventiemodel tot een structureel risicobeheersingsinstrument. De aanpak van crises blijft daarbij nadrukkelijk een nationale bevoegdheid. Met dit voorstel wordt geen nieuwe bevoegdheid aan de Commissie toegekend; het versterkt vooral de praktische samenwerking tussen lidstaten en de Unie, zodat bestaande nationale structuren juist beter worden ondersteund in plaats van vervangen. Wel merkt het kabinet op dat de toenemende rol van de Commissie in de coördinatie van crisisparaatheid en -respons, hoewel gericht op ondersteuning en complementariteit, vraagt om een scherp oog voor het waarborgen van politieke sturing door de lidstaten en het voorkomen van onbedoelde bevoegdheidsverschuivingen.

²¹ Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) is het centrale punt voor de coördinatie van nationale crisisbeheersing en ondersteuning bij rampen en incidenten. Het LOCC ontwikkelt zich momenteel door naar een toekomstbestendige structuur onder de naam LOCC-KCR2, met versterkte regie- en coördinatiefuncties. Zie ook het BNC-fiche op <https://open.overheid.nl/documenten/a1d73195-033a-4052-b1d6-13cd5131ee43/file>. In dit fiche wordt daarom de afkorting LOCC-KCR2 aangehouden.

De Commissie streeft naar een geïntegreerde benadering van civiele bescherming, gezondheidscrisisrespons, defensieondersteuning en klimaatadaptatie binnen één regelgevend kader. Daarmee positioneert de EU zich sterker als coördinerende actor bij grensoverschrijdende crises, in lijn met de ambitie van een Paraatheidsunie.²² Dit vraagt actieve betrokkenheid van lidstaten over meerdere domeinen heen. Het Nederlandse kabinet verwelkomt de integrale benadering van civiele bescherming, gezondheidscrisisrespons, defensieondersteuning en klimaatadaptatie binnen één regelgevend kader. Deze aanpak versterkt de rol van de EU als coördinerende actor bij grensoverschrijdende crises en sluit aan bij de ambitie van een Paraatheidsunie. Het kabinet onderschrijft het belang van actieve betrokkenheid van de lidstaten over meerdere domeinen heen en ziet hierin een kans voor Nederland om bij te dragen aan een effectievere en samenhangende crisisrespons binnen de Unie. Het kabinet acht het ook van belang dat er binnen deze integrale benadering ruimte blijft voor sectorale mechanismes, zoals op het gebied van grensoverschrijdende gezondheidsdreigingen.

Met dit voorstel neemt de EU een rol op zich die recht doet aan de realiteit van grensoverschrijdende (gezondheids-)crises, maar die ook extra verantwoordelijkheden met zich meebrengt. Voor Nederland betekent dit enerzijds het benutten van kansen om nationale weerbaarheidsinitiatieven op Europees niveau te verankeren, anderzijds het zorgvuldig balanceren tussen Europese coördinatie en nationale prioritering – bijvoorbeeld bij de inzet van voorraden of civiel-militaire middelen. De ervaringen tijdens de COVID-19-pandemie en de coördinatie van de ondersteuning aan Oekraïne in de vorm van materiële donaties en zorgbehandelingen laten zien dat dergelijke Europese samenwerking wenselijk en effectief kan zijn. Hoewel dit een zekere rolverschuiving impliceert, vindt het kabinet deze ontwikkeling wenselijk en realistisch, mede in het licht van de ervaringen tijdens de COVID-19-pandemie en de coördinatie van ondersteuning aan Oekraïne, waar Europese afstemming van meerwaarde bleek. Wel acht het kabinet politieke sturing door de lidstaten hierbij onverminderd van belang. Dit gebeurt onder andere in het geïntegreerde politieke crisisresponsmechanisme,²³ de Raadsgroepen en de Europese Raad.

In het regeerprogramma is expliciet vastgelegd dat internationale veiligheid een prioriteit is en dat het kabinet zich moet inzetten voor robuuste Europese samenwerkingsverbanden op het gebied van crisisbeheersing. Door ernstige grensoverschrijdende gezondheidsdreigingen met een multi-sectoraal karakter voortaan op operationeel vlak beter te integreren in hetzelfde kader waarmee natuurrampen worden bestreden, sluit dit voorstel naadloos aan bij die ambitie. Bovendien onderschrijft het kabinet eerdere standpunten waarin het kabinet pleitte voor een versterking van de EU-paraatheidsstructuren, met name na de ervaringen in de COVID-19-pandemie. Het kabinet acht het van belang dat deze integratie complementair blijft aan bestaande initiatieven en niet mag leiden tot een verminderde inzet op noodzakelijke acties tegen eventuele gezondheidscrises. De bepalingen zoals opgenomen in artikel 34 van de het voorstel behoeven op dit vlak nadere verheldering. Op basis van de lessen van de COVID-19 pandemie heeft de Commissie haar coördinerende, aanvullende en ondersteunende bevoegdheden op dit vlak versterkt onder meer door versterking van wetgeving en samen-

²² Om tot een Paraatheidsunie te komen heeft de Commissie een *Paraatheidsuniestrategie*.

