

Fiche 5: Mededeling Paraatheidsuniestrategie

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Mededeling van de Commissie betreffende de strategie voor de paraatheidsunie

b) *Datum van ontvangst Commissiedocument*

26 maart 2025

c) *Nr. Commissiedocument*

JOIN(2025) 130

d) *EUR-Lex*

[EUR-Lex - 52025JC0130 - EN - EUR-Lex](#)

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*

N.v.t.

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) *Eerst verantwoordelijke ministerie*

Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

Op 26 maart 2025 publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid (hierna: de HV) in een gezamenlijke mededeling de strategie voor een paraatheidsunie (hierna: de strategie). De strategie beoogt de paraatheid en weerbaarheid van de Europese Unie (hierna: de EU) tegen verschillende soorten crises te vergroten.

De Commissie en de HV stellen dat de EU wordt geconfronteerd met ongekende dreigingen, zoals geopolitieke spanningen inclusief een grootschalige oorlog op het Europese continent, hybride aanvallen, risico's op het gebied van cyber- en informatieveiligheid, infectieziekten, de klimaatcrisis en de daardoor toegenomen risico's op natuurrampen en gezondheidsbedreigingen. De strategie heeft tot doel de civiele en militaire paraatheid van de EU en haar lidstaten tegen deze potentiële crises versterken. De basis van deze strategie is een geïntegreerde benadering van alle soorten dreigingen – zowel moedwillig als niet-moedwillig – waarbij een overheids-brede aanpak leunt op een maatschappijbrede inzet (*whole-of-society*). Daarmee bouwt de strategie voort op de aanbevelingen uit het Niinistö-

rapport over de weerbaarheid van de EU¹ en biedt het een breed actieplan ter bevordering van de doelstellingen van de paraatheidsunie.

De strategie is daarnaast een aanvulling op andere belangrijke EU-initiatieven, waaronder de Interne Veiligheidsstrategie (ProtectEU), het Witboek Europese Defensie Gereedheid 2030, het Europees Klimaatadaptatieplan, de Verordening kritieke geneesmiddelen, de Clean Industrial Deal, het Europees Oceaanpact, de Visie op Landbouw en Voedsel, het Europees Democratieschild, Vaardigheidsunie en de Unie voor Gelijkheid.

De strategie bestaat uit zeven samenhangende actielijnen om de weerbaarheid² te versterken: (1) prognoses en anticipatie, (2) weerbaarheid van vitale maatschappelijke processen, (3) paraatheid van de bevolking, (4) publiek-private samenwerking, (5) civiel-militaire samenwerking, (6) crisisrespons en (7) weerbaarheid door middel van externe partnerschappen.

Om beter te anticiperen op crises stelt de Commissie voor om een gezamenlijke risico-dreigingsanalyse voor een gezamenlijk EU situationeel beeld te realiseren. Ook wil de Commissie het *Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC) versterken met additionele middelen. Verder staat in de strategie een voorstel voor de ontwikkeling van een crisis dashboard waarin verschillende systemen voor snelle waarschuwing worden samengebracht ten behoeve van verbeterde besluitvoering, evenals de ontwikkeling van een catalogus voor weerbaarheidstrainingen en een platform voor het delen van geleerde lessen.

Op het gebied van weerbaarheid van vitale processen wil de Commissie onder andere veiligheids- en weerbaarheidsoverwegingen structureel meewegen in EU beleidsopties via een horizontale veiligheids- en paraatheidscheck (*preparedness by design*). De Commissie zet ook in op een EU voorraadvormingsprogramma voor strategische voorraden, waarbij onder andere concreet wordt nagedacht over een strategie voor het aanhouden van (nood)voorraden van medische tegenmaatregelen. De Commissie overweegt EU-wetgeving inzake paraatheid en EU-brede minimale weerbaarheidsvereisten voor essentiële maatschappelijke sectoren, zoals de gezondheidszorg en telecommunicatie. Daarnaast bouwt de Commissie verder op plannen rond onder andere ruimtevaart (Europese ruimtevaarschild), zorg, kritieke grondstoffen, energie en de financiële sector.

¹ Niinistö-rapport 'Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness', oktober 2024, beschikbaar via www.commission.europa/eu. Zie ook de kabinetsreactie Kamerstukken II 2024-2025, 33 694, nr. 70.

² Weerbaarheid is het vermogen om tegenstand te bieden aan dreigingen, door de kans dat dreigingen zich voordoen te verkleinen, de schade te beperken mochten dreigingen zich toch manifesteren en adequaat herstel mogelijk te maken. Hiervoor treffen we maatregelen in verschillende fases; van pro-actie (wegnemen van oorzaken van onveiligheid) en preventie (voorkomen of vroegtijdig stoppen van dreigingen) tot preparatie (voorbereiden op een goede reactie bij het voordoen van dreigingen), respons (bestrijden van dreigingen die zich voordoen) en nazorg (herstellen naar de normale (nieuwe) situatie). Paraatheid ziet vooral op de preparatie en respons fase.

Ter versterking van de paraatheid van de bevolking wil de Commissie inzetten op grotere bewustwording van de burgers. Zo wil de Commissie onder andere richtsnoeren ontwikkelen voor een minimale 72-uur zelfredzaamheid van de bevolking, richtsnoeren ontwikkelen om weerbaarheid op te nemen in het onderwijs en een jaarlijkse EU-paraatheidsdag instellen. De Commissie wil allertering van de bevolking en crisiscommunicatie verbeteren door in te zetten op de toegankelijke en inclusieve crisiscommunicatie systemen. De Commissie benoemt de mogelijkheid om een publieke waarschuwingsfunctionaliteit te ontwikkelen binnen de EU Digital Wallet. Ook benoemt de Commissie het toekomstige *Galileo Emergency Warning Satellite Service* (EWSS) in het kader van vroegtijdige waarschuwen van de bevolking.

De Commissie wil daarnaast de publiek-private samenwerking versterken. Voor kennisveiligheid onder meer door een Europees expertisecentrum voor onderzoeksveiligheid op te zetten. Daarnaast richt de Commissie een publiek-private taskforce in die noodprotocollen ontwikkelt en waarin informatie wordt uitgewisseld. Verder is de Commissie voornemens weerbaarheid nadrukkelijk mee te wegen in de herziening van de Richtlijn openbare aanbestedingen met als doel de leveringszekerheid in belangrijke waardeketens te versterken, met name in tijden van crisis, door bijvoorbeeld procedures te kunnen versnellen.

Ten aanzien van civiel-militaire samenwerking wil de Commissie onder andere militaire en civiele behoeften en activiteiten beter op elkaar afstemmen. Hiervoor wil de Commissie protocollen ontwikkelen die rollen en verantwoordelijkheden tussen EU-instellingen en lidstaten verhelderen. Ook zet de strategie in op verbeterde EU-NAVO samenwerking en stelt de Commissie voor Europese standaarden voor dual-use projecten te ontwikkelen. Daarnaast dienen EU-brede weerbaarheidsoefeningen te worden uitgevoerd om de paraatheid verder te vergroten.

Om de coördinatie van de crisisrespons te versterken, zet de Commissie in op de herziening van het Uniemechanisme voor Civiele Bescherming (UCPM), het realiseren van een EU-crisiscoördinatiehub binnen de structuren van het Europees Coördinatiecentrum voor noodhulp (ERCC) en het versterken van rescEU³. Daarnaast richt de Commissie zich op het realiseren van stress-testen en het ontwikkelen van een crisismanagement-protocol.

De Commissie zet ten slotte in op het versterken van de weerbaarheid via externe partnerschappen. In dit kader wordt voorgesteld de weerbaarheidssamenwerking met kandidaat-lidstaten en partners waaronder de NAVO en de VN, te versterken, en grondstoffendiplomatie te bevorderen. Ook zet de Commissie in op gezamenlijke strategieën met gelijkgezinde partners ter diversificatie van kritieke voorraden.

³ RescEU is een strategische reserve van responscapaciteiten (bijvoorbeeld: blusvliegtuigen, veldhospitals, medische goederen etc) gefinancierd door de Commissie. Het beheer van deze rescEU-reserves is in handen van de Europese lidstaten en de deelnemende UCPM-landen.

De strategie doet verder geen concrete voorstellen voor de financiering van de initiatieven in de strategie, maar stelt enkel dat financiering op EU-niveau flexibel en schaalbaar moet zijn. Bovendien stelt het dat de financiering gericht moet zijn op het voorkomen, voorbereiden op en aanpakken van alle mogelijke gevaren, zodat de EU tijdig en solidair kan handelen in alle fasen van een crisis, met volledige inachtneming van de respectievelijke verantwoordelijkheden van de EU en de lidstaten. De Commissie stelt daarbij dat investeringen in weerbaarheid zich terugbetalen door verminderde verstoringen van de maatschappij, lagere uitgaven voor hersteloperaties bij verstoringen en een versterkt concurrentievermogen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De afgelopen jaren is er al intensief gewerkt aan de weerbaarheid van Nederland tegen de dreigingen voor onze nationale veiligheid. Zo wordt er Rijksbreed en in internationaal verband gewerkt aan het tegengaan van statelijke en hybride dreigingen en ongewenste buitenlandse inmenging. Ook wordt er (internationaal) gewerkt aan cyberveiligheid, economische veiligheid en kennisveiligheid, fysieke en digitale weerbaarheid van de vitale infrastructuur en ruimteveiligheid. Bovendien zijn initiatieven ontplooid ten aanzien van de effectieve aanpak van desinformatie, het aanleggen van strategische voorraden, het beschermen van de economie en samenleving, het versterken van de crisisbeheersingsketen en de digitale weerbaarheid van de overheid. Ook zijn er de afgelopen jaren, mede naar aanleiding van de coronapandemie, diverse Europese crisisinstrumenten tot stand gebracht.

In de Kamerbrief van 6 december 2024⁴ benadrukt het kabinet de noodzaak om de weerbaarheid van Nederland tegen militaire en hybride dreigingen te versterken en introduceert het kabinet een maatschappij brede aanpak die zowel de maatschappelijke weerbaarheid als de militaire paraatheid vergroot. Deze weerbaarheidsopgave omvat het beschermen van vitale processen, het versterken van de veerkracht van de samenleving, het waarborgen van de democratische rechtsorde, het bevorderen van een weerbare economie, het beschermen van het grondgebied en het waarborgen van de civiele ondersteuning van de krijgsmacht. Alle departementen werken op dit moment samen met medeoverheden en maatschappelijke partijen om de maatregelen ten behoeve van de weerbaarheid tegen hybride en militaire dreigingen verder te concretiseren. Voor deze zomer volgt een aanvullende Kamerbrief met daarin de eerste concrete beleidsinzet van het kabinet om de weerbaarheid te vergroten. Dit draagt bovendien bij aan weerbaarheid tegen andere crises, zoals langdurige uitval van vitale processen grootschalige overstromingen of een pandemie.