²³ Dit is het IPCR-crisisresponsmechanisme; geïntegreerde regeling politiek crisisresponse (*integrated political crisis response*).

werkingsstructuren.²⁴ Deze wetgeving wordt momenteel nog geïmplementeerd, met een versterkte coördinerende rol voor de het EU-gezondheidsbeveiligingscomité en met activiteiten op het vlak van paraatheid die nu worden uitgevoerd door de *Health Emergency Preparedness and Response Authority* (HERA).²⁵ Het voorliggende wetsvoorstel heeft als doel een cross-sectorale paraatheidslaag toe te voegen en tegelijkertijd de complementariteit met sectorale mechanismen te waarborgen. Voor de paraatheid voor en bestrijding van ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen kan het Uniemechanisme bijdragen aan het verder versterken van (gezamenlijke) capaciteiten zoals rondom de beschikbaarheid van medische tegenmaatregelen, waarbij wel voorop blijft staan dat lidstaten zelf de basis op orde moeten hebben.

Ten aanzien van de voorgestelde cross-sectorale paraatheidslaag verwelkomt het kabinet de ambitie om bestaande lacunes in paraatheid te dichten en te komen tot een geïntegreerde horizontale benadering van crisisvoorbereiding (onder andere ten aanzien van gezondheids crises). Tegelijkertijd is de reikwijdte en praktische werking van deze laag nog niet volledig uitgewerkt. Zo blijft onduidelijk welke concrete instrumenten of capaciteiten onder deze laag vallen, hoe zij zich verhouden tot bestaande middelen onder het mechanisme, de bestaande wet- en regelgeving rondom ernstige grensoverschrijdende gezondheidsdreigingen en onder welke voorwaarden de laag geactiveerd kan worden. Het kabinet zal zich constructief opstellen bij de verdere invulling en is – wanneer nodig om nationale en Europese ambities te verwezenlijken – bereid een actieve rol te spelen bij de verdere invulling. Wel blijft het kabinet hierbij kritisch toezien op de werkbaarheid en meerwaarde in de praktijk.

Het kabinet steunt een cyclisch, gestandaardiseerd systeem voor risicobeoordeling en scenario-ontwikkeling op EU-niveau. Dit vond al plaats onder het vorige Raadsbesluit, maar wordt onder het voorstel juridisch bindend. Door nationale analyses te bundelen en te vertalen naar gezamenlijke scenario's en paraatheidsdoelen wordt preventie versterkt en ontstaat een gezamenlijke risicotaal, die de basis vormt voor training, capaciteitsopbouw en coherente respons. Recentelijk is rondom gezondheidsdreigingen door het kabinet gewerkt aan verschillende scenario's waar onder meer in 2025 ook landelijk geoefend gaat worden. De meerwaarde van scenario ontwikkeling op EU-niveau is erin gelegen dat zo het grensoverschrijdende karakter van veel crises beter meegenomen kan worden. Het kabinet ziet dan ook een meerwaarde in de ontwikkeling van een *Comprehensive EU Risk Assessment* (die gebaseerd is op de risicoanalyses van de lidstaten).

Wel vraagt het kabinet aandacht voor de implicaties van de uitbreiding van de Europese capaciteitenpool met *dual-use* en niet-traditionele responsmiddelen, zoals medische voorraden en militair logistieke middelen. Hier kunnen specifieke eisen gelden met betrekking tot de informatiebeveiliging en de operationele integriteit. Het voorstel biedt op dit punt beperkte duiding over hoe informatiebeveiliging, interoperabiliteit en cyberveiligheid worden geborgd binnen het bredere mechanisme.²⁶ Het kabinet is voorstander van het benutten van innovatieve en flexibele

²⁴ Het pakket rondom de gezondheidsunie omvatte onder meer verordening (EU) 2022/2371 inzake ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen, Raadsverordening (EU) 2022/2372 inzake het kader bij noodsituaties op Unieniveau van de volksgezondheid.

²⁵ Het EU-gezondheidsbeveiligingscomité (*EU Health Security Committee*) is het coördinatiemechanisme voor ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen onder verordening (EU) 2022/2371 en wordt ondersteund door het DG Volksgezondheid van de Europese Commissie.

²⁶ Ten opzichte van de huidige situatie vergroot een militaire invalshoek de zichtbaarheid en relevantie van civiele actoren voor partijen die opereren binnen het militaire domein.

capaciteiten, maar acht het van belang dat dit gepaard gaat met heldere randvoorwaarden op het gebied van digitale veiligheid en vertrouwelijkheid van (operationele) data (waaronder persoonsgegevens).