Gelet op de grensoverschrijdende verbondenheid van Nederland onderstreept het kabinet in deze weerbaarheidsopgave dat niet alleen op nationaal, maar ook op Europees en internationaal niveau gezocht moet worden naar nieuwe oplossingen om de weerbaarheid te

⁴ Kamerstukken II 2024-2025, 30 821, nr. 249, Kamerbrief maatschappelijke weerbaarheid militaire en hybride dreigingen.

vergroten. Vanuit de nationale weerbaarheidsopgave zet het kabinet zich in internationaal verband in om het weerbaarheidsbeleid binnen de EU en NAVO te versterken. Zoals in betreffende Kamerbrief vermeld, zet Nederland in op het permanent blijven leren van landen met een sterke weerbaarheidscultuur en vormgeving van structurele samenwerking op dit gebied.⁵ Zo werkt Nederland onder andere aan een ministeriële coalitie met landen als Denemarken, Zweden, Finland, Estland, Letland, Litouwen, België en Luxemburg. Het kabinet zet hierbij onder meer in op het versterken van de bescherming van vitale processen inclusief de bescherming van belangrijke (logistieke) hubs en transportcorridors. Daarnaast zet het kabinet in op het vergroten van de EU-NAVO samenwerking en voorkomen van doublures in hun inzet en het versterken van maatschappelijke weerbaarheid en civiel-militaire samenwerking, aansturing en coördinatie, bijvoorbeeld door oefeningen en gezamenlijke structuren. Ook met niet EU-landen als het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen wordt de samenwerking op weerbaarheid verstevigd. Verder trekken we lessen uit de Oekraïense situatie waar ondanks de oorlog het leven in grote delen van het land zoveel mogelijk doorgaat.⁶

In aanloop naar de publicatie van de strategie heeft het kabinet een non-paper opgesteld over EU-weerbaarheidsbeleid (hierna: 'non-paper') waarin de Nederlandse prioriteiten worden uitgelicht.⁷ Het non-paper zet uiteen hoe Nederland voor zich ziet de collectieve weerbaarheid binnen de EU te vergroten. Wat Nederland betreft draagt weerbaarheid van de EU in belangrijke mate bij aan de collectieve verdediging en afschrikking van de NAVO. Het non-paper focust op een aantal kernpunten voor Nederland. Dit betreft onder andere voorstellen op het gebied van ambitieuze samenwerking met de NAVO (waaronder institutionele samenwerking, informatie-uitwisseling, crisismanagement en oefeningen), het verankeren van weerbaarheid binnen EU beleid en wetgeving, en een oproep om, net als we nationaal doen, ook op EU-niveau wetgeving door te lichten die een obstakel vormen voor de gereedstelling van Europese krijgsmachten. Het kabinet is positief over het feit dat deze prioriteiten grotendeels worden geadresseerd in de mededeling.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Toenemende geopolitieke spanningen, hybride dreigingen, weersextremen en klimaatverandering, en grensoverschrijdende crises vragen om een integrale versterking van de weerbaarheid – zowel lokaal, nationaal als Europees. Het kabinet verwelkomde in dit kader het rapport van Niinistö en onderstreepte de geschetste dreiging en urgentie.⁸

⁵ Kamerstukken II 2024-2025, 30 821, nr. 249, Kamerbrief maatschappelijke weerbaarheid militaire en hybride dreigingen.

⁶ Kamerstukken II 2024-2025, 30 821, nr. 249, Kamerbrief maatschappelijke weerbaarheid militaire en hybride dreigingen.

⁷ Kamerstukken II 2024-2025, 21 501-02, nr. 3064, Verslag van de Raad Buitenlandse Zaken 24 februari 2025.

⁸ Kamerstukken II 2024-2025, 33 694, nr. 70, Kabinetsreactie op het Niinistö-rapport inzake de versterking van de paraatheid en weerbaarheid van de EU.

Aangezien de Commissie het merendeel van de voorstellen uit het Niinistö-rapport heeft overgenomen in de strategie voor een Europese paraatheidsunie, de prioriteiten uit het Nederlandse non-paper grotendeels worden geadresseerd en de Commissie met een ambitieus actieplan tegemoetkomt aan de urgentie en noodzaak stappen te zetten op weerbaarheid, verwelkomt het kabinet ook deze strategie. Met de *all-hazard, whole-of government* en *whole-of society* benadering sluit de strategie goed aan op de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden⁹, de bredere Landelijke Agenda Crisisbeheersing¹⁰ en de Nederlandse weerbaarheidsaanpak.

Het kabinet hecht belang aan een gerichte, efficiënte aanpak die voortbouwt op bestaande instrumenten en de implementatie daarvan. De strategie gaat niet in op de verhouding van de strategie tot bestaande instrumenten en maatregelen die daarin zijn voorzien. Het kabinet zal waken voor de toegevoegde waarde van nieuwe maatregelen ten opzichte van de al bestaande maatregelen. Daarnaast is het van belang dat de implementatie afgestemd wordt op lopende initiatieven, zoals het nationale weerbaarheidstraject waarbinnen ook de nationale doorvertaling van de NAVO *baseline requirements for resilience*, de opvolging van de Letta- en Draghi-rapporten¹¹, het Witboek Europese Defensie¹² en de Interne Veiligheidsstrategie van de Commissie.¹³

Hieronder worden langs de zeven actielijnen uit de strategie de belangrijkste aandachtspunten voor het kabinet benoemd.