Ook de inrichting van de Hub steunt het kabinet, ook hier pleitte het kabinet al voor in het eerder genoemde non-paper. Het kabinet ziet graag dat de EU over een centraal aangestuurde informatie- en coördinatie-structuur beschikt, zodat «*fast-moving*» dreigingen tijdig en coherent kunnen worden aangepakt. Deze Hub biedt de noodzakelijke schakel tussen nationale autoriteiten en bestaande EU-mechanismen. Hoewel het kabinet het voorstel in algemene zin positief beoordeelt, zijn er enkele elementen die nadere toelichting of verdere uitwerking behoeven. Zo is het voorstel onduidelijk over de precieze inrichting van de Hub. De Commissie geeft aan dat deze Hub voortbouwt op de bestaande structuren van het Europese Coördinatiecentrum en een centrale rol zal spelen in de coördinatie van cross-sectorale crises. Het blijft echter onduidelijk hoe deze Hub organisatorisch en operationeel wordt gepositioneerd ten opzichte van het Europese Coördinatiecentrum, ten opzichte van sectorale crisisstructuren en in hoeverre er sprake zal zijn van aanvullende bevoegdheden, personeel of middelen. De precieze positionering van de Hub biedt daarmee ruimte voor nadere concretisering; het kabinet ziet hier een kans om bij te dragen aan een efficiënte en goed ingebedde structuur, in lijn met bestaande coördinatiemechanismen. Zo blijft het bestaande Europese Coördinatiecentrum effectief en efficiënt functioneren, en wordt voorkomen dat er parallelle structuren worden opgebouwd. De inzet van het kabinet is dat er zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van de bestaande infrastructuur om efficiënt en effectief te zijn. Het kabinet is van mening dat de uitbreiding moet bijdragen aan een meer gestroomlijnde werking van het bestaande mechanisme, zonder een nieuwe bureaucratie te introduceren. De uitbreiding moet naast de operationele aspecten ook bijdragen aan het goed kunnen informeren van politieke besluitvorming in de Raad.

Het kabinet steunt voorstellen die gericht zijn op de vereenvoudiging van regelgeving en financieringsstructuren, voor zover deze zich beperken tot administratieve en financiële aspecten, omdat dit de administratieve lasten voor zowel de EU als de lidstaten verlaagt. Dit sluit aan bij het in het hoofdlijnenakkoord opgenomen streven naar efficiëntere EU-instrumenten en minder bureaucratie zonder in te boeten op effectiviteit. De voorgestelde harmonisatie van het juridisch kader voor de financiële afwikkeling, de cofinancieringspercentages en het gebruik van sneltoetsen in noodsituaties passen daarbij, mits deze niet leiden tot harmonisatiemaatregelen op het terrein van volksgezondheid in strijd met artikel 168, vijfde lid, van het VWEU. Het kabinet hecht eraan dat vereenvoudiging van het juridisch kader niet resulteert in een verhoging van de EU-cofinanciering ten koste van nationale verantwoordelijkheid. Cofinanciering dient een stimulans te blijven voor lidstaten om ook zelf substantieel bij te dragen aan crisisparaatheid.

Het kabinet blijft alert dat de verdeling van budgetten binnen het Uniemechanisme recht doen aan de verschillende (gezondheids-)dreigingen die er zijn. Daar moet ook aandacht blijven voor de verschillen in karakter tussen crisis- en gezondheidsparaatheid tegenover het reactieve en ad-hoc karakter van respons.

In lijn met de belofte uit het hoofdlijnenakkoord om civiel-militaire samenwerking te versterken, ondersteunt het kabinet de nieuwe civiel-militaire paraatheidskaders. Het kabinet heeft eerder gepleit voor een heldere rolverdeling en optimale inzet van *dual-use* capaciteiten in Europees verband, en ziet in dit voorstel een concrete vertaling van die

ambitie. Dat de Commissie hierbij inzet op een overheidsbrede benadering, is in lijn met wat het kabinet nationaal doet voor de weerbaarheidsopgave.

Het kabinet steunt de verdere ontwikkeling van het *Kennisnetwerk van het Uniemechanisme* en de oprichting van een wetenschappelijke adviesstructuur. Deze kennis- en analyseknooppunten dragen bij aan continue capaciteitsopbouw en innovatieve praktijkuitwisseling, precies zoals beoogd in de versterking van de EU-crisisrespons. Ook de uitbreiding van medische evacuatiemogelijkheden met daarin een *assessment-team*, medische evacuatie hubs en het uitzetten van generieke procedures rondom medische evacuaties, kunnen bijdragen aan het kabinetsvoornemen om grote aantallen (militaire) gewonden op te kunnen vangen door een effectievere spreiding van patiënten.²⁷ Het is daarbij van essentieel belang dat lidstaten zeggenschap behouden over participatie in medische evacuaties en missies, opdat de inzet aansluit bij de nationale zorgcapaciteit en continuïteitsopgaven. Verder wordt de tijdelijke financiering van nationale bluscapaciteiten door het kabinet gesteund, gezien hun cruciale rol bij de bescherming van Nederlandse en Europese burgers in acute noodsituaties.

Het kabinet verwelkomt de extra inzet op de beschikbaarheid en toegankelijkheid van medische tegenmaatregelen, met name via voorraden, gezamenlijke inkoop, het aanleggen van voorraden en de inzet ervan en de coördinatie van acties en versterking van capaciteitsopbouw, dit in aanvulling op en ter ondersteuning van het bestaande wettelijk kader op dit vlak.²⁸ Het kabinet vindt het van belang dat in de uitwerking rekening gehouden wordt dat bij het opbouwen van voorraden geen tekorten in het reguliere systeem mogen ontstaan en reguliere systemen hier geen hinder van mogen ondervinden. Daarbij dienen er weloverwogen keuzes te worden gemaakt welke medische tegenmaatregelen in aanmerking komen voor welke van voorgenoemde instrumenten zoals voorraden aanleggen, gezamenlijke inkoop en dergelijke. Het kabinet zal hierbij ook pleiten voor grondig onderzoek en overleg voorafgaand aan dergelijke beslissingen, rechtdoende aan de voorziene situaties en bijpassende scenario's, met oog voor de verdeling van nationale competenties. Er dient immers goed gekeken te worden naar subsidiariteit van de keuze van een specifiek instrument.

In het kader van de door de Commissie voorgestelde steun aan lidstaten op paraatheid en response van gezondheidsdreigingen op het bovenstaande, maar ook rondom surveillance en IT infrastructuur, vraagt het kabinet de Commissie om een verduidelijking en uitwerking van de uitvoering hiervan.

Wat betreft bevolkingsalertering herkent het kabinet de toenemende aandacht voor Europese samenwerking op dit terrein. In het eerder uitgebrachte BNC-fiche over de Paraatheidsuniestrategie heeft het kabinet aangegeven dat het satellietstelsel *Galileo* mogelijk als *fall-back* voor

²⁷ 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>.

²⁸ Onder artikel 12 van verordening (EU) 2022/2371 bestaat al de mogelijkheid tot een gezamenlijke aanbestedingsprocedure om vooraf medische tegenmaatregelen bij ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen in te kopen. In Raadsverordening (EU) 2022/2372 is bovendien een instrumentarium aan maatregelen opgenomen om bij een noodsituatie van de publieke gezondheid op Unieniveau de beschikbaarheid van medische tegenmaatregelen te borgen. Onder verordening (EU) 2021/836 tot wijziging van Besluit nr. 1313/2013/EU was al mogelijk gemaakt dat onder het Uniemechanisme ook noodvoorraden met medische tegenmaatregelen kunnen worden aangelegd onder zeggenschap van de Commissie (rescEU).

nationale alertering kan dienen. Daarbij is benadrukt dat *Galileo* wél geschikt moet zijn als distributiekanaal voor NL-Alert, en dus moet kunnen worden geïntegreerd in processen die de nationale crisisstructuur ondersteunen. Cruciaal is dat de alertering voor burgers en crisispartners herkenbaar en betrouwbaar blijft. Het kabinet volgt de verdere ontwikkeling van *Galileo* dan ook met belangstelling en gaat hierover graag in gesprek met de Commissie en andere lidstaten.

Het kabinet verwelkomt de aandacht voor publieke bewustwording, bevolkingstraining en samenwerking met maatschappelijke middenveld als onderdeel van een overheidsbrede benadering. Deze elementen sluiten aan bij nationale beleidsinzet op het vergroten van weerbaarheid onder burgers en vitale partners. Daarbij zal het kabinet aandacht hebben voor de bijzondere positie van mensen in kwetsbare en/of achtergestelde posities, waaronder vrouwen, minderheden, en LHBTIQ+ personen.

Tot slot verwelkomt het kabinet ook de versterking van rescEU. RescEU zal ingezet gaan worden als een strategisch instrument binnen een *all-hazard*-benadering. Gezien het grensoverschrijdend karakter van veel crises en de aanzienlijke schaalvoordelen die op Europees niveau te behalen zijn, acht het kabinet deze koerswijziging passend, noodzakelijk en wenselijk. Het kabinet moedigt de versterking van rescEU aan, als strategisch instrument en ziet de meerwaarde ervan in de nationale en Europese context. In het voorstel wordt dit niet verder geconcretiseerd, maar de Commissie noemt de versterking van rescEU door een verhoging van de financiering, de oprichting van een coördinatiecentrum en de bevordering van brede samenwerking, inclusief met de militaire sector. De grondhouding van het kabinet bij deze ontwikkelingen is positief. Het kabinet is bereid actief bij te dragen aan de uitwerking van sectorale uitbreidingen. Hierbij ziet het kabinet een meerwaarde om de versterking van rescEU te baseren op gedeelde behoeften en een gezamenlijke risicoanalyses. Specifieke versterkingen vergen nadere afstemming en besluitvorming met inachtneming van financiële implicaties.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De eerste bespreking van het Commissievoorstel vond plaats in de Raadswerkgroep Civiele Bescherming.²⁹ Een eerste bespreking van het voorstel liet een divers maar overwegend constructief krachtenveld zien.³⁰ Lidstaten erkennen de relevantie van een versterkt Uniemechanisme³¹ in het licht van de recente crisiservaringen. Lidstaten toonden zich daarmee bereid om met de voorgestelde verordening aan de slag te gaan. Tegelijkertijd roept de voorgestelde integratie met gezondheidsparaatheid en de bijbehorende juridische opzet vragen op, waarbij lidstaten een duidelijke behoefte hebben aan verdere juridische, financiële en operationele duiding.