Om gedeeld begrip van dreigingen, kwetsbaarheden en risico's te bevorderen en zodoende handelingsperspectief te creëren, werkt het kabinet op alle niveaus samen met partners. Ten aanzien van het beter anticiperen op crises heeft het kabinet zich al eerder positief uitgesproken over de inzet op een overkoepelend dreigingsbeeld dat oog heeft voor verschillende dreigingen voor de veiligheid van de EU. Waar de Rijksbrede Risicoanalyse (RbRa)¹⁴ het dreigingsbeeld voor Nederland inventariseert, kan de ontwikkeling van een *EU Comprehensive Risks and Threats Assessment* dit voor de EU doen. Het is van belang dat daarbij ook gebruik wordt gemaakt van *strategic foresight* methodes, zodat het een product wordt dat niet alleen de huidige dreigingen beschrijft maar ook vooruitkijkt naar dreigingen op de langere termijn. Dit analyseproduct kan daarmee de collectieve weerbaarheid van de Unie verstevigen. Binnen de EU wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een gedeeld dreigingsbeeld

⁹ Rijksoverheid (2023). *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*.

¹⁰ Rijksoverheid (2024). *Landelijke Agenda Crisisbeheersing*.

¹¹ Kamerstuk 2024/25, 21 501-30, nr. 614, Kabinetsreactie Draghi rapport.

¹² [Witboek over Europese defensie - Readiness 2030](https://www.commission.europa/eu), maart 2025, beschikbaar via www.commission.europa/eu.

¹³ COM(2025)148

¹⁴ Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2022). *Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid*.

in het cyber en informatiedomein via bijvoorbeeld het PESCO¹⁵ *project Cyber and Information Domain Coordination Centre (CIDCC)*, dat zich doorontwikkelt in een *EU Cyber Defence Coordination Centre (EU CDCC)*. Bovendien sluit de versterking van gemeenschappelijke capaciteit op het gebied van inlichtingenanalyse (SIAC), die al was opgenomen in het EU Strategisch Kompas¹⁶, eveneens aan bij de inzet van het kabinet. Daarbij is het wel van belang om een onderscheid te maken tussen informatie en inlichtingen. Het kabinet ziet de meerwaarde van het samenbrengen van verschillende informatiebronnen, maar hecht aan de competentieverdeling tussen de EU en de lidstaten op het gebied van inlichtingen. Daarom is het goed dat de Commissie de SIAC noemt als het unieke toegangskanaal voor inlichtingen.

Het kabinet hecht tot slot aan maatregelen die de Unie slagvaardiger maken en kan zich vinden in het voorstel een 'crisisdashboard' te ontwikkelen, waarin informatie uit verschillende (sectorale) waarschuwingssystemen wordt samengebracht om zo besluitvorming op basis van een integraal informatiebeeld te bevorderen. Een overkoepelend dreigingsbeeld, strategische vooruitziendheid en vroegtijdige waarschuwing zijn ook van belang voor het waarborgen de veiligheid en integriteit van het Schengengebied. Ook ziet het kabinet meerwaarde in het nieuwe plan voor een catalogus voor weerbaarheidstrainingen en een platform voor het uitwisselen van *best-practices*, dat ook toegankelijk is voor medeoverheden.

Ten aanzien van de weerbaarheid van vitale maatschappelijke processen kan het kabinet zich vinden in het voorstel van de Commissie om strategieën te ontwikkelen om dreigingen van specifieke actoren te voorkomen, af te weren en hierop te reageren. Dit sluit aan bij het bredere concept van afschrikking, dat niet alleen bestaat uit maatregelen die het een actor bemoeilijken om hybride aanvallen succesvol uit te voeren, waaronder het versterken van maatschappelijke weerbaarheid (*deterrence by denial*) maar ook uit het nemen van actieve tegenmaatregelen bij 'een hybride aanval (*deterrence by punishment*), zoals beschreven in het Niinistö-rapport. Daarbij is het van belang strategisch te communiceren over weerbaarheid verhogende maatregelen als vorm van afschrikking.

Deze actielijn sluit nauw aan op de inzet van het kabinet met de nationale weerbaarheidsopgave waarin stevig wordt ingezet op verdere versterking van vitale en andere belangrijke processen ten behoeve van de schokbestendigheid en continuïteit van de samenleving. Daarom verwelkomt het kabinet de insteek van de strategie om ook op Europees niveau deze inzet te versterken. Het kabinet pleit al langer voor integrale aandacht voor weerbaarheid in EU-verband en kan zich vinden in het voorgestelde *Preparedness by Design*-principe, waarbij tegelijk de principes voor betere regelgeving in acht dienen te

¹⁵ De Permanente Gestructureerde Samenwerking (PESCO) is een op een verdrag gebaseerd kader voor de 26 deelnemende lidstaten om gezamenlijk te plannen, te ontwikkelen en te investeren in gezamenlijke capaciteitsontwikkeling en om de operationele paraatheid en bijdrage van strijdkrachten te vergroten.

¹⁶ Persmededeling van de Raad van de EU, 21 maart 2021, 'Een Strategisch Kompas voor een sterkere veiligheid en defensie in de EU in het komende decennium', het Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie

worden genomen.¹⁷ Het kabinet onderstreept bovendien de *all-hazard* aanpak met aandacht voor niet alleen hybride en militaire dreigingen maar alle vormen van dreiging, in het bijzonder ook tegen de zorg, voedselvoorziening en het energie-domein.

Het voornemen voor een voorraadvormingsstrategie sluit aan op een traject onder de Nationale Grondstoffenstrategie¹⁸ van het kabinet richting het aanleggen van reserves voor kritieke grondstoffen. Hierbij wordt gekeken naar de mogelijkheid van een Europees stelsel onder de *Critical Raw Materials Act (CRMA)*. Een voorraadvormingsstrategie voor medische tegenmaatregelen past eveneens goed in de bredere kabinetsinzet voor de beschikbaarheid van medische producten. Dit draagt bovendien bij aan de beschikbaarheid van medische middelen voor de krijgsmacht en de samenleving. Nederland zal de komende jaren actief deelnemen aan een gezamenlijk EU-project rondom voorraadvormingsstrategie voor medische tegenmaatregelen.¹⁹ Het opzetten van een voorraadvormingsprogramma vraagt mogelijk om een groot aantal beleidsmatige, financiële en organisatorische overwegingen en stappen. Het kabinet kijkt uit naar eventuele meer specifieke voorstellen van de Commissie hierover en zal nadrukkelijk vragen om een goede onderbouwing en om de gevolgen voor de interne markt mee te wegen en de voorstellen op hun merites beoordelen.²⁰ Het kabinet merkt tevens op dat de samenwerking in Schengenverband bijdraagt aan het waarborgen van vrij verkeer van personen en goederen om de integriteit van de interne markt te waarborgen en maatschappelijke functies te allen tijde te behouden.

Ten aanzien van minimale weerbaarheidsvereisten, ziet het kabinet meerwaarde in het voorstel om te onderzoeken of er hiaten zijn in huidige EU-wetgeving ten opzichte van onder andere de weerbaarheidsvereisten in de CER- en NIS2-Richtlijnen²¹. Bijvoorbeeld ten aanzien van minimale weerbaarheidseisen die zien op het functioneren van de EU, zoals continuïteit van EU diensten en agentschappen. Het kabinet benadrukt hierbij dat bij deze analyse en uitwerking het van belang is om definities, bijvoorbeeld van 'vitale maatschappelijke belangen' of 'essentiële diensten', te harmoniseren met bestaande EU-wetgeving. Ten aanzien van de minimumvereisten hecht het kabinet belang aan zoveel mogelijk complementariteit met de uitwerking van de NAVO weerbaarheidsdoelstellingen. Net als de Commissie, benadrukt het kabinet dat de focus op de implementatie van de huidige NIS2- en CER-richtlijnen niet uit het oog mag worden verloren.

¹⁷ Zie ook 'Betere Regelgeving' via www.commission.europa.eu

¹⁸ Kamerstuk 32 852, nr. 224

¹⁹ Hiermee wordt de deelname aan de Joint Action rondom Stockpiling bedoelt die vanuit het programma EU4Health wordt gefinancierd. In april 2024 heeft Nederland (VWS en RIVM) zich genomineerd om hieraan deel te nemen. De looptijd van de Joint Action is +- 4 jaar.

²⁰ Zie hiervoor onder meer het BNC-fiche over het interne-marktnoodinstrument, inmiddels interne-marktnood- en weerbaarheidswet geheten, Kamerstukken II 2022-2023, 22 112, nr. 3541.

²¹ De Network and Information Security Directive (NIS2-richtlijn) en Critical Entities Resilience Directive (CER-richtlijn)

De strategie bevat de aankondiging van diverse voorstellen zoals de EU-wetgeving inzake paraatheid, het Klimaatadaptieplan en een Europese strategie voor waterweerbaarheid. Het kabinet kijkt uit naar de uitwerking van de aangekondigde voorstellen en zal daarbij letten op haalbaarheid, regeldruk en of deze zich verhouden tot de bestaande verdragskaders en de daarbij behorende competentieverdeling tussen de lidstaten, instellingen, organen en instanties van de EU. Het kabinet informeert uw Kamer zoals gebruikelijk over de specifieke voorstellen via de BNC-procedure.

De versterking van de paraatheid van de bevolking, de derde actielijn, is ook voor het kabinet een prioriteit. Hoewel de regie voor versterking van onze veiligheid bij de overheid ligt, is voor een veilige en weerbare maatschappij de inzet van iedereen nodig. Het is daarom van belang dat mensen, bedrijven en maatschappelijke instellingen kennis hebben over de dreiging, een eigen verantwoordelijkheid nemen in de voorbereiding op schokken en hiermee kunnen omgaan. Het is daarbij van cruciaal belang dat er wordt ingezet op het weerbaar maken van de gehele samenleving en dat aandacht uitgaat naar kwetsbare groepen, bijvoorbeeld door toegankelijke en inclusieve communicatie en het tegengaan van desinformatie. Vanuit de *whole-of-society* benadering werkt het kabinet met medeoverheden en maatschappelijke partijen aan een inzet waar ieder bijdraagt aan een veilige en weerbare maatschappij. Het kabinet waardeert het dat de strategie ook deze brede aanpak beoogt. Het voornemen van de Commissie voor EU-richtsnoeren voor 72-uurs zelfredzaamheid sluiten dan ook aan op het advies van het kabinet om de zelfredzaamheid van 48 naar 72 uur op te hogen. Europese samenwerking op het gebied van desinformatie en (digitale) inmenging en de focus op democratisch burgerschap, onderwijs, media en maatschappelijk middenveld is eveneens complementair aan Nederlands beleid, maar de competentieverdeling tussen de Unie en de lidstaten dient daarin te worden bewaakt.