In grote lijnen onderschrijven de lidstaten het doel van meer coherentie en paraatheid, maar er bestaan verschillen in appreciatie van de gekozen systematiek. De eerste bespreking bevestigt dat er politiek draagvlak is om met het voorstel verder te gaan, waarbij de juridische en budgettaire onderbouwing bepalend zal zijn voor de voortgang. Het kabinet verwacht dat in de verdere onderhandelingen voor lidstaten vooral de afbakening van nationale versus Europese rollen, de status van de capaciteitsdoelen

²⁹ Working Party on Civil Protection; Groupe «Protection civile» (PROCIV).

³⁰ Met de kanttekening dat er tussen het delen van de stukken op 17 juli jl. en de eerste bespreking op 18 juli jl. weinig studietijd zat.

³¹ Informeel het «UCPM+» genoemd.

en de institutionele inbedding van de nieuwe coördinatiestructuren van belang zullen zijn.

Een bespreking van het voorstel in het Europees Parlement (hierna: EP) heeft tot op heden nog niet plaatsgevonden. Gezien de eerder geuite lidstaatposities is het aannemelijk dat het voorstel in het EP aandacht zal krijgen voor zowel de versterking van het Uniemechanisme als de waarborgen voor nationale bevoegdheden. Mogelijk zullen leden aanvullende vragen stellen over de juridische basis en de samenhang met bestaande EU-instrumenten.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid is positief, met aandachtspunt. Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 168, lid 5, 196 en 322, lid 1, van VWEU.

Hoewel crisisbeheersing raakt aan verschillende gedeelde bevoegdheden uit artikel 4 VWEU, zoals volksgezondheid en milieu, is de EU op het terrein van volksgezondheid en civiele bescherming slechts bevoegd tot het ondersteunen, coördineren of aanvullen van het optreden van de lidstaten (resp. artikel 6, sub a en sub f, VWEU). De in het voorstel genoemde «harmonisatie van het juridisch kader» ziet uitsluitend op administratieve en financiële vereenvoudiging en laat de inhoudelijke inrichting van nationale systemen onverlet. Er is daarmee sprake van het versterken van samenwerking, coördinatie en capaciteitsopbouw, in lijn met de bestaande taakverdeling tussen Unie en lidstaten. Het voorstel laat de bevoegdheidsverdeling tussen Unie en lidstaten onveranderd; het gaat nadrukkelijk om een ondersteunende, coördinerende en aanvullende rol van de Commissie, zonder harmonisatie van nationale crisisstructuren of gezondheidsstelsels.

Tegelijkertijd verdient de gekozen combinatie van rechtsgrondslagen – artikel 168, vijfde lid, VWEU (volksgezondheid), artikel 196 VWEU (civiele bescherming) en artikel 322, eerste lid, onder a), VWEU (begrotingsrecht) – nadere aandacht. Elk van deze bepalingen is verbonden aan een eigen beleidsdoel, begrenzing en institutionele logica. Artikel 196 VWEU biedt een solide basis voor maatregelen op het terrein van rampenpreventie en -respons binnen de Unie, mits de Unie zich beperkt tot ondersteunend en coördinerend optreden. Artikel 168, vijfde lid, VWEU laat coördinerende, stimulerings- en ondersteunende maatregelen toe op het terrein van grensoverschrijdende ernstige gezondheidsdreigingen, maar sluit harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten expliciet uit. Artikel 322, eerste lid, onder a), VWEU biedt de financiële rechtsgrondslag voor de uitvoering van de EU-begroting, maar veronderstelt een duidelijk verankerd materieel beleidsdoel elders in het Verdrag.

Het combineren van meerdere rechtsgrondslagen is juridisch verdedigbaar indien de verschillende beleidsdoelstellingen evenwaardig en onafscheidelijk zijn. In dit geval is het kabinet van oordeel dat civiele bescherming de dominante doelstelling vormt en dat de componenten inzake volksgezondheid en begroting daaraan ondergeschikt zijn. Het ligt daarom in de rede het voorstel uitsluitend te baseren op artikel 196

VWEU. De toevoeging van artikel 168, vijfde lid, VWEU en artikel 322, eerste lid, onder a), VWEU is in dit licht niet noodzakelijk en kan vragen oproepen over de coherentie van de bevoegdheidsafbakening en het beginsel van bevoegdheidstoekenning (artikel 5 VEU). Het kabinet zal de Commissie verzoeken haar keuze voor deze aanvullende rechtsgrondslagen nader te motiveren.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen, toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen, of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief.