Het kabinet acht toegankelijke publieke alertering en crisiscommunicatie eveneens van belang. Bij de doorontwikkeling houdt het kabinet onder andere rekening met personen met een auditieve en visuele beperking. Het is niet duidelijk hoe de Commissie de ontwikkeling van een publieke waarschuwingsfunctionaliteit binnen de EU *Digital Wallet* voor zich ziet en wat dit precies betekent en of het past binnen de nationale situatie. Het kabinet volgt de ontwikkelingen met interesse.

Ten aanzien van het in ontwikkeling zijnde *Galileo Emergency Warning Satellite Service* (EWSS) heeft het kabinet het standpunt dat het mogelijk als terugvaloptie zou kunnen dienen in de toekomst bij verdere ontwikkeling wanneer de huidige alerteringssystemen het niet meer doen. Of het huidige EWSS in de Nederlandse situatie kan integreren is nog niet duidelijk. Het aandachtspunt of EWSS als distributiekanaal van NL-Alert te gebruiken is eerder meegegeven aan de commissie. Het kabinet blijft de komende ontwikkelingen met grote belangstelling volgen.

Het kabinet kijkt uit naar de verdere uitwerking van het plan om een Europees mechanisme voor civiele verdediging op te zetten. Het kabinet zal erop toezien dat eventuele voorstellen zich verhouden tot nationale bevoegdheden.

Voor wat betreft de vierde actielijn, onderschrijft het kabinet het grote belang van de versterking van publiek-private samenwerking en daarmee de belangrijke rol die de private sector en maatschappelijke organisaties hebben in de versterking van de weerbaarheid in het geval van crisis- en conflictsituaties. Het kabinet steunt sterkere publiek-private samenwerking, met name voor die sectoren waarbij grensoverschrijdende effecten op kunnen treden in geval van verstoring of uitval. Tegelijk is hierbij een evenwichtige benadering in de rolverdeling tussen de publieke en private sector van belang. Het kabinet zet in nauwe samenspraak met de private sector in op een samenhangende aanpak voor de weerbaarheid van het Nederlandse bedrijfsleven. Het kabinet ziet graag verduidelijking hoe de publiek-private taskforce zich verhoudt tot de Raad voor noodsituaties en veerkracht zoals voorzien onder de Interne-marktnood- en weerbaarheidswet. Het kabinet wacht het voorstel voor herziening van de aanbestedingsrichtlijn af (voorzien begin 2026) maar is in beginsel positief over het voornemen van de Commissie om weerbaarheid mee te wegen. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om in het kader van nationale veiligheid eisen te stellen aan inschrijvers draagt bij aan onze weerbaarheid doordat hogere nationale veiligheidseisen leiden tot selectie van weerbaardere leveranciers en daarmee weerbaardere dienstverlening aan de overheid. Bovendien zorgt het meer en vaker stellen van deze eisen voor meer bewustwording bij de markt als geheel. Het kabinet zal hierbij tevens toezien op de samenhang met de voorgestelde *Critical Medicines Act* en de hierin opgenomen voorstellen over aanbestedingen. Het kabinet waardeert daarnaast de aandacht voor kennisveiligheid voor het weerbaar maken van de academische sector. Dit is in lijn met de brede aanpak voor het versterken van kennisveiligheid in het hoger onderwijs en onderzoek²² Het kabinet benadrukt dat de Europese onderzoek en innovatie sector een essentiële rol heeft in het versterken van de Europese weerbaarheid, doordat het bijdraagt aan *state-of-the-art* reacties op een crisis of conflict, de ontwikkeling van *dual-use* projecten en een versterkt concurrentievermogen. Weerbaarheid (inclusief bewustzijn) tegen dreigingen en risico's is nodig, ook wanneer er internationaal, met landen binnen en buiten de EU, wordt samengewerkt.

Ten aanzien van de vijfde actielijn, de civiele-militaire samenwerking, onderstreept het kabinet de noodzaak militaire en civiele behoeften en activiteiten op elkaar af te stemmen. In het bijzonder is civiel-militaire coördinatie en planning nodig om te kunnen deconflicteren en prioriteren, zodat de benodigde militaire paraatheid gepaard gaat met een zo beperkt mogelijke impact op de continuïteit van de samenleving. Omdat het essentieel is dat dit ook op Europees niveau gebeurt, verwelkomt het kabinet het opstellen en verbeteren van protocollen ('wie doet wat wanneer').