Het voorstel beoogt het Uniemechanisme te herzien en verder te ontwikkelen als instrument om een beter geïntegreerd, wendbaar en sector-overstijgend systeem voor preventie, paraatheid en respons op natuurlijke, technologische en gezondheids crises op EU-niveau te realiseren. Gezien de toenemende complexiteit en grensoverschrijdende aard van crises – zoals pandemieën, hybride dreigingen en grootschalige natuurrampen – kunnen lidstaten deze opgaven niet langer effectief en zelfstandig dragen. Daarbij is een uniforme Europese aanpak onontbeerlijk om fragmentatie te voorkomen en tijdige, gecoördineerde respons te waarborgen, met inachtneming van en in aanvulling of reeds bestaande sectorale preventie, paraatheid en responsmechanismen.

Gezien de grensoverschrijdende aard van gezondheidsdreigingen en de noodzaak van snelle, gecoördineerde EU-brede actie, kan afzonderlijk optreden door lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau onvoldoende waarborgen dat medische tegenmaatregelen tijdig en gelijkmatig beschikbaar zijn. Het voorstel voorziet daarom in instrumenten die alleen op Unieniveau doeltreffend kunnen functioneren, zoals een centrale Hub voor crisisvoorbereiding, één uniform financieringsinstrument met vereenvoudigde procedures en de verdere uitbouw van rescEU. Dergelijke structuren zijn erop gericht versnippering te voorkomen, schaalvoordelen te benutten en solidariteit tussen lidstaten te waarborgen. Gelet hierop kunnen om de beoogde doelstellingen effectief en beter op EU-niveau worden bereikt. Wel vindt het kabinet dat lidstaten nauw betrokken moeten zijn bij vervolkeuzes over de vorm en inhoud van de voorraad-opbouw op EU-niveau. Voor de paraatheid voor en bestrijding van ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen kan het Uniemechanisme bijdragen aan het versterken van gezamenlijke capaciteiten, bijvoorbeeld rondom de beschikbaarheid van medische tegenmaatregelen. Dergelijke EU-structuren zijn erop gericht versnippering te voorkomen, schaalvoordelen te benutten en solidariteit tussen lidstaten te waarborgen. Het kabinet acht het van evident belang dat dergelijke doelstellingen primair op EU-niveau worden gerealiseerd, maar hecht er tegelijkertijd aan dat lidstaten nauw betrokken blijven bij de nadere keuzes over de vorm en inhoud van de gezamenlijke voorraad-opbouw, zodat aansluiting bij nationale systemen en verantwoordelijkheden geborgd blijft.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel het mechanisme te herzien tot een geïntegreerd, wendbaar en sectoroverstijgend instrument voor preventie, paraatheid en respons op natuurlijke, technologische en gezondheids crises op EU-niveau. Daarbij worden onder meer richtsnoeren vastgesteld voor gezondheids crisisvoorbereiding met betrekking tot de beschikbaarheid van medische tegenmaatregelen op EU-niveau, de inrichting van een hub, de invoering van een uniform financieringsinstrument en de versterking van rescEU. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, nu het voorziet in overkoepelende bepalingen die lidstaten ondersteunen bij het verbeteren van hun paraatheid.

Bovendien beperken de maatregelen zich tot wat noodzakelijk is om de doelstelling van het voorstel te realiseren. Nationale structuren worden niet geharmoniseerd en lidstaten worden geen gedetailleerde verplichtingen opgelegd. Lidstaten behouden dus beleidsvrijheid bij de inrichting van hun eigen crisisstructuren. Daarnaast is het voorstel ontworpen met oog voor uitvoerbaarheid: het vereenvoudigt bestaande financieringsprocedures, voorkomt overlap met andere EU-instrumenten en leidt niet tot additionele administratieve lasten voor decentrale overheden. Integendeel, door standaardisatie en vereenvoudiging van procedures wordt de administratieve druk op nationale autoriteiten naar verwachting juist verlicht.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Voor het voorstel geldt een indicatief financieel kader van 10,675 miljard euro (in lopende prijzen), van toepassing vanaf 1 januari 2028. De onderhandelingen over de toekomst van het Uniemechanisme zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. Het kabinet hecht eraan dat besprekingen over het Uniemechanisme niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van het kabinet bij het mechanisme moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende kabinetsinzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten: een *ambitieuze, gemoderniseerd en financieel houdbaar* MFK. Dit vraagt om scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

Het voorstel heeft implicaties voor de werkzaamheden die nu al plaatsvinden onder het mechanisme, als voor crisis-gerelateerde gezondheids-gelden. De implicaties voor de inzet van EU-middelen voor het huidige Uniemechanisme ziet de Commissie, met name voor de verdere uitbouw van rescEU-capaciteiten, de inrichting van de Hub, en de implementatie van gestandaardiseerde paraatheidsmaatregelen (zoals risicobeoordelingen, trainingsprogramma's en gastlandondersteuning). De Commissie geeft aan dat de administratieve lasten voor lidstaten minimaal zullen zijn en beperkt tot wat strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de EU-begroting.