²² [Kamerbrief voortgang aanpak kennisveiligheid in hoger onderwijs en wetenschap](#)

Het kabinet verwelkomt de oproep om veiligheid en weerbaarheid overwegingen te integreren in EU-wetgeving en daarmee regelgeving voor weerbaarheid te versimpelen. Het kabinet vindt versimpeling van regelgeving voor het bevorderen van de weerbaarheid van groot belang. Om die reden had het kabinet graag een verwijzing gezien naar de aankomende *Defence Omnibus Simplification*, waarin de Commissie knellende EU-wetgeving voor het opschalen van de defensie-industrie van de EU tracht weg te nemen. Het kabinet pleitte zoals ook beschreven in het eerder genoemde Nederlandse non-paper²³ voor een bredere benadering van de Omnibus, waarin ook knellende EU-wetgeving voor het opschalen van de krijgsmachten wordt onderzocht en aangepakt, niet alleen de defensie-industrie. Het kabinet blijft hiervoor pleiten bij de Commissie.²⁴ Eveneens pleit het kabinet in dit non-paper voor intensievere EU-NAVO samenwerking, wat ook onder de actielijn externe partnerschappen terugkomt. Het kabinet verwelkomt het voornemen van de Commissie om strategieën te ontwikkelen om dreigingen van specifieke actoren te voorkomen, af te weren en te reageren. Het kabinet kijkt uit naar de verdere ontwikkeling van het bestaande instrumentarium door de Hoge Vertegenwoordiger op de terreinen van cyberdiplomatie; *Foreign Information Manipulation and Interference* (FIMI)-toolbox; hybride toolboxes en de architectuur van het reactiemechanisme voor bedreigingen vanuit de ruimte; alsmede de defensiecapaciteiten ten behoeve van de civiele en militaire gemeenschap.

Het kabinet onderschrijft daarnaast het belang van civiel-militaire samenwerking bij het (opnieuw) opbouwen van industriële capaciteiten in Europa. Het staat dan ook positief tegenover het voorstel om Europese standaarden voor *dual-use* infrastructuur en producten te ontwikkelen. Ook wil het kabinet mogelijkheden benutten om projecten ten behoeve van nieuwe *dual-use* infrastructuur te realiseren voor de belangrijkste voor militaire mobiliteit gebruikte transportroutes, bijvoorbeeld via cofinanciering vanuit de *Connecting Europe Facility*. Randvoorwaardelijk hierbij is dat de NAVO-standaarden leidend zijn.

Ten aanzien van de coördinatie van crisisrespons, de zesde actielijn, pleit het kabinet al langer voor versterkte horizontale EU crisiscoördinatie en verwelkomt, conform het Nederlandse non-paper over de toekomst van EU crisismanagement,²⁵ de ambitie van de Commissie om de rol van het *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC) te verstevigen. Zo ziet het kabinet het inrichten van een *EU crisis coordination hub* binnen de structuren van het ERCC als een positieve ontwikkeling. Hoewel lidstaten in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor hun crisisrespons, is het van belang dat lidstaten en niet EU-lidstaten en deelnemende landen²⁶ elkaar op basis van solidariteit en vrijwilligheid te hulp kunnen schieten via het UCPM.

²³ Kamerstukken II 2024-2025, 21 501-02, nr. 3064, Verslag van de Raad Buitenlandse Zaken 24 februari 2025.

²⁴ Kamerstukken II 2024-2025, 21501, nr. 3064.

²⁵ Non-paper by the Netherlands, 2023 The future of strategic crisis management in the EU.

²⁶ 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.

Gezien het veranderend risicolandschap staat het kabinet positief tegenover de verkenning van de Commissie ten aanzien van de versterking van rescEU-capaciteiten. Tegelijkertijd blijft het kabinet de inzet van rescEU-capaciteiten zien als uiterste middel. Voor wat betreft het crisismanagementprotocol, en richtlijnen voor het stress-testen van noodrespons en crisiscentra, acht het kabinet het van belang deze goed aan te laten sluiten bij bestaande sectorale EU-crisisinstrumenten, zoals IMERA²⁷, de elementen uit de Verordening Ernstige Grensoverschrijdende Gezondheidsbedreigingen²⁸ en de verordening omtrent een noodkader voor medische tegenmaatregelen²⁹), de *Serious cross-border threats to Health*, en de Chips Act.

Voor wat betreft de laatste actielijn, deelt het kabinet ten aanzien van de samenwerking met derde partijen de visie dat veiligheid een wederzijds belang is en onderdeel moet zijn van de brede relaties van Nederland en de EU met partnerlanden en kandidaat-lidstaten. Het kabinet steunt de verschillende voorstellen van de Commissie voor het versterken van grondstoffendiplomatie en gezamenlijke strategieën met gelijkgezinde partners ter diversifiëring van kritieke voorraden om de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen te vergroten. Ook verwelkomt het kabinet de nadruk op het versterken van de cyberweerbaarheid van partners en ziet het cyberweerbaarheid graag een vast onderdeel worden van de cyberdialogen met partners en de cyber capaciteitsopbouwprojecten van de EU en lidstaten. Ten aanzien van kandidaat-lidstaten zal het kabinet, gezien het wederzijds belang, toekomstige concrete voorstellen voor geleidelijke integratie op dit vlak met een positieve grondhouding bezien. Hierbij dienen volgens het kabinet de interne veiligheid van de EU gewaarborgd te blijven, en relevante onderdelen van het *acquis* overgenomen te worden.