Daarnaast wordt binnen de verordening voorgesteld crisis-gerelateerde gezondheidsgelden (waarvan HERA een belangrijk onderdeel vormt), onderdeel te maken van het Uniemechanisme. In het huidige MFK vallen deze gezondheidsgelden binnen het EU4Health-programma. Dit programma komt in de huidige vorm niet terug in de voorstellen van de Commissie voor het MFK voor de periode 2028–2034. EU-middelen, die specifiek bedoeld waren voor de aanpak van grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen en/of voorbereiding op gezondheidscrisis, worden met dit voorstel samengevoegd met de algemene crisis coördinatie.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

Het voorstel roept geen nieuwe (nationale) programma's of aanvullende (financiële) verplichtingen in het leven. Daarom kan het kabinet nu aangeven dat de voorgestelde oprichting van de Hub, gekoppeld aan het bestaande EU-crisiscentrum, in lijn is met structuren die in Nederland al bestaan, onder andere binnen of onder coördinatie van het *Nationaal Crisiscentrum* (NCC) en daarom geen additionele financiële lasten met zich meebrengt. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel heeft geen directe financiële consequenties of gevolgen voor de regeldruk voor het bedrijfsleven en burgers.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel bevat geen maatregelen die van invloed zullen zijn op de concurrentiekracht. Het voorstel benoemt de geopolitieke implicaties niet expliciet, maar maakt wel duidelijk dat het Uniemechanisme een rol speelt in het versterken van de internationale positie van de EU. Met de verbreding van de reikwijdte ontwikkelt het mechanisme – van oorsprong een civiel beschermingsinstrument – zich tot een strategisch instrument dat ook inzetbaar is in geopolitiek gevoelige contexten. Deze ontwikkeling kan vragen oproepen, met name waar het gaat om inzet in gebieden waar sprake is van een actief conflict. Hier ontstaat spanning met de humanitaire grondbeginselen van neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid.

Het risico bestaat dat humanitaire hulp als politiek of militair instrument wordt geïnterpreteerd, wat de veiligheid van hulpverleners en de toegang tot getroffen bevolkingsgroepen kan ondermijnen.

Tegelijkertijd kan het kabinet, vanuit het perspectief van het beschermen en versterken van Europese weerbaarheidsbelangen, de versterking van het Uniemechanisme als strategisch instrument in beginsel steunen. Wel is het van belang dat de inzet van het Uniemechanisme in geopolitiek

beladen situaties gepaard gaat met duidelijke mandaten, transparante besluitvorming en strikte waarborgen voor de humanitaire principes.

De Commissie noemt de NAVO niet in het voorstel. Hier kunnen meerdere redenen voor zijn, waaronder het feit dat niet alle EU-lidstaten ook NAVO-lid zijn.³² Het kabinet zal toezien op het leggen van verbindingen tussen de EU en de NAVO waar dat logisch, passend, effectief en efficiënt is. De samenwerking tussen beide organisaties ziet het kabinet als cruciaal, met als doel om de gezamenlijke afschrikking en verdediging te versterken.

Het voorstel richt zich op het vergroten van de strategische autonomie door afhankelijkheden van derde landen tijdens crises te verminderen, hulpverlening binnen en buiten de EU te versnellen en te versterken, en de civiel-militaire samenwerking te verbeteren. Tegelijkertijd positioneert de EU zich nadrukkelijker als normstellende actor op het gebied van wereldwijde paraatheid en rampenrespons. Daarmee ontwikkelt het Uniemechanisme zich tot een sleutelinstrument voor zowel Europese paraatheid als internationale invloed en draagt het bij aan een veerkrachtige en zelfredzame Unie.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De voorgestelde wijzigingen hebben rechtstreekse werking. Het is daarom van belang om de implicaties hiervan – bijvoorbeeld ten aanzien van de gehanteerde definities van «ramp» en «crisis» – zorgvuldig te bezien in relatie tot de huidige Wet veiligheidsregio's en het wetsvoorstel Wet versterking bovenregionale en landelijke crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweerzorg.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen in artikel 18, lid 10, artikel 19, lid 7, artikel 20 lid 1, lid 3 en lid 5, artikel 21, lid 2, lid 4, lid 5, lid 7, lid 9 en lid 17, artikel 25, lid 5, artikel 27, lid 3, artikel 28, lid 1 en lid 3, en artikel 32, lid 7. Deze bevoegdheden hebben betrekking op onder meer het nader uitwerken van de procedures rondom het *Kennisnetwerk*, de uitreiking van medailles voor bewezen civiele diensten, het vaststellen van het type en de kwantiteit van benodigde capaciteiten in het kader van de Europese capaciteitenpool, het bepalen van de inzet van rescEU-capaciteiten, het aanwijzen van contactpunten voor het ERCC, het vastleggen van operationele procedures bij inzet in lidstaten of derde landen, het identificeren van internationale organisaties die het Uniemechanisme kunnen activeren, en het formuleren van regels voor de inzet van experts en *EU Civil Protection Teams* (EUCPT).