Het kabinet ziet tot slot graag meer ambitie op het gebied van EU-NAVO samenwerking in den brede, maar specifiek op EU-NAVO samenwerking op weerbaarheidsverhogende maatregelen en crisismanagement. Hoewel het belang van EU-NAVO samenwerking en elementen uit het Nederlandse non-paper naar voren komen in de strategie (onder andere op het gebied van oefeningen), is het bijgevoegde actieplan nog onvoldoende concreet in de voorstellen ter versterking van institutionele samenwerking tussen de NAVO en de EU en het verbeteren van informatie-uitwisseling en crisismanagement. Hierbij is het ook van belang dat een intensivering van de gemeenschappelijke Europese defensie industrie bijdraagt aan NAVO doelen.

²⁷ Internal Market Emergency and Resilience Act (IMERA)

²⁸ Verordening (EU) 2022/2371 van het Europees Parlement en de Raad van 23 november 2022 inzake ernstige grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen en tot intrekking van Besluit nr. 1082/2013/E

²⁹ Verordening (EU) 2022/2372 betreffende een kader van maatregelen ter waarborging van de levering van in een crisissituatie relevante medische tegenmaatregelen in geval van een noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid op het niveau van de Europese Unie

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

Er is brede steun voor de opzet van de strategie vanuit alle lidstaten: doel, opzet en noodzaak worden unaniem onderschreven. Lidstaten zijn in grote meerderheid uitermate positief in hun eerste reacties maar geven wel aan dat de tekst nog beter bestudeerd moeten worden.

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 ten aanzien van de bevoegdheid. Het voorstel ziet op de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU).

Wel bevindt een aantal van de aangekondigde plannen en maatregelen zich dicht tegen of op het terrein van nationale veiligheid. Op grond van artikel 4, lid 2, VEU dient de EU de essentiële staatsfuncties, zoals de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid te eerbiedigen. Met name de nationale veiligheid blijft de uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat.

Het kabinet zal er op toezien dat wetgevingsvoorstellen de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten op het vlak van de nationale veiligheid respecteren. De synergie tussen de NAVO en EU is hierbij prioriteit.

b) *Subsidiariteit*

De grondhouding van het kabinet is positief ten aanzien van de subsidiariteit. De mededeling heeft tot doel de paraatheid en weerbaarheid van de EU tegen verschillende soorten crises te vergroten. Gezien de aard en omvang van de strategie, evenals het inherent grensoverschrijdende karakter van de genoemde dreigingen, kan dit onvoldoende door lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak wel nodig. Verder is de EU het beste gepositioneerd om de paraatheidsstrategie te bewerkstelligen, vanwege de beoogde inzet hiervan op Unieniveau. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) *Proportionaliteit*

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel de paraatheid en weerbaarheid van de EU tegen verschillende soorten crises te vergroten. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de verscheidene voorgestelde actielijnen allemaal de paraatheid binnen de Unie versterken. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, doordat de mededeling bestaande samenwerking en initiatieven versterkt en nieuwe voorstellen doet zonder de ruimte van lidstaten te beperken of verdere verplichtingen op te leggen dan noodzakelijk.

d) *Financiële gevolgen*

De mededeling zelf heeft geen gevolgen voor de EU-begroting of de nationale begroting. De toekomstige voorstellen kennen mogelijk wel financiële gevolgen afhankelijk van de precieze invulling van de voorstellen. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de onderhandelingen voor het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) en de integrale afweging van middelen na 2027.

Het is van belang dat initiatieven die voortkomen uit deze mededeling met budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Gezien de *whole-of-government* aanpak van de strategie zullen de verschillende initiatieven die worden uitgewerkt onder de verantwoordelijkheid van verschillende departementen vallen. Eventuele budgettaire gevolgen worden per voorstel beoordeeld en ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline. De versterking van militaire paraatheid zal hand in hand moeten gaan met de versterking van de maatschappelijke weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen.

e) *Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

De mededeling zelf bevat geen nieuwe wettelijke maatregelen en geeft daarmee geen aanleiding om gevolgen te verwachten op regeldruk en administratieve lasten, voor de overheid, bedrijfsleven of burgers.

De uiteindelijke regeldruk en administratieve lasten zijn afhankelijk van de specifieke invulling van de doelen in concrete beleidsmaatregelen. Het is niet uit te sluiten dat zowel de invoering van afzonderlijke beleidsmaatregelen als de uitvoering van de beleidsmaatregelen in onderling verband bezien aanleiding geven tot nieuwe regels over verhoging van uitvoeringslasten. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen zal het kabinet zich inspannen om onwenselijke gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten en andere uitvoeringslasten te voorkomen of te mitigeren. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele gevolgen voor medeoverheden.

Het kabinet acht het belangrijk dat veiligheid en concurrentievermogen nadrukkelijk worden meegewogen in het weerbaarheidsvraagstuk. Onze concurrentiekracht vormt een belangrijk fundament voor het versterken van onze weerbaarheid en het beperken van (toekomstige) risicovolle strategische afhankelijkheden. Het is van belang om een gedegen afweging te maken van de noodzaak en mate van overheidsingrijpen om marktverstoring te voorkomen

De mededeling ziet op versterking van civiele en militaire weerbaarheid en paraatheid van de EU, ongeacht het type crisis dat op ons afkomt. Daarmee wordt de EU minder afhankelijk van internationale partners. Dit draagt bij aan het vermogen van de EU om autonoom te opereren in een geopolitiek fragiele wereld en daarmee aan een sterkere NAVO.