Het toekennen van deze bevoegdheden is wel mogelijk omdat het niet-essentiële onderdelen betreft die zien op de technische en operationele uitwerking van het mechanisme. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk vanuit het oogpunt van harmonisatie. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand gezien het uitvoerende karakter en de noodzaak tot uniforme toepassing van de

³² De landen die zowel EU-lid zijn als geen lid van de NAVO, zijn Ierland, Oostenrijk, Cyprus en Malta.

verordening. Deze uitvoeringshandelingen worden conform artikel 35, lid 2 van het voorstel, vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011. Daarbij merkt het kabinet op dat de formulering van artikel 21, lid 5, verwarrend is: zij wekt de indruk dat naast de onderzoeksprocedure, de spoedprocedure wordt beoogd, zonder een expliciete verwijzing naar artikel 8 (spoedprocedure) van verordening (EU) nr. 182/2011. Een dergelijke verwijzing ontbreekt ook in artikel 35, lid 2 van het voorstel. Indien een spoedprocedure wordt bedoeld, vereist artikel 8 van verordening (EU) nr. 182/2011 dat sprake is van naar behoren gemotiveerde redenen van urgentie. Voor zover thans kan worden vastgesteld, ontbreekt in het voorstel een toelichting in dit verband. Het kabinet acht verduidelijking wenselijk en stelt voor de tekst zodanig aan te passen dat wordt bepaald dat uitvoeringshandelingen overeenkomstig de onderzoeksprocedure worden vastgesteld en – in naar behoren gemotiveerde spoedgevallen – overeenkomstig de urgentieprocedure van artikel 8 van Verordening (EU) nr. 182/2011. Tot slot ligt het voor de hand hierover opheldering te vragen bij de Commissie en zo nodig een tekstsuggestie in te brengen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde verordening treedt in werking op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. De bepalingen zijn van toepassing vanaf 1 januari 2028.

Dit lijkt het kabinet haalbaar. het voorstel vergt een beperkt aantal nationale (uitvoerings)handelingen. De verordening herzielt vooral de organisatie van de Commissie. De inschatting van het kabinet is dat geplande periode voldoende ruimte biedt om interne procedures en coördinatie met bestaande systemen af te stemmen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Niet van toepassing.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Op dit moment is het Nederlandse *Single-Point-of-Contact* (SPoC) van het Europese Coördinatiecentrum het NCC. Bij de inrichting van de nieuwe Hub zal het NCC ook fungeren als SPoC. Verwacht wordt dat het NCC door deze uitbreiding een bredere rol binnen de EU krijgt.

Dat betekent ook dat taken voor het NCC kunnen toenemen, bijvoorbeeld met taken op het meldpunt Vitaal.

Daarnaast wordt de reikwijdte van het Uniemechanisme verruimd.

Hierdoor krijgen de landen van het Uniemechanisme de mogelijkheid om nieuwe soorten noodhulp of specialistische eenheden aan te bieden aan de hulpverleningspool. Dit kan echter alleen als een land daar zelf het initiatief toe neemt.

Als een land besluit een nieuwe capaciteit – ook wel een *Other Response Capacity* (ORC) of module³³ – beschikbaar te stellen, brengt dat extra werk met zich mee. Denk aan administratieve, financiële en personele lasten. Het is aan de organisatie die deze capaciteit beheert – en/of de betrokken experts – om te bepalen wat daarvan de praktische gevolgen zijn. Dit kan voor de operationele ondersteuning en coördinatie gevolgen hebben voor het LOCC-KCR2.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel verwijst naar gevolgen voor ontwikkelingslanden door te benadrukken dat het voorstel aansluit bij andere EU-beleidsvelden, in het bijzonder externe betrekkingen en ontwikkelingssamenwerking. Het Europees Directoraat-Generaal³⁴ dat verantwoordelijk is voor het Uniemechanisme richt zich ook expliciet op de samenwerking tussen het Uniemechanisme, gezondheids crisisvoorbereiding en humanitaire hulp met alle landen ter wereld, inclusief ontwikkelingslanden. Het kabinet heeft er daarom vertrouwen in dat de Commissie oog heeft voor implicaties voor ontwikkelingslanden. Daarmee draagt het voorstel bij aan de bredere EU-inzet op het gebied van humanitaire hulp en crisisrespons in ontwikkelingslanden, in samenhang met de doelstellingen van het externe beleid.

³³ De CPP omvat zowel «modules» als «andere responscapaciteiten». Modules zijn specifieke, vooraf gedefinieerde teams van menselijke en materiële middelen met minimale technische vereisten die zijn gecertificeerd binnen de CPP. ORCs zijn ook nationale capaciteiten die zijn toegezegd aan de CPP, maar niet noodzakelijkerwijs voldoen aan specifieke technische vereisten van een module. De Nederlandse CPP beschikt momenteel twee modules en drie ORCs.

³⁴ DG ECHO (*Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*) coördineert en financiert zowel humanitaire hulp als civiele bescherming binnen de EU en wereldwijd. Het doel is snelle en effectieve noodhulp te bieden bij rampen en conflicten.